

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ АЗЕРБАЙДЖАНСКОЙ РЕСПУБЛИКИ  
АЗЕРБАЙДЖАНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ЭКОНОМИЧЕСКИЙ  
УНИВЕРСИТЕТ  
«ЦЕНТР ПОДГОТОВКИ МАГИСТРОВ»

*На правах рукописи*

ШИРАЛИЕВ КЯНАН ХАЗРАН ОГЛЫ

**МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ**

на тему:

«ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СФЕРЫ СОЦИАЛЬНОГО  
ОБСЛУЖИВАНИЯ В АЗЕРБАЙДЖАНЕ»

Шифр специальности и название: 060404 - «Экономика»

Специализация: «Правовое регулирование экономики»

Научный руководитель:  
Доктор экономических наук  
проф. Ф.П. РАХМАНОВ

Руководитель магистерской программы  
доктор философии по экономике:  
доцент С.З. ИСАЕВ

Заведующий кафедры:  
доктор экономических наук  
проф. Ф.П. РАХМАНОВ

## ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ.....	8
1.1. Социальное обслуживание как составная часть государственной социальной системы.....	8
1.2. Теоретические основы правового регулирования сферы социального обслуживания.....	16
ГЛАВА 2. ОРГАНИЗАЦИОННО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ.....	24
2.1. Организация и нормативно-правовое регулирование сферы социального обслуживания в развитых странах.....	24
2.2. Правовое регулирование сферы социального обслуживания в Турции и России.....	34
2.3. Современное состояние административно-правового регулирования сферы социального обслуживания в Азербайджане..	43
ГЛАВА 3. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СФЕРЫ СОЦИАЛЬНОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ В АЗЕРБАЙДЖАНЕ	
3.1. Государственные программы развития сферы социального обслуживания в республике.....	54
3.2. Нормативно-правовое обеспечение реформ в сфере социального обслуживания.....	62
3.3. Направления повышения эффективности правового регулирования сферы социального обслуживания.....	70
ВЫВОДЫ И ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	80
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ.....	83

## ВВЕДЕНИЕ

Актуальность исследования. Процессы экономического реформирования в республике отражают интенсивный рост значимости социальных преобразований. При складывающихся в стране рыночных отношениях и своеобразии инновационного экономического роста требуется человеческий потенциал совершенно нового, иного качества, характеризующийся особыми моральными принципами и целями. В связи с этим, происходящие в социальной сфере изменения следует направить на обеспечение высокого уровня социального потребления граждан, доступности и приемлемого качества основных социальных благ, в том числе и позволяющего обеспечить достойный уровень жизни для пожилого населения.

В «Дорожной карте по развитию экономики Азербайджана и его отраслей» четко указано, что в секторах, определяющих развитие человеческого капитала, реформы являются абсолютно приоритетными [13]. Исходя из этого, определены главные цели социальной деятельности. Они включают в себя повышение эффективности системы социального обслуживания и социальной защиты, в первую очередь, задачи подготовки мер по совершенствованию наличествующих механизмов предоставления соцпомощи пожилым людям и инвалидам.

Стратегия азербайджанского государства, направленная на улучшение уровня и качества жизни населения, обуславливает необходимость повышения эффективности системы социального обслуживания. Даже в периоды глубокого экономического спада общество пытается предотвратить снижение уровня развития социальной защиты и социального обслуживания как важной составляющей системы жизнеобеспечения.

Актуальность выбранной темы определяется также значением и ролью социального обслуживания в жизни страны, а также необходимостью научного обобщения проводимых в социальной сфере реформ.

При всем этом, уровень теоретического обобщения хода реформ, углубленный анализ механизмов их реализации пока явно недостаточен.

Многие принимаемые в данной сфере стратегические решения, в том числе на законодательном уровне, требуют тщательного изучения и согласования, поскольку создание точного механизма регулирования будет зависеть от принятых решений.

Поэтому необходима разработка новых форм и методов всесторонних исследований, позволяющих обеспечить решение назревших проблем и актуальных задач в секторе нормативно-правового регулирования системы социального обслуживания граждан республики.

Степень разработанность темы. Формирование и развитие института социального обслуживания в Азербайджанской Республике требует анализа деятельности созданных в данной сфере систем. В последние годы ученые, представляющие разные направления и различные специальности, проводят активные исследования в области теории и практики, методики и методологии социальной защиты. В экономической науке Азербайджана вопросы социальной защиты и социального обслуживания анализируются в работах А.Алиева, А.Алирзаева, М.Ахмедова, В.Ахундова, Н.Гасымова, Т.Гулиева, Ш.Мурадова, С.Мехбалыева, Э.Сулейманова, Ф.Рахманова, Х.Раджабли, З.Самедзаде, А.Шакаралиева и др.

Комплексное исследование вопросов организации, управления и финансирования, нормативно-правового регулирования сферы социальной защиты нашли свое отражения в трудах таких специалистов Российской Федерации, как Ахинов Г.А., Данакина В.И., Фирсов М.В., Пронина Л.И., Жильцов Е.Н., Кадомцева С.В., Воробьева Э.Л., Ракитский Б.В., Римашевская Н.М., Попов В.Г., Саралиева З.Х., Слезингер Г.Э. и др.

С другой стороны, в дореформенный период экономической наукой Азербайджана недостаточно полно освещались вопросы формирования и развития эффективного социального обслуживания, в том числе и их юридические аспекты.

Отдельные важные аспекты обсуждаемых проблем не всегда достаточно последовательно и всесторонне анализировались. Это объясняется рядом

причин: недостаточно глубоко с теоретико-методологической точки зрения были проанализированы методы и формы организации социальной помощи различным категориям и социальным слоям населения, несовершенная нормативно-правовая база, не отвечающая требованиям рыночной экономики, не позволяла решить данную проблему.

Цель и задачи данного исследования определены с учетом указанных выше обстоятельств.

Целью исследования является изучение теоретических основ организации и регулирования сферы социального обслуживания и подготовка практических рекомендаций по дальнейшему совершенствованию правового регулирования сферы социального обслуживания Азербайджанской Республики в современных условиях.

В соответствии с указанными целями, основными задачами диссертационной работы являются:

1. выявление теоретико-методологических особенностей развития отраслей сферы социального обслуживания;
2. обобщение существующего опыта зарубежных стран по организации и правового регулирования сферы социального обслуживания населения;
3. осуществление организационно-экономического анализа государственной политики в сфере социального обслуживания Азербайджанской Республики, а также действующего механизма нормативно-правового регулирования сферы социального обслуживания;
4. характеристики Государственных программ развития системы социального обслуживания населения;
5. осуществление выбора стратегии развития сферы социального обслуживания в стране, разработка Концепции развития социального обслуживания населения и обоснование направлений ее реализации;
6. разработка практических рекомендаций по усовершенствованию нормативно-правового регулирования системы социального обслуживания.

Объект исследования – это сфера социального обслуживания Азербай-

джанской Республики. Предметом исследования – это система законодательных и нормативно-правовых актов по регламентации механизмов нормативно-правового регулирования социального обслуживания.

Теоретико-методологические основы диссертации. Теоретической базой исследования служат экономическая теория и труды классиков экономического права, исследования ведущих зарубежных и азербайджанских ученых по правовому регулированию социального обслуживания населения, а также работы специалистов-практиков.

Информационная база. Информационную базу исследования, обеспечивающую достоверность результатов исследования, составляют публикации монографий и периодической печати, материалы официальной государственной статистики, нормативные и законодательные акты Милли Меджлиса Азербайджанской Республики, Министерства труда и социальной защиты населения Азербайджанской Республики, регулирующие отношения в сфере социальной защиты и социального обслуживания населения, директивы Евросоюза по проблемам социальной защиты и социальной политики, Международные конвенции, рекомендации Международной Организации Труда (МОТ), статистические и нормативные документы Международной ассоциации социальной защиты.

Методы исследования определяются характером предмета исследования, его целями и задачами. С целью обоснования решений конкретных проблем, использовались следующие методы: логический метод анализа и синтеза – в соответствии с данным методом проводилась работа по установлению логических взаимосвязей: от частного к общему и в противоположном направлении, для уяснения роли и значения административно-правовых режимов в структуре методов государственного правового регулирования; сравнительный анализ – данный метод позволяет анализировать правовые акты и научно-методические разработки в области правового регулирования системы социального обслуживания.

Научная новизна магистерского исследования заключается в том, что

даны системные представления о развитии и правовом регулировании сферы социального обслуживания в условиях проводимых в республике социально-экономических реформ.

В работе обоснованы нижеследующие методологические и концептуальные положения по развитию сферы социального обслуживания:

- теоретически обоснованы роль и особенности социального обслуживания и его составных частей как самостоятельной и важной части социальной системы;

- дана полная характеристика структуры социального обслуживания;

- обоснована необходимость программно-целевого подхода к решению задач системы социального обслуживания с помощью социальных индикаторов, стандартов и нормативов, определенных для предприятий социального обслуживания и охватывающих количественные и качественные параметры социального обслуживания;

- обобщены и систематизированы факторы, непосредственно и опосредованно влияющие на эффективность предприятий социального обслуживания, профессиональное оказание услуг на законодательной основе, нормативов, стандартов.

- даны характеристики механизмов правового регулирования сфер социального обслуживания за рубежом;

- разработаны рекомендации по совершенствованию правового и нормативного регулирования сферы социального обслуживания.

Структура и объем диссертации. Диссертационная работа состоит из введения, 3-х глав, заключения, списка литературы.

# ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ

## 1.1. Социальное обслуживание как составная часть государственной социальной системы

Развивающаяся социальная политика требует постоянного обновления механизмов, методов и форм ее реализации. Социальное обслуживание (СО) является одной из составляющих социальной политики.

Термин «социальное обслуживание» в научной литературе используется сравнительно редко [37,65]. В научной и учебной литературе по социальным проблемам чаще анализируются такие понятия, как «социальная политика» и «социальная работа», и не всегда удается найти разъяснения термина «социальное обслуживание» [17,64]. По мнению ряда авторитетных ученых, социальное обслуживание, будучи одним из направлений социальной работы и социальной защиты, выступает как организационная форма, система определенных методов социальной деятельности гуманитарной направленности, нацеленной на социальную адаптацию и социальную реабилитацию сообщества людей, семьи или отдельной личности.

Р.Баркер в «Словаре социальной работы» дает следующее определение понятия «социальное обслуживание»: «предоставление конкретных социальных услуг в целях обеспечения необходимых потребностей для нормального развития граждан, зависящих от других (лишенных способности заботиться о себе самостоятельно)» [35]. В таком случае, он отождествляет социальное обеспечение и социальное обслуживание. Считается, что все граждане, как минимум, изредка, ощущают потребность в социальном обеспечении, и большинство таких услуг может быть предоставлено волонтерами и непрофессионалами. Конечно, понятие «социальное обслуживание» относительно шире понятия «социальное обеспечение», и в этом состоит его социальная особенность. Социальное обслуживание, как одно из направлений деятельности, находит свое применение к прочим социальным областям: учреждениям и

предприятиям здравоохранения, образования, организациям уголовно-исполнительной системы.

Социальное обслуживание можно представить как сложную систему, возникающую и изменяющуюся в результате взаимодействия индивидов, выступающих субъектами или объектами деятельности; их функции и структура способны гармонично удовлетворить противоречивые потребности и интересы за счет социального обслуживания. Динамический баланс потребностей и интересов обеспечивается посредством связи с социальной средой. Что касается критериев качества социального обслуживания, для людей опекаемых, находящихся в сложной жизненной ситуации, такой критерий – это формирование у них чувства социальной субъектности; для социально активной прослойки людей, желающих воспользоваться социальным обслуживанием, - это повышение собственного уровня социализации, т.е., улучшение качества жизнедеятельности. В таком случае особенностью социализации обслуживания является то, что на первое место с точки зрения воздействия социального обслуживания на клиентов с различным исходным уровнем социализации выходят определенные технологии социального обслуживания, задачей которых является изменение форм и механизмов реализации взаимовлияния социальной среды и индивида (группы). Структура системы соцобслуживания очерчена на рисунке 1.1.

Ученые, конкретизируя суть социального обслуживания, обобщив накопленный в этой области опыт, пришли к выводу, что оказываемое различным категориям населения социальное обслуживание является составной частью современной социальной политики [39], «принципиально новым направлением социальной защиты населения» [65]. В то же время, социальное обслуживание может реализовываться и вне сферы социальной защиты: сфера охвата социального обслуживания значительно шире. Думается, социальная защита – это одно из проявлений социального обслуживания, одна из составных частей. Наиболее полное определение социального обслуживания дают авторы учебника «Социальная работа: теория и практика»:

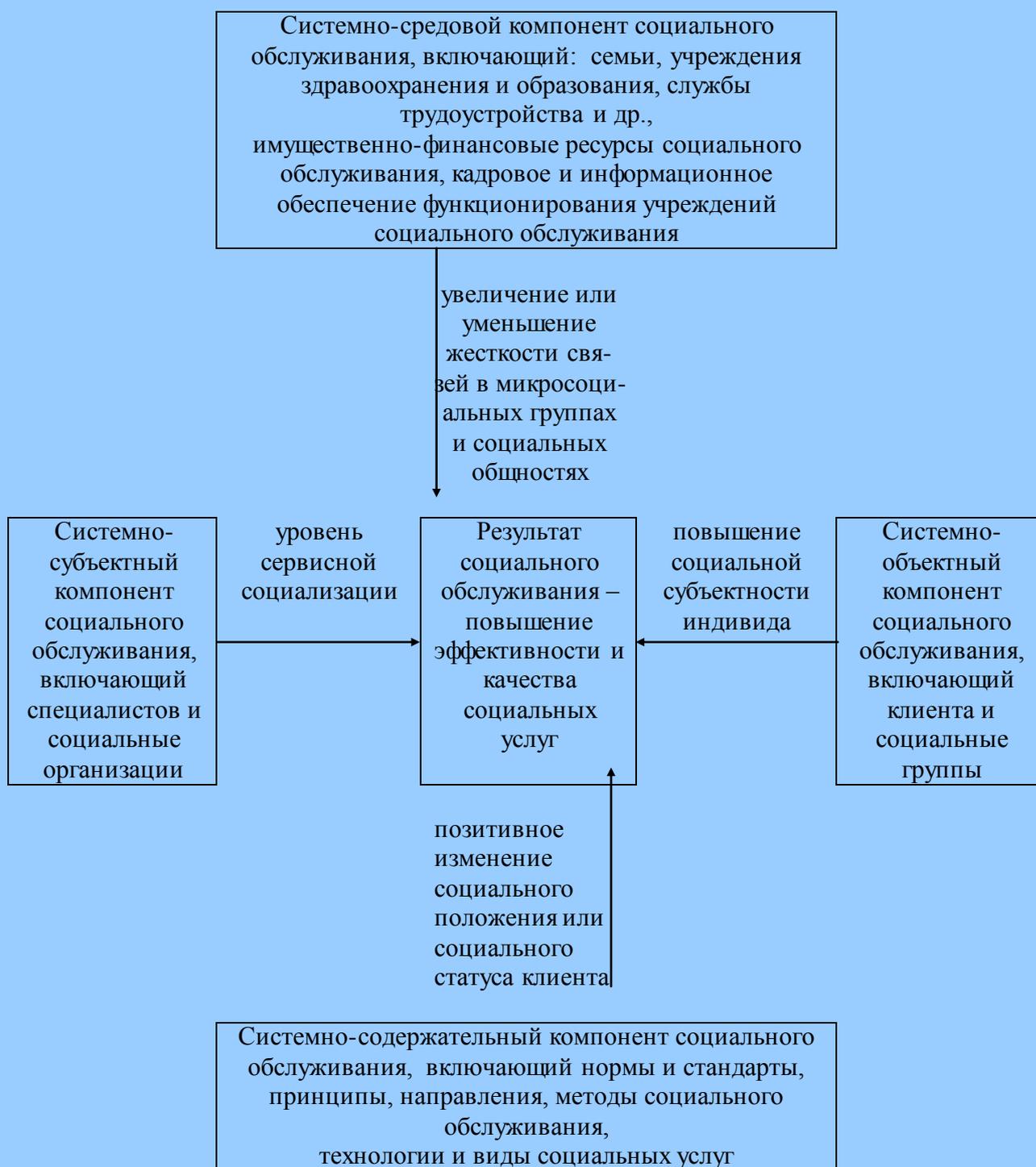


Рисунок 1.1. Основные компоненты системы социального обслуживания

«Социальное обслуживание – это специфический вид социальной деятельности, нацеленной на всемерное удовлетворение социальных потребностей дифференцированных групп и категорий населения, а не только индивидов, находящихся в тяжелой жизненной или социально опасной ситуации, а также для всех людей с момента рождения до конца жизни, на всех этапах развития»

[39]. Под углом зрения системного подхода социальное обслуживание является отдельной частью социальной системы и сферы социальной защиты. Вместе с тем, это независимая организационная система со своеобразной инфраструктурой и «отличается от остальных подсистем социальной защиты таким образом, что в данной системе индивид рассматривается и как объект, приобретающий услуги, так и как субъект, реализующий собственный потенциал социализации» [38]. По нашему мнению, в социальном обслуживании индивид выступает и получателем услуг (объектом), и источником услуг (субъектом), и ответственным пользователем услуг (объектом и субъектом).

Специфическая особенность социального обслуживания как социальной подсистемы, в Азербайджанской Республике состоит в том, что за короткий период с момента организации и начала развития этой службы (1991г.) все ее элементы меняются с высокой динамикой. Основываясь на уровне трансформации социально-демографических групп населения, с учетом современных подходов, индивидуальных особенностей и принципа адресности, из года в год совершенствуются законодательство о социальном обслуживании, контингент пользующихся услугами, виды предприятий социального обслуживания, инфраструктура этих предприятий, объем, качество, правила и условия предоставления гарантированных социальных услуг, механизмы их предоставления.

Социальное обслуживание относится к специально созданным государством формализованным институциональным ведомствам, предназначенным для реализации различных видов вспомоществования, действующим как независимо, так и совместно с другими общественными структурами [49].

Формирование, а также и развитие социального обслуживания есть одна из главных составляющих социального государства, одна из основных составляющих обеспечения государством своих социальных гарантий и выполнения таких социальных обязательств, как ликвидация бедности, решение острых социальных проблем и повышение качества жизни граждан. Социальное обслуживание – «это социальный институт, с учетом специфического типа объединений (микросоциальных и профессиональных групп) обеспечивающий в процес-

се социализации личности воспроизводство правил, образцов, норм и жизненных стандартов, необходимых для освоения различных определенных социальных ролей и определения статусов, а также регулирующий взаимодействие различных типов и разного уровня с другими институтами государства [37].

Главная цель социального обслуживания – это обеспечение населения и каждого в отдельности доступными социальными услугами необходимого качества, создающими условия, благоприятствующие для реализации «человеческого капитала» и позволяющие сохранить и повысить социальный уровень личности, населения, а также составляющих его социальных, социально-демографических, социально-профессиональных групп, социальных общностей и коллективов. Поэтому возможен выбор целей социального обслуживания на макро и микро-экономическом уровнях. Эти цели могут реализовываться на государственном, региональном, городском уровнях, а также на уровне населенного пункта, района, муниципальном, групп населения, семьи и индивида. Цели социального обслуживания полностью определяются как потребностями общества в целом, так и потребностями его составляющих. Реализация целей социального обслуживания предопределяется социально-экономическими, политическими, социально-психологическими, морально-этическими, демографическими, религиозными, экологическими и рядом других факторов.

М.В.Фирсов и Е.Г.Студенова, опираясь на концепцию системных потребностей общества и его социально-экономических структур, выделили следующие системные функции данной сферы при решении практических и организационных задач в области социального обслуживания населения (рис. 1.2) [66].

В качестве дальнейшего развития вышеуказанных функций социального обслуживания укажем следующие:

- формирование общенациональных приоритетов;
- обеспечение политической стабильности, доверия к власти;
- обеспечение социальной стабильности, как внутренней, так и внешней

социальной безопасности в обществе в целом и отдельных групп, слоев, каждого человека, в противном случае эти структуры деградируют, разрушаются, перестают существовать;



Рис. 1.2. Функции сферы социального обслуживания

- система распределения используемых ресурсов и экономической эффективности должна быть отрегулирована таким образом, чтобы она удовлетворяла большинство населения, так как от нее зависят условия жизни, уровень и качество жизни, возможности преодоления сложных жизненных ситуаций;

- вложение инвестиций в человека и их реализация, повышение качества, ценности человеческого капитала;

- обеспечение всех и каждого социальной защитой необходимого и достаточного уровня;

- законотворческие и норморегулирующие функции и т.д.

Как известно, эффективность реализации соцобслуживания на любом уровне (общенациональном, региональном, муниципальном, личностном) зависит и во многом определяется экономикой, бюджетным обеспечением,

финансовыми ресурсами на всех уровнях. В настоящее время социальное обслуживание в рамках государственной социальной политики финансируется именно регионами, территориями, причем, бюджетные отчисления на указанные цели по сравнению с аналогичными показателями 2000-го года выросли в 17,4 раза [11]. В то же время, достаточный уровень развития социального обслуживания, его эффективность зависят и от других факторов, в особенности, от человеческого фактора, от ответственного отношения к данному вопросу государства, его исполнительных, законодательных органов, бизнес-структур, любого гражданина. Т.о., и экономика и социальное обслуживание, будучи органично взаимосвязаны, также и взаимозависимы. Эти взаимозависимости и взаимосвязи требуют развития и на центральном, и на прочих уровнях. При сбалансированном подходе к социальному обслуживанию, социальным услугам, они сами должны и будут оказывать активное воздействие на экономический рост, бюджетную политику и финансовые потоки.

Поэтому, достижение конечных целей социального обслуживания, надлежащее исполнение им своих функций, а также конечные результаты в значительной степени будет зависеть от сбалансированности социальной, экономической, и финансовой политики, скорости роста ВВП, объемов производства продукции и услуг, объемов инвестиций в экономику, бюджетных отчислений на социальные нужды, совершенства налоговой политики, а также от предпринимаемых мер по выравниванию уровня социально-экономического развития отдельных регионов. Существуют и определенные риски в этой сфере:

- 1) макроэкономические риски. Ухудшение внутренней и внешней конъюнктуры, снижение скорости экономического роста, уровня инвестиционной активности, возможная высокая инфляция;
- 2) финансовые риски. Недостаточное бюджетное и внебюджетное финансирование;
- 3) техногенные и экологические риски. Каждая техногенная или экологи-

ческая авария потребует дополнительные ресурсы для оказания срочной медицинской, а также и социальной помощи;

4) геополитические риски. Социальная стабильность зависит от политической ситуации внутри государства и в соседних государствах. Военные действия и теракты являются причиной дополнительных затрат на решение социальных и медицинских проблем пострадавших граждан.

5) риски, связанные с законодательством. Существует необходимость совершенствования законодательной базы социального обслуживания. Поэтому степень разрешимости поставленных задач зависит от принятия определенных нормативно-правовых актов.

Успехи в сфере социального обслуживания носят межведомственный характер и обуславливают четкое взаимодействие всех органов исполнительной власти.

Понятие «социальное обслуживание» имеет различный смысл в разных странах. К примеру, в Законе о социальном обслуживании в Финляндии (1982 г.), под понятием «социальное обслуживание» подразумевается совокупность социальных услуг, прожиточных средств, социальных пособий и предпринимаемых в связи ними действий, служащих усилению социального обслуживания и способствующих развитию личности, семьи, общества» [42].

Социальное обслуживание в Азербайджане развивается в направлении, принятом в передовых странах, т.е., позволяющем потребителям в течение максимально длительного срока находиться в привычной домашней обстановке и проживать в соответствующей социальной среде и, благодаря оказываемым на дому социальным услугам, оставаться полноценными членами социума.

Утвержденные в действующем законодательстве Азербайджанской Республики нормы, регулирующие оказание социальных услуг населению, по своему содержанию, духу и объему, в основном, отвечают нормативным положениям Социальной Хартии Европы, и в их числе и нормам, утвержденным в статье 14 данной Хартии «Право на социальное обслуживание».

## 1.2. Теоретические основы правового регулирования сферы социального обслуживания

В основе правового регулирования системы социального обслуживания лежит Закон № 195 от 10.12.1995 г. «О социальном обслуживании населения». В этом документе отмечается, что с практической точки зрения СО является процессом оказания населению срочной социальной помощи, а также разного рода услуг социально- правового, социально-бытового, медицинского, психолого-педагогического характера.

Она предлагает проведение социального патронажа, различные мероприятия по реабилитации и социальной адаптации, которые осуществляются специальными службами в интересах населения [2].

Система СО гарантируется, поддерживается, регулируется, поощряется и обеспечивается государством. Им же реализуются права всего населения, а также его отдельных категорий, семей в социальном обслуживании. Именно государство гарантирует соблюдение этих прав на каждом уровне государственной власти. Система СО в АР включает в себя организации и учреждения как государственного, так и негосударственного сектора.

Уровнями, на которых строится система СО являются: центральный, региональный, муниципальный, уровень социального учреждения, организации, социальной службы. Любой из этих уровней имеет свои права, несет свои обязанности касательно формирования и развития СО.

Управление социальными службами государства осуществляется уполномоченными на это органами исполнительной власти республики.

На региональном уровне к основным задачам по системе СО относятся развитие и дальнейшая оптимизация региональной социальной инфраструктуры с целью сокращения дифференциации в развитии экономики и социальной сферы регионов республики.

Реализация СО базируется на следующих основополагающих принципах (см.рис. 1.3):

Экспертами предлагается дополнить вышеназванные принципы, которые

эффективно помогают, находящимся в трудной жизненной ситуации людям, другими принципами, такими, как многосубъектность, системность, гибкость, комплексность, законность и учет международных стандартов [37].

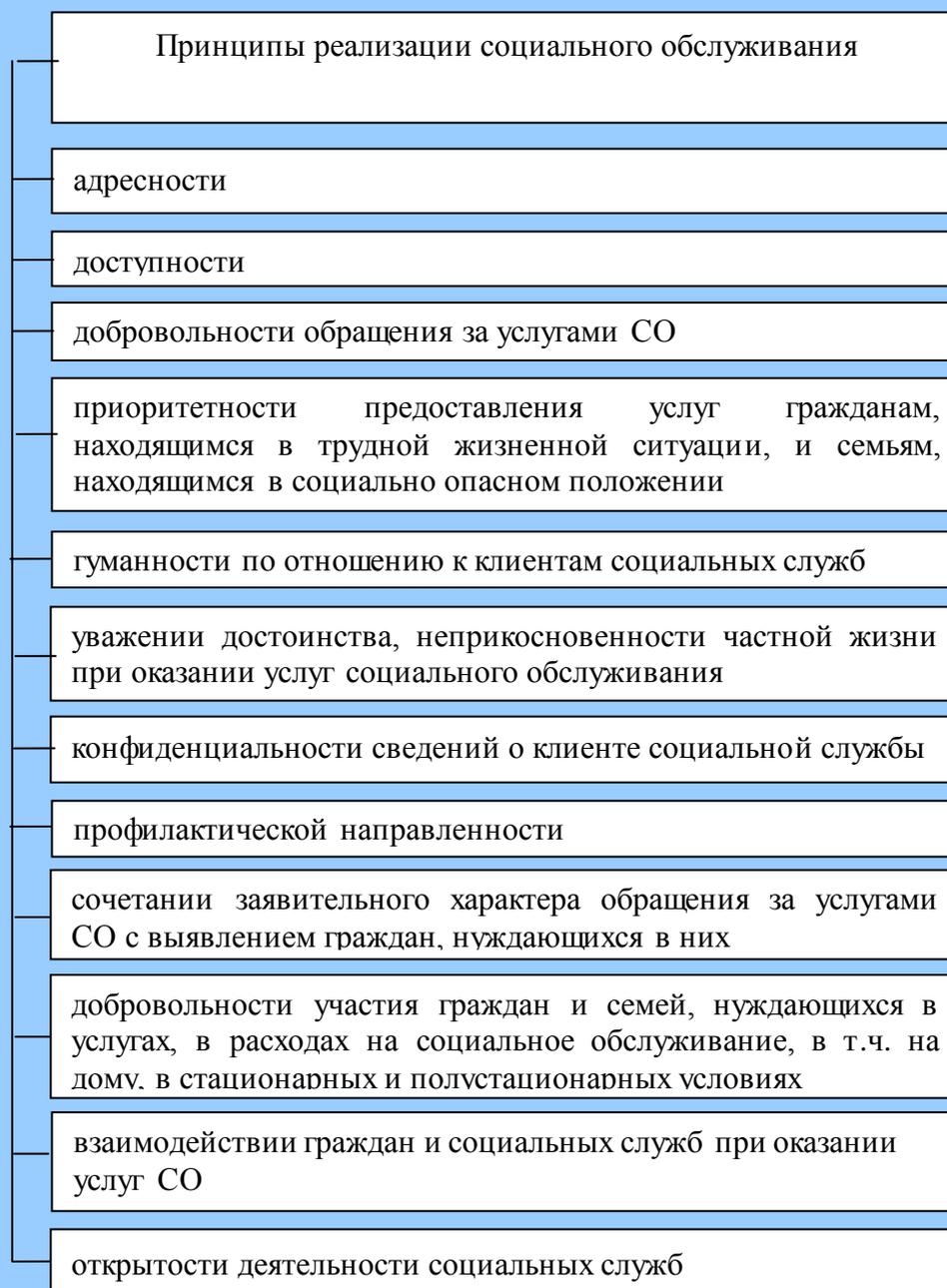


Рисунок 1.3. Основные принципы реализации услуг социального обслуживания

По нашему мнению, к этим принципам можно было бы добавить принцип инициативы, ответственности и обязательств клиента. Для того, чтобы последние предоставляли вовремя нужную информацию, сообщали об

изменениях в ней; чтити правила и законы; уважали труд работающих в социальных учреждениях, не допускали действий, затрудняющих выполнение работниками их специфических обязанностей или унижающих их профессиональное достоинство, а также действий, которые могли бы причинить вред их здоровью. Нельзя поддерживать стремление клиента к иждивенчеству, допускать привыкание его к получению постоянной (безвозмездной) социальной помощи.

В настоящее время на стадии обсуждения находится содержание понятий качество и доступность услуг сферы СО. Отметим, что качество и доступность подобных услуг достигаются в том случае, когда социальные услуги отвечают ожиданиям человека, индивидуальной нуждаемости людей, общественной потребности. Потому, что только потребители подобных социальных услуг могут сами ответить на вопрос о доступности для них услуг по качеству и объему.

Потребности населения в услугах системы СО непрерывно растут. Эта тенденция является макроэкономическим следствием ряда процессов демографического, социально-экономического характера, которые характерны в современном обществе. Потому, что в нем всегда присутствует значительное количество потребителей услуг СО, лиц с неблагоприятным социально-экономическим положением и плохим здоровьем. Демографические тенденции показывают, что численность лиц пожилого возраста в нашей республике к 2025 г. по сравнению с 2005 годом вырастет, и четверть населения республики попадет в группу пожилого населения. Сегодня спрос на услуги СО от лиц старшего возраста несколько ниже, чем потребность в них в реальности.

Это является следствием того, что анализ данных о числе лиц, нуждающихся в социальной помощи в силу различных обстоятельств, но по различным причинам не нашедших возможность сообщить об этом, не был проведен. Можно предполагать, что в целом по республике около 15% граждан пожилого возраста, в их числе нуждающихся в непрерывной посторонней помощи, могут быть потенциальными клиентами обслуживания на дому.

Необходимо отметить, что структура спроса на услуги СО меняется.

Большую роль постепенно стали играть затратные, ресурсоемкие виды соответствующих услуг. Вместе с тем, в некоторых районах, регионах АР в полном объеме населению оказываются только социальные услуги базового характера. Такие услуги, как правило, в себе содержат минимальный объем социальных компонентов, в основном, срочную социальную помощь, социально-бытовое обслуживание.

Доступность социального обслуживания реализуется на базе установленного и гарантированного государством перечня этих услуг. При этом учитываются потребности населения, проживающего на соответствующей территории (районе). Вместе с тем, с учетом определения и принципов социального обслуживания, можно отметить: абсолютной доступности социального обслуживания не существует. Адресный принцип означает не всеобщий охват СО, а избирательное удовлетворение населения с учетом существующих ресурсных возможностей. На практике сложились определенные законодательством различные виды социального обслуживания ( см. рис. 1.4):



Рисунок 1.4. Виды услуг социального обслуживания

Социальное обслуживание населению оказывается в стационарных, полустационарных и нестационарных учреждениях. В основном, более приемлемыми для клиентов и наиболее экономичными для учреждений этой сферы являются полустационарные виды социального обслуживания.

Учреждения и организации социального обслуживания функционируют опираясь на законодательство республики, являясь юридическими лицами. Учреждения СО, принадлежащие государству, не могут перепрофилироваться на другие виды деятельности, а также не могут быть приватизированы.

Список услуг социального характера был впервые представлен в списке гарантированных нашим государством услуг, который был утвержден Постановлением Кабинета Министров АР. Предложена следующая классификация услуг:

- по видам (услуги: материально-бытовые, организации питания, быта, досуга; социально-гигиенические и медицинские; по получению инвалидами образования, учитывая их умственные способности и физические возможности; по социально - трудовой реабилитации и содействию по трудоустройству; услуги права; по содействию ритуальных услуг);

- по типологии организаций и учреждений (услуги, которые предоставляются стационарными учреждениями; на дому; полустационарных условиях; социально-медицинские услуги, предоставляемые в домашних условиях).

В общем составе населения можно выделить отдельные группы людей, которые находятся в сложных обстоятельствах. Причем, эти обстоятельства невозможно преодолеть без помощи работников социальных служб. В связи с этим, следующим категориям людей специальная помощь должна оказываться в первую очередь:

- А) дети-инвалиды (несовершеннолетние), дети, возможности здоровья которых ограничено; дети-сироты, а также оставшиеся без попечительства родителей; дети-беспризорные, в семье, подвергшиеся насилию;

- Б) женщины беременные, в их числе одинокие и несовершеннолетние;

матери несовершеннолетние; матери одинокие, вдовы и разведенные, воспитывающие детей, и в их составе детей- инвалидов;

В) мужчины разведенные, а также воспитывающие детей вдовцы; мужчины, испытывающие последствия (социально-психологические) своего участия в ликвидации чрезвычайных ситуаций и техногенных катастроф, радиационных аварий, антитеррористических операциях;

Г) женщины, в их числе пожилые одинокие женщины, которые были подвержены насилию, а также риску алкоголизма, подверженности наркотикам;

Д) лица, по которым принято решение об государственной защите (потерпевшие, свидетели, другие участники уголовного судопроизводства);

Е) находящиеся в опасном, (в социальном аспекте) положении семьи, а также другие граждане и семьи по законам Азербайджанской Республики.

Услуги системы СО оказываются, кроме отмеченных выше групп потребителей, также и пожилым людям и инвалидам, и в их составе инвалидам детям, несовершеннолетним, лицам без места жительства.

К примеру, СО для определенных социальных групп людей было отражено в Законе АР «О социальном обслуживании пожилых людей и инвалидов»[3].

Как известно, соцобслуживание пожилых граждан и инвалидов является деятельностью по удовлетворению насущных потребностей этих людей в социальных услугах. Эта деятельность включает в себя, как уже отмечалось, объем услуг, предоставляемых пожилым гражданам и инвалидам на дому или в учреждениях СО вне зависимости от форм собственности. Принципы, на основе которых строится деятельность в секторе СО для пожилых граждан и инвалидов, следующие (см. рис.1.5):

Система социального обслуживания в нашей республике динамична. Об этом свидетельствует работа над проектом нового закона, касающегося социального обслуживания в АР. Принятие в перспективе данного законопроекта в этой сфере будет способствовать изменению, дополнению, приостановлению, а также утратившем силу старых норм актов законодательства. Кроме

того, изменения в законодательстве повлекут за собой изменение самой структуры СО, конкретного ассортимента услуг СО, системы учреждений, а также другие необходимые организационные мероприятия.

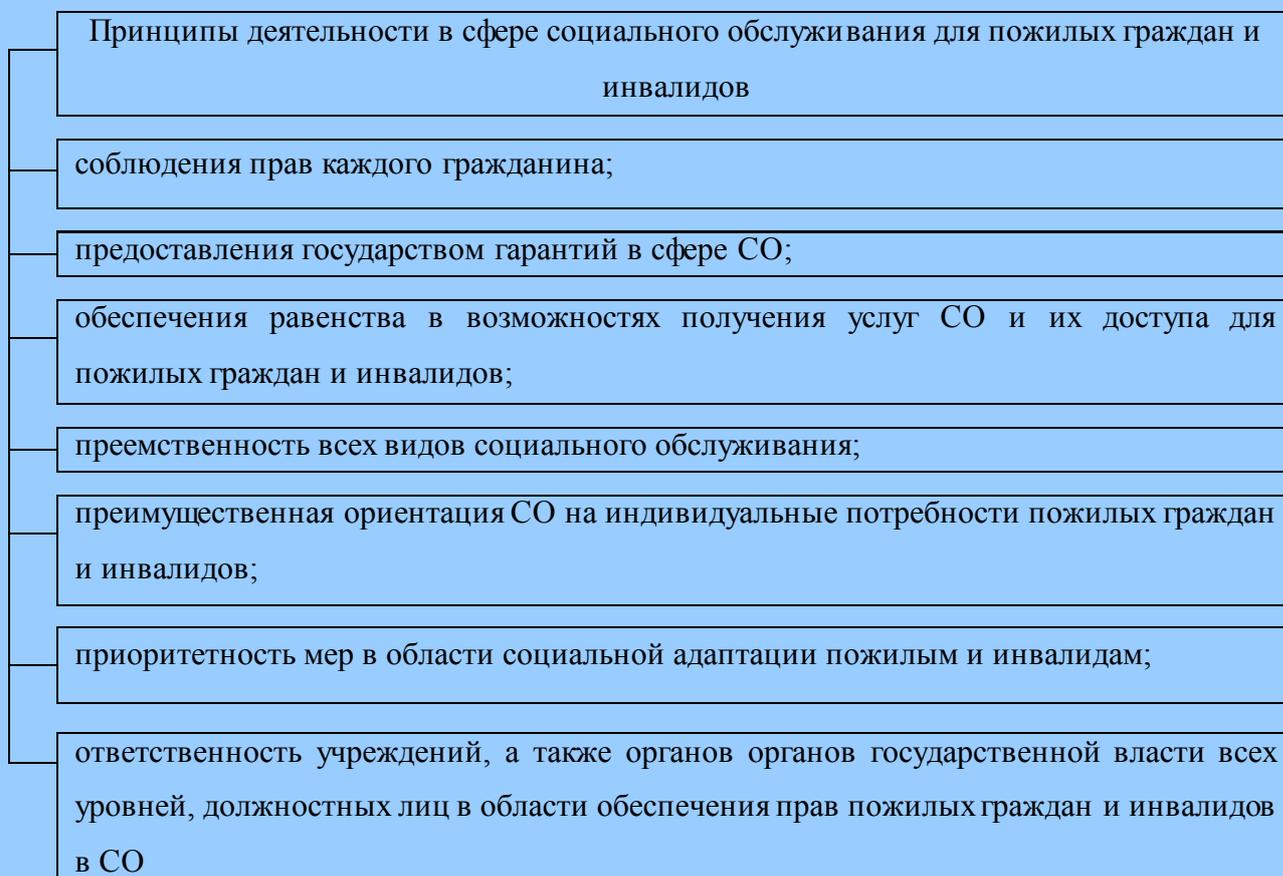


Рисунок 1.5. Принципы СО для граждан пожилого возраста, инвалидов

На наш взгляд, сегодняшние теоретические взгляды [54], подходы (экономические) к организации СО населения, потребности, интересы потребителей услуг социального обслуживания обуславливают изменение определенных положений законодательства в этой сфере. Отметим также, недостаточную разработанность норм по определению деятельности по услугам социального обслуживания в негосударственном секторе.

Кроме указанного, в действующем законодательстве нечетко определены обязанности людей по предоставлению услуг СО, уровень участия членов

семьи в плане расходов на получение услуг этой сферы. По сути, пока не до конца отработаны нормативы по регламентации деятельности по СО людям без определенного места жительства, а также освободившимся из тюремного заключения. Поэтому, нет полной возможности дать надежную оценку кругу функций СО.

Нововведения должны быть направлены на реализацию принципа социальной справедливости, который состоит в обеспечении всем гражданам равноправного доступа к главным услугам бюджета, а также к социальным гарантиям. Как известно, в Конституции провозглашен принцип равенства людей вне зависимости от места проживания. Для реализации этого принципа требуется использование единых для республики, повсеместно, норм финансирования расходов на социальное обслуживание; повышение качества жизни людей из групп риска; расширение ассортимента и повышение качества услуг сферы социального обслуживания, с целью обеспечения свободы выбора людей, которые пользуются услугами СО на бесплатной основе, или субсидируемыми услугами этой сферы.

## ГЛАВА 2. ОРГАНИЗАЦИОННО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ

### 2.1. Организация и нормативно-правовое регулирование сферы социального обслуживания в развитых странах

Перед нашей республикой стоит задача построения развитого социально ориентированного рыночного хозяйства. Решение этой стратегической задачи, помимо других, предполагает исследование опыта других государств в плане правового регулирования социального обслуживания. По нашему мнению, подобное осмысление поможет определению путей повышения эффективности функционирования института СО в Азербайджане.

Необходимость реформ в системе СО республики предопределяет необходимость учета и реализации наиболее удачного и эффективного опыта и примеров из практики функционирования системы социального обслуживания развитых и развивающихся стран.

Конкретно, мы имеем в виду накопленный положительный опыт в области организации, управления, правового регулирования социальной защиты, социальной помощи и социального обслуживания в странах Европы, Северной Америки, Азии. На наш взгляд, для нашей республики это чрезвычайно актуально.

Эта актуальность обусловлена, с одной стороны, большим разнообразием подходов и моделей к системе социального обслуживания, которые были разработаны в этих странах в течение долгого времени, что позволяет учесть положительные моменты и элементы подобного опыта. С другой стороны, во многом эта актуальность обусловлена исторической, культурной и социальной общностью Азербайджана и соседних стран.

Совместное сосуществование с Россией в одном государстве предопределило определенную близость между нашими странами, что, в свою очередь диктует необходимость и важность изучения накопленного этой страной

опыта. В свою очередь, выбор Турции в качестве примера обусловлен тем обстоятельством, что мы, помимо близкого соседства, имеем общие исторические корни. Наша близость как с точки зрения языка, так и религии, а также национального менталитета предопределяет необходимость изучения накопленного этой страной опыта в сфере СО.

В то же время важность исследования европейского опыта обуславливается следующими обстоятельствами. В первую очередь, наиболее богатый опыт организации, управления, совершенствования социальной помощи накоплен именно в европейских странах. Кроме этого, их опыт характеризует разнообразие моделей, подходов к организации СО, существующих в странах Европейского Союза. Это объективно обуславливает возможность использования наиболее эффективных, соответствующих азербайджанской специфике элементов европейских моделей.

Говоря о подходах к организации СО в США, то на их формирование значительное воздействие оказала деятельность национального движения по организации благотворительной деятельности, а также деятельность поселенцев. Эти деятельности отражали противоречия, обусловленные природой социальных проблем и их первичными причинами, которые одни исследователи видели в самом человеке, а другие – в обществе.

Согласно мнению движения поселенцев, с социальными рисками человека можно покончить только на базе реформ, изменяя больную окружающую среду. В то же время, согласно движению за благотворительность, причиной всех социальных проблем является сам гражданин. Поэтому проведение социальных реформ не требуется [40].

По их утверждению, в целях минимального ущерба от социальных проблем обществу необходимо реорганизовывать не себя, а самого человека, индивида, на основе использования психологических, моральных и иных методов воздействия.

Наряду с прочими факторами, модели и подходы к правовому регулированию социального обскуживания в значительной мере зависят и от традиций.

К примеру, индивидуалистические традиции и, наоборот, традиции сотрудничества, предопределили разные системы политики благосостояния в США, а также в Швеции.

Традиционная семейственность и семейно-родственные связи наличествуют в в большом числе систем благосостояния. Но в отдельных развивающихся странах, например, в Индии, Китае, Иране, эти традиции определяют систему социального вспомоществования.

Другой момент. В развитых странах весьма распространены обслуживание престарелых на дому частным образом, социальное обслуживание их в частных стационарах и санаториях. В то же время, подобное навряд ли возможно в странах Азии. В этих странах граждане пожилого возраста высоко авторитетны в родственных связях, и поэтому заботиться о них считается долгом семьи, а не какого-то постороннего лица.

Отметим, что системы организации и правового регулирования СО в любом государстве складывались на базе учета многих факторов. В то же время неоспоримо то, что несмотря на дифференциацию в методах, формах организации и подходах, имеется похожесть и однотипность в решении задач СО.

Фактически на практике, подавляющее большинство стран в страновых моделях СО для большинства граждан используют социальное страхование в случае наступления определенных социальных рисков: болезни, старости, инвалидности и пр., а социальная помощь оказывается, в свою очередь, попавшим в затруднительную жизненную ситуацию людям, малообеспеченным.

Не имеющие доступа (по объективным обстоятельствам) к социальному страхованию категории граждан бывают охвачены системой социальной помощи от государства. В свою очередь, форму пособий по малообеспеченности имеют программы поддержки. Эти пособия дополняют доход получателя (после проверки его средств), если его величина ниже гарантируемого минимума в стране.

Отметим, что пособия на детей нередко выплачиваются кроме социального страхования, а также программ по поддержке доходов у малообеспеченных, так как дети в наибольшей степени являются уязвимой частью населения. В отдельных странах родителям вместо пособий дается право отсрочки от уплаты налогов.

Система, указанная выше, имеет свои недостатки. Она не предоставляет пособия семьям, где безработный отец, и в то же время в этой системе состоятельные семьи, выплачивающие большие налоги, обеспечиваются льготами.

Здесь, лицам, не имеющим дохода, а также не имеющим возможности, в силу личных или каких-то социальных причин, обеспечить себя, социальный минимум гарантируется. К примеру, достигшему пенсионного возраста одинокому человеку, если он не имеет каких-либо доходов, может выдаваться возвращаемая пенсия по возрасту.

Средний размер такой пенсии невелик. К примеру, в Италии ее размеры составляют 10% ВВП на душу населения, в Греции- 10%, в Португалии- 21%. В развитых странах, в зависимости от показателей социально- экономического развития, она выше. К примеру, во Франции, Испании, Бельгии ее величина составляет 30% ВВП на душу, в Люксембурге, Ирландии, Дании, соответственно, 35%, Нидерландах- 40% от ВВП на душу населения[42,45].

Точно так же инвалидам, при абсолютной потере трудоспособности, минимум гарантирован. Причем также различны размеры такого рода пенсионных пособий в разных государствах. Если в Греции это пособие равно 16% душевого ВВП, то в Испании, Великобритании, Термании, Франции- 30%, в Голландии и Ирландии- 40%.

Исходя из задачи оказания помощи семьям с детьми, применяются подходы и практика реализации социальной помощи этой категории. Так, в некоторых странах, например, Бельгии и Франции, выплачиваются пособия на всех детей, вне зависимости от дохода семьи. Естественно, на детей, подпадающих под необходимые условия. В то же время, в Италии, Великобритании, ФРГ, для детей с семейным доходом ниже определенного уровня

предусматриваются семейные дополнительные пособия.

Вместе с предыдущими подходами, обсуждаются возможности действий, когда выплата семейных пособий ставится в полнейшую зависимость от доходов семьи. Семейные пособия платят до достижения ребенком необходимого (определенного) возраста. Этот возраст различен. Например, в ФРГ и Голландии он до 27 лет. Во всех государствах ЕС предусматриваются дополнительные пособия детей у одиноких родителей или повышенные нормы пособий.

В большинстве восточноевропейских стран можно видеть закономерность к упрощению сферы социальной помощи. Происходит замещение нескольких пособий одним, с увязкой их выплат с уровнем материальной обеспеченности семьи. Также прослеживается закономерность сокращения периода (страхового) получения безработными пособия.

Пособие составляет в среднем от 50% до 60% зарплаты. Пособие выплачивается в течение определенного периода. В Чехии этот период составляет 6 месяцев, а в Венгрии - 2 года. Только по истечении периода выплаты пособия безработные имели право получить социальную помощь для безработного. Здесь также по странам имеется различие по странам. В Румынии пособие составляет 40%, а в Болгарии и Венгрии - 50%. Естественно, подобная практика ведет к росту нагрузки на бюджет.

Социальная помощь в Германии предоставляется гражданам, которые не могут заработать на то, чтобы обеспечить достаточный уровень существования, или же профинансировать этот уровень за собственный счет, или же по вытекающему из сферы соцстраха праву. Помощь подобного рода бывает предоставлена либо в виде помощи для поддержания жизни либо в виде помощи в особом бедственном положении. При этом получатель помощи доказывает свою нуждаемость. Эта помощь финансируется из бюджета, налоговых платежей. К примеру, в 2015 году расходы на социальные цели составили 34,7% ВВП, в то время, как расходы на социальную помощь 1,5% ВВП.

Для нашего исследования представляется важным рассмотреть европейскую (консервативная) и американскую (либеральная) систему социальной

помощи, на примере США и Франции.

Система социального обслуживания Франции в целом, охватывает широкий круг населения, т.к. распространяется на всех постоянно проживающих в этом государстве граждан, причем, вне зависимости от их гражданства. Во-первых, социальной помощью охватываются граждане, которым их неудовлетворительное экономическое положение, которое контролируется в каждом конкретном случае отдельно, не дает возможности для удовлетворения базовых потребностей.

Во-вторых, порядок оказания материальной поддержки требует, чтобы неимущий был в особом состоянии, в частности, по возрасту, здоровью, инвалидности, которое может предоставлять право на подобную форму помощи. При этом, выявление факторов, обуславливающих предоставление разных видов этой помощи, является в достаточной степени гибким, чтобы охватить большинство граждан, которые находятся в трудном положении.

Помимо этого, лиц, которые не охвачены системой социальной помощи официально, обычно включают в сферу благотворительной деятельности специальных центров социальных акций, которые действуют в каждой общине.

Координационным органом, которые организует социальную помощь, являются департаменты - своего рода дирекции по делам социальной сферы и санитарии. Они осуществляют стандартизацию социальной помощи, проводят лицензирование различных благотворительных, частных учреждений. Ими устанавливаются ставки, нормы и тарифы для организаций социальной помощи.

На совершенно другой основе построена система социального обслуживания США. В этой стране социальная помощь от государства финансируется не из госбюджета, а на базе предварительно уплаченных страховых взносов. В качестве критерия получения социальной помощи выступает малообеспеченность. Точное количество программ социальной помощи в этом государстве установить трудно, потому, что среди них есть муниципальные, федеральные, а также федерально – штатные.

Любой нуждающийся в соцпомощи имеет право получить эту помощь сразу по нескольким программам. Это муниципальное жилье, плюс медицинская помощь «Мэдикейр», плюс продуктовые талоны. Это, конечно, позволяет достаточно полно и гибко учесть потребности различных категорий клиентов, В то же время, подобная деятельность способствует злоупотреблениям клиентов, а также ошибкам при начислении пособий со стороны социальных работников.

Отметим, что государственная система социального обслуживания в этом государстве развивалась снизу вверх. Инициатором деятельности в этой области были власти штатов, а не федеральное правительство. Штаты уже в 1920-е годы стали выделять на помощь нуждающимся определенные средства, создавать официальные организации по социальному обслуживанию.

Общенациональной единой системы социальной защиты, социального обслуживания в США не существует. Она образуется на базе социальных программ разного рода. На федеральном уровне ими управляют различные министерство здравоохранения и социальной службы, жилищного строительства и городского развития, труда, сельского хозяйства, образования, другие ведомства.

По различным каналам этих программ, малоимущие граждане получают денежное пособие, субсидируемое жилище, продовольственную помощь, помощь для учебы в ВУЗах и др. Основными программами помощи ведают муниципалитеты и штаты. Они вправе решать задачи предоставления пособий, с условием, что получатели пособий обязательно трудоустраются.

Отметим, что для получения социальной помощи, в программах вспомоществования семей с детьми с физическими недостатками (зависимыми детьми) требуют обязательную безвозмездную работу.

Для того, чтобы иметь более полное представление о направлениях и категориях получателей системы соцобслуживания, рассмотрим своеобразный срез наиболее важных социальных программ системы, которые играют значительную роль в поддержке уязвимых слоев населения. Это программы

муниципального уровня, уровня штатов, федерального уровня, совместные программы.

- помощь малообеспеченным семьям с детьми;

- программа продовольственных талонов, которая позволяет получать в обычных магазинах определенный перечень продуктов; Эта программа охватывает 18 млн. чел., финансирование 11 млрд. долл. в год.

- программа школьных завтраков. Ежедневное бесплатное одноразовое питание школьников из малообеспеченных семей (охват около 24 млн. чел., финансирование 3 млрд. долл. в год;

- продовольственная помощь (специальная). Она предоставляется матерям с детьми до 1 г., а также беременным женщинам;

- федеральная помощь бездомным гражданам (охват 2 млн. чел.). Представляет собой организацию мест пребывания ночью бездомных в муниципальных образованиях ;

- помощь в получении дополнительного дохода – для инвалидов и престарелых, не получающих пособия по социальному страхованию и пенсию (более 4 млн. чел.);

- создание территориальных центров здоровья в регионах, с нехваткой больничных коек и врачебного персонала;

- жилищная помощь – ремонт жилья, пособия по оплате жилья, субсидирование нового жилища для малообеспеченных (объем финансирования достигает 27, 1 млрд. долл. в год.);

- программа помощи в получении образования. Программа позволяет школьникам посещать бесплатно школы, а студентам иметь беспроцентные займы для оплаты учебы;

- программа юридической помощи. Программа обеспечивает бесплатную правовую помощь со стороны юристов;

- муниципальные программы развития коммунальных услуг. Программа предполагает помощь престарелым и инвалидам по месту жительства (оплата газа, отопления и пр. [45,53].

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

Одной из положительных особенностей социального обслуживания в США является наличие социальных маркетов и социальных столовых. При обращении граждан за социальной помощью в соответствующие органы, вначале определяется, в чем они нуждаются. После этого ему выдается купон, на который он может приобрести в социальных маркетах товары первой необходимости в пределах определенной суммы.

Необходимо отметить, что в этих маркетах не продаются спиртное и табачные изделия. К тому же, цены в социальных маркетах относительно низкие. Обратившемуся лицу могут выдаваться также и продуктовые купоны, на которые гражданин обеспечивается трехразовым бесплатным питанием ежедневно.

Применение данных методов рассчитано на более эффективное использование гражданами предоставляемой им социальной помощи. Полагаем, что применение в нашей стране практики социальных маркетов и социальных столовых было бы положительным.

В рамках международной практики привлекает внимание Швеция. Хотя в этой стране социальным обслуживанием на государственном уровне занимается организация под названием “Socialstyrelsen”, социальное обслуживание производится муниципалитетами. Вообще, социальную работу в Швеции можно описать следующим образом:

- муниципалитеты обязаны оказывать помощь гражданам во всем
- женщинам после родов предоставляется годичный оплачиваемый отпуск
- государство предоставляет помощь семьям с детьми
- государство обязано принять меры к улучшению социально-

экономического положения каждого гражданина

- бесплатные услуги здравоохранения и образования
- страхование граждан от безработицы
- государство должно обеспечить интеграцию беженцев в общество.

Многие университеты во главе со Стокгольмским Университетом, дают образование по социальному обслуживанию-социальным услугам.

Как отмечено выше, почти вся работа по социальному обслуживанию выполняется муниципалитетами. Государство же осуществляет только надзорные функции и финансирует по мере необходимости проекты в этой области. Виды и формы осуществляемых муниципалитетами социального обслуживания отражены в Законе «О социальном обслуживании».

Социальное обслуживание в Швеции опирается в основном на две базовые отрасли: защита индивида и семьи, а также защита пожилых и инвалидов. Социальное обслуживание оказывается также детям, молодым, женщинам, с психологическими проблемами, людям, подвергнувшимся насилию.

Услуги могут быть в форме консультаций, моральной поддержки, ухода и лечения, социальной помощи, психологической помощи. Социальное обслуживание, оказываемое инвалидам и лицам, нуждающимся в особом уходе, регулируется дополнительными законами. Социальным обслуживанием в течение года пользуются примерно 470-500 тыс. человек [37,45].

В сфере социальных услуг Швеции, прекрасным образцом для всех стран является способность обеспечить обучение в школе, наравне со здоровыми детьми, и детей-инвалидов. Для детей-инвалидов в школах созданы специальные классы, в результате чего они не изолированы от общества. Это облегчает в дальнейшем их интеграцию в общество.

Считаем, опыт Швеции по оказанию муниципалитетами социальных услуг широкого профиля на высоком уровне и обучение детей-инвалидов в одной школе со здоровыми детьми является прекрасным примером для всех стран мира, в том числе и для нас.

## 2.2. Правовое регулирование сферы социального обслуживания в Турции и России

Следующая страна, опыт которой заслуживает внимания – это Турецкая Республика. Возросшая значимость социального обслуживания вызвала к жизни необходимость создания научного центра, действующего в данной сфере. И в 1959-м году правительство приняло решение о создании Института социального обслуживания. На основе этого решения в 1961-м году была создана Академия социального обслуживания. Выпускникам Академии вручались дипломы «специалиста по социальному обслуживанию».

Развитие социального обслуживания в Турции началось с реализации мер под названием «Планы развития в социальных областях». Особое значение в этих планах по развитию придавалось социальному обслуживанию. С 1961-го по 2003г. было реализовано 8 планов развития.

Структура функционирующих в Турции учреждений, предприятий и организаций выглядит в основном как на рисунке 2.2.1

Как видно из рисунка 2.2.1, организации, оказывающие социальные услуги в Турции, обладают различными формами собственности. Притом, что во многих странах социальным обслуживанием занимаются или государственные органы, или муниципалитеты, в Турции этим занимаются одновременно 4 различные структуры.

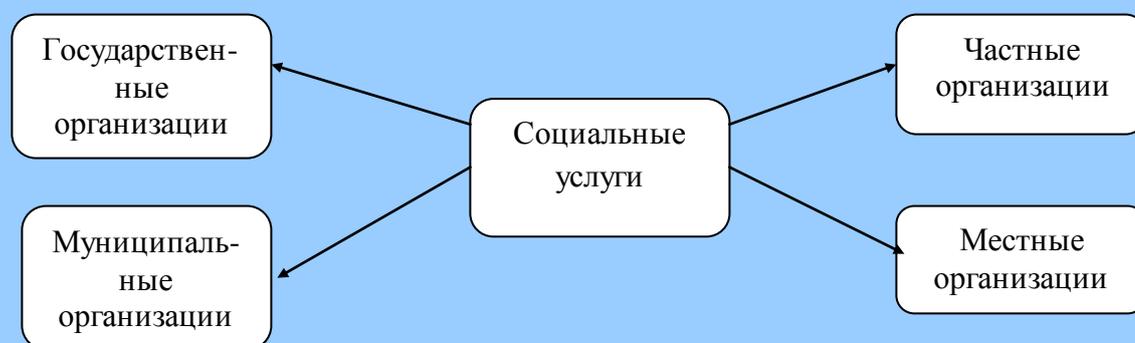


Рисунок 2.1. Структура функционирующих в Турции социальных организаций

При более детальном рассмотрении структуры организаций, занимающихся социальным обслуживанием в Турции, выясняется, что доля государственных организаций составляет 35,5%, муниципальных – 25,7%, местных предприятий – 22,9%, а частных организаций – 15,1%. (рис. 2.2.2)

По нашему мнению, положительным фактором является то, что в Турецкой Республике высока роль муниципальных организаций, действующих в области социального обслуживания. Эти показатели, можно сказать, аналогичны показателям развитых европейских стран. Наличие частных организаций в данной сфере также свидетельствует о высоком уровне социального обслуживания в этой стране. Поскольку эта отрасль не столь прибыльна, она не так привлекательна для многих бизнесменов. Однако государство, создав в этой отрасли льготные и выгодные для бизнеса условия, способствовало тому, что частный сектор достиг здесь весьма значительного уровня.



Рисунок 2.2. Отраслевая структура предприятий, функционирующих в сфере социального обслуживания Турции

Источник: подготовлено на основе данных статистической службы Турецкой Республики [76].

Как видно из названия, предприятия социального обслуживания,

действующие в частном секторе, в отличие от прочих, созданы для получения прибыли. Т.е., взамен социальных услуг, оказываемых определенным слоям населения, эти структуры получают соответствующую материальную компенсацию. Например, к таковым можно отнести предприятия специального обслуживания стариков, детей и других нуждающихся в особом уходе лиц, детские сады, центры дневного пребывания, центры реабилитации инвалидов, центры психологической помощи.

Поскольку в частном секторе услуги платные, качество оказываемых тут услуг также на высоком уровне. По этой причине, из года в год растет число центров, предприятий и организаций сферы социального обслуживания, оказывающих частные услуги. Население получает в таких центрах более удобные и качественные услуги, чем в государственных предприятиях. Государство же предоставляет различные стимулирующие льготы с целью увеличения числа функционирующих в этой сфере частных организаций.

Организации социального обслуживания, подчиненные местным органам управления – это структуры по социальному обслуживанию, подчиненные местным отделениям министерств и муниципалитетам. Предприятиями социального обслуживания, находящимися в подчинении муниципалитетов, являются: детские сады и центры дневного пребывания, детские дома, центры по оказанию помощи детям, проживающим вне дома и принуждаемым к работам, молодежные центры, интеллектуальные, развлекательные и спортивные центры для организации досуга молодых людей, дома престарелых, центры помощи пожилым, центры реабилитации пожилых людей, семейные консультации, центры-приюты для женщин, центры помощи страдающим от внутрисемейных конфликтов, дома для пропитания малоимущих, реабилитационные центры для страдающих от вредных пристрастий и привычек, временные приюты для брошенных и лиц без пристанища, реабилитационные центры для инвалидов, социально-бытовые услуги на дому, центры вспомоществования малоимущим, центры по предоставлению помощи продуктами, одеждой и в других натуральных формах, центры

психологической помощи, центры по оказанию помощи пострадавшим во время стихийных бедствий, центры социально-медицинской помощи.

Другим видом функционирующих в Турецкой Республике организаций сферы социального обслуживания-социальных услуг являются негосударственные организации (НГО) [71,74,77,78].

Одной из форм функционирования НГО в сфере социального обслуживания Турции являются фонды - Фонды являются одной из форм функционирования НГО в сфере социального обслуживания Турции. Деятельность функционирующих в Турции фондов регулируется принятым в 1938г. «Законом о фондах». Фонды все еще играют существенную роль в установлении социальной справедливости, разрешении социальных проблем и оказании социальных услуг. По данным за 2013 г., число действующих в Турции фондов превышает 5000. Действующие в Турции фонды подразделяются на 4 категории. Это: специальные фонды – они созданы целевым назначением состоятельными людьми и семьями; общественные фонды – созданы с участием различных слоев общества для определенных целей; организационные фонды – создаются фирмами, которые отчисляют часть своей прибыли для поддержания их деятельности; государственные фонды – организованы на основании закона Национальным Собранием и функционируют за счет средств Госбюджета.

Другой формой негосударственных организаций являются объединения по защите прав работающих. В Турции такие организации создаются работниками и предпринимателями, с целью защиты и совершенствования социальных и экономических прав работников. Первый закон об объединениях был принят в 1946 г. Последние дополнения и изменения этого закона были произведены в 1983 г. Действующие в настоящий момент в Турции объединениями являются: «Турк-Иш» (Объединенная Рабочая Конфедерация Турции), Объединенная Конфедерация Предпринимателей Турции (ОКПТ), «Хагг-Иш» (Объединенная Рабочая Конфедерация Справедливости Турции).

Другой действующей в Турции негосударственной организацией являются Профессиональные союзы. Они функционируют в виде объединений

и обществ. Создаются законом и действуют с целью защиты общественных интересов в различных отраслях. Профессиональные союзы подразделяются на объединения и кружки. Членство в объединениях обязательное, в кружках добровольное. Профессиональные союзы являются структурой, защищающей права работников и оказывающей им материальную и моральную поддержку. Они осуществляют свою деятельность за счет взносов своих членов и пожертвований предпринимателей.

Последней из действующих в Турции в сфере социального обслуживания НГО является «Общество Красного Полумесяца».

До 1980-го года существующими в обществе проблемами бедности занималось, можно сказать, исключительно государство. С 1987года в активную борьбу с бедностью, наряду с государственными органами, включились и негосударственные организации. Главными целями действующих негосударственных организаций по борьбе с бедностью в Турции являются: защита и поддержка малоимущих на социально-экономическом уровне; идентификация нуждающихся в социальной помощи и социальном обслуживании; оказание социальной помощи и социальное обслуживание нуждающимся в специфическом уходе (инвалидам, пожилым, больным); наряду с материальной поддержкой, оказание психо-социальной помощи, профессиональное обучение, техническое и медицинское обслуживание; обеспечение эффективности реализуемых в социальной сфере различных программ социальной помощи и социального обслуживания, программ повышения жизненного уровня малоимущих; расширение борьбы с бедностью в проводимой социальной политике на все регионы страны равномерным и справедливым образом.

Наиболее крупными организациями в сфере социального обслуживания Турецкой Республике являются государственные организации. Сведения об этих организациях отражены нижеследующей схемой (рис. 2.3).

Несмотря на то, многие центральные органы оказывают социальную помощь в Турции, основным ведомством, действующей в этой сфере, является Министерство Семьи и Социальной Политики. Рассмотрим деятельность

подразделений этого министерства более детально.

- Главное управление семьи и общественного обслуживания
- Главное управление детского обслуживания
- Главное управление обслуживания инвалидов и старого населения
- Главное управление по правам женщин
- Главное управление социальной помощи
- Управление семей шехидов и ветеранов

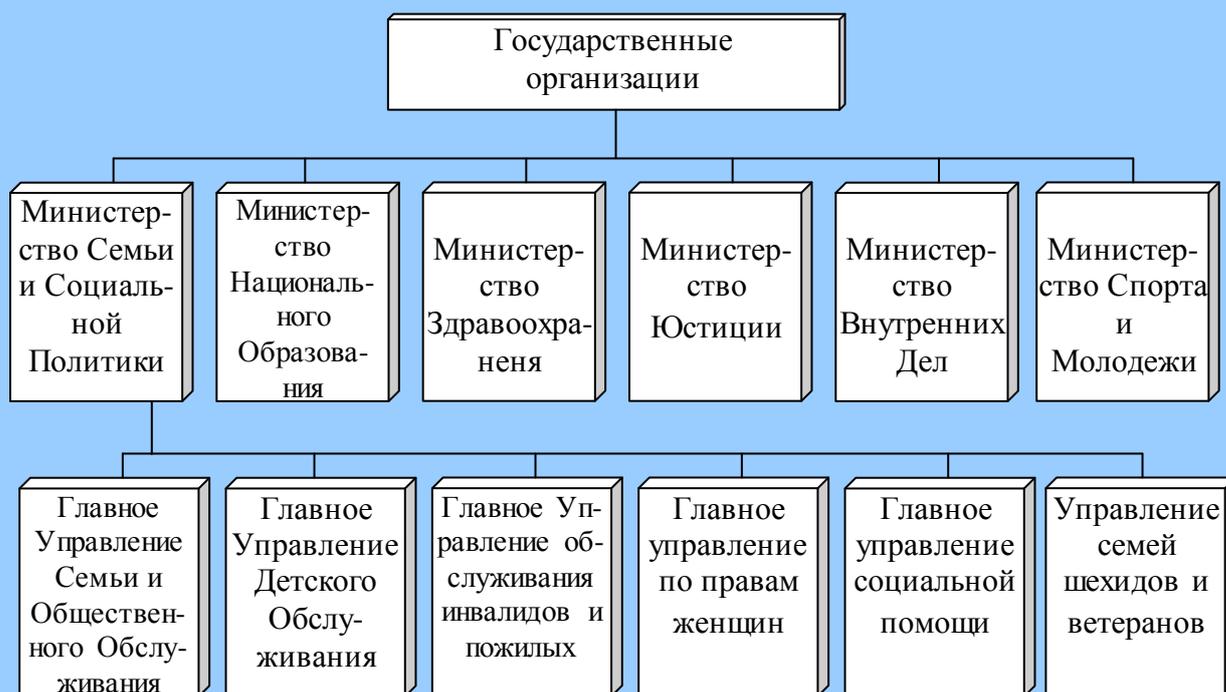


Рисунок 2.3. Схематичное представление наиболее крупных организаций, действующих в социальной сфере Турецкой Республики

Одной из главных причин успешного развития в Турции социального обслуживания на высоком уровне является наличие большого количества высших учебных заведений по социальному обслуживанию. Так, в большинстве университетов существуют специальности по социальному обслуживанию. Хотя в 1961 году эта специальность начала преподаваться на уровне бакалавриата, сейчас в Турции есть специалисты на уровне доктора философии и доктора наук по социальному обслуживанию.

Одной из позитивных особенностей существующей системы социального

обслуживания в Турции является то, что им охвачены все слои общества. Это дети, молодежь, пожилые, малоимущие, инвалиды, одинокие, брошенные, осужденные, солдаты, семьи и др. Изменения в законодательной базе социального обслуживания и проведенные реформы способствовали росту числа пользователей услуг. К примеру, социальное обслуживание детей, пожилых и инвалидов существует во многих странах мира, однако для остальных категорий – только в развитых странах.

Еще одна положительная особенность социального обслуживания в Турции заключается в том, что активную деятельность в этой сфере проявляют муниципалитеты. При рассмотрении второй диаграммы можно заметить высокоактивную деятельность муниципалитетов в этой области. Одной социальных услуг муниципалитетами является многообразие видов обслуживания. Т.е., муниципалитеты оказывают разные виды услуг разным категориям населения. Деятельность муниципалитетов значительно снижает нагрузку государства в этой сфере.

Широкое распространение в Турции социального обслуживания и охват им практически всех категорий общества исходит из древних традиций государственности. Исторически сложилось так, что Османская империя на протяжении долгих веков правила обширными территориями, в том числе и в Европе, где проживали представители разных культур. Туркам удалось перенять многие положительные культурные особенности этих народов и внедрить их в повседневной жизни. Принадлежность турков к исламской религии также в значительной степени способствовала развитию в социальной сфере. Оказание помощи людям, в особенности, больным, неимущим, сиротам, вдовам, инвалидам, всем нуждающимся считается благочестивым делом. Милостыня, фитре и закят-благотворительность играли роль своего рода фондов для святых деяний.

В проводимой Турцией социальной политике есть области, где им не удалось добиться значительных успехов. К ним относятся эксплуатация детского труда, предотвращение физической и сексуальной эксплуатации

бездомных детей. Несмотря на совместную борьбу государственных и негосударственных организаций в этой области, пока не достигнуто сколь-нибудь значимого положительного результата. Другим проблемным полем в области социального обслуживания является рост внутрисемейных конфликтов. Несмотря на претворение в жизнь ряда просветительских проектов, создание центров психологической поддержки, проблему не удается решить, наоборот, изо дня в день растет число женщин и детей, становящихся жертвами внутрисемейных конфликтов. Очевидна недоработка в этих двух упомянутых направлениях социальной политики.

Как отмечалось выше, Турция во многом очень близка нам, по менталитету, религии, языку и пр. показателям. Учитывая данное обстоятельство, можно предположить, что применение у нас турецкого опыта социального обслуживания может быть весьма успешным. Главной положительной особенностью социального обслуживания этой страны является то, что муниципальные, частные, негосударственные организации и государственные структуры взаимодействуют как единая система. И эта система способна оказать помощь всем слоям общества.

Следующей страной, заслуживающей внимания в рамках международного опыта социального обслуживания, является Российская Федерация. Правовая база социального обслуживания в России была создана принятым 15 октября 1995г. Законом «Социального обслуживания населения». Главной целью принятия Закона было улучшение благосостояния населения, оказание всех видов поддержки нуждающимся, адаптация людей в обществе, выработка в людях, находящихся в трудной жизненной ситуации, веры в свои возможности. Для этого предусматривается их социально-бытовое обслуживание, оказание таким категориям людей медицинской, психологической, педагогической и социальной поддержки.

Основу организаций социального обслуживания в России составляют государственные предприятия. При этом муниципалитеты и негосударственные организации также оказывают социальные услуги населению. Негосударствен-

ные организации в основном осуществляют государственные проекты в этой области. Есть также проекты социального обслуживания, финансируемые за счет зарубежных грантов, однако они составляют лишь малую часть от общего числа проектов. Хотя оказание социальных услуг муниципалитетами разрешено законом, и проведена определенная работа в этой области, в целом их деятельность не находится на должном уровне.

Согласно федеральному закону, население имеет право на существующее социальное обслуживание. Любой гражданин имеет право обращаться по поводу социального обслуживания и получать информацию о них. Гражданин может обратиться сам лично или посредством близких людей, а также через ассоциации и общества. На основании международных конвенций, к которым присоединилась Россия, иностранцы и лица без гражданства также имеют право пользоваться предоставляемыми социальными услугами.

Людам, попавшим в трудную жизненную ситуацию, социальная помощь может оказываться в натуральной форме - продуктами, одеждой, материально. Инвалидам обеспечивается реабилитация, оказание социальной помощи в центрах дневного пребывания и стационарах. Для детей, потерявших родителей, беспризорных детей, бродяжничающих лиц без определенного места жительства, лиц, подвергнувшихся психологическому и физическому насилию, создаются приюты временного пребывания. Проживающим в этих местах оказывается медицинская и юридическая помощь, они обеспечиваются ежедневным пропитанием и предметами первой необходимости.

Существующие в России социальные услуги выполняют следующие функции:

- функции социальной помощи;
- консультативные функции;
- функции социальной реабилитации;
- функции определения степени социальной нуждаемости;
- функции помощи пострадавшим от стихийных бедствий.

Как отмечалось выше, социальное обслуживание в России стало

формироваться с 1995-го года. За короткое время России удалось добиться определенных успехов. Именно поэтому наш закон о социальном обслуживании был подготовлен на основе закона этой страны.

### 2.3. Современное состояние административно-правового регулирования сферы социального обслуживания в Азербайджане

Эффективно и целенаправленно реализовывать государственную политику в социальном обслуживании можно лишь на базе качественной емкой нормативно- правовой базе в этой системе, законами и нормативами, предопределяющими ее успешное функционирование, а также надежную финансовую базу.

На наш взгляд, государство играет свою весомую роль среди субъектов социального обслуживания. Сообразуясь со своими функциями государство обязано формировать социальную, общественную жизнь. Наряду с этим, с одной стороны, государство должно реализовывать собственную социальную политику, а с другой, осуществлять сверхзадачу взаимоувязки социальных потребностей, а также интересов всех социальных слоев общества.

Отметим, также, что управление обществом осуществляется именно государством. Именно этому субъекту принадлежит право регулирования социальной жизни законодательными актами. Поэтому, отсюда определяется суть государственной политики в сфере социального обслуживания в правовом поле Азербайджанской Республики.

Важным обстоятельством является также то, что законодательные условия поддержки и функционирования системы социального обслуживания диктуются соответствующими международными правовыми актами.

В системе социального обслуживания к международным нормативно- правовым актам относятся:

- Соответствующие пункты Устава ЮНЕСКО, Устава ООН, Всеобщей

Декларации Прав Человека (п.п.22- 25, 27,28), Международного Пакта о социальных, экономических, культурных правах за 1966г. (ст.5, 6);

- Рекомендации международных организаций о стандартизации статистики финансирования государством деятельности в области социального обслуживания.

Система соцобслуживания сегодня в Азербайджанском государстве регулируется на базе значительного числа законов. Полномочия в этой сфере распределены по соответствующим инстанциям. Установленные законами услуги социального обслуживания, оказываются, в первую очередь, лицам, находящимся в затруднительном положении, трудной жизненной ситуации.

Национальным законодательством Азербайджана закрепляется широкий круг обязательств государства в сфере социального обслуживания (см. рис.2.4).

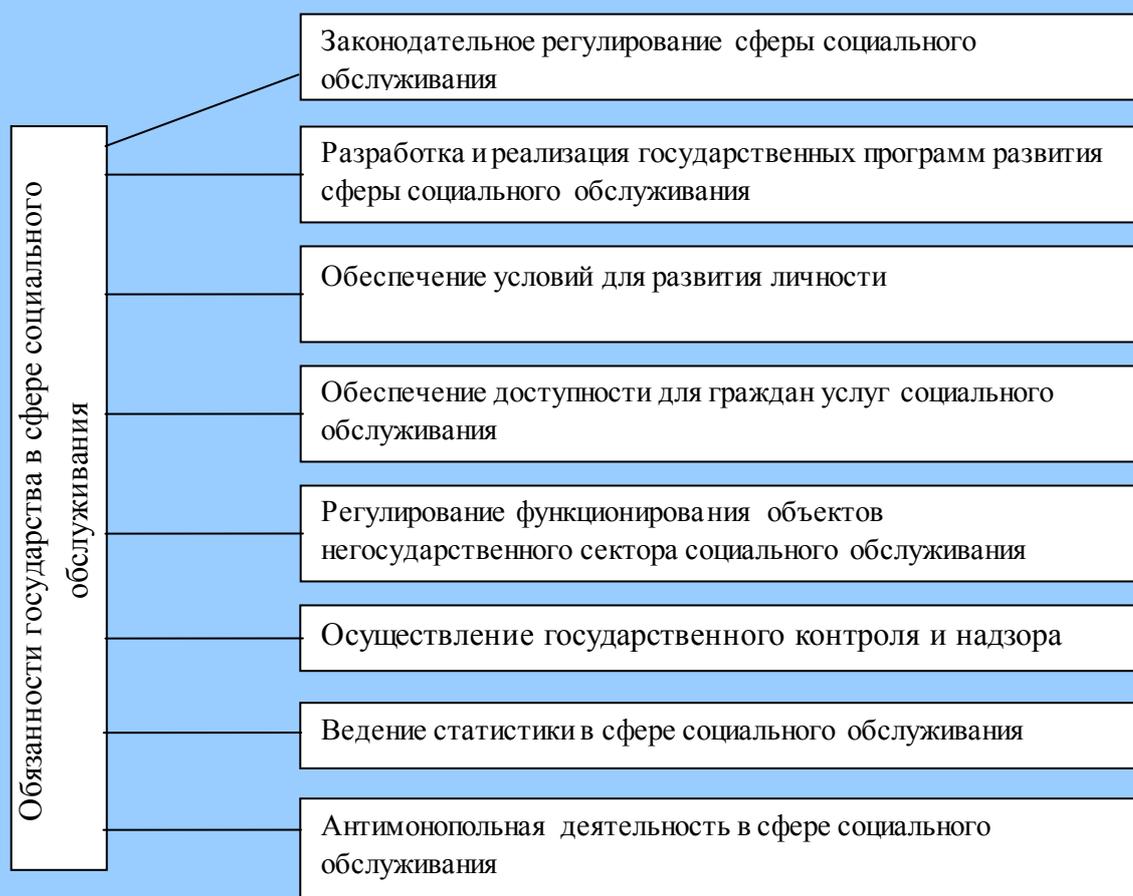


Рисунок 2.4. Обязанности азербайджанского государства в сфере социального обслуживания

Под понятием «юридическая база социального обслуживания» в первую очередь имеется в виду Закон Азербайджанской Республики «О социальном обслуживании». Этот Закон принят 30.12.2011 г., в связи с этим принятый 22 июня 2001г. Закон Азербайджанской Республики «О социально-бытовом обслуживании лиц пожилого возраста» признан утратившим силу. Закон о социальном обслуживании является первым в данной сфере. Так, до принятия его под социальным обслуживанием понимались только социально-бытовые услуги, оказываемые лицам пожилого возраста. Но такие услуги являются только одним из видов социального обслуживания.

В законе о социальном обслуживании определены главные цели социального обслуживания, круг охвата им, организация социального обслуживания лиц, попавших в трудную жизненную ситуацию, основные принципы государственной политики в области социального обслуживания, задачи государства в этой области, субъекты, оказывающие социальные услуги, формы и виды социальных услуг, финансирование социального обслуживания, плата за социальное обслуживание.

Главной целью Закона о социальном обслуживании является обеспечение социальным обслуживанием нуждающихся в случае возникновения трудной жизненной ситуации, предоставление услуг в объеме не менее гарантированного, контроль и оценка качества услуг.

Основные принципы государственной политики в области социального обслуживания таковы: соблюдение прав и свобод личности, гуманизм, добровольность, конфиденциальность, толерантность, адресность, справедливость, доступность, недопущение дискриминации и стигматизации, обеспечение равных возможностей социального обслуживания лиц (семей), находящихся в трудной жизненной ситуации, социальная интеграция и улучшение качества жизни.

В законе о социальном обслуживании нашли свое отражение обоснованность тяжелой жизненной ситуации личности, права и обязанности личности (семьи) в трудной жизненной ситуации, правила оценки и определения

потребности в социальном обслуживании, порядок вынесения решения о взятии личности (семьи) на социальное обслуживание и отказе в этом, порядок размещения личности (семьи), находящейся в трудной жизненной ситуации, в предприятиях социального обслуживания. Также указаны семь видов социальных услуг: социальные бытовые услуги, социальные медицинские услуги, социальные психологические услуги, социальные педагогические услуги, социальные юридические услуги, паллиативные услуги.

Формы социального обслуживания в законодательном порядке подразделяются на четыре части: социальное обслуживание на дому, полустационарное социальное обслуживание, стационарное социальное обслуживание и социальная консультативная помощь.

Социальное обслуживание производится в определенном законодательством Азербайджанской Республики порядке за счет средств госбюджета, за счет средств, полученных за платные социальные услуги, пожертвований юридических и физических лиц, грантов, а также может финансироваться из других предусмотренных законодательством источников. Закон позволяет оказание социальных услуг и другим предприятиям наравне с государственными организациями. Так, согласно законодательству, государственные заказы в области социального обслуживания могут быть предоставлены соответствующими органами исполнительной власти в установленном порядке физическим и юридическим лицам, в т.ч., негосударственным организациям. Привлечение добровольцев в сферу социального обслуживания также регулируется соответствующим законодательством Азербайджанской Республики. Контроль над оказываемыми социальными услугами осуществляется также соответствующими органами исполнительной власти.

Еще одним законом в сфере социального обслуживания является принятый 28 июня 2005г. Закон Азербайджанской Республики «О борьбе с торговлей людьми». Закон определяет юридические и организационные основы борьбы с торговлей людьми, профилактики торговли людьми, а также правовое состояние жертв торговли людьми, регулирует вопросы защиты и оказания помощи

жертвам торговли людьми. Главными целями Закона о борьбе с торговлей людьми являются: выявление причин и условий для торговли людьми и их устранение, снижение риска превращения людей в жертв торговли людьми, восстановление прав жертв торговли людьми и их социальная реабилитация, защита личности и общества от торговли людьми в любых формах, выявление фактов, предотвращение и устранение результатов торговли людьми.

В Законе «О борьбе с торговлей людьми» отражена система мер профилактики торговли людьми. Здесь предусматривается разработка и реализация программ, направленных на решение социальных проблем, создающих условия для торговли людьми, усиление юридической и социальной защиты женщин и детей, привлечение жертв торговли людьми к общественно-полезной деятельности, обеспечение их занятости, стимулирование работодателей для приема на работу жертв торговли людьми, организация просветительских и пропагандистских работ среди потенциальных жертв торговли людьми, информирование их о возможных опасностях, мерах защиты, обеспечиваемых государством, создание системы социальных, юридических, педагогических и прочих мер для устранения причин и условий возникновения детской беспризорности и одиночества, выявление уклоняющихся от обучения детей, принятие мер для воспитания таких детей и получения ими образования, разработка и реализация специальных программ в образовательных учреждениях, детских домах, школах-интернатах, прочих организациях и предприятиях по профилактике беспризорности и нарушений прав несовершеннолетних. Физические и юридические лица несут ответственность за нарушение этого Закона в предусмотренном законодательством Азербайджанской Республики порядке.

Одним из законов в сфере социального обслуживания является Закон Азербайджанской Республики «О предотвращении бытового насилия». Этот Закон определяет и регулирует мероприятия по предотвращению насилия со злоупотреблением родственными связями или совместного проживания ныне или ранее, устранение возникших и предотвращение возможных негативных

юридических, медицинских и социальных последствий, социальную защиту и обеспечение юридической помощью пострадавших в результате бытового насилия, осуществляемые меры по устранению причин бытового насилия. В Законе также нашли свое отражение общие положения, порядок рассмотрения жалоб о бытовом насилии, меры по предотвращению бытового насилия.

В Законе указаны также разного рода меры по предотвращению бытового насилия. Эти меры состоят из действий юридического, социального и упреждающего характера. К действиям по предотвращению бытового насилия социального характера относятся: организация социальной защиты пострадавших от бытового насилия, оказание помощи в получении необходимых документов или предусмотренных законодательством пособий, помощь пострадавшим для продолжения образования, в трудоустройстве и овладении новыми профессиями, оказание медицинской и психологической помощи. Лицами, подпадающими под действие данного Закона, являются: близкие родственники-члены семьи, а также совместно проживающие родственники; бывшие супруги, проживающие после расторжения брака совместно или раздельно; физические лица, являющиеся опекунами или попечителями, также находящиеся в опекунстве или под попечительством; супруги, проживающие совместно без оформления законного брака, а также их близкие родственники, проживающие с ними совместно. В Законе нашло также отражение создание банка данных о бытовом насилии.

Закон Азербайджанской Республики «Об адресной социальной помощи» является одним из законов в области социального обслуживания [6]. Закон отражает цели и принципы оказания государственной адресной социальной поддержки, содержит юридические основания для его применения и регулирует возникающие в данной сфере отношения. Главной целью создания законодательной базы об адресной государственной социальной помощи является обеспечение социальной защиты малообеспеченных семей. Социальная помощь базируется на трех основных принципах: адресность, справедливость и равенство. В Законе нашли свое отражение также вопросы обращения за

получением социальной помощи, его назначения, предоставления или отказа в предоставлении, сумма социальной помощи, сроки назначения социальной помощи, лица в составе семьи, не учитываемые при получении социальной помощи, вопросы пересмотра права на получение социальной помощи и вопросы ответственности за нарушение этого Закона.

Относящийся к данной сфере Закон Азербайджанской Республики «О социальных пособиях» имеет особое значение. Этот Закон определяет юридические основания для назначения и выплаты социального пособия, регулирует возникающие в данной сфере отношения. В Законе нашли свое отражение такие вопросы, как: лица, обладающие правом на получение социального пособия, виды пособий, право выбора вида пособия, финансовые источники пособий, условия назначения пособий, сумма пособия, сроки назначения пособий, правила назначения и выплаты пособий, приостановление выплаты пособий и вопросы ответственности за нарушение данного Закона. Согласно Закону, источниками социальных пособий являются Государственный бюджет Азербайджанской Республики и средства Государственного Фонда Социальной Защиты. Социальные пособия подразделяются на два вида – ежемесячные и разовые. Виновные в нарушении Закона несут ответственность в определенном законодательством Азербайджанской Республики порядке.

«Семейный Кодекс» является одним из основополагающих документов в законодательной базе сферы социального обслуживания. В соответствии с утвержденными в Конституции Азербайджанской Республики правами и свободами человека и гражданина, Кодекс определяет принципы создания, укрепления семейных отношений и их прекращения, права и обязанности участников семейных отношений, обязанности государственных органов в этой области, а также определяются нормы, регулирующие правила государственной регистрации актов гражданского состояния.

Семейное законодательство исходит из необходимости укрепления семьи, построения семейных отношений на взаимоуважении и чувства любви, недопустимости вмешательства кого-либо в семейные дела, взаимопомощи и

взаимной ответственности членов семьи перед семьей, обеспечения беспрепятственной реализации их прав и возможности защиты этих прав в судебном порядке.

В Кодексе отражены права и обязанности родителей и детей, формы воспитания и защиты прав детей, лишенных родительской опеки, порядок усыновления, попечительство и опекуновство над детьми, применение семейных отношений с участием иностранцев и лиц без гражданства, регистрация усыновления, регистрация брака и расторжения брака, регистрация установления отцовства, регистрация изменения имени, фамилии и отчества, регистрация смерти, права и обязанности супругов.

Конвенция ООН «О правах детей», ратифицированная Азербайджанской Республикой, определяет права и свободы детей, основные принципы государственной политики в отношении детей, обязанности государственных органов, прочих юридических и физических лиц в области защиты детей. Конвенция относится ко всем не достигшим 18-и лет (совершеннолетия) и не обладающим дееспособностью в полной мере. В ней отражены государственная политика в отношении детей, указаны органы, объединения и организации по защите прав детей, права детей на получения воспитания, права детей на свободу и личную неприкосновенность, права детей на необходимое материальное обеспечение, право на проживание в семье, жилищные права, право на получение образования, трудовое право, право на отдых, права на защиту чести и достоинства, права создавать юридические и общественные объединения.

Закон Азербайджанской Республики «Об адаптации лиц, освободившихся из мест заключения», в определенных случаях, в установленном порядке определяет организационно-юридические основы предпринимаемых мер в области социальной адаптации в обществе лиц, освободившихся из заключения в пенитенциарных учреждениях и регулирует возникающие при этом отношения.

Меры по социальной адаптации – это система мер по адаптации к социальной среде лиц, освободившихся из мест заключения, защите их прав и свобод, законных интересов, мер по предотвращению совершения ими новых

преступлений и устранению возможных криминогенных факторов, влияющих на личность.

В Законе отражены такие вопросы, как принятие на учет нуждающихся в социальной адаптации лиц и проведение с ними подготовительной работы, сроки социальной адаптации, права и обязанности освободившихся из заключения лиц, обеспечение жильем освободившихся из заключения лиц, обеспечение их трудоустройства, медицинская помощь этим лицам, организация образования и профессиональной подготовки освободившихся из заключения лиц, оказание им социальной, юридической, психологической и информационной поддержки.

Закон Азербайджанской Республики «О социальной защите детей, потерявших родителей и лишенных родительской опеки» определяет содержание государственного обеспечения социальной защитой детей, потерявших родителей и лишенных родительской опеки, а также лиц моложе 23-х лет, определяет необходимые для этого меры, регулирует отношения, возникающие в связи с этими гарантиями и их реализацией.

В Законе также отражены меры по социальной защите детей, потерявших родителей и лишенных родительской опеки, и вопросы финансирования этих мер; гарантии образования, медицинской помощи, обеспечения имуществом и жильем, гарантии по трудовому праву; вопросы защиты прав детей, потерявших родителей и лишенных родительской опеки, ответственности за нарушение данного Закона.

Согласно Закона, дети, потерявшие родителей – это: лица не старше 18-ти лет, у которых скончались оба родителя; дети, лишившиеся родительской опеки; дети, родители которых неизвестны; дети, родители которых лишены родительских прав или ограничены в этих правах; дети, родители которых пропали без вести; дети родителей, лишившихся дееспособности; дети родителей, объявленных умершими; дети родителей, отбывающих наказание в пенитенциарных учреждениях; дети родителей, отказывающихся воспитывать, лечить, забирать их из учреждений социальной защиты или иных аналогичных

учреждений.

Закон Азербайджанской Республики «О профилактике беспризорности и правовых нарушений несовершеннолетних» регулирует общественные отношения, возникающие в результате беспризорности и правовых нарушений несовершеннолетних, определяет права и обязанности государственных органов, предприятий и организаций.

Согласно Закону, лица, не достигшие совершеннолетия – это лица до 18-ти лет; беспризорные – это несовершеннолетние лица с неконтролируемым поведением вследствие неисполнения или недостаточного исполнения родителями или другими законными представителями обязанностей по воспитанию или содержанию детей; несовершеннолетние в социально опасной ситуации – это несовершеннолетние лица, жизни и здоровью которых создается опасная ситуация вследствие их беспризорности или одиночества, или же из-за проживания в условиях, не пригодных для воспитания, а также несовершеннолетние правонарушители; индивидуальная профилактическая работа – это деятельность по своевременному выявлению семей и несовершеннолетних, находящихся в социально опасной ситуации, и их социально-педагогической реабилитации, а также деятельность по предотвращению правонарушений несовершеннолетними.

В Законе также указаны основные направления деятельности органов и учреждений, осуществляющих профилактику беспризорности и правонарушений среди несовершеннолетних.

Еще одним законом в сфере социального обслуживания является Закон Азербайджанской Республики «О правах инвалидов». Этот Закон, в соответствии с п.1 части I статьи 94 Конституции Азербайджанской Республики, определяет основы государственной политики относительно лиц, являющихся инвалидами, регулирует отношения, возникающие при устранении причин инвалидности и любых форм дискриминации по инвалидности, реабилитации лиц-инвалидов, при создании необходимых условий для полноценной жизни в соответствии с личными способностями и интересами, стимулировании, защите

и обеспечении осуществления у лиц-инвалидов в полном объеме и на равных условиях всех прав и свобод личности.

В Законе отражены также вопросы предотвращения инвалидности, доступности для инвалидов, обеспечения занятости, социального, материального, медицинского обеспечения, вопросы государственного контроля за доступностью для инвалидов объектов инфраструктуры, жилых зданий, прочих объектов, вопросы реабилитации инвалидов, беспрепятственного получения инвалидами информации.

Одним из передовых законодательных актов в сфере социального обслуживания является Закон «О предотвращении инвалидности и ограниченных по здоровью возможностей у детей, реабилитации и социальной защите инвалидов и детей с ограниченными возможностями».

Закон определяет государственную политику в отношении детей-инвалидов и детей с ограничениями по состоянию здоровья, гарантирует устранение причин инвалидности, реабилитацию детей-инвалидов и детей с ограничениями по состоянию здоровья, равенство возможностей участия во всех сферах общественной жизни наравне с остальными гражданами, создание необходимых условий, чтобы помочь полноценной жизни в соответствии со своими способностями и интересами. Дети-инвалиды и с ограничениями по состоянию здоровья, обладает всеми социально-экономическими, политическими, личными правами и свободами, утвержденными в принятой Генеральной Ассамблеей ООН Декларации о правах инвалидов, Конституцией Азербайджанской Республики, в данном Законе и других законодательных актах.

В целом, все отмеченное выше характеризует стремление азербайджанского государства в условиях независимости выстраивать нормативную систему регулирования социального обслуживания в республике в современных условиях. В то же время, еще многое в системе соцобслуживания республики нуждается в законодательном оформлении.

## ГЛАВА 3. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СФЕРЫ СОЦИАЛЬНОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ В АЗЕРБАЙДЖАНЕ

### 3.1. Государственные программы развития сферы социального обслуживания в республике

В юридическую базу социального обслуживания, наряду с законами, входят и государственные программы. Одной из них является утвержденная 29 мая 2006г. Президентом Азербайджанской Республики г-ном Ильхамом Алиевым Государственная Программа «Передачи детей из государственных детских учреждений в семьи (де-институционализация) и альтернативной заботы (2006-2015гг.)». Учитывая необходимость роста детей в семье, в атмосфере счастья, любви и понимания для их полноценного и гармоничного развития, главной целью Программы является создание и обеспечение эффективности утвержденных в Конвенции ООН «О правах детей» механизмов передачи детей в семьи и организации альтернативного ухода за ними. Де-институционализация в Азербайджанской Республике охватывает такие детские учреждения, как:

- детские дома для детей, потерявших родителей и лишенных родительской опеки;
- школы-интернаты для детей, потерявших родителей и лишенных родительской опеки;
- общеобразовательные школы-интернаты;
- специальные школы-интернаты для детей с ограниченными возможностями по состоянию здоровья;
- дома младенца для брошенных детей.

Ожидаемыми результатами от реализации Программы являются: развитие в семейной атмосфере детей, находящихся под государственной опекой; их правовая и социальная защита; увеличение числа переданных в семьи детей; уменьшение количества пребывающих в государственных детских учреждениях детей и числа случаев размещения детей в этих учреждениях, а

также количества самих таких учреждений; замена детских домов и учреждений типа интернатов системой социального обслуживания детей семейного типа. Программа может реализовываться за счет средств Госбюджета Азербайджанской Республики, технической и финансовой поддержки международных и донорских организаций, других источников, не противоречащих законодательству.

Одна из государственных программ в области социальной политики – это «Национальный план действий Азербайджанской Республики по борьбе с торговлей людьми» [4]. Данный Национальный План принят с учетом положений подписанного 12 декабря 2000г. и утвержденного 13 мая 2003г. Законом Азербайджанской Республики Конвенции ООН «О предотвращении транснациональной организованной преступности» и дополняющего ее Протокола «О пресечении, ликвидации и наказании торговли людьми, в том числе женщинами и детьми», а также принятого 20 сентября 2002 г. Брюссельской Декларации «О предотвращении торговли людьми и борьбе против нее». Национальный план действий Азербайджанской Республики по борьбе с торговлей людьми имеет целью обеспечение эффективности системы, позволяющей взаимодействие соответствующих структур в борьбе против торговли людьми. Главными функциями «Национального плана действий» в борьбе с торговлей людьми являются организация участия различных структур и координация их деятельности Национальным Координатором. «Планом» предусмотрено использование опыта других стран по борьбе с торговлей людьми, участие в международных инициативах, а также взаимодействие государственных и негосударственных структур, международных организаций и других партнеров по борьбе с торговлей людьми. Основными мероприятиями «Национального Плана» в борьбе с торговлей людьми являются совершенствование законодательной базы, назначение Национального Координатора, создание Специального Полицейского Управления борьбы с торговлей людьми в составе Министерства Внутренних Дел Азербайджанской Республики и обеспечение защиты жертв преступлений, связанных с торговлей

людьми. Одна из основных частей Национального Плана предусматривает осуществление информационно-просветительской деятельности. Структуры, осуществляющие мероприятия в этом направлении, проводят в обществе всестороннюю просветительскую и информационную работу по разъяснению сути торговли людьми и незаконной миграции, предупреждают об опасностях, порождаемых подобными действиями. Предусмотрены Планом и вопросы безопасного убежища и линий телефонной помощи. Целью обеспечения безопасным убежищем является защита жертв, предполагаемых жертв и свидетелей, помощь и обеспечение нужд этих лиц, создание для них безопасных условий пребывания. Безопасное убежище также обеспечивает благоприятные условия для осуществления реабилитационных и реинтеграционных мероприятий. Одновременно, безопасное убежище обеспечивает также безопасность для жертв, ожидающих репатриации, и свидетелей. Убежища ни в коем случае не должны считаться местом лишения свободы. Безопасность убежищ и находящихся там людей обеспечивается специальным полицейским подразделением. Места для пребывания жертв и предполагаемых жертв, а также правила их размещения и содержания определяются законодательством Азербайджанской Республики.

Еще одной программой в этой области является «Национальная программа действий по повышению эффективности защиты прав и свобод человека в Азербайджанской Республике». Данная Национальная Программа утверждена с целью обеспечения действенности мероприятий по повышению эффективности защиты прав и свобод человека, развитию правовой культуры в обществе, совершенствованию нормативно-юридической базы и системы защиты прав человека. В Программе нашли свое отражение такие вопросы, как совершенствование нормативно-юридической базы, защита прав различных групп населения, совершенствование деятельности государственных органов, просвещение в области прав человека, а также научно-аналитические и просветительские мероприятия, сотрудничество с международными организациями в области прав человека и взаимоувязывание, мониторинг и

оценка реализации Национальной Программы Действий. В разделе защиты прав различных групп населения нашли свое отражение такие важные вопросы, как: широкая пропаганда среди населения, в особенности среди детей и молодежи, здоровой окружающей среды и здорового образа жизни; проведение мероприятий по реабилитации лиц, заразившихся ВИЧ/СПИД-ом; подготовка специальных медицинских, педагогических кадров и социальных работников с целью улучшения обучения и профессиональной подготовки инвалидов и детей с ограниченными физическими возможностями, повышения качества оказываемого им социального обслуживания; проведение исследований и усовершенствование системы мониторинга в области обеспечения прав лиц пожилого возраста; привлечение общественности, негосударственных организаций и применение механизма общественного контроля для исправления лиц, освободившихся из мест лишения свободы, изучение передового опыта в этой области; подготовка программ реабилитации для женщин, подвергшихся бытовому насилию, усиление борьбы с насилием над женщинами, в т.ч. с бытовым насилием, обеспечение средств правовой защиты, необходимых компенсаций, реабилитации, медицинской и психологической помощи для жертв подобного насилия; создание в регионах кризисных центров для жертв насилия и торговли людьми, одиноких, нуждающихся в лечении от наркомании и алкоголизма.

Одной из значительных программ в области социального обслуживания является «Национальная Программа Действий по защите людей с ограниченными возможностями-инвалидов (2014-2018 г.г.)». Главная цель программы: совершенствование юридической базы, связанной с лицами с ограниченными возможностями-инвалидами; утверждение лиц с ограниченными возможностями-инвалидов в качестве равноправных и равнозначных членов общества; уважительное и достойное обращение с ними, защита от дискриминации; обеспечение максимальной самостоятельности, а также умственной, физической, социальной и профессиональной состоятельности личности, создание лицам с инвалидностью равных с прочими членами общества условий для

поиска, приема и передачи информации; создание равных для всех членов общества возможностей на получение образования, на полную реализацию собственной личности, таланта, творчества, интеллектуального и физического потенциала; обеспечение доступности существующей инфраструктуры, создание равных возможностей «выхода» на систему социальной защиты, обеспечение правильности оценки нуждаемости каждого в социальном обслуживании, выбор курса социального обслуживания от изоляции лиц с ограниченными возможностями на обеспечение их интеграции в общество; создание среды, обеспечивающей и поддерживающей участие лиц с ограниченными возможностями в социальной, общественной и политической жизни на местном, региональном, национальном и международном уровнях; реализация программ и проектов на основе достоверной и опирающейся на сравнительные исследования информации о лицах с ограниченными возможностями.

Одной из основных в области социальной защиты программ является «Государственная Программа по ликвидации бедности в Азербайджанской Республике на 2008-2015гг.». Главная цель Программы: расширение для населения возможностей получения доходов, существенное снижение численности неимущего населения; путем развития эффективной системы социальной защиты, добиться снижения социальных рисков для пожилого населения, малообеспеченных семей и особо чувствительных в социальном отношении групп населения; повышение качества основных услуг в сфере образования и здравоохранения и создание равных возможностей для их получения; развитие социальной инфраструктуры, совершенствование системы коммунальных услуг; обеспечение гендерного равенства; продолжение институциональных реформ и совершенствование государственного управления.

Утвержденная Распоряжением Президента Азербайджанской Республики от 16 марта 2016г. «Стратегическая дорожная карта по развитию национальной экономики и ее секторов» является юридическим документом, имеющим особое значение в области социального обслуживания [13].

Поскольку социальные услуги являются частью социальной политики, в ней особое место уделено вопросам сферы услуг. Это:

- совершенствование социального обеспечения населения; усиление материально-технической базы государственных предприятий по социальному обслуживанию, наряду с расширением ассортимента и сети таких предприятий, развитие сектора негосударственных и некоммерческих организаций, функционирующих в данной области;

- усовершенствование системы пособий семьям с детьми, повышение эффективности социальной помощи путем использования современных социальных технологий;

- наряду с существующей системой адресной социальной поддержки, применение программ активной социальной помощи (самопомощь, льготный социальный кредит);

- создание механизмов дополнительной поддержки неполных, малообеспеченных, многодетных семей, а также семей, усыновивших детей, лишенных родительской опеки;

- расширение реабилитационных центров по профилактике беспризорности несовершеннолетних, расширение региональных центров на общественных началах по реабилитации детей с ограниченными по состоянию здоровья возможностями;

- предотвращение изоляции от общества лиц с ограниченными возможностями-инвалидов и подготовка соответствующих проектов для создания возможностей беспрепятственного использования ими социальной инфраструктуры, а также развитие умений и способностей таких лиц, увеличение числа предприятий социальной и профессиональной реабилитации с целью расширения возможностей их занятости; расширение возможностей лиц с ограниченными физическими возможностями по использованию информационно-коммуникационных технологий и получению информации;

- принятие «Государственной Программы усиления социальной защиты лиц пожилого возраста (2014-2020 гг.)».

Помимо Законов, Конвенций, Протоколов, Программ, Планов Действий касательно социального обслуживания, существуют также утвержденные Кабинетом Министров Азербайджанской Республики Правила и Постановления. В качестве примера можно назвать Постановление от 30 декабря 2012 года об утверждении «Правил предоставления государственных заказов в области социального обслуживания муниципалитетам, физическим и юридическим лицам, в том числе и негосударственным организациям». Это постановление регулирует вопросы предоставления государственных заказов в области социального обслуживания муниципалитетам, физическим и юридическим лицам, в том числе и негосударственным организациям. Согласно Правилам, государственные заказы предоставляются на конкурсной основе. При этом в качестве заказчика выступает государственный орган, а в качестве исполнителя – муниципалитеты, физические и юридические лица, негосударственные организации.

Предприятия, желающие принять участие в конкурсе на получение госзаказа, должны быть специализированы полностью или частично по видам социальных услуг, указанных в объявлении на конкурс, обладать профессиональными кадрами, опытом, техническими и финансовыми возможностями, рабочей силой, навыками управления и пользоваться доверием в соответствующей области. Для проведения конкурса, в соответствии с профилем заказов на социальную услугу, создаются комиссии при Министерстве Труда и Социальной Защиты Населения, Министерстве Образования, Министерстве Здравоохранения. По установленным правилам, контроль за исполнением обязательств по договорам на государственные заказы осуществляет орган заказчика.

Существует Постановление Кабинета Министров от 30 декабря 2012 года об утверждении «Правил оказания частично оплачиваемых социальных услуг на государственных предприятиях социального обслуживания и на дому». Эти Правила подготовлены на основе Закона Азербайджанской Республики о социальном обслуживании и регулируют вопросы оказания частично или

полностью оплачиваемых социальных услуг на государственных предприятиях социального обслуживания и на дому.

В соответствии с Правилами, лицам и семьям, попавшим в сложную жизненную ситуацию, социальные услуги оказываются бесплатно в гарантированном объеме, при превышении гарантированного объема услуги оплачиваются частично, при несоответствии вида услуги, она оказывается на условиях полной оплаты. При оказании платной социальной услуги лицам в сложной жизненной ситуации, принимаются во внимание его интересы, состояние здоровья, причины возникшей ситуации, содержание определенной для данного лица программы реабилитации, является ли спрос на социальную услугу краткосрочным или долгосрочным.

В Правилах указан также порядок оказания платной социальной услуги, порядок определения платы за частично оплачиваемую социальную услугу на государственных предприятиях и на дому, здесь нашли свое отражение порядок заключения договоров на социальные услуги, обязательства сторон, ответственность сторон, порядок расторжения договора, решение спорных вопросов, сроки договоров.

Постановление Кабинета Министров от 19 ноября 2009 года об утверждении «Правил размещения и содержания в убежищах детей – жертв торговли людьми» имеет важное значение в области социальных услуг. В Правилах нашли свое отражение такие вопросы, как: основания для размещения детей в убежищах, размещение детей в убежищах, сроки пребывания в убежищах, обязанности органов опекуинства и попечительства Государственного Комитета по Проблемам Семьи, Женщин и Детей, комиссии по делам и защите прав несовершеннолетних по отношению к таким детям, содержание детей в убежищах и оказываемые им услуги, вопросы, связанные с детьми с истекшими сроками пребывания в убежищах.

В то же время, необходимо признать, что азербайджанское законодательство по соцобслуживанию нуждается в совершенствовании. В настоящее время еще имеются определенные несоответствия между обязательствами

государства, которые предусмотрены нормативами, и реализацией подобных обязательств в обеспечении соцобслуживания; между определенными законодательством, но еще не учтенными стандартами государства в области качества социальных услуг и минимальной бюджетной обеспеченности, что не дает системе социальных служб ускоренно развиваться, а также мешает объективно оценивать качество их деятельности.

### 3.2. Нормативно-правовое обеспечение реформ в сфере социального обслуживания

Исследование динамики развития социального обслуживания, проведенное нами ранее, позволяет теперь обозначить рамки трансформационных государственных воздействий по повышению эффективности правового регулирования этой сферы.

Повышение результативности правовых регулирующих воздействий в целях совершенствования этой сферы, происходит вследствие воздействия изменений внешней среды. Кроме того, необходим учет особенностей развития различных компонентов социального обслуживания. Вследствие этого, процесс модернизации механизмов правового регулирования этой сферы наглядно представим в виде алгоритма-модели (см. рис. 3.1).

На наш взгляд, совершенствование механизмов правового регулирования сферы социального обслуживания должно координироваться со стратегическими приоритетами развития республиканской экономики. Эти приоритеты определяют целесообразность применения определенных конкретных правовых инструментов в ходе функционирования соцобслуживания при разработке и реализации правовых управляющих воздействий (модуль 1).

Необходимо отметить, что стратегия развития, которая нашла свое отражение в модели развития соцобслуживания, нацелена на разрешение организационных и экономических задач этой сферы в долгосрочной

перспективе, а также активное внедрение нововведений.



Рисунок 3.1. Модель совершенствования механизма правового регулирования сферы социального обслуживания

Вышеназванная стратегия предопределяет отраслевые приоритеты динамики развития соцобслуживания. Имеются в виду те компоненты, структурные составляющие, в которые в первоочередном порядке будут нацелены ресурсы государственного бюджета. Также на базе указанной стратегии должны быть сформированы приоритетные подходы к решению проблем этой сферы.

Главной целью усовершенствования правового регулирования сферы соцобслуживания служит достижение высоких социальных показателей учреждений, которые предоставляют населению услуги социального характера (модуль 2). Подобная постановка цели обуславливает последовательную реализацию множества управленческих воздействий, которые адекватны процессам, наблюдающимся во внешней среде. Это позволяет повысить эффективность учреждений соцобслуживания.

По нашему мнению, следует выделить нижеследующие цели совершенствования правового регулирования в сфере соцобслуживания:

- рост разнообразия услуг, оказываемых системой социального обслуживания, а также внедрение в республике современных видов услуг, с успехом предоставляемые в развитых странах;
- возрастание качества социальных услуг на базе оптимизации процедуры стандартизации;
- сокращение территориальных диспропорций в области размещения учреждений социального обслуживания;
- создание благоприятных условий для привлечения местных и иностранных инвестиций, ресурсов НПО, а также социально ответственного бизнеса, на развитие соцобслуживания;
- рост инновационной активности учреждений соцобслуживания, учитывая при этом потребности обслуживаемого контингента.

Рассмотрим, теперь, те ориентиры, требующие, на наш взгляд, расширенного толкования. Отметим, что повышение разнообразия услуг соцобслуживания, по нашему мнению, должно осуществляться на базе

приоритетного использования внебюджетных источников.

Конечно, это не исключает поддержку государством процесса выдвижения современных видов социальных услуг, в том числе на базе механизма льготного кредитования наиболее приоритетных видов социального обслуживания.

Оптимизация процедур правовой стандартизации должна быть нацелена на достижение баланса интересов производителей и потребителей услуг социального обслуживания, что в итоге послужит эффективному решению актуальных проблем этой сферы.

Целесообразна также оптимизация механизма нормативно- правового регулирования качества услуг соцобслуживания, на базе повышения прозрачности принимаемых управленческих решений, что позитивно скажется на динамике системы социального обслуживания.

По нашему мнению, преодоление секторальных и территориальных диспропорций должно быть осуществлено не только на базе прямого бюджетного финансирования. В отдельных составляющих социального обслуживания необходимо использовать, в первую очередь, методы косвенного регулирования, что более соответствует рыночной экономике, способствуя при этом рациональному перераспределению ресурсов.

На наш взгляд, в целях достижения вышеуказанных целевых ориентиров правового регулирования системы социального обслуживания нужно решить следующие задачи:

- сформировать приоритеты (отраслевые) дальнейшего развития соцобслуживания, которые в наибольшей степени отвечают устойчивому росту экономики республики:

- выявить главные направления использования финансов государственного и местных бюджетов при разрешении проблем развития системы соцобслуживания;

- разработать государственные программы отдельных отраслей и различных составляющих социального обслуживания;

- выявить и исследовать территориальные особенности развития отдельных секторов соцобслуживания, а также возможности привлечения дополнительного финансирования из внебюджетных источников.

В стимулах для развития и благоприятных условиях для развития нуждаются почти все составляющие сферы социального обслуживания, так как республика все еще отстает от современных стандартов обеспечения граждан услугами этой сферы.

С учетом интересов целевых отдельных групп потребителей услуг из числа населения, которые находятся в затруднительном положении, которое без помощи специалистов – профессионалов социальных служб преодолеть они не в состоянии, отдельными специальными направлениями необходимо считать меры, которые направлены на:

1. Реабилитацию инвалидов, и главным образом, трудоспособных инвалидов, а также инвалидов- детей;
2. Совершенствование соцобслуживания пожилых граждан;
3. Реабилитацию социальную неблагополучных семей, а также семей с детьми и детей, которые находятся в социально опасной или трудной жизненной ситуации;
4. Предупреждение иждивенчества граждан без места жительства, в т.ч. бывших заключенных.

#### Мероприятия по социальной реабилитации инвалидов

На настоящем этапе развития общества разрешение вопросов инвалидов и инвалидности является важным приоритетным направлением социальной политики государства и в большой мере предопределяет уровень социального благосостояния не только всего населения, но и его слоев, нуждающихся в социальной защите.

С целью роста качества и уровня жизни инвалидов важно принятие мер по:

- обеспечению доступа граждан с ограниченными возможностями к объектам инфраструктуры и культурным ценностям, в их числе в сфере

культуры, образования, спорта, физкультуры;

- усовершенствованию сферы реабилитации и адаптации людей с ограниченными возможностями, всемерному расширению системы услуг в области социальной, профессиональной, медицинской реабилитации граждан с ограниченными возможностями;

- профилактике (комплексной) инвалидности;

- организации для граждан с ограниченными возможностями мест работы, которые востребованы на рынке труда;

- созданию условий для обучения детей-инвалидов в учреждениях и организациях высшего профессионального, среднего профессионального и начального образования;

- усовершенствованию материально-технической базы организаций социального обслуживания инвалидов;

- разработке госпрограммы соцобслуживания инвалидов «Интеграция инвалидов в современное общество».

Усовершенствование соцобслуживания пожилых граждан.

Для целей роста качества жизни и соцобслуживания граждан пожилого возраста важно принять меры по (см.рис.3.2)

Разработка мероприятий в области социальной реабилитации семей с детьми, многодетных семей, а также детей в социально опасной, трудной ситуации.

В целях полноценной реализации рекомендуемых обществом функций, большое количество семей на сегодняшний день нуждаются в поддержке и помощи. При этом, помощь не должна быть разовой. Она должна быть гарантированной, постоянной, адресной. В основном, в подобной помощи нуждаются многодетные семьи.

Работу по соцобслуживанию в них необходимо направить на разрешение семейных повседневных проблем, укрепление и дальнейшее развитие положительных отношений в семье, восстановлению внутренних семейных ресурсов, стабилизации достигнутых позитивных результатов, экономическое положение

в семье, ориентацию на реализацию потенциала социализации семьи.

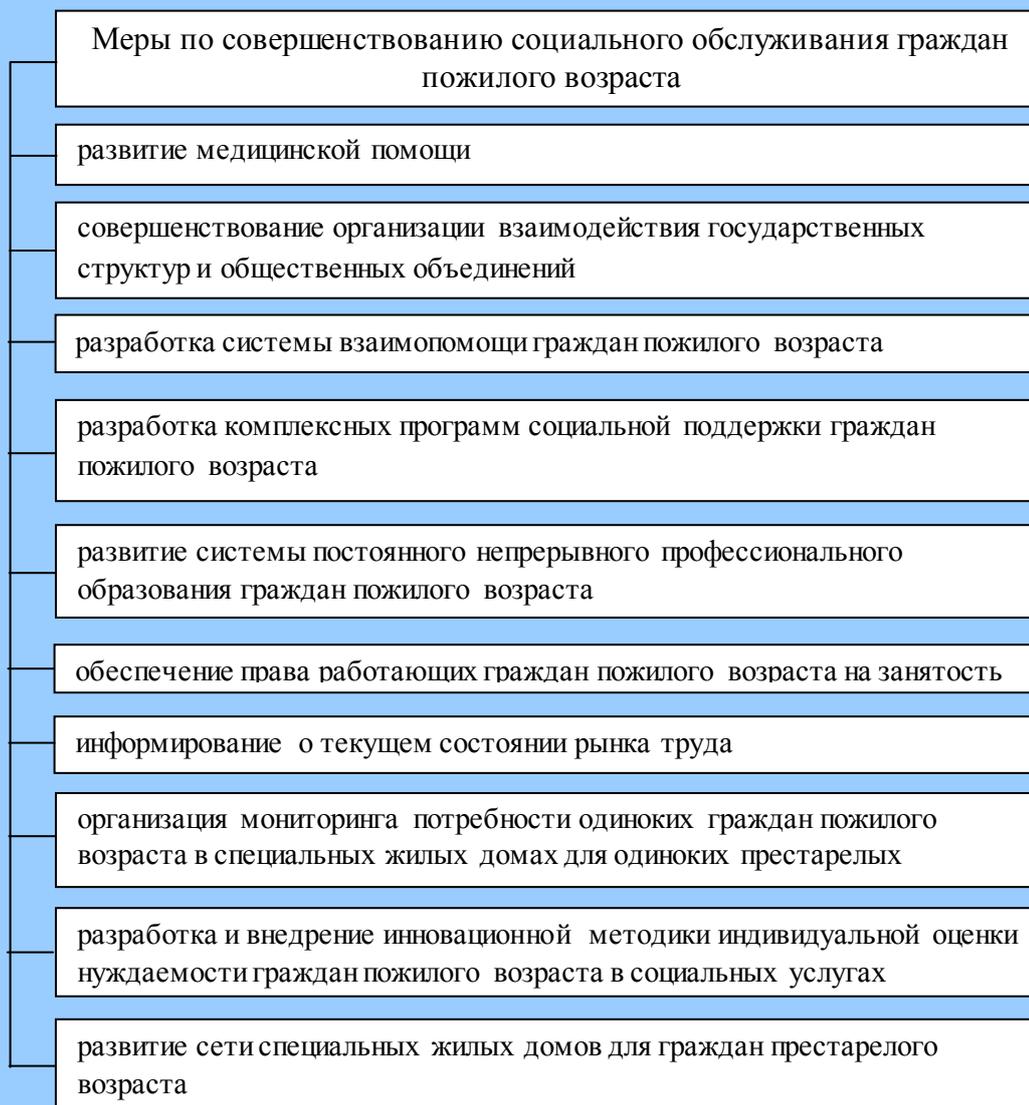


Рисунок 3.2. Система мер по совершенствованию соцобслуживания пожилых граждан

При реализации одного из главных принципов роста качества оказываемых гражданам услуг соцобслуживания, создаются условия для:

- нивелирования влияния процессов демографических на социальное развитие государства;
- укрепления связей между поколениями и в целом семейных связей;
- поддержания ухода в семье, а также увеличения возможностей вовлечения трудоспособных граждан, занятых уходом в семье, в экономическую сферу

и другую деятельность;

- всемерного развития механизмов семейного устройства жизни граждан пожилого возраста, в т.ч. нетрудоспособных, а также форм воспитания детей в семье, детей, находящихся в затруднительной жизненной ситуации.

Механизмы и инструменты предупреждения от социального иждивенчества граждан без определенного места жилья и занятости, в т.ч. бывших заключенных.

Для организации эффективного соцобслуживания граждан без определенного места жительства, а также предотвращения социального иждивенчества нужно:

- разработать и далее внедрить систему межведомственного взаимодействия различных министерств для работы с гражданами без определенного жилья и занятости;

- разработать и принять систему мер по применению определенных санкций, когда граждане без определенного конкретного места жительства и работы используют технические помещения жилых зданий и инженерных коммуникаций;

- разработать и учредить нормативные акты, которые запрещают использование помещений (технических) жилых домов, например, подвалов, чердаков для каких-либо иных целей, кроме работ по ремонту, аттестации, профилактических осмотров;

- разработать и учредить систему информации в СМИ для изменения санкций и запрещающих правил для граждан без места жительства и занятий;

- разработать систему мотивирующих мер для субъектов хозяйствования и физических лиц в целях их участия в совместном финансировании специальных центров по социальной реабилитации и адаптации для граждан без конкретного места жительства и работы;

-обеспечить непосредственное участие граждан в принятии определенных решений по мерам социальной помощи гражданам без конкретного места жительства и работы;

Важное место среди указанных мер должны занять мероприятия по адаптации и социализации беспризорников.

Существенные проблемы в сфере социального обслуживания, которые были перечислены выше, обуславливают разработку комплекса необходимых мероприятий, в том числе:

- совершенствование нормативно- правового регулирования системы социального обслуживания республики;

- разработка и дальнейшее внедрение стандартов государства в системе социального обслуживания, системы оценивания качества услуг, предоставляемой этой сферой; регулирование прав и обязанностей граждан при оказании услуг социального обслуживания на законодательном уровне; создание условий для расширения негосударственного сектора услуг социального обслуживания;

- совершенствование инфраструктурных объектов, принадлежащих государственным учреждениям социального обслуживания;

- создание сети госучреждений сферы соцобслуживания, которая своей экономичностью, мобильностью, сбалансированностью отвечала насущным потребностям населения республики.

### 3.3. Направления повышения эффективности правового регулирования сферы социального обслуживания

Для совершенствования деятельности по нормативно-правовому регулированию в сфере социального обслуживания необходимо принятие следующих мер (см. рис 3.3):

В связи с дальнейшим развитием сферы социального обслуживания, все большее значение приобретает совершенствование антимонопольной политики государства в данной сфере. Возникла потребность в функционировании, наряду с государственными учреждениями, и негосударственных, частных учреждений социального обслуживания. Кроме того, наряду с крупными многоцелевыми учреждениями, необходимо создать возможности для развития

и небольших учреждений социального обслуживания, расположенных в шаговой доступности в жилых кварталах, небольших населенных пунктах. Для этого местные административные органы должны предоставить им преференции при аренде и выкупе недвижимости, налоговые льготы и т.д.

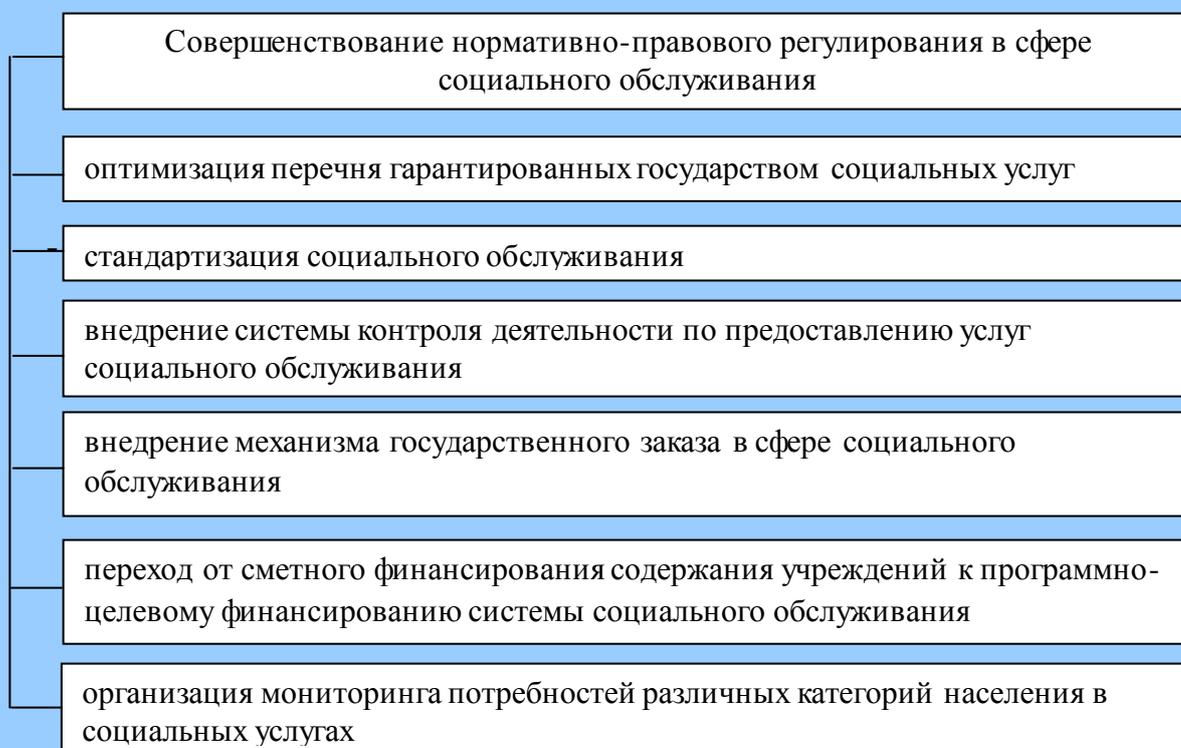


Рисунок 3.3 Меры по совершенствованию нормативно-правового регулирования в сфере социального обслуживания

Вместе с тем, из-за нехватки финансовых ресурсов, затруднительно эффективное развитие некоммерческого сектора в сфере социального обслуживания республики. Поэтому ведущую роль в формировании неприбыльных структур в данной сфере должны сыграть представительные органы государственной власти.

Из-за низких душевых доходов определенной части населения республики, с целью обслуживания малоимущих граждан, необходимо наличие сети социально ориентированных объектов в структуре сферы социального обслуживания. В настоящее время охват подобных учреждений весьма ограничен. Поэтому, создание развитой сети социально ориентированных предприятий социальных услуг, повышение уровня обеспеченности уязвимых

слоев населения социальным обслуживанием должны стоять в ряду первоочередных задач.

В процессе оказания социальной помощи, трудно переоценить значение оперативного мониторинга, относимого к числу правовых механизмов регулирования социального обслуживания. В данном случае имеются в виду систематические наблюдения и стандартизированные тесты, которые используются в работе с конкретным индивидом, семьей, группой и т.д. Такие исследования способствуют принятию верных решений, быстрому освоению новых технологий, достижению желаемых изменений объекта исследования.

Высокоэффективные, научно обоснованные технологические стандарты социальной работы с различными категориями населения, охватывающие эффективные пути и методы деятельности и позволяющие учесть потребности и интересы, нужды и проблемы, настроения и заботы конкретного человека, могут быть созданы только совместными усилиями специалистов различных отраслей знаний.

Анализ позволяет выделить ряд других направлений совершенствования правового регулирования сферы социального обслуживания, имеющих особо важное значение для социального развития.

Совершенствование инфраструктуры государственных учреждений социального обслуживания.

Для реструктуризации и дальнейшего развития сети государственных предприятий социального обслуживания населения необходимо:

- на основе мониторинга эффективности работы существующей сети учреждений провести их комплексную инвентаризацию и определить наиболее эффективные виды социального обслуживания и типы учреждений;

- на основе результатов инвентаризации оптимизировать существующую сеть учреждений социального обслуживания путем преобразования или закрытия неэффективных социальных служб;

- внедрение новых подходов в управление учреждениями социального обслуживания (выстраивание вертикали управления, сокращение аппаратов

социальных учреждений, создание попечительских советов);

- утверждение типовых штатных расписаний учреждений социального обслуживания;

- разработка и внедрение автоматизированной системы "Адресная социальная помощь" по учету социальных услуг уязвимым группам населения, предоставляемых государственными организациями и учреждениями социального обслуживания.

На основе анализа деятельности учреждений, проведением необходимых изменений функциональных обязанностей социальных работников и порядка обслуживания по гибкой схеме, создать в структуре комплексных центров социального обслуживания единую службу обслуживания на дому, объединяющую отделения надомного социального обслуживания и специализированные отделения социально-медицинского обслуживания.

С целью расширения возможностей трудовой занятости членов семей, занятых уходом за другими членами семьи, необходима переориентация социальных гостиниц и отделений дневного пребывания в отделения временного пребывания, оказывающие комплексные услуги по жизнеобеспечению инвалидов и пожилых граждан, имеющих высокую степень зависимости и потерявших способность к самообслуживанию, во время отсутствия работающих членов семьи (в дневное время, на время командировки, выезда в отпуск и т. д.). На эти учреждения необходимо возложить следующие функции:

- обеспечение дневной занятости для инвалидов и пожилых лиц (по ежедневной, круглосуточной или по гибкой схеме), с оплатой стационара с повышенной комфортностью и предложенным набором соответствующих реабилитационных услуг;

- предоставления временного убежища женщинам и детям, подвергшимся насилию в семье, в первую очередь, на тех территориях, где нет детских приютов.

Отделения временного пребывания такого типа могут быть организованы в каждом районе, как на базе центров социального обслуживания, так и при

других учреждениях, например, при домах-интернатах.

После оптимизации сети, отделения срочного социального обслуживания, отделения социально-правовой и социально-психологической помощи можно преобразовать в отделения социальной помощи семье и детям при центрах социального обслуживания, с одновременной передачей им соответствующих функций.

Таким образом, в состав центров социального обслуживания могут быть включены:

- отделения надомного социального обслуживания;
- отделения социальной помощи семье и детям;
- отделения временного пребывания;
- социально-реабилитационные отделения.

В таком случае, центры социальной помощи становятся главной составляющей комплексной инфраструктуры по предоставлению социально-реабилитационных услуг нуждающемуся населению данного территориального образования,

Высвобождаемые в результате модернизации штатные единицы и финансовые ресурсы будут направлены на создание и развитие наиболее востребованных типов учреждений социального обслуживания.

Помимо этого, требуется реорганизация социально-реабилитационных центров для несовершеннолетних в социальные приюты и дальнейшее создание в их структуре необходимых служб по социальной адаптации и патронажу.

К тому же, возникла потребность в создании в системе учреждений здравоохранения хосписов, больниц сестринского ухода для безнадежно больных людей, которые в настоящее время содержатся в учреждениях социального обслуживания, что является нарушением существующих норм, в то время как им не нужна социальная реабилитация и адаптация, поскольку они нуждаются исключительно в медицинском уходе и облегчении страданий.

Для этих целей можно воспользоваться материальной базой закрываемых учреждений здравоохранения.

Соответствующие восстановительные учреждения реабилитационных центров не могут удовлетворить потребность в них детей-инвалидов с тяжелыми и множественными нарушениями, с которыми необходимо проводить несколько курсов реабилитации в год.

Для решения данных вопросов необходимо открытие восстановительных центров в регионах для детей и подростков с ограниченными возможностями.

Кроме того, необходимо преобразовать социально-оздоровительные центры для граждан пожилого возраста и инвалидов в социально-реабилитационные учреждения для взрослых инвалидов.

Основным средством модернизации инфраструктуры социального обслуживания в указанном выше виде может стать сотрудничество частного и государственного секторов, поскольку такое сотрудничество обеспечивает снижение рисков, сокращение расходов на реализацию проектов с длительными сроками окупаемости.

Внедрение платных социальных услуг в перспективе предполагает создание новых форм этого вида деятельности и их апробацию с активным участием самих предприятий социального обслуживания. Необходима реклама в средствах массовой информации самих предприятий и оказываемых ими услуг с целью привлечения платежеспособных клиентов. Следует отказаться от мысли, что социальные услуги оказываются только пожилым лицам, попавшим в сложную жизненную ситуацию, и инвалидам. Платные социальные услуги на основе различных тарифов должны предоставляться всему платежеспособному населению. Такие услуги должны стать одним из дополнительных ресурсов привлечения внебюджетных средств для социального обслуживания.

В целом, осуществление вышеуказанных мер поможет созданию в республике дифференцированную по территориям систему социального обслуживания, обеспечит доступность и высокое качество предоставляемых социальных услуг.

Следует отметить, что отраслевые приоритеты регулирования социального обслуживания на государственном уровне могут меняться под

воздействием факторов внешней среды. Это, в свою очередь, потребует высокой адаптивности механизмов регулирования, прежде всего, на центральном уровне управления.

Возвращаясь к нашей модели, отметим, что в 3-ем модуле, соответствующем очередному этапу, анализ ресурсного потенциала сферы социального обслуживания позволил определить возможность воздействия существующими материальными, трудовыми, финансовыми, информационными ресурсами на решение актуальных задач, связанных с действенностью государственного регулирования в данной сфере.

Поэтому полагаем, что при перераспределении ресурсов социального обслуживания между отдельными составляющими данной сферы, целесообразна разработка долгосрочных прогнозов экономических изменений, поскольку это позволит обеспечить рост уровня обоснованности и целенаправленности принимаемых управленческих решений.

Мониторинг ресурсного потенциала сферы социального обслуживания должен дополняться анализом внешней среды (модуль 4). Привлечение внебюджетных средств для повышения эффективности регулирования социального обслуживания на основе предоставления налоговых льгот может стать причиной снижения финансового потенциала бюджетной системы. Это обстоятельство может помешать решению проблем других социальных отраслей. Таким образом, предоставление налоговых льгот целесообразно только тогда, когда эти льготы обеспечат значительный позитивный мультипликативный эффект, наряду со сферой социального обслуживания, также и на результатах деятельности других социальных отраслей.

Если невозможно или экономически необоснованно привлечение дополнительных ресурсов из бюджета или внебюджетных источников, то следует скорректировать целевые ориентиры государственного регулирования сферы социального обслуживания. Это позволит повысить степень обоснованности принимаемых управленческих решений и помешает использованию бюджетных средств вне целевого назначения (модуль 5).

Если в процессе всестороннего анализа ресурсного потенциала сферы социального обслуживания будет установлено, что с помощью существующих ресурсов можно достигнуть поставленных целей, то становится необходимым определение государственных стандартов (модуль 6), которые станут основой для решения проблем в сфере социального обслуживания в перспективе.

Считаем, что в структуру государственных нормативов и стандартов сферы социального обслуживания должны включаться два вида показателей: директивные (обязательные) и индикативные. Важным для эффективной деятельности социальной сферы в целом является достижение директивных показателей, и в перспективе это должно реализоваться с учетом потребности во всех видах ресурсов. Достижение директивных показателей должно гарантироваться органами исполнительной власти.

В таком случае, разнящиеся по отраслям социальной сферы директивные показатели, определяющие государственные стандарты в этой сфере, будут способствовать комплексному решению существующих проблем.

Рациональная ценовая политика, позволяющая устранить различия в уровнях экономического развития территорий, является одним из средств социального обслуживания на уровне государственных стандартов.

После определения государственных стандартов на услуги социального обслуживания населению, следует конкретизировать методы государственного регулирования этих услуг (модуль 8). Использование более действенных методов позволит максимально эффективно решать текущие задачи, при этом потенциал сферы социальных услуг будет реализован полностью.

Меры по совершенствованию правового регулирования отдельных составляющих сферы социального обслуживания (модуль 9) должны формироваться с учетом особенностей социально-экономического развития отдельных регионов страны, возможностей решения существующих на различных уровнях управления задач, в результате чего будет возможно наиболее эффективное использование потенциала учреждений сферы социального обслуживания.

Управляющие сферой социальных услуг воздействия (модуль 10) должны быть реализованы с учетом специфики развития и уровня инновационного потенциала отдельных составляющих этой сферы. Считаем целесообразным разделение хозяйствующих субъектов на две группы в зависимости от уровня их инновационного потенциала. К первой группе относятся организации и предприятия, обладающие возможностями для внедрения инноваций.

В сфере социального обслуживания к этой группе будут относиться реабилитационные учреждения и учреждения срочной помощи, в принципе, уже обладающие кадровым и техническим потенциалом, необходимым для создания и внедрения инноваций в различных составляющих в отраслях этой сферы.

Предприятия и учреждения второй группы не обладают необходимым потенциалом для создания инноваций в масштабах народного хозяйства страны, однако могут обеспечить значительный рост производительности труда и уровня качества предоставляемых услуг за счет применения инновационных технологий. В этом случае применение инноваций осуществляется на основе использования средств госбюджета, предоставляемых на конкурсной основе.

Однако при внедрении некоторых технологий возникают определенные проблемы: недостаточный уровень подготовки кадров, недостаточное ресурсное обеспечение, отсутствие нормативной базы, тяжелый труд работников сферы социального обслуживания при низкой мотивации, несбалансированность деятельности учреждений социального обслуживания. Все эти факторы нарушают последовательность и непрерывность процесса оказания реабилитационной и иной помощи населению. Для решения этих проблем требуется применение новых механизмов управления и инновационных управленческих технологий, внесение изменений в модель управления системой социального обслуживания населения в соответствии с целями и задачами, стоящими перед этой сферой.

Нельзя довольствоваться только дальнейшим развитием существующих форм социального обслуживания в Азербайджане. Возникла потребность во внедрении принципиально новых, инновационных видов услуг в практику со-

циального обслуживания (социальные прачечные, социальное такси, санатории на дому, службы приходящих нянь, социальный огород, социальные аптеки, социальные гостиницы; отделения психологической помощи, социально-правовой защиты; дома ночного пребывания; социальные магазины и др.).

Социальное обслуживание должно носить упреждающий характер. Для этого необходима просветительская деятельность в области социального обслуживания, должны сниматься и распространяться посредством телевидения рекламные ролики, связанные с социальным обслуживанием, сооружаться рекламные щиты, печататься брошюры. Необходимо создание единой «Горячей Линии» в сфере социального обслуживания.

Как для всей экономики в целом, нехватка высококвалифицированных кадров является большей проблемой также и на пути развития социального обслуживания. Главные причины этого – «утечка» специалистов из страны, резкое различие между потребностями конкретных отраслей сферы социального обслуживания и численностью выпускников вузов. Поэтому следует расширить преподавание предмета «социальная работа» в республике.

На завершающем этапе совершенствования механизмов регулирования сектора соцобслуживания бывают проанализированы полученные этапы (модуль 11). На этой основе осуществляются выводы о достижимости поставленных ранее целевых ориентиров. Оценивается также степень воздействия некоторых факторов внешней среды на хозяйственную деятельность организаций сектора соцобслуживания.

## ВЫВОДЫ И ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проводимые в Азербайджане социально-экономические реформы, реализация государственных программ способствуют коренным изменениям в сфере социального обслуживания. Актуальные проблемы социального обслуживания Азербайджана требуют понимания сути, содержания и структуры, исследования путей совершенствования механизмов правового регулирования этой сферы.

Проведенное в работе исследование социального обслуживания-социальных услуг позволили автору получить следующие результаты:

1. Научное исследование затрагиваемых в диссертации вопросов позволили установить уровень решенности проблем сферы социального обслуживания на сегодняшний день, оценить эффективность предпринятых мер за время реформ в данной сфере. Проведенное обследование подтвердило объективную необходимость совершенствования механизма регулирования сферы социального обслуживания на нынешнем этапе развития республики. Механизм этот должен отличаться взаимосогласованностью всех своих составляющих элементов.

2. Особенность развития социального обслуживания на современном этапе – это рост потребности в разнообразных необходимых ресурсах. Проведенный в работе анализ существующих ресурсных источников социального обслуживания, включая клиентов и их семьи, позволил прийти к заключению о необходимости расширения ресурсной базы сферы социального обслуживания.

3. Анализ показал, что в период социально-экономических реформ проведена большая работа с целью развития социального обслуживания в Азербайджане. Тем не менее, в диссертации показывается, что, в Азербайджане, осуществляющем переход к инновативной модели экономического роста, инновационная деятельность находится на недопустимо низком уровне. Стимулирование новых социальных технологий в сфере социального обслуживания, а также новые цели по инфраструктурной

поддержке не реализуются в полном объеме, их законодательное обеспечение пока несовершенно.

Устранение главных проблем совершенствования государственного регулирования сферы социального обслуживания с точки зрения развития медицинской науки, образования, стандартизации, информатизации и др. требует значительных ресурсов и времени. Недостаточно эффективное управление и регулирование тормозит внедрение рациональных инноваций, тем самым, снижая общий уровень инновационной деятельности в сфере социального обслуживания.

По этой причине, внедрение в сферу социального обслуживания передовых социальных технологий (в т.ч., в области управления и правового регулирования), способных решить задачи инновативного развития данной сферы, должно стать важным шагом в развитии этой сферы.

4. По нашему мнению, основными направлениями повышения эффективности правового регулирования сферы социального обслуживания в Азербайджане должны быть:

- применение инноваций, способствующих повышению эффективности регулирования данной сферы, обеспечивающих реализацию современных методов планирования, финансирования, стимулирования.

- расширение круга субъектов социального обслуживания, привлечение НГО, социально-ответственного бизнеса, широких слоев населения к процессу инновационного решения проблем этой сферы.

- широкая информатизация сферы социального обслуживания – запуск социально-экономических и научно-технических процессов для создания оптимальных условий с целью удовлетворения потребностей и обеспечения прав граждан, государственных и местных органов управления на основе формирования и использования информационных ресурсов.

- индивидуализация социального обслуживания, расширение ассортимента организационных форм и технологий спроса в социальном обслуживании.

5. При реализации инновационной политики на современном этапе

развития сферы социального обслуживания Азербайджана, в качестве основополагающих должны рассматриваться нижеследующие положения:

- выявление проблем сферы социального обслуживания и поиск путей их решения с использованием полного набора инновационного инструментария;

- создание системы стимулирования и условий для технологической модернизации сферы социального обслуживания, на основе повышения эффективности структурных компонентов этой сферы, с использованием механизмов тарифного, финансового, налогового, антимонопольного регулирования.

- обеспечение инвестиционной и кадровой привлекательности инновационной деятельности в этой сфере;

- прозрачность распределения бюджетных средств и достигнутых результатов;

- стимулирование конкуренции в сфере социального обслуживания как главного фактора мотивации к инновационному поведению предприятий.

6. В качестве общего результата выступают предложения и рекомендации автора касательно перспектив правового регулирования сферы социального обслуживания. В диссертации приведена разработанная автором система мер по совершенствованию правового регулирования отдельных компонентов данной сферы, обоснованы предполагаемые результаты предлагаемых мер в области социальной работы, социальной защиты, адресной социальной помощи и др.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası, Bakı, 1995
2. “Sosial Xidmətlər Haqqında” Azərbaycan Respublikasının Qanunu. Bakı, 30 dekabr 2011-ci il
3. “Ahıllara Sosial Məişət Xidməti Haqqında” Azərbaycan Respublikasının Qanunu. Bakı, 22 iyun 2001-ci il
4. “İnsan alverinə qarşı mübarizə haqqında” Azərbaycan Respublikasının Qanunu. Bakı, 28 iyun 2005-ci il
5. “Məişət zorakılığının qarşısının alınması haqqında” Azərbaycan Respublikasının Qanunu, Bakı , 22 iyun 2010-cu il.
6. “Ünvanlı Dövlət Sosial Yardım Haqqında” Azərbaycan Respublikasının Qanunu ,Bakı, 21 oktyabr 2005-ci il
7. “Sosial Müavinətlər Haqqında” Azərbaycan Respublikasının Qanunu, Bakı, 7 fevral 2006-cı il
8. ” Azərbaycan Respublikasının “Ailə Məcəlləsi”, Bakı, 11 dekabr 2002-ci il
9. Azərbaycan Respublikasının “Mulki Məcəlləsi”, Bakı, 1995
10. Azərbaycanca turizm və xidmətlər. Statistik məcmuə, Bakı, 2014, 239 s.
11. Müstəqil Azərbaycan-25. “Azərbaycan Respublikasının Dövlət Statistika Komitəsi” 2016. Bakı: 2016, 642s.
12. Azərbaycan İqtisadçılar İttifaqı, 5 cildlik “Böyük İqtisadi Ensiklopediya”, (Akademik Z. Səmədzadənin baş redaktorluğu ilə ). Bakı, 2012;
13. «Milli iqtisadiyyat və iqtisadiyyatın əsas sektorları üzrə strateji yol xəritəsinin başlıca istiqamətləri. AR Prezidentinin 2016-cı il 16 mart tarixli Sərəncamı
14. Azərbaycan Respublikasında Bələdiyyələrin hüquqi bazası, Bakı, Pedaqoqika, 2002, s.243
15. Aras O.N., Süleymanov E. Azərbaycan İqtisadiyyatı. “Şərq-Qərb” mətbəəsi, Bakı. 2016,412 s.
16. Əhmədov M.Ə., Hüseyn A.C. Dövlətin iqtisadi siyasəti. «İqtisad Universiteti» Nəşriyyatı, Bakı: 2011.-220s.
17. Əlirzayev Ə.Q. Sosial-mədəni iqtisadi inkişaf və tənzimləmə, Bakı, 2016.

18. Əliyev A., Qasimov N. Azərbaycanca əhalinin həyat səviyyəsinin yüksəldilməsinin aktual problemləri, B., Səda nəşriyyatı, 2000, s.225
19. Əliyev M. N. Azərbaycan Respublikasında pensiya təminatı sisteminin təşəkkülü və inkişaf perspektivləri( hüquqi problemləri) , B., Bakı Universiteti, 2003, s.42
20. Hüseynov T. Azərbaycanın milli iqtisadi inkişaf modeli:nəzəriyyə və praktika, Bakı, 2015.
21. İqtisadiyyatın tənzimlənməsi. G.A.Əzizova,dərs vəsaiti, Bakı, 2015.
22. Milli iqtisadiyyatın modernləşməsi: mövcud vəziyyət və gələcək perspektivlər" mövzusunda elmi-praktiki konfransın materialları. AMEA İqtisadiyyat İnstitutu, Bakı, 2011.
23. Muradov Ə. Azərbaycanca post neft dövrünün Əliyev strategiyası. Elmi-praktiki konfransın materialları. Heydər Əliyev: dünən, bugün və sabah, Bakı, 2015.
24. Muradov Ş.M. İnsan potensialı: əsas meyillər, reallıqlar, problemlər. Bakı: Elm, 2004, 660 s.
25. Nağıyev Ə.T., Mürşüdoğ R.İ. Sosial müdafiənin təkmilləşdirilməsinin əsas istiqamətləri, Bakı, Səda, 2002, s.135
26. Qasımlı V. İqtisadi modernizasiya, Bakı, 2014.
27. Rüstəmov A.A.Yeni iqtisadi münasibətlər şəraitindəəhalinin maddi rifahının yüksəldilməsinin iqtisadi problemləri, Bakı, 2003, s.349
28. Rəhmanov F.P. Sosial sfera keçid iqtisadiyyatı şəraitində . «Gənclik», Bakı, 2002 (monoqrafiya)
29. Şəkərəliyev A., Şəkərəliyev Q. Azərbaycanın iqtisadiyyatı: reallıqlar və perspektivlər. Bakı, 2016
30. Yoxsulluğun azaldılması və iqtisadi inkişaf üzrə dövlət Proqramı (2003-2005), Bakı, "Qapp-Poliqraf" korporasiyası, 2003, s.288
31. Адресная социальная помощь (теория, практика, эксперимент), под.ред.акад. РАЕН Римашевской Н.М.,ИСЭПН, 2011, с. 256
32. Андерсен К. Значение добровольческих организаций в социальной работе в Дании // Работник социальной службы. – 2008. – № 2(4). – С. 94–99.
33. Апин Р.Г. Дилеммы благотворительности // Общественные науки и

- современность. – 2012. – № 6. – С. 56–67.
34. Ахинов Г.А., Камиллов Д.А. Социальная функция государства в условиях рыночной экономики: вопросы теории и практики. - М.: ИНФРА-М, 2006. - 280 с.
35. Баркер Р. Словарь социальной работы / Пер с англ. – М.: Институт социальной работы, 1994. – 134 с.
36. Боденко Б.Н. Проблема оценки эффективности практической социальной работы // Работник социальной службы. – 2007. – №2. – С. 46–51.
37. Воробьева Э.Л. Социальное обслуживание: концептуальные основы и анализ современной практики (на материалах регионального исследования) // Социальное обслуживание. – 2006. – № 1. – С. 5–30.
38. Всеобщая декларация волонтеров. Париж, 14 сентября 1990 года // Вестник благотворительности. – 1995. – № 5(21), сентябрь–октябрь.
39. Гонтмахер Е.Ш. Социальная политика в России: уроки 90-х. – М.: Гелиос АРВ, 2000. – 336 с.
40. Городецкая И. Добровольческое движение в США // Мировая экономика и международные отношения. – 2001. – № 1. – С. 78–86.
41. Домнина И. Разработка и использование социальных нормативов // Экономист. – 2005. – № 4. – С. 54–60.
42. Законодательство зарубежных стран по социальному обслуживанию населения. — М.: Минсоцзащиты населения Российской Федерации, 2004. – С. 10.
43. Кураков В.Л., Березина Н.В. Методологические основы и механизм реформирования социальной сферы. – Чебоксары: Изд-во Чуваш, ун-та, 2012. – 160 с.
44. Лавров Ю. Благотворительные фонды в рыночном хозяйстве: американская модель // Инвестиции в России. – 1998. – № 5. – С. 61–65.
45. Ларина Н.И., Кисельников А.А. Региональная политика в странах рыночной экономики, М., Экономика, 2008, 272. с
46. Мехбалиев С.С. Азербайджан сегодня. Проблемы занятости и социального

- партнерства , Баку, 2006, 140 с.
47. Население и глобализация, под.ред. Римашевской Н.М. М., Наука, 2012, с.322
  48. Новикова К.Н. Управление системой социальной защиты населения: региональный аспект // Журнал социальной работы. - 2012. № 4. – с. 4–14.
  49. Основы социальной работы: Учеб. пособие для студ. высш. учеб. Заведений / Под ред. Н.Ф.Басова. -М.: Изд. центр «Академия», 2004. 288 с.
  50. Попов В.Г. Эффективность социальной работы– общий взгляд // Российский журнал социальной работы. – 2011. – №1/5. – с. 34–37.
  51. Пронина Л.И. Повышение эффективности социального обеспечения,–М., 2009. – 122 с.
  52. Райзберг Б.А. Современный экономический словарь. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: ИНФРА-М, 2003. – 480 с.
  53. Римашевская Н.М. Человек и реформы: Секреты выживания, М., 2003, 325с.
  54. Российская энциклопедия социальной работы / Под ред. А.М.Панова, Е.И.Холостовой. – М.: Институт СР, 2007. Т.2. – 406 с.
  55. Рустамов Э. Экономическая модернизация Азербайджана: вызовы и решения, Москва: Экон-Информ, 2010, с. 209.
  56. Серия «Мониторинг социального обслуживания граждан пожилого возраста и инвалидов». – Казань: МСЗ РТ, 2014. 4.2. – 42 с.
  57. Система индикаторов уровня бедности в переходный период в России. Научный доклад № 98/04,2013, с.65
  58. Социальная защита населения. Под.ред.Н.М. Римашевской, М., РИЦ ИСЭПН, 2002, с.288
  59. Савченко П. Уровень и качество жизни: понятия, индикаторы, современное состояние в России // Вопросы экономики. – 2009. – №7.
  60. Саралиева З.Х. Семья – клиент социальной работы: Учеб. пособие. – Н. Новгород: Изд-во ННГУ, 2008. – 287 с.
  61. Слезингер Г.Э. Социальная экономика. – М.: Изд-во «Дело и Сервис», 2001. –368 с.

62. Словарь-справочник по социальной работе / Под ред. Е.И. Холостовой. – М.: Юрист, 2009. – 424 с.
63. Социальная благотворительная организация // Деловая жизнь. – 2006. – № 12. – С. 44-48.
64. Социальная работа: теория и практика / Отв. ред. проф. Е.И.Холостова, проф. А.С.Сорвина. – М.: ИНФРА-М, 2007. – 427 с.
65. Социальное обслуживание населения: современное состояние, проблемы, перспективы / Под ред. А.М.Панова, Л.В.Топчий. – М.: Институт СР, 2008. – 224 с.
66. Фирсов М.В., Студенова Е.Г. Теория социальной работы: Учеб. пособие для студ. высш. учеб. завед. – М.: Гуманит. изд. центр ВЛАДОС, 2010. – С. 175–176.
67. Atkinson A.B., Rainwater L., Smeeding T. Income distribution in European countries. LIS Working Paper series, 1995
68. Coleman J. Social Capital in the Creation of Human Capital // American journal of Sociology. – 1988. – Vol. 94, Supplement. – P. 95–120.
69. Keles, R., J. Nowak, D. Tomanbay, Türkiye’de ve Almanya’da Sosyal Hizmetler (Ansiklopedik Sözlük), Selvi Yayınları, 1991.
70. Oncology social work: a clinician's guide/ (edited by) Naomi V. Stearns (et al.), 1993 p. 347 cm. The Amerikan Cancer Sociaty, Inc. GA 30329.
71. Kocaoğlu, M., Sosyal Politika, Sevinç Matbaası, Ankara, 1997.
72. Kongar, E., Sosyal Çalışmaya Giriş, Sosyal Bilimler Derneği Yayınları, Ankara, 1972.
73. Saracel, N., Sosyal Yardım ve Hizmet Kuruluşlarının Sosyal Politikası, 2006
74. Tuncay, A. C., Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri, Beta Basım Yayım, İstanbul, 2002.
75. Tunçomağ, K., Sosyal Güvenlik Kavramı ve Sosyal Sigortalar, Beta Basım Yayım, İstanbul, 2006.
76. Türkiye İstatistik Kurumu, Bölgesel Göstergeler TR61 Antalya, Isparta, Burdur, Ankara, Temmuz 2009.

77. Türkiye Yardım Sevenler Derneđi Uygulaması, Afyon Kocatepe Üniversitesi Yayını, Afyon, 2007.
78. Yıldırım, K., Sosyal Hizmet, Sakarya Yayıncılık, 1. Baskı, Sakarya, 2007.
79. <http://joblink.socialworkers.org/jobs>

## ANNOTASIYA

Dissertasiya işində qeyd olunur ki, ölkə iqtisadiyyatında aparılan islahatlar sosial münasibətlərin xarakterinə ciddi təsir göstərir. Belə ki, iqtisadiyyatda yeni xarakterə malik münasibətlər, yüksək ixtisas hazırlığına malik olan, innovativ texnologiyalardan istifadə qabiliyyətli insan kapitalına tələb yaradır. Bu baxımdan, insanların sosial tələbatlarının yüksək səviyyədə təmin olunması, hər bir dövlət üçün mühüm sosial-iqtisadi vəzifələrdən biri hesab edilir.

Tədqiqat işində vurğulanır ki, iqtisadiyyatın sahələrinin inkişaf istiqamətlərini özündə əks etdirən yol xəritəsində, insan kapitalının formalaşdırılması və onun keyfiyyət parametrlərinin yüksəldilməsinin təmin edilməsi istiqamətində konkret tədbirlər sistemi öz əksini tapmışdır. Məhz bu konseptual həll variantına istinad edilməklə, sosial xarakterə malik fəaliyyət istiqamətləri də müəyyən edilmişdir. Hansı ki, özünə ilk növbədə sosial müdafiənin səmərəli fəaliyyət göstərən mexanizminin formalaşdırılmasını daxil edir.

Ümumilikdə dissertasiya işində əhalinin həyat səviyyəsinin yüksəldilməsinin təmin edilməsi məqsədilə, səmərəli fəaliyyət göstərən sosial müdafiə sisteminin formalaşdırılmasının zəruriliyi qeyd olunur. Göstərilir ki, hətta iqtisadi tənəzzül dövründə belə, sosial müdafiənin zəruri elementləri mütləq qorunub saxlanılmalıdır. Bunun təmin edilməsi isə mütləq müvafiq qanunvericilik bazasının formalaşdırılması və onun daima baş verən dəyişikliklərə uyğun olaraq təkmilləşdirilməsini şərtləndirir.

## ANNOTATION

In the thesis, it is noted that the reforms in the country's economy has a significant impact on the character of social relations. Thus, the nature of the new relations in the economy, which is highly specialized training, innovative technologies require skilled human capital. In this regard, ensuring a high level of social demands, one for each state is considered an important socio-economic challenges.

The study stresses that the road map, which reflects trends in the fields of economy development, human capital formation and concrete measures to ensure the improvement of its quality parameters are reflected. This is the conceptual reference solution, has been identified in the activities of social nature. Which, first of all, it includes the formation of a mechanism for effectively functioning social protection.

In general, in order to ensure the raising of living standards of dissertation work, the need for efficient formation of the social security system will be saved. Shown that even during the economic downturn, even if the necessary elements of social protection must be preserved. It is absolutely appropriate legislative framework to ensure the establishment and improvement of the conditions in accordance with its constant changes.

## РЕФЕРАТ

Актуальность исследования. Процессы экономического реформирования в республике отражают интенсивный рост значимости социальных преобразований. При складывающихся в стране рыночных отношениях и своеобразии инновационного экономического роста требуется человеческий потенциал совершенно нового, иного качества, характеризующийся особыми моральными принципами и целями. В связи с этим, происходящие в социальной сфере изменения следует направить на обеспечение высокого уровня социального потребления граждан, доступности и приемлемого качества основных социальных благ, в том числе и позволяющего обеспечить достойный уровень жизни для пожилого населения.

В «Дорожной карте по развитию экономики Азербайджана и его отраслей» четко указано, что в секторах, определяющих развитие человеческого капитала, реформы являются абсолютно приоритетными. Исходя из этого, определены главные цели социальной деятельности. Они включают в себя повышение эффективности системы социального обслуживания и социальной защиты, в первую очередь, задачи подготовки мер по совершенствованию наличествующих механизмов предоставления соцпомощи пожилым людям и инвалидам.

Стратегия азербайджанского государства, направленная на улучшение уровня и качества жизни населения, обуславливает необходимость повышения эффективности системы социального обслуживания. Даже в периоды глубокого экономического спада общество пытается предотвратить снижение уровня развития социальной защиты и социального обслуживания как важной составляющей системы жизнеобеспечения. При всем этом, уровень теоретического обобщения хода реформ, углубленный анализ механизмов их реализации пока явно недостаточен.

Многие принимаемые в данной сфере стратегические решения, в том числе на законодательном уровне, требуют тщательного изучения и согласования, поскольку создание точного механизма регулирования будет зависеть от принятых решений. Поэтому необходима разработка новых форм и методов всесторонних исследований, позволяющих обеспечить решение назревших проблем и актуальных задач в секторе нормативно-правового регулирования системы социального обслуживания граждан республики.

Отдельные важные аспекты обсуждаемых проблем не всегда достаточно последовательно и всесторонне анализировались. Это объясняется рядом причин: недостаточно глубоко с теоретико-методологической точки зрения были проанализированы методы и формы организации социальной помощи различным категориям и социальным слоям населения, несовершенная нормативно-правовая база, не отвечающая требованиям рыночной экономики, не позволяла решить данную проблему.

Целью исследования является изучение теоретических основ организации и регулирования сферы социального обслуживания и подготовка практических рекомендаций по дальнейшему совершенствованию правового регулирования

сферы социального обслуживания Азербайджанской Республики в современных условиях.

Объект исследования – это сфера социального обслуживания Азербайджанской Республики. Предметом исследования – это система законодательных и нормативно-правовых актов по регламентации механизмов нормативно-правового регулирования социального обслуживания.

Теоретико-методологические основы диссертации. Теоретической базой исследования служат экономическая теория и труды классиков экономического права, исследования ведущих зарубежных и азербайджанских ученых по правовому регулированию социального обслуживания населения, а также работы специалистов-практиков.

Методы исследования определяются характером предмета исследования, его целями и задачами. С целью обоснования решений конкретных проблем, использовались следующие методы: логический метод анализа и синтеза – в соответствии с данным методом проводилась работа по установлению логических взаимосвязей: от частного к общему и в противоположном направлении, для уяснения роли и значения административно-правовых режимов в структуре методов государственного правового регулирования; сравнительный анализ – данный метод позволяет анализировать правовые акты и научно-методические разработки в области правового регулирования системы социального обслуживания.

Научная новизна магистерского исследования заключается в том, что даны системные представления о развитии и правовом регулировании сферы социального обслуживания в условиях проводимых в республике социально-экономических реформ.

В работе обоснованы нижеследующие методологические и концептуальные положения по развитию сферы социального обслуживания:

- теоретически обоснованы роль и особенности социального обслуживания и его составных частей как самостоятельной и важной части социальной системы;

- дана полная характеристика структуры социального обслуживания;

- обоснована необходимость программно-целевого подхода к решению задач системы социального обслуживания с помощью социальных индикаторов, стандартов и нормативов, определенных для предприятий социального обслуживания и охватывающих количественные и качественные параметры социального обслуживания;

- обобщены и систематизированы факторы, непосредственно и опосредованно влияющие на эффективность предприятий социального обслуживания, профессиональное оказание услуг на законодательной основе, нормативов, стандартов.

- даны характеристики механизмов правового регулирования сфер социального обслуживания за рубежом;

- разработаны рекомендации по совершенствованию правового и нормативного регулирования сферы социального обслуживания.