

**Министерство образования и науки РФ  
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего профессионального образования  
«Алтайский государственный университет»**

Факультет социологии

Кафедра социальной работы

**ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА  
(магистерская диссертация)**

по направлению 39.04.02 «Социальная работа»

профиль подготовки (магистерская программа):

«Инновационные технологии социальной защиты населения»

Тема: Модернизация системы социальной защиты населения в Алтайском крае

Работа допускается к защите

«\_\_» \_\_\_\_\_ 20\_\_ г.

Зав.кафедрой

Чудова Светлана Георгиевна

к.с.н., доцент

\_\_\_\_\_  
(подпись)

Выполнил:

Студент 2 курса, группы

1042 М

Москвичёва Алёна

Александровна

\_\_\_\_\_  
(подпись)

Научный руководитель:

Чудова Светлана Георгиевна

к.с.н., доцент

\_\_\_\_\_  
(подпись)

Работа защищена

«\_\_» \_\_\_\_\_ 20\_\_

Оценка \_\_\_\_\_

Председатель ГЭК

\_\_\_\_\_  
(подпись)

Барнаул 2016

## Содержание

Введение.....	3
Глава I. Теоретико-методологические основы исследования социальной защиты населения. ....	9
1.1. Теоретико-методологические подходы к изучению социальной защиты населения. ....	9
1.2. Трансформация законодательства в сфере социальной защиты населения .....	24
2.1. Нормативное правовое обеспечение системы социальной защиты населения в Алтайском крае в условиях модернизации федерального законодательства в сфере социального обслуживания населения .....	45
2.2. Особенности и тенденции реализации социального обслуживания в Алтайском крае .....	63
Заключение .....	74
Список используемой литературы .....	78

## Введение

### Актуальность

Во всеобщей декларации прав человека социальная защита представлена как социальное право каждого члена нашего общества. Социальная защита и социальное обеспечение направлены на повышение качества жизни населения, а также на удовлетворение потребностей людей, которые нуждаются в поддержке со стороны общества и государства. Изменения происходят в каждой сфере нашей жизни, что подтверждает актуальность данной темы диссертации. Модернизация той или иной сферы общества обуславливается необходимостью в улучшении положения всего общества, чтобы достичь идеального образа государства. Модернизация системы социальной защиты неизбежна, т.к. государство и общество пытается усовершенствовать систему и свести к минимуму недостатки. В связи с этим принят и уже вступил в силу с 1 января 2015 года. Федеральный закон от 28 декабря 2013 года № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации». Этот Закон призван заменить Федеральные законы от 2 августа 1995 года № 122-ФЗ «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов» и от 10 декабря 1995 года № 195-ФЗ «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации».

Социальная обстановка в современной России может быть оценена как сложная. Минимальная заработная плата значительно ниже прожиточного минимума. В настоящее время этот разрыв составляет 1,276 раза (6643 рублей против 5205 рублей). Для большинства населения размер выплачиваемых пенсий невысок. Ниже черты бедности в настоящее время находится примерно 26 % (рассчитано по европейским методикам), а по российской методике - 12,7 % россиян. Децильный коэффициент весьма высок (по данным Росстата в среднем по стране он составляет 16,1) [59]. Как никогда ранее обострились проблемы совершенствования социально-экономической стратегии снижения уровня безработицы, увеличения занятости людей, получения достойной

заработной платы, улучшения медицинского обслуживания, обеспечения и поддержки пенсионеров, семьи и материнства, детей и инвалидов на всех уровнях функционирования государственной власти.

Социальная защита как особый социальный институт современного государства является показателем социальной уверенности, социальной гарантией достойного уровня жизни для каждого человека. Эффективная социальная защита всех слоев населения является показателем успешного развития регионов, а также всей страны. Целью исследования является анализ социальной защиты населения, как на федеральном, так и на региональном и её совершенствование.

### **Степень научной разработанности проблемы**

Идеи, которые служат основой организации системы социальной защиты населения, были выдвинуты У. Бевериджем, Дж. М. Кейнсом, К. Марксом, А. Смитом, Ф. Энгельсом и другими.

В работах таких западных ученых как Ф.Бем, Дж.Гэлбрейт, Ф.Лутц, Ф.Мартель, Й. Штрассер предложена концепция «государства благосостояния». Разработки этих учёных были использованы Л. Эрхардом в Германии и Ф. Рузвельтом в США при формировании основ социальной политики после второй мировой войны.

Вопросам формирования систем социального страхования в современном обществе посвящены труды отечественных авторов: Н.А. Волгина, В.Г. Павлюченко, Б. В. Ракитского, Н.М. Римашевской и др.

Данной проблеме также посвящены труды известных российских учёных, Е.Д. Катульского, Ю.П. Кокина, В.И. Можяева, А.А. Попова, Г.В. Черкасской, А.А. Шарафетдинова, Д.Г. Щипановой, и современных зарубежных учёных – Дж. Ю. Стиглица, Э. Уайтхауза и других.

Заметный вклад в развитие теории социальной защиты внесли Холостова Е.И., Гусякова Л.Г., Жуков В.И., Григорьев С.И., Панов А.М., Попов В.Г., Топчий Л.В., Шеляг Т.В. В их исследованиях рассматриваются объект, предмет, категории социальной работы как науки; роль практики в развитии

теоретических аспектов социальной работы как профессиональной деятельности.

**Объект исследования** – социальная защита населения.

**Предмет исследования** – модернизация системы социальной защиты населения в Алтайском крае.

**Цель исследования** – выявление особенностей модернизации системы социальной защиты населения в Алтайском крае.

**Задачи:**

1. Изучить теоретико-методологические основы системы социальной защиты населения.

2. Провести системный и структурно-функциональный анализ системы социальной защиты населения.

3. Исследовать историю трансформации законодательства в сфере социальной защиты населения в СССР и Российской Федерации.

4. Проанализировать нормативные правовые документы, регламентирующие деятельность по социальному обслуживанию населения, на федеральном и региональном уровнях.

5. Исследовать практику социального обслуживания населения в Алтайском крае в контексте реализации нового федерального законодательства.

**Гипотезы исследования:**

1. Вероятно, наиболее оптимальным теоретическим обоснованием для исследования модернизации системы социальной защиты населения является структурно – функциональный и системный подходы.

2. Предположительно, эволюция законодательства системы социальной защиты населения приводит к распространению социальных услуг адресной направленности, активному задействованию организаций негосударственного сектора и политике, направленной на внутреннюю мотивацию населения для активизации внутренних ресурсов населения и самопомощи.

3. Предположительно, нормативно-правовое обеспечение системы социальной защиты населения в Алтайском крае приведено в соответствии с новым федеральным законодательством социального обслуживания населения.

4. Вероятно, можно выделить основные тенденции, противоречия и трудности реализации практической деятельности социального обслуживания населения в соответствии с законодательством.

**Теоретико-методологическая база исследования:**

1. Структурно -функциональный подход
2. Диалектический подход
3. Системный подход

**Нормативная правовая база:**

- Законодательные и нормативные правовые акты международного уровня, федеральных и региональных органов власти, направленные на социальную защиту населения.

**Эмпирическая база исследования:**

- Результаты проведенного автором полуструктурированного глубинного интервью со специалистами учреждений социального обслуживания населения г. Барнаула.

**Методы исследования:** анализ научной литературы, анализ нормативно-правовых документов, полуструктурированное глубинное интервью.

**Научная новизна исследования:**

1. Обоснована значимость структурно-функционального и системного подходов для изучения социальной защиты населения.
2. Доказано, что эволюция законодательства системы социальной защиты населения приводит к распространению социальных услуг адресной направленности, активному задействованию организаций негосударственного сектора и политике, направленной на внутреннюю мотивацию населения для активизации внутренних ресурсов населения и самопомощи.

3. Обосновано, что практика реализации социального обслуживания населения в Алтайском крае в настоящее время не в полной мере соответствует нормативным правовым документам в данной сфере.

**На защиту выносятся следующие положения:**

1. Наиболее оптимальным теоретическим обоснованием для исследования модернизации системы социальной защиты населения является структурно – функциональный и системный подходы.

2. Эволюция законодательства системы социальной защиты населения приводит к распространению социальных услуг адресной направленности, активному задействованию организаций негосударственного сектора и политике, направленной на внутреннюю мотивацию населения для активизации внутренних ресурсов населения и самопомощи.

3. Нормативно-правовое обеспечение системы социальной защиты населения в Алтайском крае приведено в соответствии с новым федеральным законодательством социального обслуживания населения.

4. Практическая деятельность в сфере социального обслуживания в Алтайском крае не соответствует полностью новому федеральному и региональному законодательству

5. Основными трудностями реализации практической деятельности социального обслуживания населения в соответствии с новым законодательством являются: принцип предоставления социальных услуг на основе заявления, вызывающий проблемы при обслуживании несовершеннолетних граждан; недостаточное количество организаций из негосударственного сектора по социальному обслуживанию населения, включенных в реестр поставщиков социальных услуг; бюрократизация при оформлении пакета документов; практическое отсутствие реализации системы тарифов на социальные услуги; невозможность реализации другой индивидуальной программы при еще незакрытой действующей программе.

**Теоретическая значимость работы** состоит в том, что ее результаты вносят определенный вклад в развитие современного социологического знания

посредством рассмотрения социальной защиты населения как системы, состоящей из нескольких элементов, где каждый элемент имеет свои функции, и успешная реализации социальной защиты зависит от того, как слажено работают составляющие её элементы; выявления основных тенденций эволюции системы социальной защиты населения и причин ее модернизации.

**Практическая значимость работы** определяется тем, что положения и выводы диссертационного исследования способствуют модернизации действующей модели социальной защиты населения. Основные выводы работы могут быть применены на практике при реформировании регионального законодательства в сфере социальной защиты населения.

#### **Апробация работы**

По материалам диссертационной работы приняты в печать 2 научные статьи: «Системный подход в социологии», «Особенности реализации нового федерального законодательства в сфере социального обслуживания населения в Алтайском крае».

**Структура и объем работы:** диссертация состоит из введения, двух глав, заключения и списка литературы. Основное содержание работы изложено на 66 страницах.



# **Глава I. Теоретико-методологические основы исследования социальной защиты населения.**

## **1.1. Теоретико-методологические подходы к изучению социальной защиты населения.**

Любое общество стремится обеспечить своим членам защиту, достойный уровень жизни и общее благосостояние общества. Социальная защита является функцией общества и государства, а также неотъемлемой частью социальной политики. Социальная защита населения направлена на все население. Однако на практике реализуется по отношению к отдельным категориям и является дифференцированной. В широком смысле, социальная защита представляет собой систему приоритетов и механизмов по реализации законодательно закрепленных социальных, правовых и экономических гарантий граждан, реализуют которую органы управления всех уровней, иные институты и системы социальных служб, обеспечивающие определенный уровень социальной защищенности, достижение социально-приемлемого уровня жизни населения в соответствии с современными условиями развития общества. В узком же смысле, социальная защита – это комплекс целенаправленных конкретных мероприятий экономического, правового, организационного характера для поддержания населения и сохранения источника средств для существования, необходимы для нормального развития личности [72, С.37-39].

В нормативной правовой базе Российской Федерации отсутствует обобщенное понятие «социальная защита населения». В федеральных нормативных правовых актах «социальная защита» закреплена по отношению к определенным категориям граждан и реализуется конкретными адресными мерами.

Можно выделить несколько подходов к изучению понятия «социальная защита населения».

В первом подходе социальную защиту можно рассмотреть, как экономическую категорию. Социальная защита является совокупностью социально-экономических отношений, возникающих при распределении общественного дохода, а ее специфика определяется характером распределительных отношений, в процессе которых за счет части национального дохода образуются фонды денежных средств материального обеспечения и обслуживания граждан [55, С.7]

Второй подход к изучению социальной защиты населения рассматривает ее как систему государственных мер, связан с прикладным аспектом данной проблемы. Данный подход предполагает рассмотрение социальной защиты с широкой и узкой точек зрения. С широкой точки зрения социальная защита понимается как комплекс государственных мер, направленных на всех граждан в основных сферах жизнедеятельности. С данной точки зрения, социальная защита рассматривает население не только как нуждающееся, но так и социально активное. С узкой точки зрения, социальная защита предполагает систему мер, направленную на определенные (уязвимые) группы населения. Выбор той или иной точки зрения зависит от поставленных задач исследования.

Третий подход объединяет вышеперечисленные подходы. Академик РАН В.И. Жуков определял социальную защиту населения как составную часть социальной политики государства, воплощенную в его социальных программах и практике, регулирующей отношения в обществе в интересах и через интересы основных социальных групп. Г.И. Осадчий определил границы социальной защиты. Он понимал социальную защиту населения как систему социальных отношений, мер и правовых гарантий, защищающих любого гражданина от социальной, экономической или физической деградации вследствие внезапного и резкого ухудшения условий его благосостояния, невозможности по независящим от него причинам реализовать свой труд и гражданский потенциал [54, С. 21]

Необходимо отметить, что несмотря на практическую необходимость, научные разработки о теоретических аспектах социальной защиты населения

практически отсутствуют. В данном исследовании социальную защиту населения мы рассматриваем с более узкой точки зрения.

Все явления и процессы с точки зрения объективной действительности взаимосвязаны. Для объяснения функционирования и реализации тех или иных законов управления необходимо понимать принцип действия системы. Системный подход является производным от общей теории систем. Изначально общая теория систем была сформулирована в 1968 г. Людвигом Ван Берталанфи. Он определял систему как единое целое, функционирующее за счет взаимосвязанных частей. Берталанфи рассматривал теорию систем как иерархию уровней организации, где каждый уровень представлен более сложным, чем предыдущий, а также строится на предыдущем и отличается определенными качествами, которых нет на низших уровнях. Теория систем изучает: различные классы, виды и типы систем; основные принципы и закономерности поведения систем (например, принцип узкого места); процессы функционирования и развития систем (например, равновесие, эволюция, адаптация, сверхмедленные процессы, переходные процессы) [47, С.23].

Системный подход – это направление методологии научного познания и социальной практики, в основе которого лежит рассмотрение объектов как систем. Системный подход ориентирует исследователей на раскрытие целостности объекта, на выявление многообразных связей в нем и сведения их в единую теоретическую картину [64, С. 7].

В узком значении системный подход – это рассмотрение анализируемого объекта как системы. Система слово греческое (systema) и определяется как целое, составленное из частей. Система - это совокупность элементов (подсистем), находящихся в отношениях и связях между собой и образующих определенную целостность, единство. Система идентична, имеет границы, активна, организациона, саморегулирована благодаря внешнему и внутреннему управлению [50, С.3].

Система выполняет функцию (цель), которую по отдельности элементы, составляющие систему, без взаимодействия и связей не могут реализовать.

Открытые системы зависят от внутренних и внешних факторов, которые влияют на изменение системы и на ее развитие.

Системный подход базируются на нескольких принципах:

- Принцип целостности (видение объекта целостным образованием, где под системой также понимаются процессы, механизмы и пр.);
- Принцип совместимости целого (совместимость элементов);
- Функционально –структурное строение целого (понимание не только связей между элементами, но и функциональное содержание каждого элемента);
- Принцип развития (анализ прошлого, настоящего и будущего развития системы);
- Принцип лабильности функций (при стабильности состава и структуры системы есть вероятность изменения функций);
- Принцип полуфункциональности (связь не только между функциями элементов, но и между целями этих функций);
- Принцип итеративности (выбор итераций и их комбинирование);
- Принцип вероятностных оценок (объект, его связи и отношения носят объективно вероятный характер (оценку));
- Принцип вариантности (различные варианты отражения действительности, т.е. исследование может быть направлено не только на один результат, но и предполагает несколько вариантов отражения действительности). (краткий курс лекций по дисциплине «Исследование систем управления»)

Существует несколько разновидностей системного подхода:

- Комплексный подход предлагает наличие совокупности компонентов объекта или применяемых методов исследования. При этом не принимаются во внимание ни отношения между объектами, ни полнота их состава, ни отношения компонентов в целом. Решаются главным образом задачи статики: количественного соотношения компонентов.

- Структурный подход предлагает изучение состава (подсистем) и структур объекта. При таком подходе еще нет соотнесения подсистем (частей) и системы (целого).
- При целостном подходе изучаются отношения не только между частями объекта (системы), но и между частями и целым. Декомпозиция целого на части единственна. Так, например, принято говорить, что "целое - это то, от чего ничего нельзя отнять и к чему ничего нельзя добавить". Целостный подход предлагает изучение состава (подсистем) и структур объекта не только в статике, но и в динамике, т. е. он предлагает изучение поведения и эволюции систем. Целостный подход применим не ко всем системам (объектам), а только к таким, которым свойственна высокая степень функциональной независимости [50, С.4]

Сущность системного подхода формулировалась многими авторами. В развернутом виде она сформулирована В. Г. Афанасьевым, определившим ряд взаимосвязанных аспектов, которые в совокупности и единстве составляют системный подход:

- системно-элементный, отвечающий на вопрос, из чего (каких компонентов) образована система;
- системно-структурный, раскрывающий внутреннюю организацию системы, способ взаимодействия образующих ее компонентов;
- системно-функциональный, показывающий, какие функции выполняет система и образующие ее компоненты;
- системно-коммуникационный, раскрывающий взаимосвязь данной системы с другими системами, как по горизонтали, так и по вертикали;
- системно-интегративный, показывающий механизмы, факторы сохранения, совершенствования и развития системы;

- системно-исторический, отвечающий на вопрос, как, каким образом возникла система, какие этапы в своем развитии проходила, каковы ее исторические перспективы [46, С.30].

Таким образом системный подход выступает в роли междисциплинарного языка, сущность которого заключается в рассмотрении объекта или проблемы комплексно с учетом всей полноты и сложности их внутреннего строения, целостности, взаимодействия всех составляющих элементов, связи между ними и средой. В связи с этим основу системного подхода представляет структурно-функциональный подход.

Структурно-функциональный подход, как и системный подход, является производным от общей теории систем. Основоположником данного подхода является известный американский социолог Толкотт Парсонс. Основная идея структурного функционализма является идея «социального порядка» (стремление любой системы поддержать собственное равновесие).

Между функцией и структурой существует связь, где функция является содержанием, а структура – формой системы. Функционально-структурный подход базируется на взаимозависимости функции и структуры в процессе развития системы при определяющей роли функции системы по отношению к ее структуре [64, С.10].

Структура от латинского слова «structura» означает строение, что обозначает совокупность устойчивых связей объекта, обеспечивающих его производимость. Парсонс объясняет через понятие функции, каким образом множество элементов создают одну единую, функционирующую, целостную систему. Функциональная зависимость придает совокупности элементов свойство целостности, которые по отдельности не обладают им. Любая система осуществляет четыре функции через структурные элементы (подсистемы: экономическая, социальная, политическая): адаптацию, целедостижение, интеграцию и латентность. В результате каждая подсистема является системой со своим функционалом, целенаправлением, социальными институтами.

Таким образом, можно выделить основные аспекты структурного функционализма:

1. Структура системы определяется совокупностью реализуемых функции данной системы.

2. Между реализуемыми функциями и структурой системы не существует взаимно-однозначного соответствия (т.е. может быть несколько систем с одинаковыми функциями, но с различной структурой).

3. Функционально структурная организация системы адаптируется к изменяющимся условиям ее существования. Изменение условий существования системы (внешней среды) вызывает изменение ее функции и ведет соответственно к изменениям структуры.

4. Процесс эволюции систем формирует различные типы систем, функционально структурная организация которых в возрастающей мере соответствует потребностям и условиям существования этих систем. Это многоцикловый спиральный процесс.

Алгоритм действий при структурно функциональном подходе следующий:

1. Анализ систем-прототипов включает: выяснение основных и дополнительных функции построение; обобщенного дерева функции; выявление базовых структур; анализ принципов технической реализации.

2. Исследование дерева противоречий системы.

3. Формирование концепции системы.

4. Формирование дерева функции системы.

5. Формирование функциональной структуры системы.

6. Формирование морфологической структуры системы на основе конструктивных модулей.

7. Оценка показателей качества и выбор окончательного варианта системы [64, С. 9].

Таким образом, структурно-функциональный подход, как основа системного подхода, позволяет рассмотреть систему социальной защиты населения комплексно через взаимосвязь ее функций и структуры, изучить как

социальный институт. Применение в исследовании данных подходов поможет создать границы системы и исследовать данный объект в пределах отдельно взятой системы. Также проанализировать их эффективность, выявить положительные и негативные стороны деятельности системы с учетом внешних факторов (политические, экономические и пр.), как открытую систему. Системный подход и структурный функционализм предоставляют возможность создать объективное представление о механизмах деятельности системы социальной защиты населения и ее особенностях и специфике, а также создать правильное мышление о взаимосвязях и функционале социальной защиты как системы.

В Российской Федерации наиболее важную деятельность в социально-культурной сфере осуществляют:

- Министерство здравоохранения РФ;
- Министерство культуры РФ;
- Министерство образования РФ;
- Министерство труда и социального развития РФ;
- Пенсионный фонд РФ.

Работа правительственных ведомств строится главным образом по функциональному признаку и охватывает 4 основных блока:

1. Экономический блок. Охватывает основные направления в развитии национальной экономики, группирующиеся вокруг базовых отраслей: топливно-энергетический комплекс, строительство и жилищная промышленность, финансы и транспорт.

2. Административно – политический блок. Обеспечивает оптимальные внутренние и внешние условия развития государства, удовлетворяя потребности и интересы граждан в безопасности и защите собственных прав.

3. Социальный блок. Разработка социальной политики государства, направленная на удовлетворение социальных потребностей людей (образование, медицина, труд, социальная защита, культура), реализующаяся с целью повышения качества и уровня жизни населения.



4. Контрольный блок. Перечень контрольных органов, существующих в рамках правительственного аппарата, ответственных за проведение правительственной политики в регионах. Функцию контроля в сфере исполнительной власти осуществляют специальные департаменты, отделы федеральных министерств, надзоры и комиссии [65, С.120].

Механизм осуществления социальной защиты населения реализуется преимущественно двумя видами органов власти – исполнительными и законодательными (в контексте данной работы судебные органы не рассматриваются). В соответствии с Конституцией РФ законодательную власть в нашей стране осуществляют следующие органы государственной власти: Федеральное Собрание РФ (осуществляет функцию издания правовых актов высшей юридической силы) и органы законодательной власти субъектов РФ (постоянно действующие высшие и единственные органы законодательной власти субъектов РФ). Органы исполнительной власти действуют на федеральном, региональном и муниципальных уровнях. Федеральным органом исполнительной власти является Министерство труда и социальной защиты РФ. Оно осуществляет функции по выработке и реализации государственной политики, и нормативно-правовому регулированию в социальной сфере, а также осуществляет координацию и контроль деятельности, находящейся в его ведении Федеральной службы по труду и занятости, а также координацию деятельности Пенсионного фонда РФ и Фонда социального страхования РФ. Структурными подразделениями Министерства труда и социальной защиты РФ являются 12 департаментов [68].

На региональном и муниципальном уровне органами власти (управления) социальной защиты населения и их подведомственными учреждениями являются: Комитеты; Управления социальной защиты населения краев, областей; городские, районные отделы (Управления) социальной защиты; центры социального обслуживания; стационарные учреждения социальной защиты (пансионаты, отделения милосердия, психоневрологические интернаты); службы медико-социальной экспертизы; протезно-ортопедические

объединения и предприятия и их стационары; геронтологические и гериатрические центры; центры медико-социальной реабилитации; отделения медико-социальной помощи престарелым и инвалидам при стационарах; общественные объединения.

Также необходимо отметить, что в системе социальной защиты кроме органов управления и органов законодательной власти можно выделить учреждения, которые занимаются научными разработками и подготовкой квалифицированных специалистов, а также органы финансирования социальной защиты населения, которые реализуют государственные внебюджетные и добровольные фонды страхования. В роли субъектов выступают все организации, учреждения, деятельность которых направлена на социальную защиту населения, где приоритет отдается тем группам населения, которые находятся в социальном риске (население – объект). Под социальным риском в данной работе мы понимаем вероятность ухудшения материального, эмоционального, правового положения в человека, которая мешает ему реализовать себя по объективным причинам.

Уровни социальной защиты можно разделить на индивидуальный (гражданин – государство) и на групповой (объединение работодателей, профсоюзы, союз солдатских матерей) [60, С.5].

Итак, можно выделить два основных блока в структуре социальной защиты населения. Первый блок социально-организованный (государство, реализующее себя через определенную систему институтов: страховые компании, различные специализированные фонды, благотворительные организации, различные общественные, политические организации и др.). Второй блок социально-нормативный (определенные нормы, законы, ценности, на основе которых реализуется система социальной защиты).

Структура социальной защиты населения представляет собой систему, включающую несколько подсистем: социальные гарантии, социальное обеспечение, социальное страхование, социальную помощь. Игнатов В. Г., Батулин Л. А. и др. считают, что основными организационно-правовыми

формами социальной защиты в настоящее время выступают социальное страхование и государственная система социального обеспечения

Реализацию государством конституционных прав граждан на получение важнейших социальных благ и услуг называют социальными гарантиями. К ним относятся:

- право граждан на выбор места работы, на профессиональную деятельность;
- право на минимальный размер заработной платы;
- минимальный размер пенсии;
- пособия при рождении ребенка;
- минимальный размер пособия по безработице;
- минимальный размер стипендии;
- право на жилище;
- право на охрану здоровья и медицинскую помощь;
- право на образование.

В Конституции РФ статья 39 гласит: «Каждому гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом». Под социальным обеспечением понимают систему обеспечения и обслуживания престарелых и нетрудоспособных граждан, а также семей, имеющих детей. Система социального обеспечения включает пенсии, пособия работающим, пособия семьям, воспитывающим детей, содержание и обслуживание престарелых граждан и инвалидов, пособия по безработице.

Социальное страхование – это одна из основных форм социального обеспечения граждан, представляющая собой систему обеспечения граждан при наступлении страхового случая.

В нормативных правовых актах РФ понятие «социальная помощь» определяется как «предоставление малоимущим семьям, малоимущим одиноко проживающим гражданам, а также иным категориям граждан, указанным в Федеральном законе от 17 июля 1999 года № 178-ФЗ. «О государственной

социальной помощи», социальных пособий, социальных доплат к пенсии, субсидий, социальных услуг и жизненно необходимых товаров» [55, С.7].

Таким образом, все вышеуказанные составляющие системы социальной защиты населения выступают в большей части как экономические категории. В данной работе мы выделяем следующие подсистемы социальной защиты:

1. Социальное обеспечение, которое выступает инструментом социальной политики с целью поддержания и защиты населения через экономические меры.

2. Социальное обслуживание граждан является деятельностью по предоставлению социальных услуг гражданам (действие или действия в сфере социального обслуживания по оказанию постоянной, периодической, в том числе разовой помощи гражданину в целях улучшения условий жизнедеятельности и (или) расширения его возможностей самостоятельно обеспечивать свои основные жизненные потребности). Данная подсистема охватывает не только экономическую поддержку, но и предполагает предоставление иных услуг, направленных на улучшение эмоционального состояния населения, а также поддержку нуждающимся гражданам.

Основные виды социальной защиты населения можно выделить по направленности деятельности:

- политическая защита (призвана обеспечить политические права и свободу граждан);
- правовая защита (содействие в решении проблем в юриспруденции);
- личная безопасность (сохранение и поддержание жизни и здоровья человека);
- трудовая защита (содействие в сфере труда и занятости);
- потребительская защита (предоставление населению необходимых и качественных продовольственных и промышленных товаров);
- бытовая защита (тесно связана с потребительской, однако направлена на создание удовлетворительных условий проживания для человека);

- морально-психологическая (создание благополучного морально-психологического самочувствия) [49, С.33-41].

Каждый элемент, составляющий систему социальной защиты населения, в совокупности выполняет ряд функций:

- превентивная (заключается в проведении организационно-технических и медицинских мероприятий, которые позволяют защитить здоровье и трудоспособность человека);
- экономическая (возмещение человеку утраченного дохода, что может быть обусловлено временной или постоянной потерей трудоспособности и здоровья, а также компенсацией дополнительных расходов, связанных с лечением и инвалидностью);
- реабилитационная (медицинская, профессиональная и социальная реабилитация человека, осуществляемая с целью восстановления утраченного здоровья и трудоспособности, а также содействие адаптации социально уязвимых групп населения к условиям рыночной экономики);
- институциональная (поддержание институтов и обеспечение функционирования механизмов социальной защиты населения) [45, С. 6-7].

Н.А. Солянкина в учебном пособии «Право социального обеспечения» выделяет следующие функции:

- экономическая – выражается в оказании материальной поддержки гражданам в трудной жизненной ситуации (реализуется путем назначения пенсий, пособий, оказанием материальной помощи);
- политическая – проявляется в сближении социального уровня различных слоев населения, в создании условий, обеспечивающих достойную жизнь каждому человеку;
- демографическая – способствует стимулированию роста страны, воспроизводства здорового поколения, росту продолжительности жизни населения (с этой целью в право социального обеспечения введены

пособия семьям, воспитывающим детей, а в трудовом праве установлен ряд льгот, позволяющих женщинам сочетать производственную функцию с материнской).

- социально-реабилитационная – имеет своей целью восстановление прежнего правового положения (общественного статуса) нетрудоспособных граждан [70, С. 7].

В науке также выделяют и другие функции: защитная, компенсационно-распределительная; производственная, резервная [63, С. 9].

Кроме основных функциональных направлений, социальная защита населения опирается на определенные принципы:

- принцип многосубъективности (в качестве субъектов социальной защиты выступают общество, органы государственной власти, органы местного самоуправления, политические партии, общественные объединения и организации, профессиональные ассоциации, организации, предприятия, учреждения, работодатели);
- принцип солидарности субъектов социальной защиты (основывается на распределении ресурсов между субъектами для осуществления социальной защиты, в том числе финансовых ресурсов);
- всеобщий характер социальной защиты (распространение на всех членов общества и граждан государства, предполагает обеспечение условий для доступа человека к трудовой деятельности, образованию, здравоохранению, культуре, физической культуре, спорту, туризму, санаторно-курортной сфере, жилищно-коммунальным и иным объектам социальной инфраструктуры, и видам социальных услуг, осуществляемая на протяжении всей жизни человека);
- принцип дифференцированности (оказание социальной защиты должна осуществляться с учетом специфики различных социальных групп, слоев и категорий населения) [45, С.6].

Соблюдение и реализация вышеперечисленных функций и принципов обеспечивает комплексность мер по эффективной социальной защите

населения. Объектами системы социальной защиты населения являются граждане, нуждающиеся в поддержке со стороны государства и общества.

Реализация данных функций и принципов осуществляется на трех уровнях. Первый уровень подразумевает разработку государством нормативных правовых актов (социальные стандарты и нормативы), гарантирующих населению право на социальную защиту. Второй уровень: регионам делегируются ресурсы и властные полномочия для гарантирования населению социальных благ. На третьем уровне муниципальным сообществам, органам местного самоуправления делегируются ресурсы и властные полномочия для решения местных проблем под их ответственность [49, С.26].

Таким образом, социальная защита населения представляет собой систему, которая состоит из множества элементов. Каждый элемент по отдельности может выполнять одну или несколько функций. Структура социальной защиты населения сложна и многогранна, а также является открытой системой. Комплексное изучение социальной защиты населения с точки зрения системного подхода и структурного функционализма позволяет утверждать, что социальная защита населения — это не просто система и ее составляющие элементы, но и их взаимодействие и связи между собой в совокупности реализующие главную цель назначения социальной защиты: достойный уровень жизни населения, защита их прав, интересов и общее благосостояние страны. Анализ научной литературы показал, что социальная защита населения рассматривается больше как экономическая категория. Социальная защита населения должна осуществляться с учетом национальных и культурных традиций нашей страны, а также направлена не только на улучшение качества жизни населения посредством экономических мер, предоставляемых государством, но и на формирование у общества, и особенно у населения, которое нуждается в этой помощи, желания самозащиты и самопомощи (т.е. не только ждать поддержки от государства и общества, но и самому принимать активное участие в своей ситуации).

## **1.2. Трансформация законодательства в сфере социальной защиты населения**

Современный процесс модернизации системы социальной защиты населения связан прежде всего выстраиванием единой эффективной системы нормативных правовых актов, которая помогла в полной мере реализовать основные принципы социального государства, закрепленные в пункте 1 статьи 7 Конституции РФ, связанные с созданием условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

На протяжении всего существования человечества общество создавало и следовало законам и наказывало других членов общества, если они их не соблюдали. Таким образом, закон можно определить, как общеобязательное и непреложное правило.

Общество не стоит на месте и подвергается влиянию многих факторов, например, таких как политическим, социально-экономическим и др., что несомненно приводит к развитию, как государства, так и общества в целом. В связи с этим, возникает необходимость модернизации каждой сферы жизнедеятельности общества. И от того, как успешно прошла модернизация той или иной сферы, зависит общее благосостояние общества.

В переводе с английского «модернизация» означает «осовременивание». Модернизация – это процесс усовершенствования, улучшения, обновление чего-либо в соответствии с требованиями современности.

Тургаев А.С. и Хренов А.Е. определяют политическую модернизацию как процесс создания прочных и организованных институтов, способных эффективно решать наиболее важные для общества проблемы [62, С.214].

Термин «модернизация» относится не ко всему периоду социального прогресса, а только к одному его этапу — современному.

Выделяют два вида модернизации.



1. Органическая модернизация. Подразумевает собственное развитие страны и подготовлена всем ходом предшествующей эволюции. Пример: переход Англии от феодализма к капитализму в результате промышленной революции XVIII века и преобразование американского производства в результате внедрения фордизма в первой четверти XX века. Такая модернизация начинается не с экономики, а с культуры и изменения общественного сознания. Капитализм возник как естественное следствие изменений в укладе жизни, традициях, мировоззрении и ориентациях людей.

2. Неорганическая модернизация является ответом на внешний вызов со стороны более развитых стран. Она представляет собой способ «догоняющего» развития, предпринимаемый правительством с целью преодолеть историческую отсталость и избежать иностранной зависимости. Россия, которая в том числе и вследствие татаро-монгольского нашествия была отброшена в своем развитии на несколько столетий назад, неоднократно пыталась догнать передовые страны. Именно такую цель преследовали петровские реформы XVIII века, сталинская индустриализация 30-х годов XX века, перестройка 1985 г. и экономические реформы 1991-1993 гг.

Итак, модернизация имеет две разновидности — органическую и неорганическую. Первая предполагает, что страна развивается по капиталистическому пути на собственной основе, а вторая — что страна догоняет более развитые страны и заимствует у них передовые технологии [56, С. 63-64].

Таким образом, модернизация системы социальной защиты населения — это процесс улучшения, обновления системы социальной защиты населения, как института и всех ее составляющих элементов, в соответствии с требованиями современного общества, с целью достижения достойного уровня жизни каждого члена общества.

В данной диссертационной работе для того чтобы рассмотреть трансформацию правового законодательства в сфере социальной защиты

населения, мы рассмотрим трансформацию правовой сферы социальной защиты населения в СССР и Российской Федерации.

Политические события октября 1917 года положили конец не только императорской системе власти в России, но и прежнему взгляду на управление страной. Социальное обеспечение, как вид профессиональной деятельности с организационно-управленческой и содержательной точек зрения, коренным образом отличалось от дореволюционных подходов. Благотворительные организации и общества прекратили свое существование. Государство полностью взяло на себя защиту различных категорий населения. Была создана новая структура, сначала вопросами социального обеспечения населения занималось Министерство, позднее Народный комиссариат государственной опеки и в результате был создан Народный Комиссариат социального обеспечения.

В декабре 1917 года Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет и Совет народных комиссаров (ВЦИК СНК) утверждают Положение о страховании на случай безработицы, действие которого «распространяется на всю территорию Российской Республики и на всех лиц без различия пола и возраста, занятых по найму: в государственных, общественных учреждениях или у частных лиц». В Положении определены финансовые источники, функционал органов, а также дано определение понятию «безработные» [23, С.201].

4 января 1918 года был принят Декрет о страховании на случай болезни. Были созданы больничные кассы. Управление осуществлялось на демократических началах: выборность, отчетность, подконтрольность управленческих структур.

Весной 1918 года были определены основные направления социального обеспечения: предоставление убежища для покалеченных на войне и назначение им пенсий, выдача пайков семьям фронтовиков, корректирование деятельности учебных заведений государственной опеки.

Для разрешения вопроса о финансировании Народный Комиссариат государственной опеки принял ряд мер: целевое распределение материальных средств, организация благотворительных лотерей, введение налога на публичные зрелища и развлечения.

В апреле 1918 года был создан Народный Комиссариат социального обеспечения (НКСО) и начинается формирование классового подхода в оказании разных видов помощи. Согласно положению о социальном обеспечении трудящихся, право на получение помощи со стороны государства имели лишь лица, «источниками существования которых, является собственная работа, без эксплуатации чужой». Основные виды социального обеспечения, на которое могло рассчитывать население: медпомощь, выдача помощи и пенсий (в связи с потерей трудоспособности, старостью, беременностью и т.д.). Уже к середине 1918 года НКСО занимался такими вопросами как охрана матери и грудного ребенка; работа в детских домах; деятельность по обеспечению несовершеннолетних, обвиненных в противоправных действиях; раздача продовольственных пайков; обеспечение воинов-инвалидов; медпомощь.

В организационно управленческом плане важное значение имело создание осенью 1918 года Всероссийского фонда социального обеспечения, а также вступление в силу 31 октября 1918 года Положения о социальном обеспечении трудящихся [23, С.481].

Именно эти документы помогли определить круг лиц, подлежащих обеспечению, виды социального обеспечения (врачебная помощь, денежные пособия и пенсии, натуральная помощь), а также источники финансирования.

Отдел социального обеспечения и охраны труда Народного комиссариата был центральным руководящим органом. Социальное обеспечение на местах реализовывалось подотделами социального обеспечения и охраны труда отделов труда местных Советов депутатов. В начале 1919 года было заявлено, что «средства на оказание всех видов социального обеспечения и на охрану

труда отпускаются из Государственного казначейства в сметном порядке по смете Народного комиссариата труда» [24, С.82].

Все общественные организации, частные предприятия, хозяйства, отдельные наниматели должны были уплачивать страховые взносы в местные казначейства. При этом государственные предприятия освобождались от взиманий на социальное обеспечение. Контроль за правильным поступлением взносов в казну был возложен на Народный комиссариат финансов.

С течением времени, меры, принятые правительством, все больше упорядочивали, последовательно выстраивая систему социальной защиты населения. К концу 1918 года Народный комиссариат социального обеспечения представлял собой уже разветвленное системное образование и имел семь отделов:

- Отдел Охраны Материнства и Младенчества, в ведении которого находились родовспомогательные учреждения, убежища для матерей с детьми в послеродовой период, консультации по уходу и кормлению детей и тому подобное;
- Отдел Детских Домов;
- Отдел по обеспечению несовершеннолетних, обвиняемых в общественно-опасных деяниях (Отдел дефектных детей);
- Медицинский отдел, ведающий санаториями и лечебными учреждениями для широких масс населения;
- Отдел пенсий и пособий и обеспечения инвалидов, вдов и стариков, причем на этот же отдел возложено оказание помощи революционным борцам, амнистированным, политическим и возвращающимся эмигрантам;
- Подотдел пайка, ведающий выдачей продовольственных пайков семьям, пострадавшим на войне;

- Отдел увечных воинов, в круг ведения которого входило долечивание, снабжение протезами, трудовая и профессиональная помощь, убежища для военно-увечных и их пенсионирование.

Однако, обеспечением социальной защитой населения продолжали заниматься и другие комиссариаты, четкое разграничение обязанностей произошло только в 1920 году. Деятельность в сфере социальной защиты в этот период, в том числе выдача разного рода помощи, осуществлялась разными ведомствами – Комиссариатом работы (предоставлял помощь безработным), Биржей работы, Комиссариатом земледелия и др., что приводило к дублированию определенных функций. Поэтому в 1920 году состоялось размежевание функций и полномочий разных ведомств. К функциям Народного Комиссариата работы отнесены установления общих норм пенсий и помощи. К Народному Комиссариату здравоохранения отошли все лечебные учреждения, которые раньше принадлежали к НКСО.

Важным направлением в сфере социального обеспечения в 20-е годы была борьба с детской беспризорностью и поддержка крестьянства. Для решения вопроса о беспризорности детей открывались детские дома, трудовые коммуны, воспитательные колонии. Продолжался поиск путей социального воспитания. НКСО содействовал организации крестьянской общественной взаимопомощи (КОВ). Она была узаконена в мае 1921 года, а уже в 1922 года развернулась активная работа по созданию крестьянских комитетов общественной взаимопомощи. На них были положены функции самообеспечения и патронажа нуждающихся.

Важным моментом было введение полного социального страхования рабочих после принятия первой Конституции СССР. Страхование распространялось на всех, при этом трудящиеся были полностью освобождены от уплаты страховых взносов, так как эти взносы оплачивали за них предприятия и учреждения [48, С.80].

В Советском Союзе существовало несколько негосударственных пенсионных страховых фондов, появились государственные страховые

общества и компании, из средств которых выплачивались денежные пособия по временной нетрудоспособности, пенсии по инвалидности и старости, пенсии семьям рабочих и служащих при потере кормильца, пенсии за выслугу лет, по уходу за больным членом семьи, пособия работающим женщинам по беременности и родам, по уходу за новорожденным, на кормление ребенка, пособия многодетным и одиноким матерям. Средства социального страхования расходовались также на отправление рабочих и служащих в санатории и дома отдыха, детей рабочих и служащих — в детские санатории и пионерские дачи, на бесплатное обучение и повышение квалификации, на выплату стипендии учащимся и ряд других выплат и льгот.

Полное социальное обеспечение всех трудящихся было утверждено в законодательном порядке Советской властью к 1929 году. Однако, социальное развитие страны на тот период имело нерешенные проблемы. Одной из негативной тенденции стал рост безработицы. Также произошло ослабление семейного уклада: «формальный брак» приравнен к законному, упрощение процедуры развода (устное заявление одного из супругов). Изменение брачно-семейных установок вело к изменению и самой жизни общества.

В 30-е годы прошлого века основными задачами социальной защиты были провозглашены работа по трудоустройству и обучение инвалидов; обеспечение семей красноармейцев; обеспечение пенсиями инвалидов войны, семей, члены которых погибли на войне, нетрудоспособных; организация касс взаимопомощи в колхозах; предоставление помощи слепым и глухим; содействие кооперативам инвалидов. В 1931 году при Народном Комиссариате социального обеспечения был создан специальный Совет по трудоустройству инвалидов. Решением правительства за ними на промышленных предприятиях бронировалось 2 % общего количества рабочих мест.

Социальная политика СССР в 30-е годы была направлена на концентрацию сельскохозяйственного производства в целях экспорта продукции и использования полученной валютной выручки на ускоренную

индустриализацию страны. Одновременно с этим обеспечивались минимальные социальные стандарты для приемлемого проживания крестьян на селе.

В 1937 году вышло новое положение о Народном комиссариате социального обеспечения, согласно которому, круг задач НКСО расширялся. Он охватил государственное обеспечение инвалидов работы и других категорий; организацию материально-бытового, культурного, лечебно-оздоровительного и санаторно-курортного обслуживания; руководство деятельностью учреждений социального обеспечения, работу лечебно-трудовой экспертизы (ЛТЕК), подготовку кадров работников социального обеспечения; утверждение законов для социального обеспечения. Под контролем НКСО в этот период находился Совет кооперации инвалидов, Союз касс взаимного страхования и взаимопомощи кооперации инвалидов, Общество слепых, Общество глухонемых.

Отрицательной стороной социальной политики 30-х годов признается и практика решения социальных проблем одних категорий людей за счет прав и свобод других, в частности, верующих. Много служителей церкви оказались изгнанными из своих церквей и остались без средств к существованию. Таким образом, общее состояние социального обеспечения в 30-е года было проблематичным.

В период Великой Отечественной войны наиболее важными социальными проблемами являлись организация помощи семьям фронтовиков, помощь детям-сиротам, матерям и т.п. Советская власть, не смотря на сложности военного времени, оказывала материальную и натуральную помощь семьям военнослужащих, а также достаточно часто предоставляла им льготы (льготы по налогам, квартирной оплате и др.). Государством была разработана специальная правительственная программа спасения детей.

В послевоенные годы активно началось восстановление народного хозяйства с учетом требований мирного времени. В результате произошли изменения и в системе социальной защиты населения. Увеличились расходы государства на выплаты пенсий, для женщин-матерей вводился частично

оплачиваемый отпуск по уходу за ребенком, повсеместно развернулось строительство домов для престарелых, открывались интернаты. Новые черты и масштабы приобрели в это время и проблемы охраны детства, и попечение сирот. Задача заключалась в эвакуации воспитанников детских домов вглубь страны, а также в открытии новых учреждений. В постановлении СНК СССР «Об устройстве детей, которые остались без родителей» предполагалось создание дополнительной сети детских домов, а также участие граждан в воспитании детей в форме опеки и патронажа.

В 1949 году НКСО переименовано в Министерство социального обеспечения.

В последние годы правления И.В. Сталина его окружение понимало неэффективность социальной политики, и после его смерти в нее были внесены изменения.

Н.С. Хрущев реабилитировал сотни тысяч незаконно репрессированных. Появилась относительная демократия среди общества советских людей. Произошло принятие «Программы мира», где основной задачей было предотвращение войны между государствами с различными социальными системами. Была проведена пенсионная реформа, которая распространялась на десятки миллионов граждан. Ее особенностью было прежде всего то, что на пенсию стало возможно жить. Однако принятие непродуманной военной реформы привело к безработице огромного количества офицеров.

Принята реформа сельского хозяйства, где колхозники стали получать гарантированную оплату труда. Они получили паспорта и им было разрешено менять место проживания (переехать в город или перейти в другой колхоз). Было освоено 30 миллионов гектаров земли. Проводились регулярные закупки зерна за рубежом (1963 год). Велась активная политика воспрепятствую содержанию скота в личной собственности граждан (в результате погибли миллионы голов скота)

Был приоткрыт «железный занавес» и люди постепенно начали ездить за границу. Происходило массовое жилищное строительство. СССР достиг



крупнейших достижений в области науки и техники (первая в мире атомная электростанция (1954), первый спутник (1957), первый космонавт (1961)).

В 1961 году изменилось положение о Министерстве социального обеспечения, вследствие чего, его функции значительно расширились в сравнении с положением 1937 года. На Министерство положено выполнение таких функций, как: выплата пенсий, организация лечебно-трудовой экспертизы, трудоустройство и профессиональное обучение инвалидов, материально-бытовое обслуживание пенсионеров, многодетных и одиноких матерей, предоставление протезно-ортопедической помощи [66].

Успешная социальная политика позволила снизить смертность, увеличить рост промышленности, жилищного строительства, уровень заработной платы.

Несмотря на то что середине 80-х годов в стране сложилась развитая система социальной защиты, которая охватывала широкие слои населения, уровень жизни населения начал снижаться. В стране возникла необходимость реформирования системы социальной защиты населения и ее важной части – социального обеспечения [69].

Социальная защита была патерналистской государственной системой социального обеспечения, где финансирование осуществлялось из госбюджета (95 %). Советская власть стремилась всю систему социального обеспечения замкнуть исключительно на государстве и искоренить работу благотворительных организаций.

В результате добровольно взятые на себя государством обширные социально-защитные меры привели к формированию среди населения идеологии о том, что решение всех социальных проблем является исключительной обязанностью государства. В итоге это привело к росту иждивенчества и отсутствию инициативности в решении проблем, то есть социальная активность людей в самостоятельном поиске решений исчезла.

Социальная защита была направлена на людей, который уже оказались в беде. Профилактическая работа практически не проводилась. Пространство социальной работы стало ограниченным, замкнутым на отдельных категориях

людей, которые, в свою очередь, оказались в определенном смысле изолированными.

Кроме того, социальная защита свелась к проявлению исключительно материальной помощи: выплата пособий, материальной поддержке, медицинской помощи. Это очень важные составляющие элементы самой системы, которые должны реализовываться, но этого недостаточно [52, С.103].

Практически отсутствовали специальные учебные заведения и дипломированные специалисты в сфере социального обеспечения населения. Замкнутость социальных служб на обозначенных задачах не способствовала профессионализму социальной работы, включению в нее специалистов гуманитарного профиля: психологов, социологов, педагогов и т.д., потому как с начислением пенсий (это стало главным) справлялись бухгалтерские кадры, опираясь на законодательные акты.

Социальной работой занимались все, кому доставалась эта роль, а многие социальные проблемы, с которыми сталкивались люди, либо не решались должным образом, либо вообще игнорировались.

Попытки реформирования системы социальной защиты населения были предприняты в период перестройки путем принятия таких постановлений, как постановление Совета Министров РСФСР от 11 ноября 1990 года №497 «О мерах по обеспечению социальной защищенности лиц, зараженных вирусом иммунодефицита человека или больных СПИДом» и постановление Совета Министров РСФСР от 31 мая 1991 года № 299 «О первоочередных мерах по созданию государственной системы социальной помощи семье в РСФСР». Однако данные постановления были отменены в связи с принятием Конституции Российской Федерации.

Социальная работа как профессия появилась в России 23 апреля 1991 года, когда в соответствии с решением № 92 Государственного комитета по труду и социальным вопросам в перечне профессий появились новые специальности — социальный работник, социальный педагог и специалист по социальной работе. Специалист по социальной работе как новая профессия

вносится в квалификационный справочник и с этого времени начинается становление системы социального обслуживания [69].

В 90-е годы в связи с распадом РФСР и появлением нового государства Российская Федерация, как демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления, возникла необходимость пересмотра всех направлений жизнедеятельности людей и их модернизация, в том числе и сферы социальной защиты населения.

Одним из принципов демократического государства является то, что каждый гражданин должен обеспечивать себя сам. Однако существует ряд причин, когда человек не может себя самостоятельно защитить, обеспечить или помочь. Для решения этой проблемы создаются и функционируют специальные учреждения. Стратегия реформирования системы социальной защиты в последующем отразила позиции многих политических деятелей, общественных организаций и формирований, нашла свое выражение в Конституции и законодательстве Российской Федерации.

Реализацию всех правительственных мер в области социальной защиты населения, начиная с 90-х годов, осуществляло Министерство социальной защиты Российской Федерации. Согласно постановлению Правительства РСФСР от 26 декабря 1991 г., на Министерство социальной защиты РФ возлагалась не только разработка стратегии государственной политики в области защиты нетрудоспособного населения, материнства и детства, но также и организация пенсионного обеспечения граждан, материально-бытовое обслуживание, организация протезно-ортопедической помощи, медико-социальная экспертиза, осуществление внешнеэкономической деятельности и др.

Социальная защита населения в Российской Федерации регламентируется международными нормативными правовыми актами («Всеобщая декларация прав человека», «Конвенция о правах ребенка»), федеральным законодательством (Конституция, Федеральные законы, Постановления и Указы) и законодательной базой субъектов РФ.

Конституция РФ отражает основные положения института социальной защиты. Во-первых, Российская Федерация – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человек (ст. 7.1). Во-вторых, в Российской Федерации охраняются труд и здоровье людей, устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты (ст. 7.2).

Социальная работа в начале 90-х годов приобретает новый уровень и начинает свое формирование уже как профессиональная деятельность. Рост социальных проблем в обществе и экономический кризис, возникшие в результате распада РСФСР, подтолкнули к созданию нового вида деятельности и сети учреждений социальной защиты.

После принятия Конституции РФ продолжается разработка законодательной базы в сфере социальной защиты населения.

В 1994 году Правительство определяет стратегию социальной политики. Кроме мер социальной поддержки нетрудоспособных и малообеспеченных слоев населения, появилась необходимость улучшения пенсионного обеспечения (индексация пенсии в зависимости от роста цен на потребительские товары, меры социального страхования, развитие негосударственных пенсионных фондов), увеличения помощи семье и детям (совершенствование социальных пособий и компенсационных выплат), малообеспеченным, инвалидам. Субъекты РФ появились полномочия помимо федеральных выплат оказывать другие виды социальных выплат. Одним из приоритетных направлений стало развитие социального обслуживания населения, где первоочередно вставал вопрос о развитии специализированных территориальных социальных служб и различных видов обслуживания инвалидов, пенсионеров, малоимущих.

Федеральным законом «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации» от 10 декабря 1995 года № 195-ФЗ было дано определение социального обслуживания, введены и расшифрованы такие понятия как социальные службы, клиент социальной службы, социальные услуги и трудная жизненная ситуация. Реализация социального обслуживания осуществлялась на принципах адресности, доступности, добровольности и др. Четко регламентировались права граждан на социальное обслуживание, формы социального обслуживания и порядок их осуществления. Кроме того, было прописано, что социальной службой может являться не только государственное учреждение, но и общественные организации с любой формой собственности, а также состоять из равноправных секторов: государственного и негосударственного.

Мероприятиями социальной защиты населения могли осуществляться в виде пассивной и активной поддержек. Пассивная поддержка – это помощь отдельному человеку или группе людей, которые уже оказались в трудной жизненной ситуации. Активная поддержка выступает профилактической мерой, направленной на предотвращение ситуаций, способствующих ухудшению уровню жизни, и стимулированию личных ресурсов людей в самостоятельном создании благоприятных условий.

Разработка и реализация национальной программы социальных реформ в Российской Федерации на 1996-2000 годы кардинально изменило существующую систему социальной защиты населения. Она предусматривала совершенствование социальных гарантий, поддержку благосостояния семей с детьми, развитие новых социальных технологий, формирование сети специальных учреждений социального обслуживания, увеличение объема и расширение перечня оказываемых социальных услуг. Одновременно с этим осуществлялось формирование новых элементов социальной инфраструктуры, учреждений социального обслуживания граждан. При этом реорганизация концептуальных основ социальной защиты проводилась с учетом приоритета предоставления каждому конкретному человеку установленных государством

социальных благ и гарантий его жизнеобеспечения. Для успешной реализации была создана необходимая нормативная база [53, С.115-117].

До 1996 года реализацией социальной политики РФ занимались Министерство социальной защиты населения РФ и Министерство труда РФ. В 1996 году Указом Президента происходит объединение Министерства социальной защиты населения и Министерства труда РФ в Министерство труда и социального развития РФ.

В 2004 году многие функции социальной защиты перешли к Министерству здравоохранения и социального развития РФ. В 2012 году Указом Президента РФ от 21 мая 2012 года № 636 произошло разделение Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации на Министерство здравоохранения РФ и Министерство труда и социальной защиты РФ.

В период с 1996 – 2000 годы законодательно закрепляются меры социальной поддержки отдельных категорий граждан. Регламентируется перечень мер социальной поддержки, перечень требований к кандидатам на предоставление помощи. Например, Федеральный закон от 12 января 1995 года № 5-ФЗ «О ветеранах», Федеральный закон от 19 мая 1995 № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» и др.

Повсеместно создаются различные типы учреждений, разрабатываются и реализуются федеральные и региональные социальные программы, финансируемые из бюджетов различных уровней. Активно формируются негосударственные организации в сфере социальной защиты населения [51, С.101 - 108].

Принятие Федерального закона от 24 октября 1997 года № 134-ФЗ «О прожиточном минимуме в Российской Федерации» и Федерального закона от 17 июля 1999 года № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» заложили основу для правоприменения прожиточного минимума при осуществлении мер социальной защиты населения, что обусловило вступление в силу целого ряда норм, реализация которых непосредственно связана с

осуществлением социальной защиты населения. Актуальными были данные законы и для субъектов РФ, поскольку почти каждый регион страны относительно обособленно разрабатывал социальные стандарты, систему важнейших социальных индикаторов жизнедеятельности населения, используя при этом разные методики определения качества жизни, минимального прожиточного бюджета и т. п. [53, С.117-118].

Принимались кодифицированные правовые акты, регламентирующие социальную защиту населения, соответствующие современным требованиям («Семейный кодекс Российской Федерации» от 29 декабря 1995 года № 223-ФЗ, «Трудовой кодекс Российской Федерации» от 30 декабря 2001 года № 197-ФЗ (ред. от 30.12.2015) и др.).

Социальное страхование является одним из элементов социальной защиты. Основная цель социального страхования – это компенсация доходов работающего населения в случае потери трудоспособности, работы и др. [57, С.18-21].

Законодательно социальное обеспечение закреплено Федеральном законе от 16 июля 1999 года № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования». Социальное страхование выходит за пределы системы социального обеспечения – оно решает также задачи, связанные с сохранением и восстановлением здоровья, профилактикой профессиональной заболеваемости и производственного травматизма, предотвращением безработицы. Таким образом, социальное страхование выполняет как восстановительно-компенсаторную, так и охранительно-предупредительную функции.

В сложившихся экономических отношениях субъектами социального страхования стали по крайней мере две стороны: страховщики – юридические лица, которые предоставляют страховые услуги (собирают страховые взносы и осуществляют страховые выплаты), и страхователи – юридическое и физическое лица, которые укладывают договоры страхования со

страховщиками, платят страховые взносы и имеют право получить компенсацию (возмещение) в случае наступления страхового случая.

Пенсионное обеспечение возлагается на Пенсионный фонд РФ, находящийся в ведомстве Совета Министров согласно постановлению Совета Министров от 22 сентября 1993 года № 958 «О передаче в ведение Совета Министров - Правительства Российской Федерации организаций и учреждений».

Указом Президента РФ от 27 сентября 2000 года № 1709 «О мерах по совершенствованию управления государственным пенсионным обеспечением в Российской Федерации» за Пенсионным фондом РФ закреплены полномочия по выплате государственных пенсий.

Пенсионное страхование стало частью социального страхования. Однако, вмешательство Пенсионного фонда в работу Фонда социального страхования недопустимо, как и наоборот [61, С.4].

Для получения выплат по социальному страхованию необходимо, чтобы человек был застрахован. Данное право зависит от трудовой деятельности (стаж), выплаты предоставляются вне зависимости от материального благосостояния. Это главное отличие от социальной помощи.

Социальная помощь предоставляется тем гражданам, которым это необходимо. Перечня всех трудных жизненных ситуаций не существовало, поэтому их определяли органы, в которые население обращается за помощью. Социальная помощь осуществлялась индивидуально [58, С.52].

Новое социальное законодательство имело очевидные достоинства, но несмотря на это, оно не отвечало современным требованиям развитого общества. На законодательном уровне субъектов РФ нормативные документы были составлены по единому образцу и значительную их долю составили нормы, направленные на социальную защиту малообеспеченных слоев населения (пенсионеры, инвалиды, семьи с детьми). Возникла необходимость в новом механизме правового регулирования в нормативном правовом



законодательстве субъектов РФ для того, чтобы выровнять баланс между федеральным и региональным законодательством.

Внесение изменений в Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» способствовало упорядочиванию процесса гармоничному сосуществованию федерального и регионального законодательства. Основная социальная нагрузка и ответственность возложена на региональные структуры и социальная защита выведена из сферы компетенции органов местного самоуправления.

Кроме того, принятые в 2005 году федеральные законы № 122 и № 141 внесли кардинальные изменения в социальное законодательство России. Были заменены такие, уже ставшие привычными для россиян, понятия «права», «льготы», появилось новое определение – «монетизация льгот». В соответствии с документами льготные категории населения с января 2005 года вместо натуральных льгот стали получать по желанию денежную компенсацию, так называемый социальный пакет, включающий 450 рублей на лекарственное обеспечение, санаторно-курортное лечение, стоимость проезда в пригородных электропоездах [53, С.123].

Социальная защита населения в Российской Федерации на законодательном уровне имела противоречия.

Во-первых, большинство федеральных законов не было обеспечено реальным финансированием.

Во-вторых, существовала проблема разграничений полномочий между субъектами социальной защиты. Как правило, в нормативных правовых документах использовалось обобщенное понятие «органы государственной власти» без выделения федерального уровня или субфедеральных уровней. Отсутствовала регламентация оказания видов социальной защиты населению, указание на компетенцию каждого уровня управления в организации социальной защиты, равно как и в части объема социальных услуг и

социальной помощи, качества социального обслуживания, что, безусловно, сказывалось на реализации социальных гарантий гражданам России.

В-третьих, большинство направлений совместной деятельности в сфере социальной защиты населения, отнесенные к предметам совместного ведения между федеральным центром и регионами, требовали отдельного согласования.

Таким образом, предполагались серьезные преобразования существующих законов и нормативных правовых актов по социальной защите населения на федеральном и региональном уровнях.

В данной ситуации не исключались «конфликты», в которые могли вступить старое и новое законодательство. Возникла необходимость уточнения правового поля и границ компетенции в условиях разграничения полномочий формирующейся системы социальной защиты населения.

В результате в законодательстве сложилась тенденция, свидетельствующая о бессистемном и противоречивом нормативном правовом обеспечении формирующейся системы социальной защиты населения, которая не соответствовала уровню развития российской и международной нормативной практики. Противоречия нормативного правового характера обусловили необходимость периодического обновления и уточнения правового механизма по мере изменения социально-экономической ситуации в стране [53, С.121-125].

Социальная защита населения РФ, как институт, отвечает за общее благосостояние общества в стране. Она имеет свою структуру, где каждый элемент имеет свои компетенции и ответственность в данной сфере, а также должен быть гармонично связан с другими ее элементами для успешной реализации социальной защиты населения. Проанализировав нормативную правовую базу, мы можем сделать вывод о том, что модернизация законодательства необходима в связи влиянием множества факторов (внешних и внутренних). Главной ошибкой советской власти при проведении реформ в сфере социальной защиты населения состояло в возложении исключительно на государство ответственности за благосостояние каждого отдельного

гражданина. Запрет на существование различных общественных организаций в сфере социальной защиты, отсутствие политики, направленной на мотивацию внутренних ресурсов людей для самопомощи, отсутствие профилактических мероприятий в совокупности с другими факторами и привели к распаду Советского Союза. Социальная защита населения выражалась практически только в экономических мерах.

Новая система социальной защиты населения Российской Федерации оказалась эффективнее по ряду причин. Основные принципы социальной защиты отражены в Конституции РФ. Система социальной защиты населения имеет разветвленную структуру, деятельность которой реализуется на широкой нормативной правовой базе. Существует ряд проблем несоответствия законодательства между федеральным уровнем и уровнем субъектов РФ. Однако, данная проблема решается и регулярно происходит обновления или уточнение нормативных правовых актов. Законодательная база включает в себя не только перечень граждан и меры их поддержки, но и четко определяет круг обязанностей субъектов, оказывающим социальную защиту.

За субъектами РФ остается право вносить свои изменения в законодательство, непротиворечащие федеральному уровню. Все составляющие элементы (социальные гарантии, социальное страхование, социальная помощь) имеют отражение в нормативной правовой базе. Именно при возникновении нового государства социальная работа вышла на новый уровень и начала свое развитие именно как профессиональная деятельность.

Важным моментом являлось законодательно закрепленное существование негосударственного сектора, который активно развивался и эффективно функционировал. Как и любая система, социальная защита населения в РФ имеет свои недостатки, и, как правило, это выражалось в реализации законодательной базы.

Современность требовала вновь модернизировать сферу социальной защиты населения. Именно в связи с этим был принят новый Федеральный закон от 28 декабря 2013 года № 442-ФЗ «Об основах социального

обслуживания граждан в Российской Федерации» отменяющий действие Федерального закона от 10 декабря 1995 года № 195-ФЗ «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации».

## **Глава II. Исследование особенностей модернизации системы социальной защиты населения в Алтайском крае.**

### **2.1. Нормативное правовое обеспечение системы социальной защиты населения в Алтайском крае в условиях модернизации федерального законодательства в сфере социального обслуживания населения**

В связи с принятием нового ФЗ от 28 декабря 2013 года № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» произошла модернизация социального обслуживания населения (далее – ФЗ № 442). Федеральный закон от 10 декабря 1995 № 195-ФЗ «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации» и Федеральный закон от 2 августа 1995 года № 122-ФЗ «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов» утратили свою силу с 1 января 2015 года.

Любая модернизация того или иного процесса подразумевает усовершенствование и изменения, поэтому мы проведем анализ ФЗ № 442, выделим специфику реализации нормативной правовой базы, разрабатываемой и действующей на региональном уровне Алтайского края.

Во-первых, в ФЗ № 442 прописывается предмет регулирования. Кроме того, «социальное обслуживание» определяется как деятельность по предоставлению социальных услуг гражданам, где «социальной услугой» является действие или действия в сфере социального обслуживания по оказанию постоянной, периодической, разовой помощи, в том числе срочной помощи, гражданину в целях улучшения условий его жизнедеятельности и (или) расширения его возможностей самостоятельно обеспечивать свои основные жизненные потребности.

В ФЗ № 442 понятие «трудная жизненная ситуация» заменяется «нуждаемостью» и четко регламентируется признание гражданина нуждающимся в социальном обслуживании в отличие от предыдущего закона.

В Алтайском крае в связи с принятием постановления Администрации Алтайского края «Об обстоятельствах, которые ухудшают или способны ухудшить условия жизнедеятельности граждан» от 31 октября 2014 года № 506 расширен перечень обстоятельств, которые ухудшают или способствуют ухудшению условий жизнедеятельности человека, кроме перечисленных в пунктах 1-7 части 1 статьи 15 ФЗ № 442: несовершеннолетние – сиротство, нахождение ребенка (либо его семьи) в социально опасном положении, в том числе его вступление в конфликт с законом, жестокое обращение с ним; наличие ребенка с ограниченными возможностями здоровья (в том числе находящегося под опекой или попечительством), испытывающего потребность в социальной адаптации или реабилитации (абилитации); наличие у гражданина психологического состояния, представляющего угрозу его жизни и здоровью, в том числе суицидальных намерений (вследствие межличностных конфликтов, психологических травм пережитых кризисных ситуаций); наличие у ветерана Великой Отечественной войны (боевых действий), родителя или не вступившей в повторный брак супруги умершего ветерана потребности в социальной реабилитации.

Согласно новому законодательству, учреждения социального обслуживания являются поставщиками социальных услуг. В соответствии с Федеральным законом расширяется перечень поставщиков социальных услуг. Кроме государственных учреждений задействован негосударственный сектор – коммерческие и некоммерческие организации, индивидуальные предприниматели.

В Алтайском крае социально ориентированным некоммерческим организациям, которые не являются государственными (муниципальными) учреждениями предоставляются субсидии на основе конкурсного отбора. За реализацию конкурса отвечает Департамент внутренней политики Администрации края.

В каждом субъекте Российской Федерации формируется реестр поставщиков социальных услуг, который содержит в себе полную информацию

о поставщиках. Реестр поставщиков в Алтайском крае представлен на официальном сайте Главного Управления Алтайского края по труду и социальной защите, а также на информационных стендах поставщиков социальных услуг.

В реестр поставщиков социальных услуг Алтайского края включены следующие негосударственные поставщики: Общество с ограниченной ответственностью Социальная служба «ХЭЛП», Автономная некоммерческая организация «Центр социальной поддержки пожилых людей и инвалидов «Горизонт» и Общество с ограниченной ответственностью «Центр оказания социальных услуг «Перспектива» [67].

Приказ Главного управления по социальной защите населения и преодолению последствий ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне (Главалтайсоцзащита) от 28 ноября 2014 года № 401 «Об утверждении Порядка формирования и ведение реестра поставщиков социальных услуг» регламентирует каким образом осуществляется включение поставщиков социальных услуг, основания, по которым может быть отказано или прекращено включение в реестр. Поставщики социальных услуг должны реализовывать информационную доступность о их деятельности через размещение на информационных стендах в помещениях поставщиков социальных услуг, в средствах массовой информации, в сети «Интернет», в том числе и на официальном сайте поставщика социальных услуг.

Введено понятие «получатель социальных услуг» – им выступает гражданин, который признан нуждающимся в социальном обслуживании, и которому предоставляются социальная услуга или социальные услуги.

Создан регистр получателей социальных услуг, где содержится информация о каждом получателе и перечне услуг, которые ему предоставлялись. Приказ Главного управления по социальной защите населения и преодолению последствий ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне (Главалтайсоцзащита) от 12 ноября 2014 года № 383 «Об утверждении Порядка формирования и ведение регистра получателей

социальных услуг» утверждает формирование и ведение регистра или его сегментов в электронном виде, основания для исключения получателя социальных услуг из регистра, регламентирует сроки хранения оригинальных документов в течении 5 лет, сведения регистра направляются поставщикам в течении 10 рабочих дней.

Сбор, хранение, обработку и предоставление информации о поставщиках социальных услуг (реестр поставщиков социальных услуг) и о получателях социальных услуг (реестр получателей социальных услуг) осуществляется информационной системой. Оператором информационной системы в Алтайском крае является Главное управление Алтайского края по труду и социальной защите. Информационная система используется для мониторинга социального обслуживания населения, осуществления государственного контроля (надзора) социального обслуживания населения [36, 39].

Социальное обслуживание реализуется на заявительном принципе. Заявление принимается от самого гражданина, его законных представителей или иных лиц, например, органов и общественных объединений. Также социальные услуги предоставляются гражданину на основании договора о предоставлении социальных услуг, которые заключается между поставщиком социальных услуг и получателем социальных услуг.

Согласно новому законодательству поставщики социальных услуг утрачивают полномочия по признанию граждан нуждающимися в социальном обслуживании. Уполномоченным органом по признанию граждан нуждающимися в социальном обслуживании в Алтайском крае является Главное управление Алтайского края по труду и социальной защите и управления социальной защиты населения районов по городским округам и муниципальным районам.

Таким образом, прежде чем гражданину будет оказана социальная услуга, ему необходимо прийти в управление социальной защиты населения или к поставщику социальных услуг, написать заявление, ожидать решения в течении



5 рабочих дней (письменная или электронная форма). При обращении в управление социальной защиты населения за гражданином остается право самостоятельного выбора поставщика социальных услуг или рекомендованного ему уполномоченным органом [29].

Одной из главных особенностей нового законодательства является индивидуальная программа оказания социальных услуг. Индивидуальная программа является документом, который содержит в себе информацию о форме социального обслуживания, видах, объеме, периодичности, условиях и сроках предоставления услуг, перечне рекомендованных поставщиков социальных услуг, а также мероприятиях по социальному сопровождению. Индивидуальная программа составляется исходя из потребностей гражданина и пересматривается в зависимости от изменения потребностей, но не реже чем раз в три года. При смене жительства получателя социальных услуг индивидуальная программа продолжает осуществляться, но в том объеме перечня услуг, который реализуется по новому месту жительства. Индивидуальная программа для получателей социальных услуг носит рекомендательный характер, для поставщиков социальных услуг ее выполнение обязательно.

В законодательстве закреплено право за получателем социальных услуг отказаться от социального обслуживания, социальной услуги. Отказ оформляется в письменной форме, в результате уполномоченный орган субъекта РФ и поставщики социальных услуг освобождаются от ответственности.

В ФЗ № 442 прописаны принципы социального обслуживания. В отличие от предыдущего законодательства принцип «профилактической направленности» был заменен на «сохранение пребывания гражданина в привычной благоприятной среде», были исключены принципы гуманности и приоритета предоставляемых социальных услуг и введен принцип приближенности поставщиков, достаточность их количества, финансирования, материально-технических, кадровых и информационных ресурсов у

поставщиков социальных услуг. Принцип доступности расширен. Принцип конфиденциальности отражает статья 6 ФЗ № 442, где передача информации о получателе социальных услуг иным лицам, в том числе и должностным, средствам массовой информации и другим осуществляется в случае согласия получателя социальных услуг в письменной форме. Также закреплены основания и перечень органов, которым предоставляется информация о получателе социальных услуг без его согласия.

Меры, способствующие сохранению пребывания гражданина в привычной благоприятной среде, закреплены в статье 29 ФЗ № 442 и должны осуществляться путем обследования условий жизнедеятельности гражданина, определения причин, влияющих на ухудшение этих условий, а также через анализ данных государственной статистической отчетности, проведение при необходимости выборочных социологических опросов.

Кроме того, в законодательстве закреплены права и обязанности поставщиков социальных услуг и получателей социальных услуг, а также требования к порядку предоставления социальных услуг и составляющие стандарт социальной услуги.

Виды социальных услуг в новом законодательстве значительно сократились и направлены на внутреннюю мотивацию ресурсов получателей, помощь в реабилитации, адаптации. Материальная поддержка отражается в большей части в срочных социальных услугах (горячее питание, одежда и прочее). Главной особенностью является то, что социальное обслуживание не подразумевает денежных выплат в отличие от предыдущего федерального закона № 195.

Согласно закону Алтайского края от 1 декабря 2014 года № 93-ЗС «О перечне социальных услуг в Алтайском крае» был значительно расширен перечень социальных услуг, но при этом основные принципы нового законодательства были сохранены.

Приказ Главного управления по социальной защите населения и преодолению последствий ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне

(Главалтайсоцзащита) от 28 ноября 2014 года № 400 «О порядках предоставления социальных услуг поставщиками социальных услуг в Алтайском крае» регламентирует порядок предоставления социальных услуг полустационарного, стационарного и надомного социального обслуживания, порядок признания граждан нуждающимися, порядок обращения за получением социальных услуг, каким образом осуществляется контроль, показатели качества и оценка результатов предоставления социального обслуживания и условия прекращения (приостановления) предоставления данных социальных услуг.

Кроме того, в новом законодательстве социальные услуги на дому, в полустационарной и стационарной формах социального обслуживания предоставляются бесплатно несовершеннолетним детям, лицам, пострадавшим в результате чрезвычайных ситуаций, вооруженных межнациональных (межэтнических) конфликтов, а также получатели, чей среднедушевой доход на дату обращения ниже или равный размеру устанавливаемой предельной величины среднедушевого дохода. В Алтайском крае величина среднедушевого дохода для бесплатного предоставления социальных услуг составляет полуторную величину прожиточного минимума, установленного в Алтайском крае для основных социально-демографических групп населения. Размер предельной величины среднедушевого дохода рассчитывается исходя из величины прожиточного минимума на дату обращения получателя социальных услуг и пересматривается ежеквартально.

В Алтайском крае величина прожиточного минимума за 1 квартал 2016 года составила 9542 рубля для трудового населения. Таким образом, трудовое население доход которого равен или меньше 14313 рублей получают социальные услуги бесплатно.

На территории Алтайского края утвержден дополнительный перечень категорий граждан, имеющих право на бесплатное социальное обслуживание: граждане при предоставлении им срочных социальных услуг во всех формах социального обслуживания; инвалиды и участники Великой Отечественной

войны при предоставлении им социальных услуг в надомном и полустационарном социальном обслуживании; ветераны боевых действий, родители умерших ветеранов Великой Отечественной войны или боевых действий, а также супруги умерших ветеранов не вступавших в повторный брак при предоставлении им услуг по проведению социально-реабилитационных мероприятий, занятий по адаптивной физической культуре в полустационарной форме социального обслуживания [33].

За поставщиком социальных услуг остается право в одностороннем порядке изменить обусловленную плату за предоставление социальных услуг при изменении среднедушевого дохода получателя социальных услуг или предельной величины среднедушевого дохода и при изменении тарифов на социальные услуги. Поставщик социальных услуг обязан уведомить получателя социальных услуг в письменной форме в течении 2 дней со дня изменения [37].

Тарифы – это утвержденная денежная плата, осуществляемая получателем социальной услуги, по каждой социальной услуге в различных формах социального обслуживания в зависимости от вида и типа поставщика социальной услуги. Утверждение тарифов на социальные услуги в Алтайском крае, предоставляемые государственными организациями социального обслуживания, возложено на управление Алтайского края по государственному регулированию цен и тарифов. Тарифы на социальные услуги, предоставляемые негосударственным сектором, утверждаются самостоятельно с учетом требований законодательства.

Размер ежемесячной платы не может превышать 50 % разницы между величиной среднедушевого дохода получателя социальных услуг и предельной величиной среднедушевого дохода, установленной законом Алтайского края. При получении стационарных услуг плата не должна превышать 75 % от среднедушевого дохода получателя социальных услуг. Оплата получаемых социальных услуг осуществляется безналичным расчетом через кредитную организацию или перечислением на счет поставщика средств, причитающихся получателю в качестве пенсий и социальных выплат через заявление в

соответствующие органы, а также путем внесения наличных денежных средств в кассу поставщика.

Поставщики социальных услуг, оказывающие социальные услуги, включенные в перечень, обязаны размещать в доступном для граждан и организаций месте необходимые и достоверные сведения о тарифах на социальные услуги, в том числе в средствах массовой информации, включая их размещение на сайтах в сети Интернет [30].

Кроме того, поставщики социальных услуг в соответствии с законодательством получают компенсацию за предоставление бесплатных или частично оплачиваемых услуг, которая рассчитывается исходя из фактического количества оказанных услуг. В постановлении Администрации Алтайского края от 11 декабря 2014 года № 543 «Об утверждении Порядка определения размера и выплаты компенсации поставщикам социальных услуг, которые включены в реестр поставщиков социальных услуг Алтайского края, но не участвуют в выполнении государственного задания (заказа)» представлена формула для расчета размера компенсации поставщикам социальных услуг

Кроме социальных услуг на дому, стационарного и полустационарного социального обслуживания выделена еще одна форма: стационарная организация социального обслуживания со специальным социальным обслуживанием. Данная форма предназначена для женщин 55 лет и старше, мужчин 60 лет и старше и инвалидов, которые полностью или частично утратили способность к самообслуживанию, из числа лиц: освободившихся из мест лишения свободы, за которыми установлен административный надзор, ранее судимых или неоднократно привлекавшихся к административной ответственности за нарушение общественного порядка, без определенного места жительства, систематически нарушавших правила внутреннего распорядка в домах-интернатах для престарелых и инвалидов общего типа. Прием и выписка в стационарных организациях лиц, страдающих психическими расстройствами, осуществляется на законодательстве Российской Федерации о психиатрической помощи [43].

В Алтайском крае вышеуказанную категорию принимает КГБСУСО «Гришенский дом-интернат малой вместимости для престарелых и инвалидов», размещение которых происходит с учетом пола, возраста и состояния здоровья, также им предоставляется все необходимое для проживания.

Для успешной реализации на региональном уровне было принято постановление Алтайского края от 27 февраля 2013 года № 95 «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») «Повышение эффективности и качества услуг в сфере социального обслуживания населения Алтайского края (2013 – 2018 годы)». Одной из основных целей данного постановления является принятие нормативных правовых актов Алтайского края в целях реализации Федерального закона от 28 декабря 2013 № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации». В постановлении определены основные проблемы Алтайского края в сфере социальной защиты населения, закреплён план мероприятий, направленных на достижение целей «дорожной карты», а также представлены контрольные показатели успешной реализации «дорожной карты».

Был разработан и реализован план мероприятий по организации и проведению в Алтайском крае информационно-разъяснительной работы в сфере социального обслуживания населения. Он включает в себя организационное, методологическое сопровождение, информационно-разъяснительной работы и ее проведение.

Приказ Главного управления Алтайского края по социальной защите населения и преодолению последствий ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне от 31 декабря 2014 года № 448 «Перечень государственных услуг (работ), оказываемых (выполняемых) находящимися в ведении Главного управления Алтайского края по труду и социальной защите краевыми государственными учреждениями в качестве основных видов деятельности» закрепляет виды социальных услуг, категории потребителей государственной услуги (работы), показатели характеризующие качество

государственной услуги (работы) и краевые государственные учреждения или их групп, оказывающих государственную услугу (выполняющих работу) [44].

Утвержден перечень показателей эффективности деятельности краевых государственных (муниципальных) учреждений социального обслуживания населения, их руководителей и работников по критериям оценки их работы [42].

В новом законодательстве идет четкое разделение полномочий федеральных органов государственной власти и федерального органа исполнительной власти в отличии от ФЗ № 195.

На региональном уровне на основе закона Алтайского края от 6 ноября 2014 года № 84-ЗС «О полномочиях органов государственной власти Алтайского края в сфере социального обслуживания граждан» происходит разграничение полномочий в сфере социального обслуживания граждан.

К полномочиям Алтайского краевого Законодательного Собрания в сфере социального обслуживания относится принятие законов Алтайского края и постановлений Алтайского краевого Законодательного Собрания в сфере социального обслуживания населения, утверждение перечня социальных услуг, предоставляемых поставщиками социального обслуживания, установление предельной величины среднедушевого дохода и иные полномочия в сфере социальной защиты населения в соответствии с федеральными законами.

Администрация Алтайского края утверждает регламент межведомственного взаимодействия органов государственной власти Алтайского края, утверждение нормативов обеспечения площадью жилых помещений при предоставлении социальных услуг организациями социального обслуживания, утверждение и финансовое обеспечение региональных программ, установление порядка организации осуществления государственного контроля (надзора) в сфере социального обслуживания населения, установление порядка реализации программ в сфере социального обслуживания, в том числе и инвестиционных, организация поддержки негосударственного сектора, определение размеров и порядка выплаты

компенсации поставщикам социальных услуг, установление мер социальной поддержки и стимулирования работников организаций социального обслуживания, утверждение порядка межведомственного взаимодействия органов государственной власти Алтайского края при предоставлении социальных услуг, а также при содействии в предоставлении медицинской, психологической, педагогической, юридической социальной помощи, не относящейся к социальным услугам (в социальном сопровождении); утверждение обстоятельств, ухудшающих или способствующих ухудшению жизнедеятельности граждан, определение размера и порядка выплаты компенсации поставщикам социальных услуг, определение иных категорий граждан, которым социальные услуги предоставляются бесплатно, помимо перечисленных в частях 1 и 2 статьи 31 ФЗ № 442.

Уполномоченным органом в сфере социального обслуживания Алтайского края выступает Главное управление Алтайского края по труду и социальной защите и управления социальной защиты населения по городским округам и муниципальным районам, которые проводят координацию деятельности поставщиков социальных услуг, общественных организаций и иных организаций, осуществляющих деятельность в сфере социального обслуживания, утверждают нормативы штатной численности организаций социального обслуживания, нормативы обеспечения мягким инвентарем, утверждают норм питания в организациях социального обслуживания, формируют и ведут реестр поставщиков и регистр получателей социальных услуг Алтайского края, утверждают перечень социальных услуг, размер платы и ее взимание у получателей социальных услуг, обеспечивают бесплатный доступ к информации о поставщиках, их деятельности, тарифах, видах социальных услуг через средства массовой информации, информационных стендах и на официальных сайтах сети «Интернет», организуют профессиональное обучение, профессиональное и дополнительное профессиональное образование поставщиков социальных услуг, признают граждан нуждающимися, разрабатывают и реализуют программы в сфере



социального обслуживания населения, утверждают порядок предоставления социальных услуг поставщиками, реализуют учет и отчетность в сфере социального обслуживания населения, разрабатывают и реализуют мероприятия по формированию и развитию рынка социальных услуг, в том числе по развитию негосударственных организаций социального обслуживания, разрабатывают и проводят апробацию методик и технологий в сфере социального обслуживания, утверждают номенклатуры организаций социального обслуживания, признают граждан нуждающимися в социальном обслуживании, выполняют составление индивидуальной программы, устанавливают порядок принятия в стационарные организации социального обслуживания со специальным социальным обслуживанием, устанавливают порядок расходования средств, образовавшихся в результате взимания платы за предоставление социальных услуг, для организаций социального обслуживания, создают условия для организации проведения независимой оценки качества оказания услуг организациями социального обслуживания.

Органами государственной власти Алтайского края в сфере социального обслуживания населения осуществляются иные полномочия в сфере социального обслуживания в соответствии с ФЗ № 442, другими федеральными законами, Законом Алтайского края «О полномочиях органов государственной власти Алтайского края в сфере социального обслуживания граждан» и другими нормативными правовыми актами Алтайского края [29].

Постановлением Алтайского края от 3 декабря 2014 года № 535 «О межведомственном взаимодействии органов государственной власти Алтайского края при предоставлении социальных услуг и социальном сопровождении» закреплён порядок и цели межведомственного взаимодействия (получение сведений и (или документов), необходимые для реализации полномочий Алтайского края в сфере социального обслуживания), утверждён перечень участников межведомственного взаимодействия, формы межведомственного взаимодействия (заключения межведомственных соглашений, направления межведомственных запросов уполномоченного

органа исполнительной власти в сфере социального обслуживания и его территориальных управлений социальной защиты населения, использования централизованных баз данных и классификаторов информационных систем, подключенных к системе межведомственного взаимодействия, создания межведомственных рабочих групп, комиссий, советов). В постановлении прописан регламент межведомственного взаимодействия органов государственной власти Алтайского края в сфере социального обслуживания, который четко устанавливает процедуру и содержание межведомственного подхода. Социальное сопровождение осуществляется путем привлечения организаций, основываясь на межведомственном подходе, в предоставлении получателям различного вида услуг: юридических, медицинских, психологических, педагогических, а также социальной помощи, не относящейся к социальным услугам [31].

Порядок организации осуществления регионального государственного контроля (надзора) в сфере социальной защиты населения утвержден постановлением Алтайского края от 31 октября 2014 года № 504. Уполномоченным органом на осуществление государственного контроля в сфере социальной защиты населения является Главное управление Алтайского края по труду и социальной защите. Контроль осуществляется в отношении юридических лиц, их филиалов или представительств и индивидуальных предпринимателей. Предметом регионального государственного контроля является проверка соответствия деятельности поставщиков социальных услуг по предоставлению данных услуг обязательным требованиям, установленным законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и Алтайского края в сфере социального обслуживания граждан. Законодательно закреплен порядок проведения проверок и реализация их сроков, права и обязанности уполномоченных должностных лиц и поставщиков социальных услуг [35].

Согласно статье 6 Бюджетного кодекса РФ, государственное (муниципальное) задание – документ, устанавливающий требования к составу,

качеству и (или) объему (содержанию), условиям, порядку и результатам оказания государственных (муниципальных) услуг (выполнения работ). Контроль за выполнением государственных заданий осуществляются структурными подразделениями Главного управления Алтайского края по труду и социальной защите.

Предмет контроля, организация контроля, формы его осуществления (контроль в виде мониторинга выполнения государственного задания, контроль в виде комплексной ревизии, плановых и вне плановых проверок), проведение оценки результативности выполнения государственного задания законодательно закреплено в приказе Главного управления по социальной защите населения и преодолению последствий ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне от 29 декабря 2012 № 637. Приказом Главалтайсоцзащиты от 21 апреля 2014 года № 150 внесены изменения в приказ Главалтайсоцзащиты от 29 декабря 2012 года № 637. Редактирован пункт 5.3 формулы для расчета при перевыполнении (невыполнении) государственного задания по объему оказания государственных услуг объем средств на корректировку субсидии, выделяемой на выполнение государственного задания. Приказом Главалтайсоцзащиты от 15 августа 2014 года № 312 и приказов Главтрудоохраны от 28 мая 2015 № 151 приказ № 637 был дополнен текстом, так внесены изменения раздела IV «Оценка результативности выполнения государственного задания», пункта 3.10 о решениях, принимаемых по результатам анализа отчетности о выполнении государственных заданий.

При создании региональной нормативной правовой базы в сфере социального обслуживания населения в соответствии с Федеральным законом от 28 декабря 2013 года № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» возникало множество вопросов.

Министерство труда и социальной защиты РФ рассмотрело вопросы, поступившие из субъектов Российской Федерации, по реализации Федерального закона от 28 декабря 2013 года № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации», и направляло

разъяснения Минтруда России по данным вопросам. Разъяснения не являлись документом нормативного правового регулирования и являлись мнением Минтруда России.

В письме Министерства труда и социальной защиты РФ от 5 февраля 2014 года представлен информационный материал, подготовленный в целях реализации положений Федерального закона от 28 декабря 2013 года № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации», а также представлен примерный перечень законодательных и иных нормативных правовых актов, подлежащих принятию органами государственной власти субъектов РФ.

Таким образом, социальное обслуживание населения направлено на предотвращение обстоятельств, способных ухудшить или ухудшающих условия жизнедеятельности людей. Введено понятие «нуждаемость» вместо трудной жизненной ситуации. Созданы реестр поставщиков социальных услуг, регистр получателей социальных услуг и информационная система, обеспечивающая реализацию функционала реестра и регистра, на региональном уровне. Определен уполномоченный орган, отвечающий за сбор, хранение и передачу информации регистра или реестра. Социальное обслуживание реализуется на договорной основе (заявление, договор). Закреплены права и обязанности получателей социальных услуг и поставщиков социальных услуг.

В нормативной правовой базе регламентируется четкое разграничение полномочий органов государственной власти как на федеральном уровне, так и на уровне нашего субъекта. Социальное обслуживание основано на межведомственном взаимодействии. Перечень обстоятельств для признания гражданина нуждающимся в получении социальных услуг был значительно сокращен, как и перечень самих социальных услуг. Однако законодательство Алтайского края расширило перечень обстоятельств для признания гражданина нуждающимся в социальном обслуживании и перечень видов социальных услуг.

Законодательно закреплена разработка и реализация индивидуальной программы, социального сопровождения, новой формы социального обслуживания в виде стационарной организации социального обслуживания со специальным социальным обслуживанием.

На региональном уровне приняты нормативные правовые документы, регламентирующие порядок утверждения платы за социальные услуги, предоставляемые гражданам, чей среднедушевой доход на дату обращения выше размера устанавливаемой предельной величины среднедушевого дохода. В Алтайском крае величина среднедушевого дохода для бесплатного предоставления социальных услуг составляет полуторную величину прожиточного минимума, установленного в Алтайском крае для основных социально-демографических групп населения. Размер предельной величины среднедушевого дохода рассчитывается исходя из величины прожиточного минимума на дату обращения получателя социальных услуг и пересматривается ежеквартально.

Утвержден порядок организации осуществления регионального государственного контроля (надзора) в сфере социальной защиты населения и контроля за выполнением государственных заданий. Он осуществляются структурными подразделениями Главного управления Алтайского края по труду и социальной защите.

В Алтайском крае законодательно регламентированы показатели, характеризующие качество государственной услуги (работы) и краевые государственные учреждения или их группы, оказывающие государственную услугу (выполняющие работу); условия для организации проведения независимой оценки качества оказания услуг организациями социального обслуживания; утвержден перечень показателей эффективности деятельности краевых государственных (муниципальных) учреждений социального обслуживания населения, их руководителей и работников по критериям их оценки, показатели качества и оценки результатов предоставления социального обслуживания.

Таким образом, законодательство в сфере социального обслуживания населения Алтайского края разработано в соответствии с Федеральным законом от 28 декабря 2013 года № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации». В результате социальное обслуживание в Алтайском крае основывается на широкой нормативной правовой базе. Координальные изменения в новом действующем законодательстве социального обслуживания в результате привели к модернизации всей системы социальной защиты населения.

## **2.2. Особенности и тенденции реализации социального обслуживания в Алтайском крае**

В связи с принятием Федерального закона от 28 декабря 2013 года № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» произошло активное реформирование законодательной базы. Разработано и реализовано 56 нормативных правовых актов: 5 постановлений Правительства Российской Федерации, 22 приказа Минтруда РФ, 1 приказ Минздрава РФ и 28 нормативных правовых актов Алтайского края.

Проведенный анализ нормативной правовой базы показал, что реформирование законодательства Алтайского края выполнено в соответствие с Федеральным законом от 28 декабря 2013 года № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации».

Однако встает вопрос о реализации нового законодательства на практике деятельности органов исполнительной власти и учреждений социального обслуживания населения на региональном уровне.

Для изучения данного вопроса мы используем качественный метод исследования – полуструктурированное глубинное интервью. Несмотря на то, что данный метод подразумевает сбор субъективной информации, мы сможем выявить основные тенденции и трудности практической реализации закона.

В качестве респондентов выступили сотрудники следующих учреждений социального обслуживания населения: КГБУСО «Краевой кризисный центр для женщин», КГБУСО «Краевой социально-реабилитационный центр для несовершеннолетних «Солнышко».

Как показало исследование, социальные услуги предоставляются на основании заявления. В Алтайском крае гражданин может подать заявление в управления социальной защиты населения по городским округам и муниципальным районам или у поставщиков социальных услуг. Однако, при обращении сразу к поставщику социальных услуг гражданин теряет право выбора, так как при обращении в управление по социальной защите населения,

получателю социальных услуг должны предоставить перечень рекомендуемых поставщиков социальных услуг.

*Кроме того, предоставление социальных услуг исключительно на заявительном принципе ставит под вопрос социальное обслуживание несовершеннолетних, которые нуждаются в социальных услугах. Они не обслуживаются, если у родителей отсутствует желание писать заявление.*

*В связи с принятием нового законодательства социальные услуги не предоставляются семье, как группе людей, нуждающихся в социальных услугах, а только конкретному гражданину. (Респондент – эксперт 4)*

*Создание реестра поставщиков социальных услуг и регистра получателей социальных услуг было достаточно успешной реформой. Однако, в Алтайском крае недостаточное количество организаций из негосударственного сектора по социальному обслуживанию населения включено в реестр поставщиков социальных услуг. Это происходит из-за того, что к организациям по социальному обслуживанию населения для включения в реестр, предъявляются серьезные требования (большой объем документации). (Респондент – эксперт 1)*

*Кроме того, значительно расширился пакет документов необходимый для признания гражданина нуждающимся для получения социальных услуг бесплатно. Проблема состоит в том, что не у всех людей, претендующих на получение социальной услуги бесплатно, есть время и (или) желание на сбор пакета документов. Например, если гражданин, обратившийся за социальными услугами, увидел для себя трудность в сборе пакета документов, то он отказывается от получения социальной услуги (даже если после собранного пакета документов она будет бесплатной). Положительной стороной является статистическая сторона для контролирующих органов, т.е. можно вести статистику получателей социальных услуг. (Респондент – эксперт 1)*

При поступлении заявления и необходимого пакета документов управления по социальной защите населения определяют нуждаемость



гражданина в получении социальных услуг. При признании гражданина нуждающимся (при наличии одного из обстоятельств для признания его нуждаемость в социальной услуге или если его доход составляет меньше или равен полуторной величине прожиточного минимума, установленного регионом) ему оказываются социальные услуги бесплатно.

Люди, как правило, сразу идут к поставщикам социальных услуг и там подают заявление, но поставщики социальных услуг не уполномочены признавать человека нуждающимся в социальном обслуживании. Поэтому поставщики социальных услуг отправляют документы в управления по социальной защите населения и ожидают ответа о принятом решении. Однако, *в связи с рядом причин (болезнь сотрудника, напряженный график работы и др.) ответ может не прийти в течении 5 дней с момента написания заявления, а человек нуждается в предоставлении социальных услуг, поэтому практикуется устная договоренность между поставщиком социальных услуг и получателем социальных услуг об оформлении задним числом документов. Фактически поставщикам социальных услуг приходится самим признавать гражданина нуждающимся в предоставлении социальных услуг. Перечень обстоятельств для признания гражданина нуждающимся в социальных услугах ограничен, поэтому поставщикам приходится адаптироваться и самостоятельно решать к какому обстоятельству относить ситуацию, сложившуюся у гражданина. (Респондент – эксперт 1)*

Для получения бесплатных социальных услуг необходим полный пакет документов, включающий в себя заявление, документ, подтверждающий регистрацию гражданина по месту жительства и (или) пребывания в Алтайском крае, СНИЛС, справку о составе семьи (выписку из домовой книги), свидетельство о регистрации актов гражданского состояния на совместно проживающих супругов, родителей и несовершеннолетних детей, документы о трудовой деятельности и заработке гражданина, декларацию дохода, при необходимости документы, подтверждающие ограничения жизнедеятельности, трудности психологического, юридического или иного характера,

обуславливающие потребность в предоставлении социальных услуг. При частичной или полной оплате социальной услуги требуется минимальный пакет документов (заявление, документ, удостоверяющий личность, и СНИЛС).

Оплата социальных услуг в Алтайском крае происходит на основании тарифов, не более 50 % от разницы между доходом и предельной величины среднедушевого дохода в месяц. Управление Алтайского края по государственному регулированию цен и тарифов является ответственным органом за утверждение тарифов за социальные услуги.

Согласно постановлению Администрации Алтайского края от 10 декабря 2014 года № 540 «Об утверждении порядка утверждения тарифов на социальные услуги на основании подушевых нормативов финансирования социальных услуг» тарифы на социальные услуги в обязательном порядке должны размещаться поставщиками социальных услуг в доступном для граждан и организаций месте, необходимые и достоверные сведения о тарифах на социальные услуги, в том числе в средствах массовой информации, включая их размещение на сайтах в сети Интернет.

Информация о тарифах на социальные услуги в Интернете представлена в виде нормативного правового акта, который содержит в себе лишь факт того, что в Алтайском крае приняты тарифы на социальные услуги, но узнать фактическую стоимость социальных услуг затруднительно. Не каждому посетителю сети «Интернет» при необходимости удастся легко найти информацию о тарифах, т.к. чтобы получить данную информацию необходимо зайти на сайт Главтрудоооцзащиты, затем в раздел «Реализация Федерального закона 442». В этом же разделе есть «Реестр поставщиков социальных услуг», в котором отражены все поставщики социальных услуг. При выборе поставщика из негосударственного сектора есть ссылка на его тарифы на социальные услуги. Однако граждане, желающие получить социальные социальные услуги, чаще всего не знают нормативный правовой акт, на основании которого эти услуги оказываются.

Кроме того, государственные поставщики социальных услуг могут реализовывать дополнительные платные социальные услуги (не включенные в законодательно утвержденный перечень социальных услуг). Утверждение перечня дополнительных услуг и тарифов на их получение поставщики социальных услуг определяют самостоятельно, но по согласованию с Главтрудозащитой.

*Фактически тарифы на социальные услуги разработаны, утверждены и постепенно внедряются в практику.*

*Несмотря на то, что плату за социальные услуги можно назвать символической население не готово платить деньги за оказание им социальных услуг. Однако, по мнению респондентов, введение частичной или полной оплаты в соответствии с новым законодательством социальных услуг не повлияло на численность получателей социальных услуг. (Респондент – эксперт 2)*

Мы можем сделать предположение о том, что по факту далеко не все получатели социальных услуг бесплатно имеют доход менее или равному полуторной величине прожиточного минимума по региону. Процент получателей социальных услуг при полустационарном социальном обслуживании, которые фактически должны частично или полностью оплачивать социальную услугу, намного выше, чем по статистике.

Это связано прежде всего с тем, что перечень обстоятельств для признания гражданина нуждающимся сильно ограничен, но существуют и «размытые» обстоятельства. Например, наличие у гражданина психологического состояния, представляющего угрозу его жизни и здоровья, в том числе суицидальных намерений (вследствие межличностных конфликтов, психологических травм, пережитых кризисных ситуаций). К данному обстоятельству можно отнести практически все ситуации, с которыми обращаются граждане. Ведь социальная защита направлена на повышение общего благосостояния людей. В законе четко прописано, что при наличии у гражданина одного из обстоятельств, которое может ухудшить или ухудшает

условия жизнедеятельности человека, он получает бесплатное социальное обслуживание. Люди, которые обращаются за социальными услугами при любой ситуации так или иначе испытывают психологические трудности. Данное законодательно закрепленное обстоятельство дает возможность признавать практически всех обращающихся нуждающимися в социальном обслуживании, что приводит к неисполнению одной из главной цели нового законодательства – помощь наименее защищенным социальным группам и формирование именно рынка социальных услуг.

*По мнению сотрудников учреждений, к поставщикам социальных услуг приходят люди, которым уже некуда идти и социальные услуги все-таки должны предоставляться бесплатно. (Респондент – эксперт 1)*

После признания гражданина нуждающимся в социальных услугах или в предоставлении социальных услуг после частичной или полной оплаты, разрабатывается индивидуальная программа. За разработку индивидуальной программы ответственными являются управления по социальной защите населения по городским округам и муниципальным районам. *Однако, фактически индивидуальную программу разрабатывают поставщики социальных услуг. Встает вопрос каким образом сотрудники уполномоченного органа ответственного за разработку индивидуальной программы должны реализовывать данное полномочие, если люди фактически не приходят к ним. (Респондент – эксперт 2)* Основной целью индивидуальной программы является индивидуальный подход. Если данную функцию будут реализовывать управления по социальной защите населения в результате все может привести к шаблонности индивидуальных программ без учета индивидуальных требований получателя социальных услуг.

Индивидуальная программа осуществляется на основе договора, который заключается между поставщиком социальных услуг и получателем социальных услуг. Он имеет юридическую силу, в связи с чем определяет права и обязанности поставщиков социальных услуг и получателей социальных услуг,

что облегчает сам процесс предоставления социального обслуживания населения.

Кроме того, специалисты признают эффективность внедрения индивидуальных программ, так как в них отсутствует «размытость» и четко регламентируются виды, сроки, объемы, периодичность, условия предоставления социальных услуг, что в результате повышает их качество. (Респондент – эксперт 2)

Одной из проблем является невозможность реализации сразу нескольких индивидуальных программ, т.е. получатель может получать услуги только в рамках одной индивидуальной программы. Если в ней не были предусмотрены другие социальные услуги, получатель не сможет их получить пока не будет удовлетворена его потребность, по которой была разработана индивидуальная программа. Например, несовершеннолетний гражданин получал социальные услуги по индивидуальной программе, предусматривающей услуги исключительно комплексного центра социального обслуживания населения города Барнаула, но в связи со сложившейся ситуацией ему необходимы услуги КГБУСО «Краевой социально – реабилитационный центр для несовершеннолетних «Солнышко», но он не сможет их получить в связи с открытой индивидуальной программой. (Респондент – эксперт 4) Можно предположить, что для решения этой проблемы необходимо ввести приостановление действующей индивидуальной программы с целью реализации новой.

Как уже говорилось ранее, теперь социальные услуги не предоставляются семье, как группе людей, нуждающихся в социальных услугах, а только конкретному гражданину. В индивидуальной программе может быть прописана работа с родителями, но комплексной работы с семьей, как с группой, не предусматривается. (Респондент – эксперт 4)

При вступлении нового Федерального закона от 29 декабря 2012 № 273-ФЗ (ред. от 02.03.2016) «Об образовании в Российской Федерации» сотрудники учреждений социального обслуживания, которые осуществляют

*педагогическую деятельность, лишились определенных гарантированных законодательством льгот (например, ежегодного оплачиваемого отпуска в продолжительности – 56 дней), т.к. они, согласно новому законодательству, не реализуют лицензированную образовательную программу и поэтому не являются педагогическими работниками.*

*Кадровое обеспечение в связи с низким уровнем заработной платы, быстрой эмоциональной выгораемостью оставляет желать лучшего. Новые изменения для педагогов социального обслуживания могут привести к еще большей текучки кадров. (Респондент – эксперт 3)*

Законодательство, направленное на усовершенствование межведомственного взаимодействия, не изменило практику её реализации. По мнению респондентов, межведомственное взаимодействие осталось на прежнем уровне.

Сегодня показателем эффективности выполнения государственного задания является показатель численности получателей социальных услуг, а не объем предоставляемых социальных услуг.

Учреждения социального обслуживания населения сталкиваются с трудностями реализации своей практической деятельности в соответствии с законодательной базой. Они пытаются адаптироваться к модернизированной системе социального обслуживания и в этом году, отмечают специалисты, стало немного проще в плане реализации практической стороны законодательства. Внедрение основных целей нового законодательства в практике социального обслуживания населения происходит очень медленно.

Таким образом, мы можем выделить следующие трудности, с которыми сталкиваются органы исполнительной власти и учреждения социального обслуживания населения в Алтайском крае в практической деятельности при реализации новой нормативной правовой базы в сфере социального обслуживания населения:

1. При обращении гражданина к поставщикам социальных услуг, он теряет права самостоятельного выбора поставщика.

2. Принцип предоставления социальных услуг на договорной основе вызывает затруднения при обслуживании несовершеннолетних граждан (законные представители не видят необходимости в предоставлении несовершеннолетнему гражданину социальных услуг).
3. В реестр поставщиков социальных услуг включено мало организаций из негосударственного сектора.
4. Происходит бюрократизация при оформлении пакета документов.
5. В практической реализации законодательства разграничение полномочий между структурами в сфере социального обслуживания населения не происходит.
6. Реализация на практике получения частично или полностью оплачиваемых по утвержденным тарифам услуг затруднительна.
7. Индивидуальная программа не может быть приостановлена до того момента, пока не удовлетворится потребность получателя социальной услуги, по которой она разрабатывалась. Не может параллельно осуществляться другая индивидуальная программа, в которой могли быть расширены ресурсы помощи через приостановление другой.
8. Социальные услуги не предоставляются семье, как группе людей, нуждающихся в социальных услугах, а только конкретному гражданину.
9. С введением нового Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» педагогические работники учреждений социального обслуживания лишились льгот, положенных работникам образования.

Исходя из результатов исследования, полученных методом полуструктурированного глубинного интервью, мы можем сделать вывод, что несмотря на то, что нормативные правовые документы Алтайского края в сфере социального обслуживания населения соответствует с Федеральным законом от 28 декабря 2013 года № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации», практическая деятельность сферы социального обслуживания в регионе не во всем соответствует законодательной базе.

В связи с выявленными тенденциями и трудностями реализации социального обслуживания населения в Алтайском крае можно сделать вывод, что требуется доработка нормативной правовой базы с учетом особенностей реализации системы социального обслуживания населения.

Эффективными нововведениями являются договор между поставщиком социальных услуг и получателем социальных услуг, реализация индивидуальной программы, введение тарифов на социальные услуги, реестр поставщиков социальных услуг, однако есть моменты, непредусмотренные законодательством, что мешает их более эффективной реализации.

Управления по социальной защите населения «отрезаны» от участия в предоставлении социальных услуг, они лишь предоставляют меры по социальной поддержке населения в виде материальных выплат и лишь бюрократией связаны с социальными услугами.

Ни органы исполнительной власти, ни подведомственные учреждения социального обслуживания населения, ни само население не готово к новой системе социального обслуживания. Требуется длительное время для адаптации и соответствующей реализации закона в практике.

Необходимо не только внедрять основные цели нового законодательства в саму систему предоставления социальных услуг, но и активно позиционировать их среди населения. Граждане, нуждающиеся в социальных услугах, или уже являющиеся получателями социальных услуг, должны прежде всего сами понять принципы действия усовершенствованной модели системы социальной защиты населения.

Сами специалисты сферы социального обслуживания населения на данный момент затрудняются делать выводы об эффективности новой системы социальной защиты населения. Они активно пытаются адаптироваться и реализовать основные принципы нового законодательства на практике региона. Однако, старая система социального обслуживания населения искореняется достаточно затруднительно.



Координальные изменение в сфере социального обслуживания населения, связанные с вступлением в силу Федерального закона от 28 декабря 2013 года № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации», в результате модернизировали систему социальной защиты населения в целом.

## Заключение

Основные принципы социальной защиты населения отражены в Конституции РФ. Структура социальной защиты населения сложна и многогранна, а также является открытой системой. Комплексное изучение социальной защиты населения с точки зрения системного подхода и структурного функционализма позволяет утверждать, что социальная защита населения — это не просто система и ее составляющие элементы, но и их взаимодействие и связи между собой в совокупности реализующие главную цель назначения социальной защиты: достойный уровень жизни населения, защита их прав, интересов и общее благосостояние страны.

Социальная защита населения должна осуществляться с учетом национальных и культурных традиций нашей страны. Мы рассмотрели период трансформации законодательства в сфере социального обслуживания населения с послереволюционной России до принятия Федерального закона от 28 декабря 2013 года № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации». Мы можем сделать вывод, что социальная защита населения должна проявляться не только через меры государственные услуги (денежные выплаты) и социальные услуги (поддержка нуждающихся в социальном обслуживании), но и проводить профилактическую работу и активную политику на формирование у общества, и особенно у населения, которое нуждается в этой помощи, желания самозащиты и самопомощи.

Система социальной защиты населения имеет разветвлённую структуру, деятельность которой реализуется на широкой нормативной правовой базе.

Модернизация в сфере социальной защиты необходима, т.к. общество подвержено влиянию множества факторов (внешних и внутренних), что приводит к новым потребностям. В связи с этим и происходит модернизация той или иной сферы жизнедеятельности человека с целью усовершенствования системы с целью удовлетворить новые потребности людей.

Принятие Федерального закона от 28 декабря 2013 года № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» привело к модернизации системы социальной защиты населения. Анализ нормативной правовой базы позволил выявить основные цели нового законодательства в сфере социальной защиты населения, основные принципы и отличительные черты новой системы социальной защиты населения, а также, что нормативная правовая база в сфере социального обслуживания населения Алтайского края выполнена в соответствии с Федеральным законом от 28 декабря 2013 года № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации».

Благодаря использованному методу полуструктурированному глубинному интервью, мы смогли выявить основные трудности, с которыми столкнулись органы власти и подведомственные им учреждения при реализации на практике нового законодательства в сфере социальной защиты населения: при обращении гражданина к поставщикам социальных услуг, он теряет права самостоятельного выбора поставщика; принцип предоставления социальных услуг на договорной основе вызывает затруднения при обслуживании несовершеннолетних граждан (законные представители не видят необходимости в предоставлении несовершеннолетнему гражданину социальных услуг); реестр поставщиков социальных услуг включено мало организаций из негосударственного сектора; бюрократизация при оформлении пакета документов, на практике разграничение полномочий между структурами в сфере социального обслуживания населения не происходит; затруднительна реализация тарифов на социальные услуги; расширение ресурсов помощи получателем социальных услуг невозможно при незакрытой индивидуальной программе; социальные услуги не предоставляются семье, как группе людей; педагогические работники учреждений социального обслуживания лишились льгот, положенных работникам образования.

Мы можем предложить (опираясь на результаты исследования) следующие рекомендации для решения противоречий между практической

реализацией и законодательством в сфере социально обслуживания населения в Алтайском крае: отменить заявительный принцип для социального обслуживания несовершеннолетних граждан; для организаций из негосударственного сектора сократить требования для включения их в реестр поставщиков социальных услуг; оптимизировать пакет документов; разграничить полномочия между структурами в сфере социального обслуживания населения в соответствии с внутренними ресурсами уполномоченных органов и их подведомственными учреждениями; ввести приостановление индивидуальной программы для расширения ресурсов социального обслуживания; ввести индивидуальный порядок признания семьи, находящимися в социально-опасном положении, нуждающейся в социальном обслуживании, как группы, а также составление не индивидуальной программы, а групповой; вернуть педагогическим работникам учреждения социального обслуживания льготы; для эффективной реализации тарифов на социальные услуги необходимо активное продвижение нового законодательства в сети «Интернет», средствах массовой информации, а также распространять условия получения социальных услуг в соответствии с новым законодательством в сфере социального обслуживания среди получателей социальных услуг. Все вышеперечисленные рекомендации должны найти свое выражение в законодательной базе.

Таким образом поставленные задачи решены, гипотезу нашли свое подтверждений, цель достигнута.

## ПОСЛЕДНИЙ ЛИСТ ВКР

Выпускная квалификационная работа выполнена мной совершенно самостоятельно. Все использованные в работе материалы и концепции из опубликованной научной литературы и других источников имеют ссылки на них.

« \_\_\_ » \_\_\_\_\_ г.

---

*(подпись выпускника)*

*(Ф.И.О.)*

## Список используемой литературы

1. Всеобщая декларация прав человека: принята резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10.12.1948 // Российская газета. – 05.04.1998. – № 67.
2. Декларация прав ребенка: принята резолюцией 1386 (XIV) Генеральной Ассамблеи ООН от 20.11.1959 // Международная защита прав и свобод человека. Сборник документов. - М.: Юридическая литература, 1990. – С. 385 - 388.
3. Конвенция о правах ребенка: принята резолюцией 44/25 Генеральной Ассамблеи ООН от 20.11.1989 // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР, 1990 – № 45
4. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 // Российская газета, 1993. – № 237
5. Семейный кодекс Российской Федерации от 29.12.1995 № 223-ФЗ: принят Государственной думой 22.12.1995 // Российская газета, 1996. – № 17
6. «Трудовой кодекс Российской Федерации» от 30 декабря 2001 года № 197-ФЗ (ред. от 30.12.2015) // Российская газета, 2001. – №256
7. «Бюджетный кодекс Российской Федерации» от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 23.05.2016) // Собрание законодательства РФ, 1998. – № 31. – ст. 3823.
8. Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации: Федеральный закон от 10.12.1995 года № 195-ФЗ (ред. от 21.07.2014) // Собрание законодательства РФ. – 11.12.1995. – № 50. – ст. 4872.
9. О ветеранах: Федеральный закон от 12.12.1995 года № 5-ФЗ (ред. от 23.05.2016) // Российская газета. – 05.01.2000. – N 1 – 3.
10. О государственных пособиях гражданам, имеющим детей: Федеральный закон от 19.05.1995 № 81-ФЗ (ред. от 29.12.2015) // Собрание законодательства РФ. – 22.05.1995. – № 21. – ст. 1929.

11. О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов: Федеральный закон от 02.08.1995 года № 122-ФЗ (ред. от 25.11.2013) // Российская газета. – 04.08.1995. – № 150.
12. Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации Федерального закона от 10.12.1995 года № 195-ФЗ (ред. от 21.07.2014) // Собрание законодательства РФ. – 11.12.1995. – № 50. – ст. 4872.
13. О прожиточном минимуме в Российской Федерации: Федеральный закон от 24.10.1997 года № 134-ФЗ (ред. от 03.12.2012) // Собрание законодательства РФ. – 27.10.1997. – № 43. – ст. 4904.
14. Об основах обязательного социального страхования: Федеральный закон от 16.07.1999 года № 165-ФЗ (ред. от 01.12.2014) // Собрание законодательства РФ. – 19.07.1999. – № 29. – ст. 3686.
15. О государственной социальной помощи Федеральный закон от 17.07.1999 года № 178-ФЗ (ред. от 28.11.2015, с изм. от 29.12.2015) // Собрание законодательства РФ. – 19.07.1999. – № 29. – ст. 3699.
16. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 года № 131 (ред. от 15.02.2016) // Собрание законодательства РФ. – 06.10.2003. – № 40. – ст. 3822.
17. Об образовании в Российской Федерации: Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ (ред. от 02.03.2016) // Собрание законодательства РФ. – 31.12.2012. – № 53 (ч. 1). – ст. 7598.
18. Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации: Федеральный закон от 28.11.2013 года № 442-ФЗ (ред. от 21.07.2014) // Российская газета. – 30.12.2013 – № 295.
19. О мерах по совершенствованию управления государственным пенсионным обеспечением в Российской Федерации: Указ Президента РФ от 27.09.2000 года № 1709 // Российская газета. – 30.09.2000. – № 189

20. О мерах по обеспечению социальной защищенности лиц, зараженных вирусом иммунодефицита человека или больных СПИДом: Постановление Совета Министров РСФСР от 11 ноября 1990 года №497 // СП РСФСР. – 1991. – № 3. – ст. 39
21. О первоочередных мерах по созданию государственной системы социальной помощи семье в РСФСР: Постановление Совета Министров РСФСР от 31 мая 1991 года № 299 // Документ опубликован не был
22. О передаче в ведение Совета Министров - Правительства Российской Федерации организаций и учреждений: Постановление Правительства РФ от 22.09.1993 года № 958 // Собрание актов Президента и Правительства РФ. – 27.09.1993. – № 39. – ст. 3630
23. Декреты Советской власти. Том I. 25 октября 1917 г. – 16 марта 1918 г. М.: Гос. издат-во политической литературы, 1957.
24. Декреты Советской власти. Том II. 17 марта – 10 июля 1918 г. М.: Гос. издат-во политической литературы, 1959.
25. Декреты Советской власти. Том III. 11 июля – 9 ноября 1918 г. М.: Гос. издат-во политической литературы, 1964.
26. Декреты Советской власти. Том IV. 10 ноября 1918г. – 31 марта 1919 г. М.: Гос. издат-во политической литературы, 1968.
27. Декреты Советской власти. Том V. 1 апреля – 31 июля 1919 г. М.: Гос. издат-во политической литературы, 1971.
28. О перечне социальных услуг в Алтайском крае: Закон Алтайского края от 01.12.2014 года № 93-ЗС // Алтайская правда. – 06.12.2014 – №254.
29. О полномочиях органов государственной власти Алтайского края в сфере социального обслуживания граждан: Закон Алтайского края от 6 ноября 2014 года № 84-ЗС // Алтайская правда – 13.11.2014. – № 237.
30. Об утверждении порядка утверждения тарифов на социальные услуги на основании подушевых нормативов финансирования социальных услуг: Постановление Администрации Алтайского края от 10.12.2014 года №



540 // Официальный интернет-портал правовой информации – режим доступа <http://www.pravo.gov.ru> – 12.12.2014.

31. О межведомственном взаимодействии органов государственной власти Алтайского края при предоставлении социальных услуг и социальном сопровождении: постановление Администрации Алтайского края от 03.12.2014 года № 535// в данном виде документ опубликован не был. Первоначальный текст документа опубликован в издании Официальный интернет-портал правовой информации – режим доступа - <http://www.pravo.gov.ru> – 04.12.2014.
32. Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») «Повышение эффективности и качества услуг в сфере социального обслуживания населения Алтайского края (2013 – 2018 годы)»: постановление Администрации Алтайского края от 27.02.2013 № 95 // в данном виде документ опубликован не был. Первоначальный текст документа опубликован в издании «Сборник законодательства Алтайского края» – № 202 – ч. 1 – с. 308.
33. Об определении категорий граждан, которым социальные услуги предоставляются бесплатно: постановление Администрации Алтайского края от 12.12.2014 № 544// Официальный интернет-портал правовой информации – режим доступа <http://www.pravo.gov.ru> – 15.12.2014.
34. Об утверждении Порядка определения размера и выплаты компенсации поставщикам социальных услуг, которые включены в реестр поставщиков социальных услуг Алтайского края, но не участвуют в выполнении государственного задания (заказа): постановление Администрации Алтайского края от 11.12.2014 № 543// в данном виде документ опубликован не был. Первоначальный текст документа опубликован в издании Официальный интернет-портал правовой информации режим доступа –<http://www.pravo.gov.ru> – 12.12.2014.
35. Об утверждении Порядка организации государственного контроля (надзора) в сфере социального обслуживания граждан в Алтайском крае:

постановление Администрации Алтайского края от 31.10.2014 № 504 // В данном виде документ опубликован не был. Первоначальный текст документа опубликован в изданиях Официальный интернет-портал правовой информации – режим доступа – <http://www.pravo.gov.ru> – 06.11.2014.

36. Об утверждении Порядка формирования и ведение регистра получателей социальных услуг: приказ Главного управления по социальной защите населения и преодолению последствий ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне (Главалтайсоцзащита) от 12.11.2014 № 383 // В данном виде документ опубликован не был. Первоначальный текст документа опубликован в издании «Сборник законодательства Алтайского края» – 04.12.2014 – №224.
37. О порядках предоставления социальных услуг поставщиками социальных услуг в Алтайском крае: приказ Главного управления по социальной защите населения и преодолению последствий ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне (Главалтайсоцзащита) от 28.11.2014 года № 400 // В данном виде документ опубликован не был. Первоначальный текст документа опубликован в издании «Сборник законодательства Алтайского края» – 04.12.2014 – №224.
38. Перечень государственных услуг (работ), оказываемых (выполняемых) находящимися в ведении Главного управления Алтайского края по труду и социальной защите краевыми государственными учреждениями в качестве основных видов деятельности: приказ Главного управления Алтайского края по социальной защите населения и преодолению последствий ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне от 31.12.2014 года № 448 // В данном виде документ опубликован не был. Первоначальный текст документа опубликован в издании «Сборник законодательства Алтайского края» – 01.01.2015 – № 225.
39. Об утверждении Порядка формирования и ведения реестра поставщиков социальных услуг Алтайского края: приказ Главного управления

Алтайского края по социальной защите населения и преодолению последствий ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне от 28.11.2014 № 401// Сборник законодательства Алтайского края. – 04.12.2014. – № 224.

40. Об утверждении Порядка контроля за выполнением государственного задания подведомственными Главному управлению Алтайского края по социальной защите населения и преодолению последствий ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне краевыми государственными бюджетными учреждениями, краевым автономным учреждением: приказ Главного управления Алтайского края по социальной защите населения и преодолению последствий ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне от 29.12.2012 № 637.
41. Об утверждении Положения об утверждении размера платы за предоставление социальных услуг и порядка ее взимания: приказ Главного управления Алтайского края по социальной защите населения и преодолению последствий ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне от 27.11.2014 № 397 // В данном виде документ опубликован не был. Первоначальный текст документа опубликован в издании «Сборник законодательства Алтайского края» – 04.12.2014 – № 224.
42. О утверждении показателей эффективности деятельности краевых государственных бюджетных учреждений социального обслуживания, их руководителей и работников: приказ Главного управления Алтайского края по социальной защите населения и преодолению последствий ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне от 30.08.2013 № 359.
43. Об утверждении Порядка принятия граждан в стационарные организации социального обслуживания со специальным социальным обслуживанием: приказ Главного управления Алтайского края по социальной защите населения и преодолению последствий ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне от 31.10.2014 № 378// // Сборник законодательства Алтайского края. – 02.11.2014. – № 223.

44. О внесении изменения в приказ Главного управления Алтайского края по социальной защите населения и преодолению последствий ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне от 31.12.2014 № 448: приказ Главного управления по труду и социальной защите от 02.10.2015 № 332 // Официальный интернет-портал правовой информации рефим доступа – <http://www.pravo.gov.ru> – 05.10.2015.
45. Аверин А.Н. Государственная система социальной защиты населения: учебное пособие / А.Н. Аверин. – М.: РАГС, 2010. - 124 с.
46. Афанасьев, В. Г. Общество: системность, познание и управление / В.Г. Афанасьев. - М.: Политиздат, 1981. - 432 с.
47. Берталанфи, Л. фон. Общая теория систем: критический обзор / Л. фон Берталанфи // Исследования по общей теории систем. – М.: Прогресс, 1969. – С. 23–83.
48. Бушуев И.А. Социальное обеспечение в России / И.А. Бушуев - М.: Высшая школа, 1990. – 223 с.
49. Воронцова М.В. Социальная защита и социальное обслуживание населения. Учебно-методическое пособие / М.В. Воронцова, В.Е. Макаров. – Таганрог: Изд-во С.А. Ступина, 2015. – 309 с.
50. Ганзен, В. А. Системные описания в психологии / В. А. Ганзен. – Л.: Изд-во Лен. ун-та, 1984. – 176 с.
51. Дулясова М.В. Социальная защита работника. Учебное пособие / М.В. Дулясова, Т.Р. Ханнанова - М.: Высшее образование, 2008. - 376 с.
52. Емельянова К.В. Теория социальной работы / К.В. Емельянова - М.: Овал, 2007 – 276 с.
53. Замараева З.П. Принципы построения моделей национальных систем социальной защиты / З. П. Замараева // Вестник Пермского университета. – 2008. – Вып. 1 (1) – С. 115 - 125.
54. Замараева З.П. Социальная защита: учебное пособие / З.П. Замараева, Перм. Гос. Цн-т. – Пермь, 2009. – 244 с.

55. Заяц О.В. Экономические основы социальной работы: Учебное пособие / О.В. Заяц. – Владивосток: ТИДОТ ДВГУ, 2003. — 75 с.
56. Кравченко А.И. Социология: Учебник для вузов / А.И. Кравченко —М.; Академический Проект, 2001. — 2-е изд., перераб. и доп. — 508 с.
57. Кричевский Н.А. Социальное страхование (2-е издание) / Н.А. Кричевский – М.: Дашков и Ко, 2008. - 316 с.4
58. Манзина Н.П. Государственная социальная помощь / Н.П. Манзина – М.: МарТ, 2005. - 108 с.
59. Павлова И.В. Модернизация системы социальной защиты граждан России: необходимость и возможные направления. – автореф. дис. на соиск. учен. степ. док. эконом. наук. – Москва, 2013.
60. Пашкина Т.А. Социальная защита населения в рыночных условиях. Учебно-методическое пособие / Т.А. Пашкина. – Саратов, 2011. – 26с.
61. Пенсионное страхование. / под ред. В.В. Семенихина. - М.: «Эксмо-Пресс», 2006. - 187 с.
62. Политология в схемах и комментариях: Учебное пособие / Под ред. А. С. Тургаева, А. Е. Хренова. — СПб.: Питер, 2005. — 300.
63. Постовалова, Т.А. Право социального обеспечения: в вопросах и ответах / Т.А. Постовалова. – Минск: Тесей, 2007. – 228с.
64. Прошин И.А. Основы инженерного творчества: учебное пособие / И.А. Прошин, Д.И. Прошин, Р.Д. Прошина. – Пенза: Изд-во Пенз. Гос. Технол. акад. 2010, – 274 с.
65. Ротова В.Н. Система государственного и муниципального управления: Учебное пособие / В.Н. Ротова - Барнаул: Изд-во АлтГТУ, 2009. – 220 с.
66. Сайт газеты «Аргументы и факты» – [Электронный ресурс] – режим доступа: <http://www.altai.aif.ru>
67. Сайт Главного управления Алтайского края по труду и социальной защите - [Электронный ресурс] – режим доступа: <http://www.aksp.ru/>

68. Сайт Министерства труда и социальной защиты населения Российской Федерации - [Электронный ресурс] – режим доступа: <http://www.rosmintrud.ru>
69. Сайт Министерства социальной политики Нижегородской области - [Электронный ресурс] – режим доступа: <http://www.minsocium.ru>
70. Солянкина Н.А. Право социального обеспечения: ответы на экзаменац. вопр. / Н. А. Солянкина. – 2-е издание. – Минск: ТетраСистемс, 2012. – 160 с.
71. Социологический словарь / отв. ред. Г.В. Осипов, Л.Н. Москвичев. – М.: Норма, 2008. – 608 с.
72. Холостова, Е.И. Глоссарий социальной работы / Е.И. Холостова. – М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К», 2007. – 220 с.