

Высшее профессиональное образование

Учебник

Т. С. Пантелеева, Г. А. Червякова

# ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ СОЦИАЛЬНОЙ РАБОТЫ

3-е издание



БАКАЛАВРИАТ

СОЦИАЛЬНАЯ РАБОТА



УДК 36:33(075.8)

ББК 65.272я73

П166

**Рецензенты:**

доктор исторических наук, кандидат экономических наук,  
профессор кафедры социальной политики и социального управления Института  
переподготовки и повышения квалификации руководящих кадров  
и специалистов системы социальной защиты населения г. Москвы (ИПК ДСЭН),  
*Е. И. Комаров;*

кандидат философских наук,  
доцент кафедры теории и методологии социальной работы  
Российского государственного социального университета *Г. П. Медведева*

**Пантелеева Т. С., Червякова Г. А.**

**П166** Экономические основы социальной работы : учебник для  
студ. учреждений высш. проф. образования / Т. С. Пантелеева,  
Г. А. Червякова. — 3-е изд., перераб. и доп. — М. : Изда-  
тельский центр «Академия», 2012. — 192 с. (Сер. Бакалавриат).

ISBN 978-5-7695-8702-3

Учебник создан в соответствии с Федеральным государственным стандартом  
по направлению подготовки «Социальная работа» квалификация «бакалавр».

В учебнике дается целостное представление об экономических основах  
социальной работы, рассматриваются теоретико-методологические и практи-  
ческие вопросы организации, ресурсного обеспечения и эффективного хо-  
зяйствования в сфере социальной работы. Указаны основные нормативные  
документы, касающиеся этих проблем.

Для студентов учреждений высшего профессионального образования.  
Может быть полезен преподавателям, специалистам по социальной работе.

УДК 36:33(075.8)

ББК 65.272я73

*Оригинал-макет данного издания является собственностью  
Издательского центра «Академия», и его воспроизведение любым  
способом без согласия правообладателя запрещается*

© Пантелеева Т. С., Червякова Г. А., 2012  
© Образовательно-издательский центр «Академия», 2012  
© Оформление. Издательский центр «Академия», 2012

ISBN 978-5-7695-8702-3

## ПРЕДИСЛОВИЕ

Развитие рыночной экономики привело к обострению социаль-  
ных отношений и обусловило необходимость совершенствования  
политики государства и усиление ее социальной направленности.

В статье 7 Конституции Российской Федерации записано, что  
Российская Федерация есть «социальное государство, политика ко-  
торого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную  
жизнь и свободное развитие человека». Этим определено, что в Рос-  
сии, как в любом цивилизованном государстве, экономика должна  
быть нацелена на удовлетворение материальных, социальных и ду-  
ховных потребностей индивида.

Основными критериями социально ориентированной экономики  
должна стать стабильность экономического роста государства, повы-  
шение уровня жизни населения, гарантированная защищенность  
людей, не занятых в сфере материального производства товаров и  
услуг. Это требует создания специального института социальной за-  
щиты населения, становления и развития профессиональной соци-  
альной работы как его важнейшего инструмента.

Формирование этой системы невозможно без прочной экономи-  
ческой основы, в создании которой должно участвовать не только  
государство, но и общество в целом. Вместе с тем возрастает роль  
семьи и каждого конкретного индивида в самообеспечении, укреп-  
лении экономической базы для нормальной жизнедеятельности и  
развития творческого потенциала личности.

В экономических теориях изложены важнейшие предпосылки о  
том, что человек является одновременно и производителем, и потре-  
бителем экономических благ.

Важное значение приобретает переход от декларирования прав и  
свобод человека к их гарантированной реализации через систему со-  
циальной защиты населения. Это возможно лишь на базе нормаль-  
ного воспроизводства и использования экономического, демографи-  
ческого, научного, кадрового потенциала. Создание такого потен-  
циала в системе социальной защиты возможно лишь при условии  
целенаправленной профессиональной подготовки кадров. Это одна  
из актуальных проблем современной науки и практики.

В условиях рыночной экономики особенно важно получение эконо-  
мических знаний социальными работниками. Необходимый объ-  
ем этих знаний определен Федеральным государственным образова-

тельным стандартом высшего профессионального образования по направлению подготовки «Социальная работа» как по циклу общих гуманитарных и социально-экономических, так и по циклу общепрофессиональных дисциплин.

В учебнике рассматриваются предмет и задачи курса «Экономические основы социальной работы»; сущность и структура экономических основ социальной работы; понятие и сущность экономического пространства социальной работы; вопросы социального развития и социальной ориентации экономической политики государства; система социальной защиты населения и ее экономические основы.

Рассказывается о динамике и проблемах в обеспечении материального благосостояния населения, об экономической стратификации общества и ее социально-экономических последствиях. Дается представление о государственных гарантиях и социально-экономических стандартах поддержки населения.

Раскрываются проблемы, связанные с финансированием, налогообложением, предпринимательской деятельностью учреждений социального обслуживания; организационно-экономические основы социального обеспечения и социального страхования населения.

Рассматриваются вопросы организации экономической деятельности, кадрового обеспечения, оплаты труда социальных работников и обеспечения эффективности социальной работы.

## Глава 1

# ПРЕДМЕТ ИЗУЧЕНИЯ И ОСОБЕННОСТИ КУРСА «ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ СОЦИАЛЬНОЙ РАБОТЫ»

### 1.1. Предмет и задачи курса

Многоплановость и многовариантность социальной работы обуславливает необходимость экономической подготовки специалистов в этой области.

Главная цель социальной работы — забота о благосостоянии и использование возможностей личности, семьи, общества для их нормального функционирования. Материальная мотивация и поддержка жизнедеятельности как отдельной личности, так и социальных групп, испытывающих в этом потребность, играют ведущую роль в системе социальной работы. Экономика была и остается определяющей материальной основой для решения всех социальных задач.

Именно этим была обусловлена необходимость введения в Федеральный государственный стандарт высшего профессионального образования, в цикл общепрофессиональных дисциплин по направлению подготовки «Социальная работа» специального курса «Экономические основы социальной работы».

*Экономические основы социальной работы* — учебная дисциплина, изучающая совокупность производственных отношений субъектов и объектов социальной работы на определенном этапе развития производительных сил, а также экономических условий и элементов производства социальных услуг для населения, особенно его социально неблагополучных категорий.

При изучении предмета курса с целью более четкого его осмысления следует выделять сферу исследования, в которой осуществляется экономическая деятельность социальной работы, субъекты и объекты экономической деятельности в этой сфере.

*Предметом* изучения курса являются экономические основы социальной работы, включающие такие важные компоненты, как организационно-правовые, ресурсные и др.

Важное место в программе курса отводится изучению теоретико-методологических аспектов экономической деятельности государства

и других субъектов социальной работы; экономических основ социальной защиты населения, а также роли страхования и благотворительности в ее финансовом обеспечении.

*Цель курса* — вооружить будущих специалистов формами и методами экономической деятельности в сфере социальной работы и системе социальной защиты населения в условиях, когда рациональное использование финансовых средств становится насущной задачей.

Задачей курса является овладение студентами знаниями основ экономики в сфере социальной работы, формирования компетентного подхода к обеспечению эффективной деятельности социальных учреждений и служб по удовлетворению потребностей населения в условиях ограниченных ресурсов. Дать студентам объем обозначенных в Государственном стандарте высшего профессионального образования экономических знаний. Научить их:

- понимать сущность и структуру экономических основ социальной работы, особенности экономической деятельности социальных служб;
- применять основные принципы и методы в экономических взаимоотношениях субъектов и объектов экономического пространства социальной работы;
- анализировать динамику материального благосостояния населения с целью осуществления адресной социально-экономической поддержки;
- консультировать клиентов социальных служб по вопросам социально-экономических гарантий, льгот и других выплат;
- использовать основные способы финансирования предпринимательской деятельности, бухгалтерского учета в сфере социальной работы;
- владеть способом организации и оплаты труда работников социальных служб и учреждений социальной защиты;
- выявлять резервы экономической эффективности социальной работы.

На основе изучения курса студенты должны уметь обосновать необходимость государственного регулирования рыночного механизма и социальной ориентированности рыночной экономики в целях обеспечения принципа социально-экономической справедливости, создания оптимальных условий жизнедеятельности граждан и эффективной системы социальной поддержки населения в целом и особенно социально уязвимых категорий граждан.

Курс предусматривает изучение проблем социальной ориентации в экономической политике; экономических взаимоотношений субъектов социальной сферы; материального благосостояния населения; укрепления экономических основ социального обеспечения и социального страхования; повышения экономической деятельности социальных служб и т.д.

Для настоящей учебной дисциплины наиболее важными функциями являются познавательная, методологическая, практическая. Цель этих функций — анализ экономических проблем и путей их разрешения.

Экономика социальной работы базируется на экономической теории и связана с науками: философией, историей, психологией, демографией, статистикой, социологией, юриспруденцией и др.

С точки зрения объекта исследования разделы курса рассматривают различные аспекты, связанные с микро- и макроэкономикой как двумя аспектами концепции социальной защиты населения. С одной стороны, они предполагают создание условий для самообеспечения, а с другой — помощь тем, кто объективно не может обеспечить себе нормальный уровень жизни.

С микроэкономикой связан анализ причин, закономерностей и последствий функционирования отдельных социальных субъектов в рыночной экономике (например, социальных предприятий и служб, семейных производственных коллективов и т.д.). Макроэкономика рассматривает совокупные показатели дохода, занятости, динамики материального благосостояния, определяет закономерности и социальную направленность государственной экономической политики.

Таким образом, задача курса — вооружить будущего специалиста социальной работы экономическими знаниями, которые помогут ему в профессиональной деятельности.

## 1.2. Особенности экономической деятельности в сфере социальной работы

Экономика в сфере социальной работы исследует, изучает многогранные процессы и тенденции, связанные с природой возникновения и удовлетворения потребностей. Социальная работа ориентирована на защиту прав человека, а права человека — это санкционированные обществом (законом или моралью) его потребности.

Согласно классификации, применявшейся в советской статистике, социальное обслуживание относилось к непроизводственной сфере. Так, несколько условно, назывались отрасли и виды деятельности, не составляющие материальное производство.

Сфера нематериальных услуг, к которой относится и сфера социальной работы, включает в себя жилищно-коммунальное и бытовое обслуживание, здравоохранение, образование, культуру, пассажирский автотранспорт, связь (для населения), социальное обеспечение и страхование, социальное обслуживание населения и др. Деятельность работников, оказывающих эти услуги, носит нематериальный характер.

С начала 90-х гг. XX в. сфера производства услуг вошла в рыночную экономику и стала важной составной частью производства валового продукта наряду со сферой производства товаров. Ее доля в валовом внутреннем продукте (ВВП) за последние десятилетия значительно возросла в основном за счет постоянного роста стоимости услуг даже по сравнению с ростом цен на потребительские товары.

Сферу социальной работы более правильно следует назвать сферой производства нематериальных услуг. Эта сфера имеет специфические экономические особенности.

Согласно экономической теории, всякий товар призван удовлетворять определенную человеческую потребность. Но потребительская стоимость становится товаром лишь тогда, когда представляет собой продукт труда, удовлетворяющий потребность не того, кто его произвел, а общество.

По критерию специфики принимаемой формы потребительские стоимости выступают в форме вещи или в форме услуги. Определяя специфику труда в отраслях обслуживания, К. Маркс писал, что в данном случае труд «... оказывает услуги не в качестве вещи, а в качестве деятельности...» [14].

В сфере обслуживания не происходит характерного для материально-вещественного производства перехода из формы деятельности в форму продукта.

Процесс производства услуг почти всегда совпадает с процессом их потребления. Услугу нельзя «накопить». Качество услуги, ее способность удовлетворять потребность непостоянны и зависят от субъекта деятельности.

В мировой хозяйственной практике считается, что *общественный продукт* есть результат двух сфер народного хозяйства — *материального производства* и *сферы услуг*. Поэтому в ВВП включаются услуги как врача, юриста, так и социального работника.

Многие виды социального обслуживания не могут развиваться на основе рыночных регуляторов. Поэтому учреждения социальной сферы традиционно рассматривались в нашей стране как потребители бюджетных средств и никогда не относились к организациям, имеющим отношение к созданию национального дохода. Новый хозяйственный механизм в отраслях непромышленной сферы, принятый в конце 1988 г., стал отправной точкой к интеграции этой сферы в систему экономических отношений.

*Объем платных услуг* включает объемы услуг, оказанных населению официально зарегистрированными крупными и средними организациями, малыми предприятиями, гражданами, занимающимися предпринимательской деятельностью без образования юридического лица. Объем платных услуг населению измеряется суммой денежных средств, уплаченных потребителем за оказанную ему услугу.

*Услуги, оказываемые населению в государственных службах социальной работы*, не включены в государственную статистическую отчетность, так как они для населения оказываются *в основном бесплатно*. В течение последнего десятилетия сфера социально-бытовых услуг (парикмахерские, кинотеатры, прачечные, ателье и т. п.) перешла на рыночные условия хозяйствования с полным или частичным самофинансированием и самокупаемостью. И лишь сфера социальной работы практически полностью, более чем на 90 %, остается *на ресурсном обеспечении государства*. Основная часть социальных услуг оказывается населению бесплатно или по социально низким ценам.

Общественный продукт определяется в рыночных ценах. Безвозмездные услуги государства, не имеющие рыночной цены, рассчитываются по стоимости издержек, которые фактически сложились в момент оказания этих услуг. В этом — экономическая особенность сферы социальной работы.

Сложность настоящего момента состоит в том, что прошедший процесс разгосударствления и приватизации собственности привел к значительному сокращению бюджета государства. В то же время либерализация цен и «шоковая терапия» начала 90-х гг. XX в. не только привели к обеднению огромных масс населения, но уничтожили основной субъект поддержки трудящихся и членов их семей — предприятие с его социальными фондами, социальными программами, социальной инфраструктурой.

Государство было вынуждено создавать новую структуру — систему служб социальной поддержки населения и финансировать ее за счет налоговых поступлений. Иначе говоря, рост потребности населения в поддержке в условиях значительного сокращения ресурсов — еще одна особенность социальной работы в период перехода к рыночным отношениям.

Развитие и функционирование каждой отрасли осуществляется в соответствии с объективно действующими экономическими законами. В СССР был провозглашен так называемый «основной экономический закон социализма»: обеспечение полного благосостояния и свободного, всестороннего развития всех членов общества путем непрерывного роста и совершенствования общественного производства.

Первая часть приведенной формулировки очень схожа с целью и задачами социальной работы. Получается, что социальная работа и бесплатное социальное обслуживание населения — это «островок социализма» в обществе, которое уже живет по закону получения и присвоения прибавочной стоимости.

В условиях разгосударствления, приватизации и утверждения многообразных форм собственности государство уже не имеет того общественного производства, за счет доходов от которого оно могло создавать общественный фонд потребления. Эта тенденция просле-

живается с начала 1980-х гг. Уже тогда доля госбюджета в валовом национальном доходе постепенно снижалась и в 2010 г. доля бюджета в ВВП составила 31,5 % с учетом внебюджетных социальных фондов. По сути в России произошло крупнейшее разгосударствление собственности.

Поскольку процессы приватизации из-за их обвального характера не были сопряжены с остальными элементами экономических преобразований, подавляющая часть возникших на базе государственных предприятий частного и смешанного секторов экономики оказалась на грани банкротства. Спровоцированные этим безработица и обнищание населения способствовали росту его потребности в поддержке государства, которое уже не могло дотировать жизнь всего населения.

В советское время население получало существенные выплаты из общественных фондов потребления. Они составляли около половины среднедушевого дохода. И это не считая средств, которые затрачивались непосредственно предприятиями, организациями, колхозами и совхозами на социальную поддержку своих настоящих и бывших работников (пенсионеров) и членов их семей.

В настоящее время предприятия потеряли свое значение субъектов социальной защиты работающих, а выделяемые государством средства на поддержку одиноких престарелых, детские пособия и пенсии, социальное обслуживание наиболее нуждающихся, конечно, не компенсируют населению того, что они получали из общественных фондов потребления.

### 1.3. Экономическое пространство социальной работы

Социальная работа осуществляется в определенном социальном пространстве, пронизанном экономическими связями его субъектов и объектов.

Социальное пространство как форма общественного бытия предстает в виде обширного «поля», где на разных уровнях и в разных сферах социальной реальности взаимодействуют органы и учреждения, всесторонне обеспечивающие общественную жизнедеятельность, осуществляются многообразные социальные связи и отношения между общественными субъектами (социальные группы, индивиды). Это процесс, развернутый во времени, в непрерывном движении всех структурных элементов и преобразований.

В социальном пространстве осуществляются экономические связи и контакты, выражаются многообразные экономические формы и способы сосуществования и взаимодействия целостных социальных субъектов (личность, семья, трудовой коллектив, общность, груп-

па и т.д.), тем самым образуя своеобразное *экономическое пространство*.

В экономическом пространстве социальной работы осуществляется экономическое взаимодействие институтов социальной защиты, ее субъектов и объектов, обеспечивающее условия для нормальной жизнедеятельности членов общества, оптимального удовлетворения их потребностей и реализации творческого потенциала личности. Это постоянно развивающаяся, упорядоченная социальная система.

Экономические отношения в социальном пространстве цивилизованного общества должны строиться на основе справедливого распределения материальных и духовных благ, надежных гарантий обеспечения жизнедеятельности входящих в него социальных субъектов. Именно это является важнейшей предпосылкой создания эффективной экономической основы социальной работы.

*Структура* социального пространства чрезвычайно сложна. Ее экономические связи должны быть направлены на обслуживание абсолютно всего населения государства, а не только тех, кто нуждается в социальной поддержке и помощи.

К экономическому пространству можно отнести органы федеральной, региональной и муниципальной власти, организации и учреждения системы социальной защиты населения: пенсионного обеспечения, социального обслуживания, социального страхования, службы занятости, а также здравоохранения, образования, культуры, попечительства, профсоюзные, благотворительные, религиозные и другие организации, в тесном контакте с которыми работают органы и учреждения этой системы.

Понятие «экономическое пространство» сопряжено с понятием социальной сферы в ее взаимодействии с экономической, политической и духовной сферами жизни общества.

Важнейшей *задачей экономики в социальной сфере* является изучение экономических потребностей субъекта (личности, семьи, коллектива и т.д.), выявление экономического потенциала по их удовлетворению в соответствии с научно обоснованными нормами и экономическими возможностями общества на данном этапе.

В структуре реализации экономических механизмов этого пространства выделяются два основных элемента: *государственный* (федеральный, региональный и местный) и *негосударственный*.

Экономическое пространство социальной работы включает в себя экономику всей системы социальной защиты, образования, здравоохранения, сферы трудовых отношений, культуры, быта и др. Экономика каждой из этих сфер имеет свои специфические особенности и выполняет свои специфические функции.

На предприятиях в основном создается материальная база социальной защиты населения за счет отчислений в фонды социального обеспечения и социального страхования; создаются рабочие места и

условия труда, ведется жилищное строительство, осуществляется социально-бытовое обслуживание работающих, их материально-экономическая поддержка, повышение квалификации сотрудников и т. д.

Противоречия экономического пространства состоят, во-первых, в росте потребностей помощи и сокращении ресурсов для ее оказания. Во-вторых, все элементы пространства разбалансированы и не объединены одной целью — профилактикой. В этом пространстве действует затратная экономика, что создает объективную необходимость его совершенствования.

Критерии оценки деятельности учреждений этого пространства не носят профилактической направленности. Эффективность оценивается по количеству затраченных финансовых средств на срочную социальную помощь, числу обслуживаемых пенсионеров на дому, росту количества социальных работников и т. д. Медицинские учреждения получают бюджетные средства в зависимости от числа посещений в поликлиниках и количества занятых койко-мест в больницах.

Государство было вынуждено начать реформирование в сферах образования, здравоохранения, жилищно-коммунальной в целях выделения государственных ресурсов в зависимости от объема и качества оказанных услуг.

Одной из главных причин разбалансированности социального пространства является углубляющееся противоречие между человеком и обществом. Суть его выражается в огромном разрыве между уровнем постоянно растущих притязаний личности, наличием огромных творческих потенциалов людей и ограниченными возможностями их реализации в пределах настоящего социального пространства, где живет человек.

*Элементы социального пространства* — гражданское общество, государство, регионы, национально-этнические общности и субъекты управления, трудовые и бытовые ассоциации.

В деятельности государства наблюдается приоритет социального, поэтому социально ориентируемый рынок подчиняет «модель экономического порядка».

Экономическое пространство должно работать на все общество, а не только на социально слабых. В сфере труда и быта — это обеспечение права на труд, контроль за условиями труда и его оплатой, поддержка безработных.

Определенную роль в экономических отношениях играют профессиональные союзы трудящихся. Причем следует отметить, что их значение как выразителей и защитников социальных интересов членов общества в условиях рыночных отношений объективно должно увеличиваться.

Вследствие разгосударствления и изменения форм собственности, безработицы, роста доли пожилых людей в составе населения зна-

чимось и роль социальной работы по месту жительства резко возрастают. Это требует укрепления ее экономической базы. В соответствии с Конституцией, Гражданским кодексом РФ, законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и другими нормативными актами органы территориального общественного самоуправления все более активно участвуют в создании и ресурсном обеспечении деятельности социальных служб, становятся все более значимым элементом в экономическом пространстве социальной работы. В соответствии с Федеральным законом № 83-ФЗ от 8 мая 2010 г. типами государственных муниципальных учреждений признаются автономные, бюджетные и казенные.

Совершенствование экономического пространства социальной работы затронуло и жилищно-коммунальную сферу. Жилищная реформа поставила задачу модернизации жилищной коммунальной сферы с одновременным постепенным увеличением доли оплаты услуг за счет потребителей (населения). В этих целях были введены федеральные стандарты: социальной нормы жилья; уровня платежей граждан как процент от стоимости услуг; максимально допустимой доли расходов семьи за жилищно-коммунальные услуги в совокупном семейном доходе.

С 1994 г. были введены жилищные субсидии на оплату жилья. Они предоставляются в безналичной форме и используются целенаправленно. Они являются механизмом адресной компенсации малоимущим, мерой социальной защиты семей в ходе поэтапного повышения ставок и тарифов на жилищно-коммунальные услуги.

Создается новая концепция работы в деле охраны здоровья населения. Существуют понятия индивидуального и общественного здоровья. Согласно определению, данному в Уставе Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ), индивидуальное здоровье «является состоянием полного физического, духовного и социального благополучия, а не только отсутствием болезней и физических дефектов».

Общественное здоровье характеризуется комплектом демографических показателей (рождаемость, смертность), данными о физическом развитии, а также показателями заболеваемости и инвалидности. Оно является важным индикатором социально-экономического благосостояния общества.

Введение рыночной экономики коммерциализирует дело охраны здоровья в целом, а также отношение каждого человека к своему здоровью, ведению здорового образа жизни. В этом большую роль должны сыграть страховые принципы. Еще в 1991 г. был введен Федеральный закон «О медицинском страховании граждан в РФ». Однако подавляющее число регионов не сумело обеспечить финансирование минимального объема бесплатных медицинских услуг. Уровень и объем медицинского обслуживания несмотря на провозглашенные

в ст. 41 названного закона права гражданина на бесплатную медицинскую помощь в государственных и муниципальных учреждениях и наличие страхового полиса стали практически полностью зависеть от платежеспособности пациентов.

На базе государственных медицинских учреждений образовалась частная система клиник. Это официально, но существует еще и теневой «черный нал» здравоохранения. По оценкам независимых экспертов он составляет до 90 % объема всего финансирования. На неформальном медицинском рынке в обороте миллиарды долларов. В 40 % случаев диагностика производится за счет больного. В государственных медучреждениях, которые не платят коммунальные платежи, налоги, идет распродажа услуг, уже оплаченных из бюджета по более низким ценам, чем в частных. Это одновременно антигуманно и антирыночно.

Нарушение конституционных прав граждан на получение бесплатной медицинской помощи угрожает социальной и экономической безопасности общества. В настоящее время укрепляются страховые принципы обязательного медицинского страхования (ОМС), решается вопрос о страховании неработающих граждан.

Совершенствуется сфера образования. Возникает рыночный образовательный сектор. Согласно Федеральному закону от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании», созданы негосударственные вузы. Их предельный контингент лимитируется государством. Целью их создания было привлечение инвестиций в сферу образования, приближение вузов к месту проживания студентов и т. д.

Программа в области образования должна иметь один выражающий ее сущность и смысл критерий — соответствие интересам человека.

За последнее десятилетие XX в. высшие учебные заведения из бюджетной научно-образовательной организации постепенно превратились в учебно-научный производственный и предпринимательский комплекс, осуществляющий взаимодействие с нерыночными и рыночно-предпринимательскими структурами. Возник так называемый рыночный образовательный сектор.

Новые подходы реформирования образования воплотились в Национальной доктрине образования в Российской Федерации. Образование уже не рассматривается как затратная часть экономики, как финансовая обуза.

В настоящее время в России в целях совершенствования экономического пространства социальной защиты населения реализуются приоритетные национальные проекты в таких областях, как здравоохранение, образование, жилье. В области здравоохранения планируется оснастить новым диагностическим оборудованием значительное число муниципальных медицинских учреждений — практически все первичное звено здравоохранения; повысить оплату медицинскому персоналу и связать ее с объемом и качеством оказываемых услуг.

Разрабатываются механизмы, способные кардинально поднять качество отечественного образования в целях создания основ для инновационного развития страны и укрепления ее конкурентоспособности.

Завершается формирование базы накопительной ипотечной системы для обеспечения жильем семей военнослужащих, обеспечение дешевых кредитов на приобретение жилья молодыми семьями, сельскими молодыми специалистами и т. д. Государство поддержало инициативу компании «Газпром» по реализации масштабной программы газификации страны.

Совершенствуются экономические связи и других субъектов и объектов социального пространства. Основная цель совершенствования — переход от финансирования системы к финансированию индивида — члена общества. Другой стороной процесса совершенствования экономического пространства социальной работы должно стать повышение степени участия в этом процессе самого гражданина.

Следует подчеркнуть, что экономическое пространство социальной работы нуждается в изучении, оптимизации экономических связей его субъектов, совершенствовании экономических отношений между ними, с государством и обществом, а также в координации этих взаимосвязей на основе правового регулирования в условиях формирования рыночных отношений.

## ВОПРОСЫ И ЗАДАНИЯ

1. Что является предметом изучения курса «Экономические основы социальной работы»?
2. Сформулируйте основные задачи изучения курса.
3. Раскройте экономические особенности сферы социальной работы.
4. В чем состоят последствия разгосударствления, приватизации и утверждения многообразных форм собственности для социальной сферы и ее экономики?
5. Охарактеризуйте структуру экономического пространства социальной работы.
6. Определите задачу совершенствования экономического пространства социальной работы.

## ЭКОНОМИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ И ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ СОЦИАЛЬНОЙ РАБОТЫ

### 2.1. Сущность и структура экономических основ социальной работы

Экономические основы социальной работы обусловлены сущностью, целями и спецификой хозяйственной деятельности в этой сфере, а также совокупностью производственных отношений, господствующим способом производства и экономическим базисом общества на данной ступени его развития.

Определение «экономические основы социальной работы» предполагает обращение к таким понятиям, как «экономический» — «материальный, денежный, связанный с материальным благосостоянием», и «основа» — «каркас, остов, устой; то, на чем строится, зиждется деятельность и создается что-либо в этой отрасли народного хозяйства» [17].

Исходя из этих понятий, экономические основы социальной работы представляют собой финансовый фундамент, связанный с материальным благосостоянием общества, на котором основана хозяйственная деятельность социальных учреждений и служб, осуществляется производство социально-экономических услуг.

Они отражают совокупность производственных, в том числе финансовых, материальных, организационно-управленческих отношений субъектов и объектов социальной работы, обусловленных действующим законодательством Российской Федерации.

В структуру экономических основ социальной работы входят: производственные, ресурсные, организационно-правовые, ценностные и другие основы.

Рассмотрим элементы этой структуры.

**Производственные основы социальной работы.** Обусловлены спецификой производства в этой сфере хозяйственной деятельности.

Социальная работа, как уже отмечалось, имеет свою специфику и относится к сфере нематериального производства, связанного с производством (оказанием) нематериальных услуг и созданием духовных ценностей (образование, здравоохранение и т.д.). Она осу-

ществляется в социальной сфере и непосредственно в таких ее отраслевых системах, как социальное обслуживание, социальное обеспечение, социальное страхование, пенсионное обеспечение и др. Необходимо отметить, что все отрасли этой сферы характеризуются общими признаками [38]:

- предоставляют блага, в основном в форме услуг, предметом воздействия которых являются люди и возможности их повседневной деятельности;

- потребление предоставляемых благ имеет значительные внешние эффекты;

- деятельность этих отраслей является объектом систематического применения ценностных оценок.

Отрасли социальной сферы имеют своим непосредственным адресатом людей, их материальные, физические и духовные возможности. Так, социальная работа в системе социального обслуживания направлена на повседневное удовлетворение потребностей людей, которые нуждаются в посторонней помощи вследствие возраста, инвалидности, заболеваний, потери крова и т.д. Социальное страхование и пенсионное обеспечение поддерживают на определенном уровне материальные возможности людей, лишившихся доходов вследствие временной нетрудоспособности, старости, производственной травмы и др.

Отрасли социальной сферы характеризуются наличием четко выраженных внешних эффектов. Социальное обеспечение и социальное обслуживание, предоставляя помощь беднейшим слоям общества, обеспечивают определенный уровень их удовлетворенности условиями жизни в данном обществе и снижают риск их асоциального поведения.

Отрасли социальной сферы постоянно выступают объектом оценок со стороны государства и общества. Например, возможности получения медицинской помощи и образования различными социальными группами (инвалидами, детьми-сиротами и др.) являются в любом современном обществе предметом оценки с позиций социальной справедливости.

Таким образом, специфическое производство в сфере социальной работы, как и любое другое производство, представляет собой целесообразную деятельность людей, направленную на удовлетворение потребностей прежде всего социально незащищенных категорий населения. Результатом производства является создание (оказание) нематериальных благ и услуг, удовлетворяющих человеческие потребности тех, кто в них нуждается, но не может собственными силами их обеспечить.

Для понимания основ производства нематериальных благ и услуг необходимо более подробно охарактеризовать категории потребностей, блага и факторы производства в сфере социальной работы.

Потребности клиентов социальной работы можно определить как состояние неудовлетворенности, или нужды, которые они стремятся, но не всегда могут сами преодолеть в связи с объективными (безработица, бедность и т. д.) и субъективными (старость, инвалидность, сиротство и др.) причинами. Именно это состояние неудовлетворенности, нуждаемости заставляет субъектов социальной работы (государство, общество, социальных работников и др.), а также самих клиентов (человека, семью, категории общества, нуждающихся в социальных услугах и помощи) предпринимать определенные усилия или осуществлять производственную деятельность для решения возникающих социальных проблем.

Блага — все то, что способно удовлетворить жизненные потребности людей, приносить им пользу, т. е. средство для удовлетворения их потребностей. *Блага*, производимые в сфере социальной работы, — это услуги, духовные ценности, предоставляемые в основном на нерыночной основе различным социально незащищенным категориям населения (пожилым, инвалидам, детям-сиротам, безработным и др.). В их числе: социальные выплаты (трансферты), протезно-ортопедические изделия, набор разнообразных социальных услуг и помощи и т. д. Блага, производство и распределение которых осуществляется в сфере социальной работы, связаны не только с удовлетворением жизненных потребностей, но и с сохранением самой жизни, здоровья, достоинства и социального статуса человека.

Для того чтобы начать производство, необходимо наличие того, кто будет производить, и того, из чего и с помощью чего производить. Поэтому *производство в сфере социальной работы*, как и любое другое производство, включает в себя три основных фактора.

Первый фактор — человеческий. Для производства всегда нужны люди, имеющие необходимые знания и трудовые навыки. *Трудовые ресурсы* в системе социальной работы должны быть представлены профессиональными социальными работниками, имеющими знания в области различных наук и обладающими особыми навыками и качествами (коммуникативными, гуманистическими и т. д.). В экономической теории под трудом как фактором производства подразумеваются любые умственные и физические усилия, прилагаемые людьми в процессе хозяйственной деятельности. Труд — это деятельность человека, направленная на достижение какого-либо полезного результата. В социальной работе эта деятельность направлена на оказание социальной помощи, социальную поддержку населения с целью решения возникающих социальных проблем у индивидов, групп и категорий общества.

Второй фактор — *средства труда*. К ним относятся инструментарий и оборудование, которые использует социальный работник в процессе трудовой деятельности, а также общие материальные условия труда. Инструмент — исполнительный механизм социальной ра-

боты, профессиональные формы, методы и средства. Инструментарий — это арсенал средств, обеспечивающий достижение цели воздействия на личность, социальную группу, ту или иную социальную общность в процессе социальной работы. Он включает основные и вспомогательные средства.

Основным средством выступает деятельность социального работника. В социальной работе деятельность рассматривается как сложное явление: преобразовательная, творческая, познавательная, коммуникативная, ценностно-ориентационная и т. п. В основе классификации различных форм деятельности обычно рассматривается объект деятельности. Однако следует иметь в виду, что существуют различные основания для применения инструментария. Существованием могут быть социально-психологические особенности клиента, сфера социальной практики, характер проблем, встающих перед социальным работником.

Социальный работник использует и вспомогательные средства. Они представляют собой формы и методы воздействия на клиента и его деятельность с целью вовлечения и активизации его личностного потенциала в решение проблемы, для выхода из сложной жизненной ситуации. В социальной работе используются системы методов, приемов и форм воздействия в определенных алгоритмах: социально-экономические, организационно-распорядительные, психолого-педагогические и другие методы.

Третий фактор — *предмет труда* — то, на что направлено какое-либо действие социального работника (социальная проблема, социальное явление). Предметами труда могут быть социально-экономические (бедность, безработица и др.), психологические (одиночество и т. д.), семейные проблемы (развод, жестокость в семье и др.), проблемы пожилых, инвалидов и других категорий, такие социальные явления, как алкоголизм, наркомания, социальное сиротство и др.

На общем уровне в социальной работе можно выделить два основных подхода к клиентам и их проблемным ситуациям: *технический* и *коммуникативный* подходы [28]. При техническом подходе социальный работник осуществляет корректирующие интервенции в жизненные ситуации клиента. При коммуникативном подходе он устанавливает коммуникативное взаимодействие и основное на нем сотрудничество с клиентом. Социальный работник вместе с клиентом решает или облегчает проблемную ситуацию.

Применяя технический подход, социальный работник выступает в роли «социального инженера», который проводит профилактические или корректирующие интервенции в проблемные жизненные ситуации клиента. При техническом и интервенционном подходе социальный работник овеществляет предмет деятельности. Работа с клиентом строится как взаимоотношения субъекта с объектом. Социальный работник является субъектом, или носителем, активной

деятельности, а клиент со своими проблемами — предметом, или объектом, этой деятельности.

Коммуникативный подход отличается от технического подхода по характеру. При установлении взаимодействия между социальным работником и клиентом ставится задача избежать превращения клиента в объект деятельности. С помощью коммуникации формируется понимание проблемной ситуации самим клиентом. Предметом деятельности становится не клиент, а его проблема. Такими проблемами могут быть ресурсные трудности, т. е. бедность, жестокость и насилие в семье, наркомания или алкоголизм и т. д. Задача социального работника — создание условий для решения проблемы и вовлечение клиента в эту работу, т. е. превращение клиента в субъекта.

При техническом подходе объектом изменений обычно является клиент. Непосредственно к сообществу не предъявляются требования перемен. При коммуникативном же подходе социальный работник является посредником между клиентом и сообществом, порождающим проблемы. Требования изменения адресуются как к клиенту, так и к сообществу.

Все три фактора связываются воедино с помощью технологии социальной работы, представляющей собой совокупность знаний о способах и средствах проведения производственных, технологических процессов в сфере социальной работы (технология социального обеспечения, социального обслуживания, социального страхования, социальной реабилитации и др.).

Важное значение имеют также производственные возможности социальной работы как государства в целом, так и отдельных регионов и социальных служб. Под производственными возможностями подразумевается наибольший объем социальных услуг и помощи, который может быть достигнут при оптимальном использовании имеющихся ресурсов.

Следует отметить, что использование производственных возможностей осуществляется по-разному в зависимости от степени развития сферы социальной работы.

Таким образом, производство в сфере социальной работы — это тот исходный пункт, в котором создается продукт, т. е. нематериальные блага и услуги, а производственные основы включают в себя: человеческий фактор, предмет труда и средства труда — все то, что необходимо для организации производства и что входит составной частью в понятие «ресурсные основы социальной работы».

**Ресурсные основы социальной работы.** В экономической теории понятием «ресурсы» обозначают совокупность различных элементов производства, которые могут быть использованы в создании материальных и духовных благ и услуг. Это — природные, материальные, трудовые, финансовые и информационные ресурсы [40].

**Природные ресурсы** — это часть совокупности природных условий существования человека, важнейшие компоненты окружающей

среды, используемые в процессе производства. Главная цель социальной работы — добиться оптимального соотношения (адаптации) клиента с окружающей средой, в том числе с природой.

**Материальные ресурсы** включают все средства производства, которые сами являются результатом производства (средства и предметы труда).

**Трудовые ресурсы** представлены рабочей силой. Существенное значение для характеристики трудовых ресурсов в сфере социальной работы имеют уровень образования, квалификации, мотивации к труду, ценностные установки социального работника и т. д.

**Финансовые ресурсы** являются важнейшим элементом экономической основы социальной работы. Они представлены денежными средствами, выделяемыми государством и обществом в сферу социальной работы для производства услуг и выплат. Поскольку социальная работа является в основном бюджетной сферой, главные источники ее финансирования — государственный бюджет, внебюджетные фонды (Пенсионный фонд, Фонд социального страхования, Фонд обязательного медицинского страхования). Определенное место занимают негосударственные источники (общественные, благотворительные фонды и т. д.).

**Информационные ресурсы** в последние годы становятся неотъемлемым элементом хозяйственной деятельности социальных учреждений и служб. Они необходимы для функционирования автоматизированного производства и управления им с помощью компьютерной техники.

**Организационно-правовые основы экономической деятельности в сфере социальной работы.** Они закреплены в законодательстве и других нормативно-правовых документах Российской Федерации и содержат принципиальные положения, регулирующие социально-экономические отношения, организацию и деятельность в сфере социальной защиты: социального обеспечения, социального обслуживания, социального страхования; устанавливают нормы права, экономические, социальные и правовые гарантии для различных категорий граждан, исходя из необходимости утверждения принципов человеколюбия и милосердия в обществе. Отражают порядок и экономические условия пенсионного обеспечения, оплаты социальных услуг, оказываемых государственными и муниципальными учреждениями социального обслуживания, предоставления пособий и льгот и т. д.

При изучении организационно-правовых и экономических основ социальной работы в рамках курса важно обратить внимание на роль государства как главного субъекта социальной работы, его экономической политики, участия в регулировании, производстве и финансировании социальных услуг в соответствии с принципом социальной справедливости. Вместе с тем следует учитывать внешнеэкономические факторы, которые обуславливают существенную специфику

ку экономических процессов и отношений в системе социальной работы на современном этапе развития общества.

В нормативно-правовых документах Российской Федерации определены финансовое, имущественное, кадровое обеспечение и оплата труда работников учреждений социальной защиты населения; полномочия субъектов РФ в области ресурсного обеспечения предпринимательской деятельности, особенности организации бухгалтерского учета в социальных службах и др. Рассмотрение их сущности, содержания и конкретного применения в практике социальной работы имеет важное значение. Распределение ограниченных финансовых, материальных, трудовых и других ресурсов между альтернативными способами их применения для получения результатов предполагает необходимость соизмерять производимые затраты с достигаемыми результатами и оптимизировать соотношение выгод и издержек.

**Ценностные основы социальной работы.** Для хозяйственной деятельности в сфере социальной работы наряду с другими структурными элементами важное значение имеют ценностные основы.

*Ценности* как представления о правильных целях и принципах оказывают непосредственное влияние на организацию и деятельность отраслей социальной сферы. Они воплощаются в целях государственной политики по отношению к предоставлению социальных благ и услуг населению и определяют особенности экономических институтов, устанавливаемых в этой сфере.

Примерами ценностей, формирующих цели социальной политики государства, являются [38]:

- социальная справедливость;
- социальная защищенность;
- социальный мир;
- сохранение человеческого достоинства;
- гуманизация экономической и трудовой жизни.

Среди них особое значение имеют представления о социальной справедливости. Это суждение о том, какое распределение благ и услуг между членами общества следует считать правильным. Например, представления о том, что каждый человек в современном обществе должен иметь некоторый достойный уровень жизни, т.е. возможности потреблять блага и услуги в размерах не ниже определенного уровня, признаваемого обществом в качестве достойного. Следование подобным принципам как раз и выражается в формировании систем социального обслуживания, деятельность которых обеспечивает требуемое распределение благ и услуг.

Таким образом, экономические основы социальной работы, представляющие собой совокупность теоретико-методологических, ресурсных, организационно-правовых, ценностных и других элементов, обеспечивают экономическую базу социальной работы как института социальной защиты населения с учетом ее специфических

особенностей и ограниченности ресурсов в условиях рыночной экономики.

Они включают такие важные компоненты как:

- теоретико-методологические основы;
- организационно-правовые основы;
- ресурсные основы;
- ценностные основы;
- экономические основы социального действия и взаимодействия

субъектов социальной работы как формы социальной деятельности, выступающей одновременно основанием и внутренним элементом экономического действия (производства, распределения и предоставления социальных услуг и помощи) и др.

Значительное место в экономических основах отводится сущности социального действия в сфере социальной работы. Их осуществление включает в себя правила, по которым такие действия совершаются; особенности различных типов действий в системах социального обслуживания, социального обеспечения и социального страхования; особенности экономических процессов, отношений, институтов социальной сферы в целом, в которых эти действия воплощаются. Центральной задачей является овладение принципами и методами деятельности социальных учреждений и служб в условиях ограниченных ресурсов в целях удовлетворения имеющихся потребностей.

## 2.2. Основные экономические категории и понятия социальной работы

Экономические категории выступают как отражение совокупности производительных сил, труда и социально-экономических отношений общества. Становление и развитие реальных экономических условий жизни населения всегда приобретают социальные форму и смысл в виде определенных условий труда, материальных благ, уровня развития медицины, образования, культуры, занятости населения [11].

В разумно организованном обществе потребляемые личностные блага должны распределяться пропорционально количеству и качеству, результативности общественно полезной деятельности. При этом базовый, низовой уровень благосостояния, соответствующий человеческому достоинству, должен быть обеспечен каждому гражданину страны без исключения в каждом достаточно развитом социуме.

Сложная, интеграционная совокупность факторов, процессов и результатов воспроизводства, непосредственно ориентированных на удовлетворение многообразных и быстро растущих потребностей

людей, характеризует экономическую категорию «жизнеобеспечение населения».

Многогранная система жизнеобеспечения отражает единство и развитие всех сторон, сфер и фаз общественного воспроизводства с учетом общественно необходимых затрат труда и задач социального прогресса. Категория «жизнеобеспечение населения» характеризуется синтезом качественных и количественных характеристик, соответствующих производительных сил общественного труда, социально-экономических отношений в условиях функционирования и развития рыночной экономики.

Человек застает уже сложившиеся объективные экономические условия, и хотя они объективны, в ходе созидательной деятельности он вносит в них изменения и вместе с ними меняется сам, накапливая социальный опыт. Таким образом, условия жизнеобеспечения населения — это одновременно объективная и субъективная совокупность факторов, относящаяся к индивидуальной, групповой и общественной деятельности человека в процессе определенных социально-экономических отношений.

В настоящее время экономическая наука еще не дала целостной разработки проблем эффективного развития системы жизнеобеспечения населения России в условиях становления рыночных отношений и реформирования народного хозяйства. Наряду с другими обстоятельствами это отрицательно отразилось на жизненном уровне людей, осложнило выбор путей социальной ориентации всего общественного воспроизводства, снизило его творческую мотивацию в преодолении кризиса и выходе страны на мировые рубежи прогресса [39].

Интерес к категории «жизнеобеспечение населения» возник давно. В трудах экономистов постепенно появились термины «благо», «благополучие», «богатство», «уровень и качество жизни», «жизнедеятельность» и т. п. При этом экономическая наука больше изучала отдельные, а не совокупные, условия интенсификации общественного воспроизводства с учетом всей системы жизнедеятельности человека.

Общественное воспроизводство рассматривалось и продолжает рассматриваться преимущественно с позиций прямого приоритета материально-вещественного результата, или прибыльности, и недостаточно полно ориентируется на многообразие разумных потребностей человека. В настоящее время именно личность человека во всем многообразии потребностей должна стать целью системы общественного воспроизводства непосредственно на каждом его уровне в каждой его фазе.

В условиях произошедшего спада производства и снижения уровня потребления населения, выросшей тенденции экономической самостоятельности регионов усиливается необходимость научной разработки системных и комплексных характеристик жизнеобеспечения

людей, которые нужны для определения направлений социальной ориентированности производства.

Система жизнеобеспечения по ряду качественных признаков отличается от технических, биологических и других воспроизводственных процессов, ибо входит в экономику воспроизводства в целом, включая удовлетворение многообразных разумных потребностей людей. Они представляются своей совокупностью отраслей и производств, видов специализации общественного труда, товаров и особенностей функционирования жизнеобеспечения населения.

В период становления рыночной экономики не были спрогнозированы социальная направленность экономической реформы и ее последствия, учтены интеграционные тенденции воспроизводства экономических условий и факторов жизнеобеспечения населения. Поэтому возникает необходимость социально ориентировать расширенное воспроизводство, его сложные социально-экономические процессы, в частности труд, его организацию и подготовку высококвалифицированной рабочей силы, распределение благ, влияние рыночных отношений на жизнеобеспечение населения.

Каждый человек по-своему решает социально-экономические проблемы собственного жизнеобеспечения. Между тем жизнеобеспечение как социально-экономическая категория отличается трудностью определения в связи с различной природой отдельных составляющих, где переплетаются экономические, социальные, региональные, демографические и другие факторы. Но главным в развитии жизнеобеспечения можно считать прорыв в улучшении условий труда и жизни людей, поэтапное достижение разумных потребностей в материальных и духовных благах и услугах, рост продолжительности жизни и производительное долголетие [39].

Жизнеобеспечение населения имеет свои специфические сферы — *материальную, социальную и духовную*, а также *воспроизводство самого человека*. Эти четыре сферы воспроизводства жизнеобеспечения населения в различных социально-экономических моделях общественного развития, как и в отдельных решениях, имеют свои особенности.

*Жизнедеятельность личности и общества* в целом может происходить на двух уровнях:

- физического выживания;
- раскрытия творчески-созидательного потенциала, что возможно лишь при обеспечении общественных и государственных гарантий физического выживания каждому гражданину вне зависимости от того, как сложится его судьба.

Процветание личности и социума возможно только на втором уровне [11].

В разумно организованном обществе потребляемые личностные блага должны распределяться пропорционально количеству и качеству результативности общественно полезной деятельности. При

этом базовый, низовой, уровень благосостояния, соответствующий человеческому достоинству, должен быть обеспечен каждому гражданину страны без исключения в каждом достаточно развитом социуме.

Таким образом, *жизнеобеспечение населения* — экономическая категория, характеризующаяся совокупностью количественных и качественных показателей, необходимых для нормального уровня достойной жизни населения.

В целях создания механизма государственного регулирования экономических условий жизнеобеспечения населения все макро- и микроэкономические приоритеты должны оцениваться по влиянию на улучшение условий жизнеобеспечения людей с учетом их возрастных потребностей. На это же направлена экономическая функция социальной защиты населения.

В условиях процесса объективного вхождения в рынок и реального перехода от одного экономического состояния к другому категория жизнеобеспечения населения наиболее ярко отражает реалии настоящего времени.

Для оценки экономических условий жизнеобеспечения потребности людей рассматриваются с учетом *социального прожиточного минимума*, который предопределяет комплекс непосредственных человеческих нужд. К ним относятся: питание, одежда, жилище, производственная и социальная инфраструктура человека и его семьи; сохранение и восстановление здоровья человека и его семьи, отдых и досуг; образование, развитие и совершенствование личности и т. д.

Социальный прожиточный минимум по стоимости значительно выше физиологического.

Экономические условия жизнеобеспечения населения наряду с экономическими отношениями (по поводу собственности, производства, распределения, обмена и потребления совокупного общественного продукта) выражают сам процесс труда, образования, жизни, отдыха людей и их воспроизводство.

Формирование системы социальной защиты невозможно без прочной экономической основы общества. Экономика является материальным фундаментом и ресурсом для развития социальной сферы. Последняя — важнейший фактор, определяющий развитие экономики. Ведь именно от социальной сферы в первую очередь зависит формирование центральной производительной силы экономики — человека. Поэтому не только без развитой экономики не может быть развитой социальной сферы, но и без развитой социальной сферы не может существовать развитая экономика.

Становление рыночной системы хозяйствования и формирования на этой основе слоя собственников усиливает влияние принципа распределения по накопленному имуществу. При этом формирование собственных доходов населения неизбежно способствует росту

дифференциации доходов, экономическому и социальному расслоению общества. Это требует системного государственного вмешательства для преодоления социальной напряженности, формирования системы социально-экономической поддержки наиболее уязвимых категорий населения.

Реализация этой поддержки — обязанность социальных служб посредством экономической функции. Как экономическое понятие *экономическая функция социальной работы* — это деятельность субъектов системы социальной защиты населения по формированию и рациональному распределению социально-экономических ресурсов, комплекса условий, обеспечивающих жизнедеятельность личности и семьи.

В реализации экономической функции по решению проблем достойного существования человека присутствуют три субъекта: государство, общество и сам человек. В зависимости от конкретной ситуации каждый из них берет на себя большую или меньшую нагрузку. Жизнь общества движет стремление удовлетворить потребности. Санкционированные обществом, законом или моралью потребности человека становятся его правами. Защита прав человека — цель социальной работы.

Государство как основной субъект реализации экономической функции создает нормативно-правовые условия для того, чтобы человек, работая, мог обеспечить достойный уровень жизни своей семье. Здесь человек выступает субъектом самообеспечения. А для экономической поддержки тех, кто объективно не может трудиться, государство создает систему служб поддержки. Кроме того, создаются правовые условия для благотворительной деятельности общественных организаций.

Основная целевая функция перераспределения внутреннего валового продукта государства состоит в нивелировании экономических различий в целях обеспечения более благоприятных условий жизнедеятельности большинства населения.

Деятельность государства по регулированию распределительных процессов осуществляется по трем основным направлениям.

Во-первых, часть получаемых населением поступлений находится в зависимости от результатов труда, но при этом учитывается степень удовлетворения потребностей жизнеобеспечения.

Второе направление характеризуется тем, что на первое место выступает размер потребностей, на удовлетворение которых направляются эти выплаты: детские пособия, доплаты на специализированное лечение и т. д.

Особенность третьего направления государственной поддержки выражается в форме льгот и услуг законодательно определенным категориям населения через соответствующие учреждения непродуцированной сферы.

Программы социально-экономической поддержки призваны смягчить различия в уровне доходов, связанные с причинами, находящимися вне процессов труда.

Государство, определяя категории поддерживаемых, гарантирует ресурсную основу помощи: финансовую, кадровую, материальную; через созданные на муниципальном уровне службы экономически поддерживает инвалидов, престарелых, слабые семьи. Одним из основных направлений в реализации экономической функции стало социальное страхование и пенсионное обеспечение.

Все более значимую роль в экономической поддержке населения играют общественные и благотворительные организации. Создается «третий сектор» — негосударственный, неправительственный, некоммерческий благотворительный сектор добровольной активности. Это новое явление в России. Социальные службы третьего сектора начинают занимать свою нишу в социально-экономической поддержке беспризорных детей, реабилитации инвалидов, безнадежных больных и других нуждающихся в социальной помощи слоев населения.

В настоящее время, когда четверть населения России имеют доходы ниже величины прожиточного минимума, экономическая функция остается основной в системе социальной защиты населения.

### 2.3. Принципы и методы экономической деятельности в сфере социальной работы

Экономика в сфере социальной работы основана на определенных принципах. Принципы экономики в сфере социальной работы — это научно обоснованные, проверенные практикой правила формирования экономических фондов для поддержки социально слабых слоев и групп населения, а также объективные положения о формах и методах экономической деятельности социальных служб.

Посредством принципов теоретические положения соотносятся с практикой социальной работы. Социальная работа тесно связана с проблемами общественного развития. Ее характер, содержание, формы и методы неотделимы от экономического, социального, духовно-нравственного состояния общества. Являясь действующим в системе общественных отношений социальным институтом, социальная работа участвует в их урегулировании, в осуществлении функций, обеспечивающих жизнедеятельность как отдельного человека, так и общества в целом, основываясь на принципах *научности, объективности, историзма и гносеологического подхода, гуманизма, законности, доступности, активизации и опоры на собственные силы, толерантности* и др.

Вместе с тем экономические отношения в обществе регулируются специфическими принципами. Так, *принцип социальной справедливости* выступает в виде справедливой цены труда и дохода производителя, приближения минимального размера оплаты труда к прожиточному минимуму. В сфере экономики справедливость ассоциируется с двумя полюсами «теории богатства» — частной и общественной собственностью. Она выражается в двух формах. С одной стороны, это рыночный механизм распределения, а с другой — государственный механизм регулирования.

Согласно *принципу общественной целесообразности*, контингент людей, поддерживаемых государством, должен быть строго ограничен теми, кто объективно (полностью или частично) лишен способности к труду и самообеспечению. Нарушение этого принципа ведет к снижению трудовой мотивации и росту армии иждивенцев.

*Принцип экономической эффективности* отражает оптимальное соотношение объема социальных расходов и размера отчислений на их финансирование, которые должны соотноситься со всеми макроэкономическими показателями: валовым внутренним продуктом, фондом оплаты труда, доходами населения. Превышение оптимальной величины отчислений на социальные нужды провоцирует снижение эффективности общественного производства. Кроме того, принцип экономической эффективности состоит в оптимальном соотношении между социальными выплатами и заработной платой.

Размер социальных пособий не должен создавать ситуацию, когда получение пособия предпочтительнее получения заработной платы. Соблюдение этого принципа требует постановки конечной цели социального благополучия населения, расчет экономической эффективности ее скорейшего достижения с максимальной пользой для общества и индивида.

Согласно *принципу приоритета государственных начал в социальной защите населения*, именно государство выступает главным гарантом экономического обеспечения социально достаточного уровня жизни тем, кто не может сделать этого самостоятельно в силу объективных причин. В большинстве случаев средства социальной защиты представлены двумя основными категориями.

1. Постоянно действующие ограничители, не позволяющие рыночным эффектам достичь социально опасного уровня. Для этого государство регулирует минимальный уровень оплаты труда, максимально допустимые ставки налогообложения, гарантирует минимум бесплатного образования, медицинского обслуживания и др.

2. Сеть социальных компенсаторов в виде льгот, субсидий, расщечек, бесплатных или частично оплачиваемых услуг социально слабым, а также стимуляция благотворительной деятельности.

*Принцип экономической самостоятельности местных органов власти* предполагает разграничение экономических полномочий субъектов федерального и местного уровней.

Социальные выплаты гарантируются в минимальных размерах на федеральном уровне, а все выплаты сверх того производятся из местного бюджета и местных фондов социального страхования, чтобы население региона и его администрация были заинтересованы в развитии экономики региона и его самообеспечении.

Это стимулируется Федеральным законом от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации...». В ст. 153 этого закона речь идет о том, что органы местного самоуправления не вправе ухудшать социальное положение граждан, имевших на 1 января 2005 г. какие-нибудь льготы и компенсации. Конституционный суд РФ от 15 мая 2006 г. обязал субъекты Федерации и муниципалитеты при замене натуральных льгот денежными компенсациями «вводить эффективные правовые механизмы, обеспечивающие сохранение и возможное повышение ранее достигнутого уровня социальной защиты граждан...».

Немаловажное значение имеют и такие экономические принципы, как *принцип трудовой мотивации оплаты труда, повышения качества жизни, возрастания потребностей* и др.

На перечисленных выше принципах основана *социальная защита населения как система*, понижающая все уровни государства, от федерального до местного. Эти принципы направлены на сохранение пропорций, оптимального соотношения между сферами производства и потребления. Ибо нельзя забывать, что социальная работа обслуживает сферу потребления. Согласно этим принципам действует механизм социальной защиты населения, проявляясь в виде социально-экономических методов в технологии его социальной поддержки. Реализуют эти принципы социальные службы.

Следует иметь в виду, что существующая система социальных служб России в начале XXI в. еще не вошла в рыночную экономику. Государство является основным собственником системы (в форме федеральной, республиканской или муниципальной собственности), объединяя в себе институт власти и институт собственности. В многоукладной экономике оно продолжает выступать в качестве не только субъекта собственности, но и субъекта управления, т.е. включается в сферу трудовых отношений.

По этой причине экономика учреждений и предприятий системы социальной защиты населения регулируется государством по системе «сверху вниз». Взаимосвязи между элементами системы как экономическими ее субъектами подчиняются принципам планирования, демократического централизма и частично-хозяйственного расчета. Предприятиям системы социальной защиты предписываются категории обслуживаемых, обязательный ассортимент услуг, объемы финансовых, материальных и других ресурсов.

Обращенность социальной работы к конкретной личности заставляет социального работника постоянно изыскивать наиболее эффективные приемы и методы восстановления нарушенных связей между

личностью и обществом. Поиск высокоэффективных экономических методов социальной работы в условиях установленных государством жестких рамок носят непрерывный и длительный характер. Это объясняется как наличием числа социально уязвимых членов общества, так и потребностью совершенствования процесса их поддержки.

*Методы экономической деятельности в сфере социальной работы* — это способы достижения социальных целей на основе эффективных экономических принципов.

Экономические методы социальной работы — важная часть механизма социальной поддержки, ибо они, с одной стороны, побуждают личность к самореализации своих потенциальных возможностей и самообеспечению, а с другой — оказывают человеку, семье, группе конкретную социально-экономическую поддержку в трудной жизненной ситуации.

Правильность применения экономических методов в технологии социальной работы определяется степенью их эффективности, т.е. достижением наибольшего социального эффекта для клиента и общества при оптимальных затратах экономических средств.

На государственном уровне социально-экономические методы позволяют раскрывать личностный потенциал к самообеспеченности, необходимость экономической поддержки тех, кто лишен такой возможности, посредством создания правовых и экономических условий, стимулирующих трудоспособную часть общества к обеспечению благосостояния — своего, своей семьи и всего общества.

К основным экономическим методам решения этой комплексной социальной задачи можно отнести следующие.

1. Введение системы минимальных социально-экономических гарантий — предусмотренных законом обязательств государства, направленных на реализацию конституционных прав граждан: минимальный размер оплаты труда, прожиточный минимум, ставка первого разряда тарифной сетки по оплате бюджетников и др.

2. Индексация доходов — пересчет и изменение денежных доходов населения (зарплаты, пенсии, стипендий, пособий) с учетом динамики розничных цен. Индексация служит способом социальной защиты населения от инфляции и частично или полностью компенсирует потери населения в доходах. Путем индексации поддерживается покупательная способность населения и средние реальные доходы людей.

3. Компенсация расходов — выплаты, призванные компенсировать возмещение потерь. Применяются в отдельные периоды для сохранения уровня обеспечения пенсиями и пособиями. Компенсации выплачиваются различным социальным группам населения органами власти в связи с ожидаемым или прошедшим ростом цен на потребительские товары или тарифы на услуги. Кроме того, компенсация может быть обусловлена катастрофами природного или антропогенного характера, затратами в связи с рождением детей, уходом за инвалидами.

4. Система льгот — преимущества, дополнительные права, предоставляемые определенным категориям граждан или отдельным организациям, регионам и т. п. В целях социальной защиты применяются такие социально-экономические методы, как система адресных льгот отдельным категориям граждан, предоставляемая по решению государственных органов. Такие льготы, например, определены законом от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ «О ветеранах» — бесплатный или частично оплачиваемый проезд, льготы на снижение оплаты за телефон и электричество и т. п.

5. Система пособий — денежная помощь, оказываемая государством лицам, находящимся в тяжелом экономическом положении. Так, пособия выплачиваются на каждого ребенка из семьи, где среднедушевой доход не достигает прожиточного минимума в регионе; лицам, официально зарегистрированным как безработные; единовременные пособия при рождении детей; ритуальные пособия и др.

Выплата пособий и льгот должна быть индивидуально адресной и предоставляться на основе принципов общественной целесообразности и экономической эффективности — тем, кто объективно не может трудиться и жить на доходы от своей деятельности.

Необходимо осознать, что обеспечить социальную защищенность всего населения невозможно. Мировая практика показывает, что никакое богатое государство не может экономически поддержать более 5—10 % своего населения. Поэтому политика государства должна быть направлена на создание правовых условий, стимулирующих рост собственников, замену разрешительного принципа открытия желающих своего дела принципом регистрационным.

При отнесении тех или иных семей, индивидов к категории получателей пособий и льгот следует учитывать не только их текущие денежные доходы, но и экономический потенциал, накопленный в виде движимого и недвижимого имущества, счета в банке и так называемый имущественный ценз — показатель, характеризующий количество имущества (в натуральном или денежном выражении), принадлежащего данному лицу.

К числу методов социально-экономической поддержки относится оказание единовременной натуральной, в том числе продуктовой, помощи, субсидий на оплату жилищно-коммунальных услуг и др.

В законе от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» дано определение основных понятий — методов экономической поддержки:

- государственная социальная помощь — предоставление малоимущим семьям или малоимущим одиноко проживающим гражданам за счет средств соответствующих бюджетов социальных пособий, субсидий, компенсаций, жизненно необходимых товаров;

- социальное пособие — безвозмездное предоставление гражданам определенной денежной суммы за счет средств соответствующих бюджетов;

- субсидия — имеющая целевое назначение оплата предоставленных гражданам материальных благ или оказываемых услуг;
- компенсация — возмещение гражданам произведенных ими расходов, установленных законодательством.

Источниками оказания государственной социальной помощи являются средства бюджетов всех уровней: федерального, субъектов Российской Федерации и местных. Государственная социальная помощь может оказываться одновременно или на период не менее трех лет. Получателями государственной социальной помощи могут быть малоимущие семьи и малоимущие одиноко проживающие граждане, которые по независящим от них причинам имеют среднедушевой доход ниже величины прожиточного минимума, установленного в соответствующем субъекте Российской Федерации.

Государственная социальная помощь назначается решением органа социальной защиты населения по месту жительства либо месту пребывания субъекта помощи. Оказываемая помощь назначается на основании заявления в письменной форме, в котором заявителем указываются сведения о составе семьи, доходах, принадлежащем ему (его семье) имуществу на праве собственности. Предоставленные заявителем сведения могут быть подтверждены или опровергнуты посредством дополнительной проверки (комиссионного обследования), проводимой органом социальной защиты населения самостоятельно. В случае предоставления заявителем недостоверных сведений ему отказывают в назначении государственной социальной помощи.

В условиях формирования рыночной экономики и гражданского общества роль социального государства проявляется в том, что оно берет на себя ответственность обеспечивать социальную поддержку отдельных социальных групп и слоев. В то же время формирование социального государства тесно связано с развитием системы социального партнерства, которое способно значительно разгрузить государство от многих социальных функций. Создается новый образ корпорации, морально ответственной перед людьми, которые в ней работают. Развивается корпоративная социальная защита (социальная защита членов корпорации) в виде создания негосударственных социальных фондов в целях дополнительного пенсионного обеспечения и медицинского страхования.

## 2.4. Организационно-правовые основы экономической деятельности в сфере социальной работы

Формирование системы социальной защиты населения как особого социального института находится в процессе своего развития. В новых экономических условиях понятие «система социальной за-

щиты» заменило понятие «социальное обеспечение», которое использовалось в советской экономике и характеризовало специфическую организационно-правовую форму социальной защиты, осуществляемую непосредственно государством.

В ходе разгосударствления и признания множественности форм собственности возникла объективная необходимость других организационно-правовых форм социальной поддержки наиболее уязвимых категорий населения. Был введен термин «социальная защита», который давно использовался в мировой практике, и термин «социальная работа». Права человека, как признано Организацией Объединенных Наций, являются универсальными и ими могут пользоваться все люди, не подвергаясь дискриминации. Права человека можно определить как «права, присущие природе человека, без которых он не может существовать как человеческое существо» (Организация Объединенных Наций. Права человека: вопросы и ответы. — Нью-Йорк, 1990).

Впервые термин «права человека» был введен в законодательство России Декларацией прав и свобод человека и гражданина, принятой Верховным Советом РСФСР 22 ноября 1991 г. С этого времени Россия вошла в сообщество цивилизованных государств, руководствующихся Всеобщей декларацией прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г.).

В круг прав человека, подлежащих, согласно Декларации, всеобщему уважению и соблюдению, входят также социально-экономические права (ст. 22 — 27). Билль о правах человека включает помимо Всеобщей декларации Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, который был принят в 1966 г. и вступил в силу в 1976 г. На 1 сентября 1997 г. этот пакт ратифицировали и присоединились к нему 136 государств.

Следует заметить, что развитие концепции экономических и социальных прав было более медленным, чем гражданских и политических. Сначала, в конце XIX — начале XX в., внимание социальных реформистов привлекли последствия промышленной революции: урбанизация, эксплуатация наемных работников и невыносимая нищета рабочего класса.

Концепция коллективной ответственности за социальное зло получила развитие впоследствии и приобрела форму трансфертных платежей в связи с развитием различных систем страхования.

Закрепленные в ст. 22 — 27 Всеобщей декларации прав человека (ВДПЧ) права направлены на обеспечение социальной справедливости, свободы от нужды и участие в социальной, экономической и культурной жизни. Согласно ст. 23, государство гарантирует населению определенный уровень достойной жизни исходя из своих экономических возможностей в данный период развития.

В декабре 1998 г. Генеральная Ассамблея ООН приняла Декларацию о праве на развитие и резолюцию «Неделимость и взаимозави-

симость экономических, социальных, культурных, гражданских и политических прав».

Большое значение имела Всемирная встреча на высшем уровне в интересах социального развития в марте 1995 г. (в Копенгагене). Участники встречи не обошли вниманием сложную и противоречивую ситуацию, характерную для современного мира. С одной стороны, — несомненные достижения науки и техники, с другой стороны, — их плодами пользуется только 1 млрд из почти 6 млрд населения мира; 1,5 млрд человек не имеют возможности пользоваться самой элементарной медицинской помощью; свыше 900 млн человек неграмотны; 100 млн детей не посещают школу [39].

В таких условиях, когда усиливается маргинализация целых стран и народов, растет разрыв между богатыми и бедными, на первый план выдвинулись вопросы бедности, социальной разобщенности и продуктивной занятости. Занятость сегодня представляет собой необходимый фактор интеграции. И наоборот, безработица — это форма изомляции, которая влечет за собой целый ряд социальных проблем.

Благодаря принятым международным договорам по правам человека объектом внимания международного сообщества становится отношение государства к своему населению, его обязанность соблюдать стандарты прав человека.

Международные документы стали основной базой для разработки национального законодательства. Российская Федерация ратифицировала большинство международных конвенций; Конституция 1993 г. признает примат международного права. Ст. 15, п. 4 четко определяет: «Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы...».

Каждое государство конкретизирует международные документы, исходя из своих условий. Поэтому при всей важности соблюдения прав человека на международном уровне, решающее значение имеет внутригосударственное законодательство, в первую очередь Конституция Российской Федерации. В Конституции, законах, указах Президента и других нормативных актах определены основные элементы правовой базы.

В ст. 7 Конституции Российской Федерации записано, что Российская Федерация есть «социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека». Далее конкретизируется, что в России, как в любом цивилизованном социальном государстве, экономика должна быть нацелена на удовлетворение материальных, социальных и духовных потребностей индивида.

Не все конституционные положения устанавливают точно определенные права и обязанности участников регулируемых отношений. Однако всеобщность воли, выраженной в праве, выступает как нор-

мативность правовой формы общественного регулирования. Обязательность и властность характеризуют волю народа, выраженную на референдуме 12 декабря 1993 г. и закрепленную в Конституции. Это один из важнейших признаков Конституции как закона.

Конституции в полной мере присуща общая цель нормативного регулирования — упорядоченность общественных отношений, введение единообразия и стабильности в социальную жизнь путем установления общих правил. Она исполняет активную роль в создании не только единой, но и длительной во времени, устойчивой системы урегулированности и порядка. Она решает не только чисто юридические, но и широкие социально-экономические задачи, устанавливая право на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены, на вознаграждение за труд не ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда, а также право на защиту от безработицы (ст. 37); социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца и в иных случаях, установленных законом (ст. 39); охрану здоровья и медицинскую помощь (ст. 41); общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях (ст. 43) и др.

Вместе с тем Конституция Российской Федерации несет в себе внутренние противоречия и предпосылки собственного неприятия и даже отчуждения. Она не обеспечивает единства интересов и целей основных участников конституционного процесса, а многие конституционные ценности остаются недоступными для значительной части граждан России.

Социальные факторы действия Конституции — это явления общественной жизни, оказывающие в той или иной форме влияние на действенность Конституции. Несомненный приоритет имеют экономические факторы, так как состояние экономики — это главная составляющая ресурсного обеспечения конституционных прав.

Конституционное регулирование выражает условия, требования и возможности развития экономической системы, представляет собой необходимость, результат объективных потребностей производства, обмена и распределения. Материальные ресурсы в значительной степени определяют обеспеченность, гарантированность реализации подавляющего большинства конституционных норм, в первую очередь тех, которые регламентируют важнейшие социальные институты, права и свободы граждан.

Развитие экономики в 90-е гг. XX в. было непосредственно связано с приватизацией. Форсированная приватизация в отсутствие сложившегося и эффективно действующего института собственника привела к тому, что в бизнесе первенство отдавалось не производству и реальной экономике, а финансовой сфере, торговым сделкам в твердой валюте и переводу ее за рубеж, уклонению от налогообло-

жения и т.д. Этап ваучерной приватизации привел к разделу собственности в пользу номенклатурной элиты и нарождающейся олигархии. А коммерческая приватизация вообще отстранила большую часть общества от этого процесса, обернулась борьбой между различными финансово-олигархическими группировками [12].

В Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности (Конституция. — Ст. 8). Между тем в процессе приватизации не всегда соблюдались конституционные положения, гарантирующие единство экономического пространства, поддержку конкуренции, свободу экономической деятельности. За реализуемое государством-собственником имущество стали платить не реальными деньгами, а ваучерами. Ваучеры — носители собственности — отдельно ничего не стоили, но в своей массе они превратились в реальную силу.

В течение 1992 — 1999 гг. было приватизировано более 133,2 тыс. различных предприятий и объектов, за которые государство получило 9 млрд 250 млн долларов. Сумма от приватизации на душу населения в России составила 54,6 доллара США, в то время как в Австралии — 2 560,3, Португалии — 2 108,6, Венгрии — 1 252,8 доллара США. Доходы от приватизации на душу населения в подавляющем большинстве стран в десятки раз превышают российские [13]. По подсчетам специалистов, упущенная выгода из-за недооценки продаваемой государством только нефтяной собственности в 16 раз превысила среднегодовой бюджет страны. Приватизация государственной собственности продолжается.

Обобщенным социальным вектором действия Конституции, в решающей степени зависящим от состояния экономики, выступает уровень жизни населения. Однако в целом рождаемость в стране в два раза ниже, чем необходимо для простого воспроизводства; среднедушевые денежные доходы населения составляют менее 40 %, средняя заработная плата и пенсия — менее трети к уровню 1991 г.

Фактически в фикцию превратились гарантированный Конституцией (ст. 7) минимальный размер оплаты труда, а также осуществление конституционного права на охрану здоровья и медицинскую помощь (ст. 41) для значительной части граждан России.

Конституция в той или иной мере осуществляется государственными органами, ее соблюдение обеспечивается федеральными законами и иными нормативно-правовыми актами.

Базовым законодательным документом деятельности социальных служб стал Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. № 195-ФЗ «Об основах социального обслуживания населения РФ» с последующими изменениями и дополнениями. В нем закреплены правовые нормы, связанные с организацией, управлением, ресурсным обеспечением, предпринимательской деятельностью в области социального обслуживания. Определены основания для бесплатного и платно-

го социального обслуживания в государственной системе социальных служб.

Управление государственной системой социальных служб осуществляется органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а муниципальной системой — органами местного самоуправления, в соответствии с их полномочиями. Управление социальными службами иных форм собственности осуществляется уставами этих служб или иными учредительными документами.

Отношения в сфере социального обслуживания пожилых людей и инвалидов регулируются Федеральным законом от 2 августа 1995 г. № 122-ФЗ «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов». Он устанавливает экономические, социальные и правовые гарантии для этой категории населения. В августе 2004 г. Государственной Думой в этот закон внесены изменения, в соответствии с которыми разграничены понятия «социальная защита» и «социальная поддержка». Меры социальной защиты инвалидов являются расходными обязательствами Российской Федерации, а социальная поддержка инвалидов и пожилых — расходными обязательствами субъектов Федерации (закон № 122-ФЗ от 22 августа 2004 г.).

Экономическая деятельность учреждений в сфере социального обслуживания инвалидов детализируется Федеральным законом от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», которым подтверждены нормы права материального обеспечения, образования, занятости, стимулирование участия предприятий и организаций в обеспечении жизнедеятельности инвалидов и их общественных объединений.

Некоммерческая и коммерческая деятельность в системе социального обслуживания регулируются Гражданским кодексом Российской Федерации, а также Федеральным законом от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях в Российской Федерации» с изменениями и дополнениями, внесенными законом № 83-ФЗ от 8 мая 2010 г.

Правовые и организационные основы оказания государственной социально-экономической помощи малоимущим семьям или малоимущим одиноко проживающим гражданам определил Федеральный закон от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» и государственная социальная помощь оказывается в соответствии с этим законом и Постановлением Правительства Российской Федерации от 22 февраля 2000 г. № 152 «О порядке учета доходов и расчета среднедушевого дохода малоимущих семей и малоимущих одиноко проживающих граждан для предоставления им государственной социальной помощи». Этими документами определен порядок учета доходов для оказания государственной социальной помощи.

К числу важнейших элементов нормативно-правовой базы экономической деятельности в сфере социальной работы относятся Ука-

зы Президента и постановления Правительства Российской Федерации.

Важное место в определении объектов помощи, ее размеров и форм принадлежит субъектам Федерации, которые имеют право на собственное законотворчество. Имеются специальные региональные структуры, отвечающие за реализацию государственных социально-экономических норм и стандартов и дополняющие их за счет собственных средств.

В условиях социально-экономического кризиса и сужения возможностей самообеспечения активных социальных субъектов в содержании регионального законодательства значительную долю составляют нормы, направленные на адресную социальную поддержку наименее защищенных слоев населения, спасение инвалидов от голода и последствий бедности и малообеспеченности [36].

Во всех регионах в середине 90-х гг. XX в. были приняты программы адресной социальной помощи. В них определены объекты помощи, ее размер и формы деятельности. К сожалению, идея адресности, логичная по сути, в своем воплощении обернулась практикой реализации идеи экономии затрат на материальную поддержку беднейших слоев населения. Отсутствовала проверяемость заявлений о помощи. Это максимально расширило численность получающих помощь и снизило размер этой помощи индивиду, «выхолостив» из нее как экономический, так и социальный смысл. Пособия и материальная помощь не улучшали экономического положения малоимущих. Внедрение адресности никак не препятствовало росту численности и доли населения, находящегося за чертой бедности. В 2001 г., согласно официальным статистическим данным, 39,9 млн человек имели совокупный доход ниже прожиточного минимума, что составило 27,6 % от общей численности населения. Эти показатели незначительно снизились за последние пять лет.

Особенно значимой, как показывают исследования, является роль субфедеральных компонентов правового регулирования в решении задач усиления адресности предоставления социальных услуг: социальные службы в своей повседневной деятельности руководствуются Уставами, разработанными на основе Примерных положений, учрежденных приказами Министерства труда и социального развития РФ и соответствующими органами социальной защиты населения на местах.

Этими Положениями регламентированы: направления деятельности, источники ресурсного обеспечения, штатное расписание службы, должностные обязанности работников, номенклатура дел и т. п.

Закон от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» определяет, что государственная социальная помощь имеет целью оказание адресной социальной помощи, поддержание

уровня жизни семей и одиноко проживающих граждан, доходы которых ниже величины прожиточного минимума (ст. 3).

В данном Законе впервые даны правовые определения таких понятий, как «государственная социальная помощь», «социальное пособие», «субсидия», «компенсация» (ст. 1). Тем не менее введение указанных понятий не означает возможности расширительного толкования норм Закона, действие которого не распространяется на правовое поле всех установленных весьма обширным действующим отечественным законодательством социальных пособий, субсидий, компенсаций и других всевозможных выплат. Так, в частности, в преамбуле Закона (часть вторая) подчеркивается: «Предметом регулирования настоящего Федерального закона не являются отношения, связанные с предоставлением гражданам льгот и социальных гарантий, установленных законодательством Российской Федерации». Тем самым определено не только место рассматриваемого Закона в системе российского законодательства, но и то, что он не является универсальным, а поэтому при решении вопросов о назначении таких видов социальных выплат, как пособия по безработице, пособия гражданам, имеющим детей, субсидии на оплату жилищно-коммунальных услуг, следует руководствоваться соответствующими законодательными актами.

Финансовыми источниками оказания государственной социальной помощи, согласно ст. 5 Закона, являются средства всех уровней бюджетной системы Российской Федерации (федерального, регионального и местного). Дефицит средств местных бюджетов при оказании социальной помощи покрывается за счет средств вышестоящей бюджетной системы. Аналогичная схема финансирования бюджетных расходов закреплена и в Федеральном законе от 25 сентября 1997 г. № 126-ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации», также являющегося частью законодательства о государственной социальной помощи.

Государственная социальная помощь может быть предоставлена в разовом порядке (единовременно) или на длительный срок (не менее трех месяцев). Вопросы определения длительности оказания социальной помощи малоимущей семье вправе решить местные органы власти, исходя из конкретных объективных обстоятельств, послуживших причиной нуждаемости. Очевидно, что этими причинами может стать множество факторов, которые нельзя заранее установить законом, так же как невозможно дать на федеральном уровне единый универсальный «рецепт от бедности» для каждой конкретной семьи. Поэтому именно на местах органы социальной защиты должны определить объективность обращения малоимущих граждан за государственной социальной помощью и степень их нуждаемости.

В ст. 7 Закона установлены правовые критерии предоставления государственной социальной помощи, а также уточнен порядок определения величины прожиточного минимума малоимущей семьи. Лю-

бая семья, среднедушевой доход которой ниже величины прожиточного минимума, установленного в соответствующем субъекте Российской Федерации, считается малоимущей и имеет право на получение государственной социальной помощи.

Таким образом, установлено сочетание двух критериев определения нуждающихся в социальной помощи со стороны государства:

- среднедушевой доход семьи должен быть ниже величины прожиточного минимума;
- причины, по которым семья имеет дефицит дохода относительно прожиточного минимума, не должны зависеть от этой семьи, т.е. должны быть объективными.

Итак, основным критерием для получения государственной социальной помощи помимо величины среднедушевого дохода ниже прожиточного минимума является такой фактор, как «независящие причины». Что под ними понимается? По мнению авторов комментариев к рассматриваемому Закону, такими причинами являются «объективные обстоятельства, наступление которых не зависит от лиц, обратившихся за государственной социальной помощью, например, инвалидность, смерть кормильца, безработица, стихийные бедствия, техногенные катастрофы, военные действия». И хотя далее авторы отмечают, что Закон «не выделяет каких-либо отдельных категорий малоимущих семей», тем не менее, данная ими трактовка все же носит отпечаток прежнего подхода к определению нуждающихся в социальной помощи семей. Центральной идеей рассматриваемого Закона объявлен отход от категориального принципа в вопросах оказания социальной помощи. Иными словами, в качестве противовеса «категорийному подходу», когда социальная помощь предоставляется гражданам по их формальной принадлежности к той или иной социальной (профессиональной или социально-демографической) группе населения без учета фактора нуждаемости, рассматривается политика усиления адресности социальной помощи малоимущим. Дальнейшее усиление адресности социальной помощи, необходимости всеобщей доступности и обеспечения приемлемого качества социальных услуг предусмотрено в законе № 122-ФЗ от 22 августа 2004 г.

Законом предусмотрено также использование величины прожиточного минимума, установленного в целом по Российской Федерации, если отсутствуют региональные величины этого показателя. Такое дополнение неслучайно. С 2000 г. прожиточный минимум устанавливается в соответствии с Федеральным законом от 24 октября 1997 г. № 134-ФЗ «О прожиточном минимуме в Российской Федерации», т.е. по новым правилам и по новой методике. Так, в субъектах Российской Федерации потребительская корзина (от стоимости которой зависит величина прожиточного минимума) устанавливается регионами с учетом природно-климатических условий, национальных традиций и местных особенностей потребления основными

социально-демографическими группами населения при наличии заключения экспертизы, проводимой в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации. В тех субъектах Федерации, где еще не установлена официальная величина прожиточного минимума, за основу берутся федеральные показатели, ежеквартально устанавливаемые постановлением Правительства РФ.

Так, например, Постановлением Правительства РФ от 6 февраля 2003 г. № 62 «Об установлении величины прожиточного минимума на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения в целом по Российской Федерации за IV квартал 2002 г.» была установлена величина прожиточного минимума в расчете на душу населения в 1893 рубля.

В ст. 8 Закона достаточно подробно расписаны процедурные вопросы оказания государственной социальной помощи, которая назначается на основании письменного заявления представителя малоимущей семьи решением органа социальной защиты населения по месту жительства семьи заявителя. Установление заявительного принципа и определение критериев предоставления социальной помощи нуждающимся является важным принципиальным положением Закона. Закон предусматривает возможность обращения не только в органы социальной защиты населения по месту жительства, но и по месту пребывания. Сделано такое допущение с учетом того, что обстоятельства нуждаемости могут застать семью вне места проживания: причиной обращения за помощью могут быть вынужденная миграция из горячих точек, стихийные бедствия, техногенные катастрофы, заставившие граждан покинуть места постоянного проживания. В подаваемом от имени семьи заявлении указываются сведения о составе семьи, доходах и имуществе, принадлежащем заявителю и членам его семьи, для того чтобы органы социальной защиты на местах могли определить степень нуждаемости семьи заявителя в государственной социальной помощи. Как указано в ст. 7, право на получение помощи предоставляется семьям, имеющим среднедушевой доход ниже величины прожиточного минимума. Чтобы определить среднедушевой доход, специалисты органа социальной защиты населения, в который обратился заявитель, доходы всех членов семьи (включая доходы от имущества) должны разделить на число членов семьи.

В части 4 ст. 8 Закона определено, что порядок расчета среднедушевого дохода и учета доходов, в том числе доходов от принадлежащего на праве собственности имущества, устанавливается федеральным законом, а до его принятия — Правительством РФ. На сегодня действует Постановление Правительства РФ от 22 февраля 2000 г. № 152 «О порядке учета доходов и расчета среднедушевого дохода малоимущих семей и малоимущих одиноко проживающих граждан для предоставления им государственной социальной помощи». Порядок определяет состав малоимущей семьи на момент обращения

за государственной социальной помощью, виды доходов, учитываемые при расчете среднедушевого дохода семьи, и методику расчета среднедушевого дохода, используемого для определения права малоимущих на государственную социальную помощь.

Необходимо отметить, что Федеральный закон от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» направлен на строго адресное расходование бюджетных средств, поэтому устанавливает достаточно жесткие требования к достоверности и обоснованности сведений, на основании которых выносится решение о назначении государственной социальной помощи. Документальное подтверждение сведений, необходимых для назначения государственной социальной помощи, предусмотрено в части 3 ст. 8. Организации несут ответственность за достоверность сведений, содержащихся в выданных ими документах, в соответствии с законодательством. Более того, органы социальной защиты населения вправе не только потребовать от заявителя документальное подтверждение всех сведений о доходах, но и самостоятельно провести дополнительную проверку (комиссионное обследование) имущественного положения заявителя (его семьи). Делается это для того, чтобы пресечь возможные злоупотребления со стороны недобросовестных граждан и максимально исключить вероятность незаконного получения бюджетных средств. В случаях выявления недостоверности содержащихся в документах сведений, на основании которых было произведено оказание государственной социальной помощи, организация, выдавшая эти документы, возмещает соответствующему органу социальной защиты населения стоимость данной помощи. При отказе в добровольном возмещении убытков органы социальной защиты населения должны принять меры к их возмещению в судебном порядке.

В соответствии со ст. 9 Закона основанием для отказа в назначении государственной социальной помощи является представление заявителем неполных и (или) недостоверных сведений о составе семьи, доходах и принадлежащем ему (его семье) имуществе на праве собственности. Отказ может быть обжалован в административном или судебном порядке.

Для прекращения оказания государственной социальной помощи органом социальной защиты ст. 10 Закона предусматривает такие основания, как изменение в составе семьи, доходах и имуществе, о чем заявитель обязан известить орган социальной защиты населения, назначивший государственную социальную помощь, в двухнедельный срок, либо установление органом социальной защиты населения факта недостоверности представленных заявителем сведений.

После того как орган социальной защиты населения в установленном порядке определит обоснованность заявления на государственную социальную помощь, принимается решение о назначении помощи в размере, определенном законодательством субъектов Рос-

сийской Федерации в пределах разницы между суммой величин прожиточных минимумов и общим доходом членов малоимущей семьи или малоимущего одиноко проживающего гражданина. Эта норма предусмотрена ст. 11 Закона.

Таким образом, размер государственной социальной помощи, в соответствии с Федеральным законом от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи», может быть определен законодательством субъектов Российской Федерации в пределах установленной упомянутым законом разницы.

При недостаточности финансовых средств пособие в первоочередном порядке назначается и выплачивается семьям, имеющим наибольший дефицит семейного дохода относительно прожиточного минимума. Регионы вправе самостоятельно определять размеры государственной социальной помощи в зависимости от финансовых возможностей бюджета и материального положения нуждающихся семей.

В соответствии со ст. 12 Закона государственная социальная помощь может оказываться как в денежной форме, так и в натуральном виде. При этом Закон предусматривает обеспечение органов местного самоуправления соответствующими бюджетными ресурсами для исполнения передаваемых им расходных полномочий.

В части 2 ст. 12 Закона уточняется, что оказание государственной социальной помощи осуществляется органами местного самоуправления в пределах передаваемых им органами государственной власти в этих целях полномочий вместе с материальными и финансовыми ресурсами для их осуществления. Такая уточняющая поправка сделана с учетом того, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Это, в свою очередь, определяет специфику финансовых обязательств местных органов власти по оказанию государственной социальной помощи.

Бюджетные взаимоотношения между органами местного самоуправления и органами государственной власти при наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями конкретизированы, в частности, Федеральным законом «О финансовых основах местного самоуправления в РФ». Он является, как уже упоминалось, частью законодательства о государственной социальной помощи (ст. 2). Данным законом в части 2 ст. 4 предусмотрено, что при наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Российской Федерации и отдельными государственными полномочиями субъектов РФ им одновременно передаются материальные и финансовые ресурсы, необходимые для осуществления этих полномочий. Указанная норма реализует право, предоставленное Конституцией РФ (ст. 132, ч. 2): «Органы местного самоуправления могут наделаться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству». Поряд-

док предоставления социальной поддержки определен ст. 125, а определения прожиточного минимума — ст. 94 Федерального закона № 122-ФЗ от 22 августа 2004 г.

Таковы наиболее существенные правовые и организационные основы оказания государственной социальной помощи малоимущим, установленные отечественным законодательством.

В число основных задач и функций Центров социального обслуживания входит оказание социальных услуг в объеме территориального перечня гарантированных государством услуг, а также, по желанию граждан, дополнительных услуг за плату; внедрение новых форм и видов социального обслуживания с учетом местных социально-экономических условий; создание мастерских, надомных производств для решения вопросов реабилитации инвалидов и трудовой занятости граждан пожилого возраста; привлечение различных организаций к решению вопросов оказания социально-экономической поддержки нуждающимся гражданам и др.

С учетом местной специфики департаменты и управления социальной защиты населения в регионах принимают нормативные и инструктивные документы по вопросам деятельности Центров социального обслуживания.

Таким образом, в настоящее время система социальной защиты населения располагает определенной нормативно-правовой базой, позволяющей эффективно осуществлять свою деятельность. Вместе с тем существующие законы не нацелены на профилактику бедности — создание условий для самообеспечения семей и отдельных граждан. Основное направление осталось прежним: государственная поддержка и помощь. Но это не разрешило проблему бедности, практически не сократилось число семей, имеющих душевой совокупный доход ниже прожиточного минимума.

## ВОПРОСЫ И ЗАДАНИЯ

1. Какова структура экономических основ социальной работы?
2. Раскройте основные факторы производства в сфере социальной работы.
3. Дайте понятие ресурсов социальной работы.
4. Раскройте экономические понятия «жизнеобеспечение» и «экономическая функция социальной работы».
5. На каких экономических принципах основана и действует система социальной защиты и социальной поддержки населения?
6. Каковы основные экономические методы социальной поддержки населения?
7. В каких нормативно-правовых документах закреплены экономические основы социальной работы?
8. Расскажите о нормативно-правовой базе экономической деятельности муниципальных социальных служб и благотворительных организаций в сфере социальной работы.

## СОЦИАЛЬНО ОРИЕНТИРОВАННАЯ ЭКОНОМИКА КАК МАТЕРИАЛЬНАЯ ОСНОВА СОЦИАЛЬНОЙ РАБОТЫ

### 3.1. Экономическая политика государства и ее социальная направленность

В основе экономической деятельности в сфере социальной работы лежит экономическая политика государства. В условиях рыночных отношений на первый план выступает ее социально ориентированная направленность. Этим в значительной мере обусловлено создание необходимой материальной базы социальной защиты и поддержки населения.

Ученые дают различные определения понятию «экономическая политика». Одни считают, что экономическая политика — это система мероприятий государства по регулированию всех секторов национального хозяйства [5]. В других случаях экономическая политика государства трактуется как целенаправленная система мероприятий в области общественного производства, распределения, обмена и потребления благ [35].

Современный экономический словарь дает более расширенное толкование: экономическая политика — проводимая государством, правительством генеральная линия действий, система мер в области управления экономикой, придания определенной направленности экономическим процессам в соответствии с целями, задачами, интересами страны [20].

В словаре Всероссийского центра уровня жизни (ВЦУЖ) экономическая политика рассматривается как система мер в области управления экономикой, придания определенной направленности экономическим процессам в соответствии с целями, задачами, интересами страны [27].

Вместе с тем обращается внимание на то, что экономическая политика призвана отражать интересы общества, всех его социальных групп и направлена на укрепление национальной экономики.

Таким образом, *экономическая политика* — это совокупность научных положений, целей и задач, принципов, решений и действий государства, направленных на обеспечение оптимального функционирования механизма конкурентного рынка (рыночного механизма)

с наибольшей экономической эффективностью. Она — составная часть общей политики государства.

*Государственная экономическая политика* становится необходимым элементом рыночной системы. Рынок является не административным, а экономическим способом принуждения к труду. Продукт труда, предназначенный не для потребления, а для обмена, называется товаром и призван удовлетворять определенную человеческую потребность. Полезность вещи делает ее потребительной стоимостью. По критерию специфики принимаемой формы потребительная стоимость выступает в форме вещи или в форме услуги, которая является полезным эффектом трудовой деятельности. Эта трансформация происходит в экономике рынка.

Рыночная экономика основана на принципах свободного предпринимательства, многообразия форм собственности на средства производства, рыночного ценообразования, договорных отношений между хозяйствующими субъектами, ограниченного вмешательства государства в хозяйственную деятельность, обеспечения права граждан на доход от собственной деятельности.

Она выступает системой организации национальной экономики и основана на товарно-денежных отношениях, множественности форм собственности, свободной конкуренции производителей и граждан, являющихся собственниками своей рабочей силы [17]. В ее рамках функционируют следующие основные рынки:

- товаров и услуг;
- труда;
- финансовых ресурсов;
- землепользования.

Основными направлениями экономической политики являются:

- обеспечение стратегического прорыва в области науки и технологии;
- осуществление глубоких структурных преобразований производства в целях упрочения экономической независимости государства и роста богатства граждан, в том числе продовольственной безопасности (максимально допустимый для государства завоз продовольствия извне; для России — это 27 %);
- осуществление крупных инвестиционных проектов с длительными сроками окупаемости, высокой степенью риска и неопределенностью в отношении будущей нормы прибыли.

Кроме того, в функциональные обязанности государства входят:

- решение региональных проблем, возникающих под влиянием нерыночных факторов (неблагоприятных демографических, национальных, этнических и подобных проблем);
- внешнеторговая политика, направленная на защиту внутреннего рынка и экономическую независимость государства;
- контроль над миграцией капитала и рабочей силы;

- воздействие на валютные курсы и обеспечение внутреннего денежного обращения.

Это, в общих чертах, максимально допустимые пределы государственного вмешательства в рыночную экономику, позволяющие решить основные экономические проблемы современного общества.

Если государство осуществляет более глубокое вмешательство в рыночную экономику, то какими бы благими намерениями оно ни руководствовалось, происходят глубинные деформации рыночных процессов, падает эффективность производства. Но если государство не делает этого своей экономической политикой, то наблюдается развал всей экономики, обнищание основной массы населения, страна впадает в экономическую зависимость и т. д.

Что должно делать государство в результате экономической политики:

- не разрывать связей внутрирыночного механизма (директивное планирование, натуральное распределение производственных ресурсов, административный контроль над ценами и т.п.);

- не допускать бесконтрольного инфляционного роста;

- не допускать административного вмешательства в самоорганизующуюся конкурентную систему рынка; влиять на нее экономическими методами;

- аккуратно пользоваться экономическими регуляторами, не заменяя и не ослабляя рыночные стимулы (налоговая политика, например);

- не должно политизировать экономику.

Государство осуществляет регулирование экономики через:

- правовые регуляторы;

- административные (основные) регуляторы (рис. 1).

Верхняя и нижняя границы государственного вмешательства в рыночную экономику, т.е. границы государственной интервенции, определяются многими причинами. Одной из них, чаще определяющей, бывают политические и идеологические ценности. Более консервативные экономисты и политики обычно отстаивают точку зрения, согласно которой далеко идущие стремления к уравнительности таят опасность подрыва экономики.

Есть две основные формы вмешательства государства в рыночную экономику: прямое и косвенное.

**Прямое вмешательство** государства в экономику определяется созданием государственного сектора экономики. Этот сектор основан на государственной собственности с государственными капиталовложениями, инвестициями и т. п.

В экономической системе в целом взаимодействуют три самостоятельные подсистемы хозяйствования: государство как подсистема хозяйствования; рынок как самостоятельная подсистема и натуральное хозяйство как подсистема хозяйствования.



Рис. 1. Государственное регулирование экономики

В зависимости от того, какая подсистема имеет наибольший удельный вес, характеризуется и вся экономическая система. Если преобладает рынок, то и система — рыночная, возникает рыночная экономика. Если преобладает государство, то и система административно-командная. Если преобладает натуральное хозяйство — такова и система в целом. Вместе с тем, вне зависимости от экономического и социального строя, государственная собственность в большинстве случаев функционирует с меньшей эффективностью, чем другие формы. Причина — в преобладании госсобственности в экономике страны (в России до недавнего времени 90 % основных производственных фондов находилось в госсобственности), которая ведет к возникновению *государственной монополии*. Речь идет не об устранении государственной собственности, а об отмене ее монопольного положения.

В последние 10—15 лет главным элементом экономической политики России стала трансформация общенародной государственной собственности (процесс разгосударствления собственности на средства производства, жилье, имущество, землю, природные ресурсы путем приватизации).

Прямое вмешательство государства характеризуется также принятием законов и нормативно-законодательных актов, регулирующих отношения элементов рыночной экономики и определяющих направление экономической и социальной политики.

**Косвенное вмешательство** направлено на стимулирование капиталовложений в целях равновесия между сбережениями и инвестициями; стремление к обеспеченности полной занятости; регулиро-

вание экспорта-импорта капитала, товаров и рабочей силы; воздействие на общий уровень цен и на отдельные товары; поддержание устойчивости экономического роста.

Косвенного вмешательства государство добивается своей *фискальной политикой* (политика в области налогообложения, государственного бюджета), являющейся стержневой частью финансовой и экономической политики государства; *кредитно-денежной политикой* (регулирование денежной массы в обращении и совершенствование кредитной сферы).

Цель косвенного регулирования рыночной экономики состоит в том, чтобы обеспечить защиту прав предпринимателей; защиту прав потребителей от монопольных цен, ложной рекламы и пр.; защиту конституционных прав человека; субсидирование здравоохранения, образования и т. д.

Одной из очень важных форм косвенного вмешательства в рыночные отношения является участие государства в соглашениях по регулированию социально-трудовых отношений, т. е. развитие системы партнерских отношений. Субъектами государственного регулирования экономики выступают федеральные, региональные и муниципальные органы власти. Не допуская административного вмешательства в конкурентную систему рынка, государство влияет на нее экономическими методами.

Особым направлением в государственном регулировании рыночной экономики является социальная защита и поддержка населения. Социальная защита — это защита конституционных прав граждан, действующая на принципах всеобщности и обязательности. В ней нуждается все население, включая предпринимателей, которым должна быть обеспечена неприкосновенность собственности, право свободного распоряжения доходами и возможность предпринимательства в любой сфере рыночной экономики.

Важное значение приобретает социальная поддержка слабых слоев населения, выступающих на рынке в качестве потребителей: престарелых, инвалидов, сирот, безработных и т. п.

В развитии рыночной экономики приобретают приоритетное значение следующие направления:

- гарантии минимума заработной платы, пенсий, пособий, стипендий, прожиточного минимума;
- обеспечение занятости, социально-экономическая поддержка безработных и их семей;
- индексация фиксированных доходов (зарплаты, социальных выплат и др.) с учетом инфляции и роста цен на товары и услуги.

От экономики, ресурсного обеспечения (а средства зарабатываются только в экономике) зависит уровень социальной защиты населения, который определяется социальной политикой государства. Под *социальной политикой в узком практическом смысле* обычно понимают совокупность (систему) конкретных мер и мероприятий,

направленных на жизнеобеспечение населения. В зависимости от того, от кого исходят эти меры, кто их главный инициатор (субъект), различают соответствующие виды социальной политики: государственная, региональная, корпоративная и т. д. Вместе с тем в широком смысле слова с научных позиций социальная политика — это не столько система мер и мероприятий, сколько система взаимоотношений и взаимодействий между социальными группами, социальными слоями общества, в центре которых человек, его благосостояние, социальная защита и социальное развитие, жизнеобеспечение и социальная безопасность населения в целом.

И если целью экономической политики является оптимальное функционирование механизма конкурентного рынка, то целью социальной политики — оптимальное функционирование и развитие социальных общностей, семей и индивидов.

Эффективная социальная политика возможна в условиях социального государства. Социальное государство — понятие, призванное подчеркнуть, что социальные проблемы входят в состав приоритетных.

Конституция определяет Российскую Федерацию как социальное государство, «политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. В Российской Федерации охраняется 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).

*Социальное государство* в Российской Федерации является управленческим механизмом, призванным регулировать всю совокупность социально-экономических отношений. Это регулирование происходит посредством системы социальной защиты с ее структурой социальных служб.

Социальная защита вовлечена в систему рынка и служит необходимой платой работодателей и бизнесменов за стабильность общества и возможность нормальной хозяйственной деятельности. При этом не только государство должно отвечать перед гражданином за уровень его жизнеобеспечения, но и гражданин, на основе гарантированной свободы и отношений собственности, обязан отвечать за свое благосостояние.

Взаимная ответственность социального государства и его граждан предполагает формирование социальной экономики, сочетающей общегосударственные интересы с интересами различных слоев и групп населения. Именно в этих целях создаются и приводятся в действие механизмы институционального регулирования условий хозяйственной деятельности — налогообложения, кредитования, инвестиций, антимонопольного законодательства, финансирования, соци-

альных программ, — обеспечивая тем самым высокий индекс социальной рыночной экономики.

Формирующаяся в рамках социального государства социальная экономика может быть охарактеризована как система хозяйствования, обеспечивающая достижение социально ориентированного экономического роста при одновременном экономически ориентированном социальном развитии [27].

Социальная экономика базируется на следующих основных принципах.

1. Единство социально ориентированной экономической политики и экономически ориентированной социальной политики. Сущность социально ориентированной экономической политики состоит в том, что при выборе стратегии и тактики развития экономики приоритет отдается решениям, которые в максимальной степени способствуют созданию новых рабочих мест с приемлемыми условиями труда и его оплаты, а также обеспечивают потребности населения в качественных товарах по приемлемым ценам.

Социальная ориентация экономической политики определяется нацеленностью на человека — работника и потребителя социальных услуг. В той же мере необходима экономическая ориентация социальной политики с тем, чтобы обеспечить полноценное удовлетворение потребностей населения в соответствующих услугах с минимальными затратами.

2. Разграничение и интеграция элементов социальной экономики на микро-, мезо- и макроуровни. На этих уровнях осуществляется регулирование норм налогообложения, процентных ставок банковского кредита, уровня оплаты труда, прожиточного минимума, занятости, инфляции и других экономических параметров.

Итак, социальная ориентация экономики выражается в первую очередь в подчинении производства потребителю, удовлетворении социальных потребностей населения и стимулировании этих потребностей.

Вместе с тем она предполагает необходимое перераспределение доходов между более или менее обеспеченными слоями населения, накопление в бюджетах разных уровней различных средств на оказание социальных услуг и предоставление социальных гарантий.

Социально ориентированная экономика — основа социальной политики. Чтобы смягчить неравенство между людьми, необходима социальная политика, направленная на устранение резкого различия между богатыми и бедными, динамичное развитие человеческого капитала.

Социальная политика в социальном государстве становится ориентиром и стимулом социального рыночного хозяйства, поскольку успешно осуществляемая экономическая политика — главное условие претворения социальной политики. И наоборот — успешно реализуемая научно обоснованная социальная политика включает дей-

ственные социальные механизмы в реализацию экономической политики.

Таким образом, социально ориентированная экономика обеспечивает материальную основу социальной работы, а уровень ее развития оказывает решающее влияние на степень социальной защищенности граждан и их материальное благосостояние.

Основной целью и ключевым вопросом государственной политики на современном этапе является существенное повышение качества жизни граждан России.

В настоящее время государством приняты приоритетные национальные проекты в таких областях, как здравоохранение, образование, жилье.

### 3.2. Экономические основы системы социальной защиты населения

Составной частью социально-экономической политики государства является система социальной защиты населения, воплощенная в его социальных программах и практике, регулирующая отношения в обществе в интересах и через интересы основных социальных групп.

В более узком смысле социальная защита представляет собой комплекс конкретных мероприятий экономического, правового и организационного характера для поддержки наиболее уязвимых слоев населения [7].

Комиссия социального развития ООН разработала представление социальной защиты на модельном уровне. По ее определению социальная защита — это комплекс стратегий и программ государственного и частного секторов, осуществляемых обществом в связи с различными непредвиденными обстоятельствами в целях компенсации отсутствия или существенного сокращения доходов от трудовой деятельности, оказания помощи семьям с детьми, а также обеспечения людей медицинским обслуживанием и жильем.

Бедность свойственна любой экономической системе во все времена. Объективной предпосылкой появления в обществе социально слабых индивидов, групп и слоев населения является, прежде всего, биологическая природа человека и наличие у него потребностей, которые он должен удовлетворять.

Потребности населения — сложная категория, являющаяся объектом исследования многих наук, каждая из которых определяет сущность потребностей в соответствии с направленностью своих исследований. Большинство ученых усматривают в категории «потребность» выражение сложного процесса взаимодействия человека и объективных условий материальной жизни.

В первую очередь следует выделить физические и материальные потребности. Эти потребности «рождаются» вместе с человеком и сопровождают его до смерти. Чаще они называются первичными, или витальными, и характеризуют потребность в пище, воде, сне, одежде, продолжении рода, защите от внешних воздействий (холода, жары, влаги), а также потребность в экономии сил.

Удовлетворение первичных потребностей позволяет перейти на другой, социальный, уровень, имеющий свою собственную иерархию, включающую коммуникативные, информационные и другие потребности. По утверждению А. Маслоу, истинно человеческие потребности в творчестве и самоактуализации возникают лишь после удовлетворения потребностей биологического и социального характера.

Изначально потребности, стремление к их удовлетворению определяли жизнь человека, его ценностные ориентации. Если человек был здоров, он мог сам удовлетворить потребности свои и своей семьи. А если он был нездоров, слаб физически и духовно, удовлетворение своих потребностей он перекладывал на семью, род, общину. И он сам, и его семья становились «социально слабыми», требующими помощи со стороны.

Кроме нездоровья, несчастных случаев группа социально слабых пополняется жертвами экологических, стихийных бедствий (землетрясения, ураганы, наводнения и пр.), национальных, или этнических, конфликтов, войн. Рыночная экономика добавляет к этому экономические кризисы, безработицу, неблагоприятные демографические изменения, экономическое и социальное расслоение населения и т. д.

В зависимости от объема произведенного продукта и накопленного в государстве богатства, производственного потенциала страны, способов распределения национального дохода разные страны имеют различные показатели расслоения в уровне доходов и различные когорты «социально слабых».

Существуют три основные причины заинтересованности государства в поддержке «социально слабых»:

1) государство, провозгласившее себя цивилизованным, руководствуется идеей гуманизма и, согласно ВДПЧ, обязано «обеспечить населению достойный уровень жизни», исходя из своих экономических возможностей в данный период развития;

2) заинтересованность государства в расширенном воспроизводстве квалифицированной рабочей силы, ибо рабочая сила относится к воспроизводимым ресурсам экономики, т. е. необходимым средствам обеспечения производства, которые могут быть воспроизведены;

3) социально-экономическая поддержка «слабых» групп населения направлена на снижение социального напряжения в обществе за счет нивелирования их экономического и социального статуса.

Именно эти социальные, экономические и политические причины подвигают государство на создание *системы социальной защиты*.

Капитализм, пройдя длительный исторический путь развития, во многом изменил свой первоначальный облик, придя на смену феодально-крепостническому строю, и научился умело сочетать экономику рынка и социальную защиту населения.

Причинами активизации этого процесса к концу XIX в. стали, во-первых, бурное развитие научно-технического прогресса, развитие промышленности и урбанизация. К началу XX в. мировое производство выросло в 20, а промышленное — в 50 раз, причем 4/5 этого прироста пришлось на 60—80-е гг. Этот процесс сопровождался ростом численности пролетариата и социал-демократического движения.

Кроме того, свое влияние оказала Октябрьская революция в России в 1917 г., когда русские помещики и капиталисты потеряли и власть, и капиталы. Исследовав обширный исторический материал по причинам революционного отклонения в поведении людей, П. А. Сорокин в работе «Социология революции» пришел к выводу, что «непосредственной предпосылкой всякой революции всегда было увеличение подавленных базовых инстинктов большинства населения, а также невозможность даже минимального их удовлетворения» [26]. Цивилизованные экономически развитые государства стали приспособлять рыночную экономику к определенному уровню удовлетворения витальных и социальных потребностей.

Встраивая в рыночный механизм элементы его социального регулирования, общества цивилизованных государств прошли несколько этапов.

Первый этап — классического либерализма, характеризующийся в экономике господством свободной конкуренции. Основной целью производства было получение максимальной прибыли, а человек рассматривался как «экономический человек», «человек для экономики». В экономике свободного рынка государство не играло никакой роли в распределении ресурсов, все решения принимались рыночными субъектами самостоятельно, на свой страх и риск. В период расцвета предпринимательства в обществе активно поддерживался лозунг «Не мешайте действовать». Предоставлялся полный простор частной инициативе, экономическая деятельность освобождалась из-под опеки государства, которое было нужно лишь для обеспечения условий свободного предпринимательства и торговли. Провозглашалось «равенство возможностей» агентов товарно-капиталистического производства.

Эту тенденцию ясно выразил, например, экономист Людвиг фон Мизес, считавший, что в «экономике бесперебойного кругооборота» центральную роль играет рынок, на котором каждый человек, преследуя собственные цели, в то же время действует в интересах всех.

Потребитель обладает суверенной властью; спрос, который он предъявляет на рынке, вынуждает предпринимателя считаться с его желаниями. Происходит якобы автоматическое, за счет механизма свободной конкуренции, справедливое рыночное распределение и обеспечивается полная занятость населения. Государство не вмешивается ни в экономику рынка, ни в социальную защиту тех, кто объективно не может себя обеспечивать (больные, дети-сироты, инвалиды и другие). Социальная защита ассоциируется с благотворительностью.

Либерализм отстаивал идею общественного устройства, при котором регулирование социально-экономических отношений осуществлялось бы спонтанно, через безличный механизм «свободного рынка». К функциям государства относились охрана собственности граждан, установление общих рамок свободной конкуренции между отдельными производителями.

С вступлением в XX в. возникла концепция «неолиберализма». Неолибералы считали, что свободная экономическая политика должна регулироваться либеральными нормами персональной и общественной ответственности в традиционных религиозных понятиях благотворительности. В это время появился термин «индивидуальное» (не социальное) обеспечение в виде индивидуальных пособий, минимальных и нерегулярных. Еще сильны были взгляды XIX в., когда бедность, пауперизм понимались как ситуация, когда человек, не имеющий доходов и родственников, друзей, способных его поддержать, должен обращаться в частные или общественные благотворительные общества, агентства.

Вторым этапом можно считать период, когда к 30-м гг. XX в. прогрессивные деятели стали осознавать, что во имя интересов развития общества в целом необходимо ввести некоторые ограничения на личные свободы и отказаться от политики капитализма свободной конкуренции. Толчком послужил системный экономический кризис 30-х гг., которым были охвачены почти все экономически развитые страны.

Д. М. Кейнс в своей работе «Общая теория занятости, процента и денег» (1936 г.) показал, что для удовлетворения современных культурных и экономических потребностей общества необходимы правительственные меры. Отвергнув саморегулирование рыночной экономики, Д. М. Кейнс выдвинул стратегию государственного вмешательства в целях стимулирования спроса и предложения, а также политику дефицитного финансирования для обеспечения полной занятости. Работы Д. М. Кейнса имели большое влияние на общественное мнение. Осознанию обществом целесообразности государственного вмешательства в рыночную экономику способствовал также рост влияния левых партий и пример СССР.

Кейнсианская политика ставила своей целью контроль и регулирование общего спроса с тем, чтобы он соответствовал общему пред-

ложению при обеспечении полной или высокой занятости населения. Модель Д. М. Кейнса — это стимулирование совокупного «эффективного» спроса путем «побуждения» к инвестированию частного капитала, а также через государственное финансирование общественных работ и некоторое перераспределение через бюджет национального дохода в пользу неимущих.

Этот этап развития экономических теорий (так называемый кейнсианский) характеризуется признанием того, что государство может и должно вмешиваться в перераспределение доходов граждан в целях социальной защиты неимущих. В результате государство стало брать на себя ответственность за оказание социальной помощи неимущим, правда, это носило бюрократический характер.

Третий этап развития рыночных отношений приходится на послевоенный период, когда победила концепция «социального рыночного хозяйства», включающего сильную социальную защиту и сильную социальную политику. В это время формируется современный тип социального государства. К его основателям причисляют первого канцлера Федеративной Республики Германия К. Аденауэра и экономиста, государственного деятеля Л. Эрхарда.

В основном законе, принятом 23 мая 1949 г., в статье 20 (п. 1) зафиксировано, что ФРГ является демократическим и социальным федеративным государством. Л. Эрхард признан одним из основных теоретиков и практиков в разработке социально ориентированной рыночной экономики, сущность которой, по его мнению, только тогда можно считать достигнутой, когда соответственно с растущей производительностью одновременно понижаются цены, обеспечивая, таким образом, подлинное повышение реальной заработной платы [10].

Концепция предусматривала развитие системы страхования, субсидирование бедных, гарантии трудового права, социальный характер жилищной политики, предоставление реальной возможности получения образования и медицинской помощи.

В отличие от кейнсианской модели социальная защита в социальном рыночном хозяйстве реализуется не государственно-бюрократическими методами, а через политику, направленную на создание условий, позволяющих человеку самому заработать себе на жизнь и, более того, формирующую предпосылки для роста числа собственников.

Таким образом, социальная защита и социальная работа как профессиональная деятельность по гармонизации социальных отношений в обществе, вышедшая на государственный уровень в начале 30-х гг. XX в., в конце 50-х гг. получила крепкую экономическую базу в результате осуществления социально-экономической политики в государствах с развитыми рыночными отношениями. О степени развитости социального государства позволяют судить следующие параметры и характеристики:

- налоговое (бюджет и внебюджетные деньги), социальное страхование;

- установленная, контролируемая и гарантированная государством система обеспечения, поддержки престарелых, нетрудоспособных за счет государственного страхового фонда, а также коллективных и частных страховых фондов;

- сфера услуг в зависимости от степени развитости социальных служб (так как социальная сфера является одной из самых человекоемких отраслей народного хозяйства: например, доля занятых в данной сфере людей в Швеции составляет 35 %, в Нидерландах — 28 %, США — 26 %, Франции и Великобритании — по 25 %, ФРГ — 21 %);

- правовое государство с развитым социальным законодательством.

Социальное государство может существовать лишь при наличии развитого гражданского общества.

По терминологии Доклада Комитета ООН в организации социальной защиты населения действуют два преобладающих принципа: социальное вспомоществование и социальное страхование.

*Социальное вспомоществование* подразумевает формирование государством определенных ресурсов и передачу их тем группам населения, которые имеют основание на это в силу своей обездоленности (низкий уровень доходов или их отсутствие, а также ограниченный доступ к социальным благам).

*Социальное страхование* представляет собой объединение ресурсов граждан ввиду опасения наступления рисков и предоставление их гражданам на основании сделанных ими взносов в целях защиты от проявлений рисков либо смягчения их негативных последствий.

Таким образом, отдельные лица или семьи защищают себя от риска путем объединения своих ресурсов с ресурсами других, подверженных аналогичному риску, лиц.

*Социальная защита* — динамичный инструмент социально-экономической политики государства. Социальными элементами социальной защиты в Российской Федерации наряду со страхованием выступают *социальное обеспечение* и *социальное обслуживание*.

Основным субъектом социальной защиты населения является государство. Оно разрабатывает и осуществляет социальную политику в области социальной защиты с учетом региональных факторов. Государство обеспечивает минимальный уровень социальных гарантий, поддерживает оптимальное соотношение между доходами активной части населения и нетрудоспособных граждан, минимальными размерами оплаты труда, пенсий, стипендий, пособий и величиной прожиточного минимума, создает условия для укрепления здоровья населения, роста его образованности и культуры, решения его жилищных проблем и т. д.

Государство влияет на функционирование системы социальной защиты населения, утверждая государственный бюджет, а также бюджет других, находящихся в государственной собственности, источников финансирования (внебюджетные фонды).

Путем корректировки доходных или расходных статей проектов бюджета законодательные органы создают основу финансового обеспечения проектов социальной защиты, устанавливают заработную плату занятых на бюджетных предприятиях и в организациях, а также размеры социальных пособий, пенсий и т. д.

Государство обеспечивает правовую основу социальной защиты, формирует и организует работу общественных фондов, использует их возможности для помощи социально незащищенным слоям населения. Органы законодательной власти конкретизируют порядок социальных выплат, подготавливают нормативные документы, регулирующие деятельность структур, аккумулирующих и использующих средства, предназначенные для социальной защиты граждан.

Государственное перераспределение доходов осуществляется через бюджетное государственное регулирование. В соответствии с приоритетами социальной политики и действующими социальными программами государство предоставляет социальные выплаты в форме денежных и натуральных трансфертов и услуг.

Социальные выплаты и услуги дифференцированы по источникам формирования и способам финансирования, условиям предоставления. Денежные социальные выплаты связаны с компенсацией потери (уменьшения) дохода в результате полной или частичной потери трудоспособности, рождения детей, потери кормильца или работы и т. д. Денежные социальные выплаты дополняются полностью или частично бесплатными услугами здравоохранения, образования, жилищного и транспортного секторов.

Все социальные трансферты могут носить единовременный характер или выплачиваются периодически в течение установленного времени. Размер социальных выплат зависит от законодательно установленного минимума душевого дохода или заработной платы. Все социальные выплаты оформляются в систему социального страхования и социального обеспечения, дополненную государственной поддержкой.

Таким образом, материальная база социальной защиты создается за счет государственного перераспределения доходов.

Материальное основание государственного регулирования зависит от объема национального производства и той его доли, которая перераспределяется централизованно, через государственный бюджет.

Итак, уровень развития социально ориентированной рыночной экономики оказывает существенное влияние на формирование материальной основы социальной защиты населения и системы социальной работы.

### 3.3. Система государственных экономических гарантий и льгот как элемент социальной защиты населения

В обществе рыночных отношений функцию социальной защиты населения берет на себя государство как главный субъект социальной политики и социальной работы.

Основные социальные гарантии закреплены в Конституции Российской Федерации и находят свое подтверждение в социальной политике. Они определены в ст. 7 Конституции РФ.

Понятие «гарантия» (франц. — обеспечение) — обязательство, при невыполнении или ненадлежащем исполнении которого гарант несет ответственность в установленном законом порядке. В качестве государственных социальных гарантий выступают наиболее значимые права человека. Механизм гарантирования предусматривает специализированные юридические нормы, определяющие порядок действия гарантий; организационные структуры, управляющие системой ее реализации, финансово-экономические рычаги и источники обеспечения.

Таким образом, *социальные гарантии* — это материальные, политические, организационные и юридические условия и средства, обеспечивающие гражданам возможность пользоваться предоставленными им законами государства, гражданскими правами и свободами.

*Минимальные гарантии* — это гарантии, обеспечивающие удовлетворение жизненно важных потребностей человека на минимальном уровне. Основой государственных социальных гарантий являются минимальные социальные стандарты. *Государственные минимальные социальные стандарты* — это единые минимальные социальные нормативы и нормы, отражающие важнейшие потребности человека в материальных благах и услугах, гарантирующие соответствующий уровень их потребления и предназначенные для определения обязательного минимума бюджетных расходов на указанные цели.

Государственные минимальные стандарты направлены на решение задач:

- совершенствование механизма реализации конституционных прав, гарантированных гражданам;
- удовлетворение важнейших потребностей человека;
- сохранение единого социального пространства страны на основе выравнивания условий доступности потребления материальных благ и услуг в различных регионах России;
- повышение обоснованности формирования бюджетов, прежде всего, на уровне субъектов РФ и местного самоуправления;

- концентрация финансовых ресурсов на приоритетных направлениях финансовой политики государства.

Итак, минимальные социальные стандарты — это установленные нормативы и нормы, обеспечивающие определенный уровень удовлетворения важнейших потребностей населения. Минимальные социальные стандарты, имеющие приоритетное значение, устанавливаются в законодательном порядке.

Минимальные социальные стандарты находят выражение в системе минимально допустимых показателей, удовлетворяющих основные потребности населения в сферах:

- труда (оплата и условия труда);
- пенсионного обеспечения;
- социального обслуживания;
- обеспеченности жильем;
- медицинского обслуживания;
- образовательных услуг;
- культуры;
- окружающей среды.

Минимальные социальные стандарты разрабатываются на федеральном и региональном уровнях. В субъектах Российской Федерации минимальные социальные стандарты могут корректироваться только в сторону увеличения.

Минимальные стандарты охватывают все отрасли социальной сферы. Они рекомендованы для использования в работе по финансированию развития социальной сферы бюджетными средствами органами исполнительной власти на всех уровнях управления.

Таким образом, система социальной защиты должна распространяться на все категории населения через систему социальных гарантий как механизм долговременного действия, предусмотренных законом обязательства государства, направленных на реализацию конституционных прав граждан.

Минимальные социальные стандарты — это установленные законодательством РФ нормы и нормативы, которые закрепляют минимальный уровень социальной защиты, ниже которого опускаться нельзя.

Гарантированный минимум — это уровень потребления, утвержденный в соответствии с финансовыми возможностями гаранта (государство, региональные органы власти, предприятие и т.д.), обеспечивающий удовлетворение минимально необходимых потребностей человека.

К гарантированному минимуму относятся:

- минимальная заработная плата;
- минимальная пенсия (стипендия);
- минимально гарантированный доход;
- гарантированное предоставление медицинских услуг в рамках медицинского страхования и т.д.

Минимальные пределы государственных гарантий подтверждаются законодательными актами, в том числе гражданским, трудовым, семейным, жилищным Кодексами, законами «О здравоохранении», «Об образовании», «О культуре», «О занятости населения в РФ» и др.

Одной из важных социальных гарантий со стороны государства выступает минимальная заработная плата.

*Минимальная заработная плата* — это законодательно установленный уровень оплаты труда, ниже которого работодатель не имеет права устанавливать ставки и оклады заработной платы. Она представляет собой низшую границу стоимости неквалифицированной рабочей силы.

Минимальный размер оплаты труда имеет гарантированный характер. Он выражается в том, что работающие вправе претендовать на определенный месячный уровень вознаграждения за труд. Этот уровень не снижается, если норма рабочего времени и нормы труда не выполнены не по вине работника. В минимальный размер оплаты труда не включаются доплаты и надбавки, а также премии и другие поощрительные выплаты. Последние должны начисляться на заработную плату, которая не может быть ниже установленного государством минимального уровня. Неспособность предприятия выплачивать минимальную заработную плату всем своим работникам является одним из признаков банкротства.

Величина минимальной заработной платы обычно определяется посредством исчисления прожиточного минимума, который рассчитывают по нормативам удовлетворения минимальных потребностей в товарах и услугах с учетом уровня цен, и должна соответствовать ему. Если такого соответствия нет, то это свидетельствует об отставании экономического развития страны или несовершенстве существующей системы распределения, так как минимальная заработная плата — одна из важнейших гарантий государства.

Сокращение разрыва между прожиточным минимумом и размером минимальной оплаты труда должно происходить поэтапно по мере стабилизации экономики.

Повышение минимального размера оплаты труда положительно влияет на рост средней заработной платы и приводит к увеличению его тарифной части, а также к увеличению налоговых поступлений и платежей в государственные внебюджетные фонды.

Соответствие минимальной заработной платы потребительскому бюджету возможно лишь при стабильной экономической ситуации и определенном уровне производства.

Трудовой кодекс РФ от 30 декабря 2001 г. впервые в Российском законодательстве установил, что минимальный размер оплаты труда (МРОТ) не может быть ниже прожиточного минимума трудоспособного человека. Конечно, для полной реализации этого положения потребуется время, поэтому в ст. 422 Трудового кодекса говорится об

отдельном федеральном законе, который должен установить сроки, в течение которых МРОТ достигнет величины прожиточного минимума.

Трудовой кодекс установил ответственность работодателя за задержку заработной платы. Помимо уголовной и административной введена материальная ответственность: за каждый день задержки должны начисляться пени в пользу работника. Работник имеет право приостановить работу до выплаты задержанной суммы на пятнадцатый день задержки зарплаты, письменно известив об этом работодателя.

В трудовом кодексе сохранены разумные гарантии, предоставляемые работающим женщинам; в нем устранены положения, которые делали женщин менее конкурентоспособными на рынке труда. По-прежнему запрещено привлечение к ночной работе, сверхурочным, работе в выходные дни, направление в служебные командировки беременных женщин. Женщинам, имеющим детей в возрасте до 3 лет, предоставлено право самим решать вопрос относительно командировок. Они могут быть направлены, например, в служебные командировки, но только с их письменного согласия, при наличии медицинского заключения, что это не вредит их здоровью. Отпуск по уходу за ребенком до 3 лет теперь может взять любой член семьи, не только мать.

В полном объеме сохранены гарантии для лиц, совмещающих работу с обучением (отпуска для сдачи экзаменов, оплата проезда раз в год до места учебы и обратно и др.), при условии, что образование данного уровня получается впервые и в учебном заведении, имеющем государственную аккредитацию.

Однако следует отметить, что минимальные социальные гарантии в области оплаты труда не будут действительны, пока не будет восстановлена экономическая функция заработной платы. Это очень важно и в плане социальной защиты, поскольку заработная плата — категория не только экономическая, но и нравственная, призванная обеспечивать человеку определенный социальный статус.

Неотъемлемой государственной гарантией является минимальная пенсия.

*Минимальная пенсия* — это законодательно установленная минимальная величина пенсии по старости, по инвалидности, по случаю потери кормильца, за выслугу лет. Для различных категорий получателей социальной пенсии установлен ее фиксированный размер. Минимальная пенсия при общем трудовом стаже, равном для назначения полной пенсии, устанавливается не ниже минимального размера оплаты труда. Она повышается на 1 % за каждый полный год общего трудового стажа сверх требуемого для назначения пенсии по старости, но не более чем на 20 %.

Одним из важных аспектов минимальных социальных гарантий являются *гарантии защиты от безработицы*. В решении этой про-

блемы есть две стороны: создание экономических условий для максимальной занятости и самозанятости населения, с одной стороны, и государственная поддержка — с другой.

С 1 января 2005 г. в соответствии с так называемым «Законом о монетизации» (№ 122-ФЗ от 22 августа 2004 г.) несколько изменился порядок предоставления социальных гарантий и компенсаций по безработице. На основе главы VI (ст. 27, 28) Федерального закона РФ в редакции от 28 августа 2004 г. «О занятости населения в Российской Федерации» государство гарантирует безработным:

1) выплату пособия по безработице, в том числе в период временной нетрудоспособности безработного; выплату стипендии в период профессиональной подготовки, повышения квалификации, переподготовки по направлению органов службы занятости, в том числе в период временной нетрудоспособности; возможность участия в оплачиваемых общественных работах;

2) время, в течение которого гражданин в установленном законом порядке получает пособие по безработице, стипендию, принимает участие в оплачиваемых общественных работах, время, необходимое для переезда по направлению органов службы занятости в другую местность для трудоустройства, а также период временной нетрудоспособности, отпуска по беременности и родам, призыва на военные сборы, привлечения к мероприятиям, связанным с подготовкой к военной службе (альтернативной гражданской службе), исполнения государственных обязанностей.

Размеры минимальной и максимальной величин пособий ежегодно определяются Правительством РФ. Размер пособия по безработице устанавливается (за некоторым исключением) в процентном отношении к среднему заработку, исчисленному за последние три месяца по последнему месту работы.

Государство, как определено Законом о занятости, проводит политику содействия реализации прав граждан на полную, продуктивную и свободно избранную занятость. Безработным гражданам в соответствии с законодательством гарантируются:

а) социальная поддержка;

б) осуществление мер активной политики занятости населения, включая бесплатное получение услуг по профессиональной ориентации и психологической поддержке, профессиональной подготовке, переподготовке и повышению квалификации по направлению органов службы занятости.

Государство также обеспечивает дополнительные гарантии занятости для отдельных категорий населения. Квота для приема на работу инвалидов устанавливается в соответствии с Федеральным законом от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации».

В целях выработки согласованных решений по определению и осуществлению политики занятости населения на федеральном, тер-

риториальных уровнях в рамках социального партнерства создаются координационные комитеты содействия занятости населения из представителей объединений профессиональных союзов, иных представительных органов работников, работодателей, органов службы занятости и других заинтересованных государственных органов, общественных объединений, представляющих интересы граждан.

С 1993 г. в России внедряется *система обязательного медицинского страхования* на основе медицинского полиса. На основе этого финансового документа построена система обязательного медицинского страхования (ОМС). Базовая программа ОМС принята постановлением Правительства РФ 23 января 1992 г. № 4. Территориям РФ предоставлено право корректировать этот документ лишь в сторону улучшения.

Согласно Конституции РФ (ст. 43), каждому гражданину РФ «гарантируются общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях». Каждый вправе на конкурсной основе бесплатно получить высшее образование в государственном или муниципальном образовательном учреждении и на предприятии.

Действуют *гарантии социальной поддержки* детей-сирот, выпускников интернатных учреждений и детских домов, детей из семей «группы риска» в период получения ими образования.

В Конституции РФ (ст. 40) отмечается, что малоимущим, иным, указанным в законе, гражданам, нуждающимся в жилье, оно предоставляется бесплатно или за доступную плату из государственных, муниципальных и других жилищных фондов в соответствии с установленным законом нормами.

Государство устанавливает *минимальные стандарты обеспеченности жильем и стандарты качества жилья*. Государство предоставляет жилье определенным категориям населения: малоимущим, инвалидам, выпускникам детских домов и интернатов и т. д. При этом размеры платы за жилье (социально-бытовые услуги, электроэнергия, телефон и др.) для этих категорий граждан снижаются. Существует определенная система субсидий, квартирных сертификатов (для военнослужащих и других) для приобретения жилья, различные налоговые льготы и т. д.

Определены задачи реформирования жилищного хозяйства на перспективу до 2010 г. в «Основных направлениях социально-экономической политики Правительства Российской Федерации на долгосрочную перспективу», одобренных Правительством РФ в июне 2000 г.

С 1 января 2005 г. вступил в действие новый Жилищный кодекс Российской Федерации, в котором (ст. 160) определено, что:

• отдельным категориям граждан в порядке и на условиях, которые установлены федеральными законами, законами субъектов РФ

и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, могут предоставляться компенсации расходов на оплату жилых помещений и коммунальных услуг за счет средств соответствующих бюджетов;

- компенсации расходов на оплату жилых помещений и коммунальных услуг включаются в совокупный доход семьи при расчете субсидий, предоставляемых гражданам в соответствии с законодательством.

Для семей со среднедушевым доходом ниже установленного прожиточного минимума максимально допустимая доля расходов уменьшается в соответствии с поправочным коэффициентом, равным отношению среднедушевого дохода семьи к прожиточному минимуму (ст. 159). Размеры региональных стандартов нормативной площади жилого помещения, используемой для расчета субсидий, стоимости жилищно-коммунальных услуг и максимально допустимой доли расходов граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи устанавливаются субъектом РФ.

Государством определены *социальные гарантии в сфере социального обслуживания* населения, в том числе: социальный уход; социальная реабилитация; социальный приют.

Отдельные виды социальных услуг (например, социальный приют для детей без попечения родителей или людей, не имеющих крова, и др.) не могут осуществляться за счет оплаты самими потребителями. Особенности экономического устройства сферы социального обслуживания определены законодательством РФ.

Как правило, в государственных учреждениях социальное обслуживание осуществляется бесплатно или за плату, лишь частично возмещающую расходы. Общим принципом является предоставление государством услуг для лиц с низкими доходами, детей-сирот, детей-инвалидов и бездомных.

Участие государства включает выполнение следующих трех функций:

- 1) предоставление необходимых услуг;
- 2) финансирование;
- 3) регулирование, в том числе и деятельности частных производителей социальных услуг.

Таким образом, государство создает определенную систему государственных социальных гарантий, направленных на социальную защиту социально уязвимых категорий населения.

С системой государственных социальных гарантий тесно взаимосвязана система социальных льгот.

*Льготы* — это постоянное или временное предоставление гражданам определенных материальных выгод в денежной или натуральной форме. Система льгот — это преимущества, дополнительные права, предоставляемые определенным категориям граждан или отдельным организациям, регионам и т. п. Льготы устанавливаются на

федеральном или на местном уровнях. Источником льгот является федеральный государственный бюджет, бюджеты субъектов РФ и органов местного самоуправления.

К числу льгот, учитываемых при проведении выборочного обследования бюджетов домашних хозяйств, относятся все виды натуральной помощи, предоставляемой домашним хозяйствам как работодателем, так и из бюджетов всех уровней. Оценка стоимости полученных льгот производится со слов опрошенных членов домашних хозяйств.

Льготы взаимосвязаны с дотациями. *Дотация* — это денежные средства, предоставляемые гражданам на безвозмездной основе для покрытия текущих расходов.

К льготам и дотациям на питание относится как выплата наличными деньгами или продуктовыми наборами, так и возможность предоставления продуктов питания по более низким ценам.

К льготам на оплату транспортных расходов относятся: пользование льготным проездом на всех видах транспорта, в том числе служебным автомобилем (такси для инвалидов) и т. д.

К льготам на оплату жилья и коммунальных услуг относятся предоставляемые гражданам в соответствии с действующим законодательством скидки по оплате, субсидии и др.

Предоставление федеральных льгот было осложнено, прежде всего, причинами финансового характера, а также из-за неотработанности механизмов их реализации. Особенно остро встали вопросы, связанные с реализацией Федерального закона от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ «О ветеранах» и, в частности, предоставления ветеранам льгот по проезду на транспорте, медицинскому обслуживанию, лекарственному обеспечению, оплате жилья и коммунальных услуг, установке и оплате телефонов, выдаче кредитов и т. д.

В связи с этим возникла необходимость решения довольно сложной и актуальной задачи инвентаризации действующих федеральных гарантий, льгот и компенсаций, выявления устаревших норм с учетом развития законодательства и изменения социально-экономической ситуации.

Именно этим было обусловлено принятие Федерального закона от 24 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов». В соответствии с этим Законом в Российской Федерации с 1 января 2005 г. вступили в силу новые нормативные акты, согласно которым были внесены изменения в действующую систему социальных льгот, предоставляемых отдельным категориям граждан нашей страны. Понятие «льгота» заменилось словами «меры социальной поддержки». Эти изменения коснулись значительной части населения Российской Федерации (только в Московской области более 2 млн человек, а в Москве около 3 млн). Все льготники были поделены на две категории: федеральные и региональные.

Федеральные льготники имеют право на меры социальной поддержки:

- в натуральном виде (оплата жилищно-коммунальных услуг, обеспечение бесплатной протезно-ортопедической помощью и техническими средствами реабилитации);

- в виде ежемесячной денежной выплаты (ЕДВ);

- в виде набора социальных услуг, включающего:

- а) бесплатную медицинскую помощь, в том числе предусматривающую обеспечение необходимыми лекарственными средствами по рецепту врача (фельдшера);

- б) предоставление при наличии медицинских показаний путевок на санаторно-курортное лечение;

- в) бесплатный проезд в пригородном железнодорожном транспорте, а также в междугородном транспорте к месту лечения и обратно.

В 2005 г. ежемесячная денежная выплата производилась за вычетом стоимости набора социальных услуг в размере 450 рублей. С 2006 г. предусмотрен отказ от получения социальных услуг как полностью, так и частично. В таких случаях ежемесячная денежная выплата увеличивается на соответствующую сумму.

Ежемесячная денежная выплата является новой социальной выплатой в системе денежных выплат гражданам с целью их социальной поддержки. Она носит компенсационный характер в целях возмещения натуральных льгот.

Таким образом, с 2005 г. Законом установлено право на ежемесячную денежную выплату отдельным категориям граждан, которые пользуются льготами и социальными гарантиями и которым предоставляются компенсации в соответствии с принципами разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления, а также принципами правового государства с социально ориентированной рыночной экономикой.

## ВОПРОСЫ И ЗАДАНИЯ

1. Раскройте сущность понятия «экономическая политика».
2. Каково вмешательство государства в экономику рынка?
3. Расскажите об экономической обусловленности создания государством системы социальной защиты населения.
4. Проанализируйте экономические предпосылки развития социальной работы.
5. Охарактеризуйте систему государственных экономических гарантий и льгот.
6. В чем состоят сущность и значение минимальных социальных стандартов?
7. Раскройте инновационную сущность Федерального закона от 24 августа 2004 г. № 122-ФЗ.

## Глава 4

### МАТЕРИАЛЬНОЕ БЛАГОСОСТОЯНИЕ НАСЕЛЕНИЯ. ПОКАЗАТЕЛИ И ДИНАМИКА

#### 4.1. Сущность, показатели и динамика материального благосостояния населения

Ориентиром для социально-экономической политики, а соответственно и для социальной работы, является определенная система измерителей, или индикаторов: нижние, пороговые, значения, переход за которые ведет к социальной напряженности, а в последующем — к угрозе экономической и общественной безопасности, и верхние, в том числе минимальные, с поэтапным выходом на рациональные социальные стандарты уровня и качества жизни граждан.

Социальные нормы и нормативы потребления материальных благ и платных услуг на рациональном уровне в Российской Федерации были разработаны более десятилетия назад.

Определив такие верхние и нижние ориентиры, индикаторы, или стандарты, уровня жизни, можно посредством системы генеральных или иных соглашений и коллективных договоров, законов и других нормативных актов, бюджетов и экономических рычагов достичь заданных результатов.

К этим социальным измерителям ученые Н. А. Волгин, Н. Н. Гриценко, Ф. И. Шарков относят:

- величину доходов (в том числе заработной платы, пенсий, стипендий, пособий), прожиточного минимума;
- индекс потребительских цен;
- задолженность по заработной плате;
- уровень безработицы;
- соотношение доходов наиболее и наименее обеспеченного населения и др.

Пороговым значением, фиксирующим возможность появления социальных конфликтов, как показывает мировой опыт, является недовольство 30 % населения своим жизненным уровнем. Сюда входит примерно 10 % тех, кто имеет доход ниже прожиточного минимума, и 20 % тех, у кого доход превышает на 40—50 % минимум; вместе они составляют группу социального недовольства. По среднемесячным доходам пороговые значения определяются по отношению

к прожиточному минимуму и не должны превышать 2,5, а пороговое значение размера пенсии — 1,5. В России эти пороги давно превышены. Так же определяется пороговое значение разрыва между доходами 10 % богатых и 10 % бедных, который не должен превышать соотношений от 8 : 1 до 10 : 1. В настоящее время в нашей стране этот разрыв превышен почти вдвое.

В конце XX в. ООН предложила оценивать рейтинг стран по *совокупному индексу развития человеческого потенциала (ИРЧП)*. Это интегральный показатель не только уровня жизни, но и экономики в целом, включающий три компонента:

- 1) уровень здоровья;
- 2) уровень образования;
- 3) уровень производства.

В нем учитываются:

- предполагаемая при рождении продолжительность жизни;
- уровень грамотности взрослого населения;
- средний коэффициент приема в учебные заведения;
- доход ВВП на душу населения (по паритету покупательной способности в тыс. долларов).

Следует отметить, что совокупные доходы общества в целом и каждого из его членов справедливо оцениваются как показатели экономического благосостояния. Что же представляет собой экономическое, или материальное, благосостояние? Рассмотрим сущность и значение благосостояния и его слагаемых.

*Благосостояние* — это обеспеченность населения необходимыми для жизни материальными и социальными, в том числе культурными (духовными), благами, т. е. предметами, услугами и условиями, удовлетворяющими определенные человеческие потребности.

Есть и другие определения.

1. Благосостояние — это состояние физического здоровья, эмоционального комфорта и экономической безопасности, а также усилия общества по оказанию помощи своим гражданам в достижении этого состояния.

2. Благосостояние — это обеспеченность населения необходимыми для жизни материальными и духовными благами; характеризуется уровнем и динамикой доходов, потреблением материальных благ, обеспеченностью жильем, коммунальными, бытовыми, транспортными и другими услугами, развитием просвещения, здравоохранения, культурного обслуживания, социального обеспечения, социального страхования, продолжительностью рабочего дня и свободного времени.

Итак, в основе материального благосостояния населения и общества в целом лежит степень удовлетворения потребностей (коллективных и личных, семьи и отдельного человека) физических и материальных, духовных и интеллектуальных.

Материальные потребности проявляются в сфере материальной жизни, духовные призваны обеспечить духовное воспроизводство человека как личности.

На уровень благосостояния определяющее влияние оказывают развитие производительных сил и характер производственных отношений. Немалое значение имеют также некоторые другие экономические, социальные, природно-экономические факторы.

Понятие «благосостояние» тесно связано с понятиями «уровень жизни» и «качество жизни».

*Уровень жизни* — это уровень народного благосостояния, уровень потребления населением материальных и духовных благ и степень удовлетворения потребностей в этих благах на данной ступени развития общественного производства.

Отражая благосостояние населения, уровень жизни характеризуется системой количественных и качественных показателей:

- объемом реальных доходов на душу населения;
- уровнем и структурой потребления продовольственных, непродовольственных товаров и услуг;
- уровнем и динамикой цен на основные предметы потребления, ставок квартирной платы, тарифов коммунальных и транспортных услуг;
- продолжительностью рабочего дня и рабочей недели;
- жилищными условиями;
- объемом выплат и льгот;
- уровнем образования, медицинского обслуживания;
- средней продолжительностью жизни и др.

Уровень жизни характеризует состояние и развитие потребностей граждан в материальных, духовных и социальных благах и степень удовлетворения этих потребностей.

Системообразующей основой понятия «уровень жизни» являются разнообразные человеческие потребности, возникающие и реализующиеся в сфере потребления.

В систему потребностей входят: *абсолютные, действительные и платежеспособные потребности*.

Абсолютные потребности безграничны. Действительные потребности соответствуют возможностям развития общественного производства и господствующим в обществе социально-экономическим и идеологическим отношениям. Их можно выразить в физиологических и рациональных нормах потребления продуктов питания, одежды, обуви, предметов домашнего обихода, услуг и т. д.

Платежеспособные потребности — это потребности, обеспеченные денежным эквивалентом и ограниченные платежеспособными возможностями потребителей.

Соотношение удовлетворенного спроса с нормами потребления характеризует степень удовлетворения потребностей на определенном этапе развития общества. При этом решающую роль

играют такие экономические факторы, как цена и доходы потребителей.

В экономике потребление представляет собой завершающую фазу общественного производства, самостоятельную его сферу.

В соответствии с систематикой потребностей выделяют следующие основные компоненты уровня жизни: здоровье, питание, одежда, жилище, образование, условия культурного развития, здравоохранение, условия труда, социально-бытовая обстановка (учитываются забастовки и трудовые конфликты), занятость, преступления и т.д., а также качество окружающей среды. Каждый из компонентов уровня жизни обеспечивается потреблением товаров и услуг.

Следует отметить, что потребности людей разнообразны. Они зависят от возраста, пола, социального статуса, культурного уровня и других личностных качеств человека, а также от природно-климатических условий, исторических и национальных особенностей и традиций, экономических ресурсов, социальной обстановки на территории проживания и деятельности.

Таким образом, уровень жизни является важнейшим обобщающим социальным показателем, дающим представление о благосостоянии общества в целом, основных социально-демографических групп населения либо отдельных граждан и их семей, позволяющим оценить эффективность социально-экономической политики государства.

Уровень жизни как экономическая категория характеризуется преимущественно количественными показателями. Система показателей уровня жизни, рекомендуемая ООН, включает широкий круг характеристик условий жизни, в том числе показатели:

- рождаемость, смертность и другие демографические характеристики;
- санитарно-гигиенические условия жизни;
- потребление продовольственных товаров;
- жилищные условия;
- образование и культуру;
- условия труда и занятость;
- доходы и расходы населения;
- стоимость жизни и потребительские цены;
- транспортные средства;
- организацию отдыха;
- социальное обеспечение;
- свободу человека.

Наряду с этими показателями для оценки и исчисления уровня жизни выделяют ряд информационных показателей, не являющихся, по мнению экспертов, непосредственными характеристиками уровня жизни. В их число входят *национальный доход* и *валовой внутренний продукт* в расчете на душу населения.

Степень удовлетворения потребностей человека характеризует уровень качества его жизни и во многом определяется такими экономическими понятиями, как семейный бюджет, или доход семьи, или бюджет домашнего хозяйства.

Обобщающим показателем уровня жизни населения, удовлетворения его материальных и духовных потребностей являются *реальные доходы населения*. Реальные доходы населения исчисляются на основе совокупных доходов за вычетом из них уплачиваемых населением налогов, обязательных платежей, взносов в общественные (кооперативные) организации и др. Реальные размеры денежных доходов населения (начисленной заработной платы) — это относительные показатели, исчисленные путем деления индексов номинальных размеров (т.е. фактически сложившихся в отчетном периоде) денежных доходов населения (начисленной заработной платы) на индекс потребительских цен за соответствующий временной период.

Уровень реальных доходов населения зависит от динамики доходов и изменения индексов цен на предметы потребления и услуги за определенный период. Он может быть исчислен на душу населения делением общей суммы реальных денежных доходов на численность наличного населения.

Распределение населения по величине *среднедушевых денежных доходов* характеризует дифференциацию населения по уровню материального достатка и представляет собой показатели численности (или долей) постоянного населения, сгруппированные в заданных интервалах по уровню среднедушевых денежных доходов. Расчеты распределения населения по величине среднедушевых денежных доходов основаны на применении метода имитационного моделирования в соответствии с методикой, утвержденной Госкомстатом России в 1996 г. по согласованию с рядом заинтересованных министерств и ведомств. Основные положения указанной методики основаны на гипотезе о соответствии характера распределения денежных доходов населения логарифмической нормальной (двухпараметрической) модели.

Установление данной гипотезы и проверка адекватности основанной на ней модели осуществлялись по данным единовременного (один раз в 5 лет) обследования доходов 170 тыс. семей. Действующая методика определяет порядок получения оценок распределения населения по уровню среднедушевых денежных доходов, основываясь на итогах регулярных обследований бюджетов домашних хозяйств.

Распределение общего объема денежных доходов по различным группам населения выражается через долю общего объема денежных доходов, которая приходится на каждую из 10—20 %-ных групп населения, ранжированного по мере возрастания среднедушевых доходов.

Для определения дифференциации доходов и уровня жизни (бедности) используются коэффициент Джинни и коэффициент фондов.

*Коэффициент Джинни (индекс Джинни)* — это макроэкономический показатель, характеризующий дифференциацию денежных доходов населения в виде степени отклонения фактического распределения доходов от абсолютно равного распределения между жителями страны. Это индекс концентрации доходов, который характеризует степень отклонения линии фактического распределения общего объема доходов населения от линии их равномерного распределения. Величина коэффициента может варьировать от 0 до 1. При этом чем выше значение показателя, тем более неравномерно распределены доходы в обществе. Коэффициент Джинни в России в последние годы колеблется в пределах 0,4.

*Коэффициент концентрации доходов населения* — показатель, характеризующий сосредоточение (сгущение) доходов у отдельных групп населения. Для расчета коэффициента концентрации доходов используют формулу коэффициента Герфинделя, с помощью которой фиксируют сложившиеся соотношения долей доходов соответствующих групп населения и обусловленную этим степень концентрации доходов.

Другой показатель, характеризующий дифференциацию денежных доходов, — это соотношение доходов 10 % наиболее богатых и 10 % наиболее бедных (коэффициент фондов). *Коэффициент фондов* — это коэффициент дифференциации доходов, характеризующий степень социального расслоения и определяется как соотношение между средними уровнями денежных доходов 10 % населения с самыми высокими доходами и 10 % населения с самыми низкими доходами. Этот показатель колеблется в последние годы от 1 : 5 до 1 : 15.

Снижение степени поляризации доходов населения ставится в числе задач государственной социальной политики, а значит, и социальной работы.

Таким образом, при оценке степени удовлетворения потребностей используется система интегральных и частных, натуральных и стоимостных индикаторов.

Существующие тенденции изменения уровня жизни и их динамика определяются, во-первых, сопоставлением системы показателей уровня жизни и их значением в предшествующие периоды времени. Во-вторых — сравнением показателей в разных регионах страны в сопоставлении с зарубежными странами, а также сопоставлением фактического уровня жизни со степенью удовлетворения минимальных и рациональных запросов людей, выраженных в виде системы потребительских бюджетов по основным социально-демографическим группам населения, прожиточного минимума, минимального потребительского бюджета и, наконец, потребительского бюджета высокого достатка.

Следует подчеркнуть, что потребление населения прежде всего определяется ресурсами (доходами, имуществом). Поэтому уровень жизни чаще всего рассматривается в экономической системе «ресурсы—потребление».

Для определения уровня жизни необходимо сравнивать фактическое потребление населения с социальными нормативами потребления, определяя таким образом степень удовлетворения потребностей.

Важная роль среди социальных нормативов принадлежит системе потребительских бюджетов: прожиточному минимуму; минимальному потребительскому бюджету; бюджету высокого достатка.

*Прожиточный минимум* — минимум средств, необходимых для нормального воспроизводства рабочей силы и развития личности [25]; стоимостная оценка потребительской корзины, а также обязательные платежи и сборы.

Величина прожиточного минимума представляет собой стоимостную оценку потребительской корзины (устанавливается Федеральным законом), включающей минимальные наборы продуктов питания, непродовольственных товаров и услуг, необходимых для сохранения здоровья человека и обеспечения его жизнедеятельности, а также обязательные платежи и сборы.

Прожиточный минимум в целом по Российской Федерации предназначается для:

- оценки уровня жизни населения Российской Федерации при разработке и реализации социальной политики и федеральных социальных программ;
  - обоснования устанавливаемых на федеральном уровне минимального размера оплаты труда и минимального размера пенсии по старости, а также для определения стипендий, пособий и других социальных выплат;
  - формирования бюджетов субъектов Российской Федерации.
- В субъектах РФ прожиточный минимум предназначается для:
- оценки уровня жизни при разработке и реализации региональных социальных программ;
  - оказания необходимой государственной социальной помощи малоимущим гражданам;
  - формирования бюджетов субъектов РФ.

Потребительская корзина для основных социально-демографических групп населения в целом по Российской Федерации и в субъектах РФ определяется не реже одного раза в 5 лет на основе методических рекомендаций, разрабатываемых с участием общероссийских объединений профсоюзов в порядке, устанавливаемом Правительством РФ. Потребительская корзина в целом по Российской Федерации устанавливается Федеральным законом.

В субъектах РФ она устанавливается законодательными (представительными) органами субъектов РФ по представлению органов ис-

полнительной власти субъектов РФ с учетом природно-климатических условий, национальных традиций и местных особенностей потребления продуктов питания, непродовольственных товаров и услуг основными социально-демографическими группами населения при наличии заключения экспертизы, проводимой в порядке, определяемом Правительством РФ.

Величина прожиточного минимума на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения в целом по РФ и в субъектах РФ определяется ежеквартально на основании потребительской корзины и данных Государственного комитета РФ по статистике об уровне потребительских цен на товары и услуги.

Минимальный размер оплаты труда и минимальный размер пенсии по старости в Российской Федерации поэтапно повышаются до величины прожиточного минимума.

Семья (одиноко проживающий гражданин), среднедушевой доход в которой ниже величины прожиточного минимума, установленного в соответствующем субъекте РФ, считается малоимущей и имеет право на получение государственной социальной помощи. Условия и порядок предоставления государственной социальной помощи малоимущим семьям устанавливаются в соответствии с законодательством РФ и законодательством субъектов РФ. Порядок исчисления среднедушевого дохода семьи устанавливается Федеральным законом.

Сведения о прожиточном минимуме на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения в целом по Российской Федерации и в субъектах РФ публикуются ежеквартально в официальных изданиях Правительства РФ и официальных изданиях органов исполнительной власти субъектов РФ.

Правовая основа для определения прожиточного минимума установлена Федеральным законом от 24 октября 1997 г. № 134-ФЗ «О прожиточном минимуме в Российской Федерации».

Итак, прожиточный минимум — это норматив, позволяющий осуществлять адресную помощь нуждающимся категориям населения РФ. Впервые понятие «прожиточный минимум» было зафиксировано в Указе Президента РФ в марте 1992 г. «О системе минимальных потребительских бюджетов».

*Минимальный потребительский бюджет* характеризует минимально необходимый уровень потребления материальных благ и услуг для обеспечения нормальной жизнедеятельности семьи при данном уровне развития производительных сил. Он выражает в денежной и натуральной форме минимальные потребности человека в продовольственных и непродовольственных товарах и услугах.

*Бюджет высокого достатка* — это бюджет различных групп населения с уровнем доходов выше средних показателей по региону, позволяющий удовлетворять в основном рациональные физические и духовные потребности и обеспечивающий развивающийся характер потребления.

Так, сравнение фактического текущего потребления с потребительскими бюджетами позволяет определять уровень и структуру текущего потребления, выявлять потребительские стандарты различных социальных групп и их потребительское поведение.

В зависимости от соотношения фактического потребления и обеспечивающих его текущих денежных доходов с потребительскими бюджетами могут быть выявлены слои с разным уровнем материального достатка:

а) бедные — с доходами и потреблением ниже прожиточного минимума;

б) низкообеспеченные — с доходами ниже минимального потребительского бюджета, но выше прожиточного минимума;

в) средние — с доходами выше минимального потребительского бюджета, но ниже бюджета высокого достатка;

г) относительно обеспеченные состоятельные;

д) богатые, у которых текущее потребление и доходы выше бюджета высокого достатка.

Наряду с системой потребительских бюджетов в качестве критерияльных нормативов уровня жизни в России разрабатываются минимальные социальные стандарты, характеризующие жилище, образование, медицинское и культурное обслуживание населения и другие компоненты. По аналогии с системой потребительских бюджетов компонентные критерияльные нормативы, по мнению ученых, целесообразно разрабатывать и для оценки уровня жизни разных слоев общества.

Принадлежность людей к тем или иным слоям (группам) предопределяет их неравенство по уровню жизни и необходимость адресного, дифференцированного подхода к определению мер экономической поддержки слабых слоев населения. Критерияльные нормативы уровня жизни являются исторически обусловленными. Они меняются вместе с повышением потребностей и ресурсами, обеспечивающими жизнь людей.

Ограничение категории уровня жизни сферой потребления, как считают ученые, является важным конструктивным подходом с точки зрения практических задач оценки, сравнения и прогнозирования уровня жизни.

В настоящее время сформирована развернутая система показателей уровня жизни, позволяющая измерять значения отдельных его компонентов, а также их групп (например, индекс развития человеческого потенциала) и проводить сопоставления уровня и динамики благосостояния населения, что имеет важное значение для социальной работы.

Например, во Всероссийском центре уровня жизни (ВЦУЖ) разработан интегральный показатель для измерения уровня жизни, используемый в отдельных регионах страны для практических целей. Вместе с тем отдельные ученые считают принципиально невозмож-

ным создание такого показателя в силу качественного различия видов потребностей. На протяжении ряда лет в России осуществляется мониторинг доходов и уровня жизни населения России и ее регионов.

По мнению специалистов, единый показатель уровня жизни в настоящее время является невозможным на макроэкономическом уровне. На макроуровне проблема сводится к измерению тех составляющих уровня жизни, которые могут быть количественно определены. Обеспеченность населения жизненными благами зависит от величины реальных доходов, степень удовлетворения потребностей оценивается на основе сопоставления расчетных и реальных потребительских бюджетов семей. Распределение населения по доходам основано на разграничении низко-, средне- и высокодоходных групп семей, каждая из которых имеет свой рациональный потребительский бюджет. На основе анализа величины и структуры расходов низкодоходных групп населения рассчитывают бюджет минимума материальной обеспеченности и границы бедности.

Понятие «уровень жизни» связано с понятием «качество жизни».

*Качество жизни* представляет собой уровень развития и степень удовлетворения всего комплекса потребностей и интересов людей. Этот термин появился в середине 50-х гг. XX в., когда стало очевидно, что категория «уровень жизни» не отражает всестороннее благосостояние населения.

Качество жизни имеет две стороны: объективную и субъективную. Критерием объективной оценки качества жизни служат научно обоснованные нормативы потребностей людей, по соотношению с которыми можно объективно судить о степени их удовлетворения. С другой стороны, потребности людей индивидуальны и степень их удовлетворения могут оценить только сами субъекты. Они не фиксируются какими-либо статистическими величинами, существуют лишь в представлении людей, в их личных мнениях и оценках.

Таким образом, оценка качества жизни выступает в двух формах:

а) степень удовлетворения научно обоснованных потребностей и интересов;

б) удовлетворенность качеством жизни самих людей.

Качество жизни объединяет многие из аспектов уровня жизни, включает их в себя в качественной определенности. Например, характеризуя качество жизни, нельзя ограничиться оценкой питания по его калорийности. Нельзя обойти такие качества питания, как его регулярность, разнообразие, вкусовые качества. А характеризуя качество трудовой жизни, нельзя ограничиться показателями занятости, безработицы, продолжительности рабочего дня, недели, года, уровнем производственного травматизма. Необходимы оценки соот-

ветствия интересам работников содержания и характера труда, его интенсивности, взаимоотношений в трудовом коллективе и т. д.

Таким образом, качество жизни — это социологическая категория, выражающая качество удовлетворения материальных и культурных потребностей людей (качество питания, одежды, жилища, здравоохранения, образования, сферы обслуживания, окружающей среды, досуга, удовлетворения потребностей в содержательном общении, знаниях, творческом труде и др.).

Среди западных социологов, философов, экономистов вопрос о содержании и структуре понятия «качество жизни» пока остается дискуссионным. Некоторые противопоставляют качество и уровень жизни как взаимопротивоположные (т. е. чем выше уровень жизни, тем напряженнее жизненный ритм, тем ниже качество жизни, и наоборот). Другие сводят качество жизни к уровню стрессовых ситуаций или качеству окружающей среды. Третьи отождествляют его с образом, укладом, стилем, уровнем жизни.

## 4.2. Социально-экономический потенциал семьи как показатель благосостояния

В условиях рыночных отношений *семья становится субъектом микроэкономики*, рассматривается как своеобразная экономическая единица государства, которая потребляет ресурсы, включая труд внутри страны и товары на рынке, производит блага для удовлетворения своих потребностей, несет определенные издержки. Это в основном и определяет ее экономическое поведение. Семья не только важный потребитель, но и производитель.

Тем не менее семья все еще занимает намного меньше места в экономическом анализе, чем в реальной жизни. Теоретики прошлого не уделяли семье достойного внимания. Исключением стала модель роста народонаселения Т. Мальтуса (1766 — 1834), которая затрагивала связь между рождаемостью, доходом семьи и брачным возрастом: при менее благоприятных экономических условиях, как он утверждал, люди обычно создают семью позднее (или должны так поступать).

Серьезный вклад в исследование возникновения и развития семьи внесла работа Ф. Энгельса (1820 — 1895), написанная в 1884 г., «Происхождение семьи, частной собственности и государства».

Семья — первичная ячейка общества в микроэкономике. Недавно в 1992 г. Нобелевская премия за достижения в области экономических наук была присуждена профессору Чикагского университета Г. Боккеру за «расширение сферы применения микроэкономического анализа», показавшему в своих трудах, как экономические факторы управляют формированием семьи.

Жизнь семьи характеризуется различными материальными (биологическими, хозяйственными) и духовными (нравственными, психологическими, эстетическими) процессами. Она отражает силу и слабость социального благополучия общества, ибо это есть осознанно организованная группа для реализации социально-экономических и духовных интересов.

Во всем цивилизованном мире признано право семьи на защиту со стороны общества и государства. Семья давно стала центральной ячейкой в демографии, а в экономике отходила на задний план. А ведь семья — это система, наиболее приспособленная для того, чтобы влиять на общество в целом, приумножая его богатство.

Согласно исследованиям ВЦИОМ (Всероссийский центра изучения общественного мнения), по мнению большинства, счастье в семейной жизни зависит от двух основных причин: материального благополучия (55 % опрошенных) и отношений между супругами (59 % опрошенных). Добавим к этому, что на отношения супругов решающее влияние часто оказывает все то же материальное обеспечение семьи.

Противоречия современного общества, все его проблемы и сложности прежде всего отражаются на семье. В условиях рыночных отношений, когда в основе государственной концепции социальной защиты населения на первый план выдвигается создание условий для самообеспечения, семья становится, по существу, единственным основным гарантом выживания, так как нигде, кроме как в семье, повседневные потребности удовлетворить невозможно.

В период кризиса экономики семья становится микроэкономической ячейкой общества. Происходит ее экономическое обособление, возрастает и трансформируется экономическая функция семьи в направлении приобретения и создания собственности, накопления и передачи по наследству богатства семьи. Само понятие «экономика» изначально имеет значение «искусство ведения домашнего хозяйства».

Социально-экономические изменения, которые происходят в нашем обществе, в огромной степени повышают роль экономической функции семьи.

Экономическая функция семьи (функция формирования и накопления человеческого капитала) — одна из основных. Но если ранее в понятие «экономическая функция» вкладывалось в основном обеспечение потребительских интересов и удовлетворение потребностей членов семьи, то в настоящее время произошло экономическое обособление семьи, а изменение отношений собственности и форм хозяйствования вызвало необходимость для возникновения в каждой семье самостоятельного бизнеса.

В современной экономике семья рассматривается не только как важный потребитель. Семья ведет домашнее хозяйство (это социально-экономическая ячейка, объединяющая людей в отноше-

нии организации их совместного быта). По определению ООН, домохозяйство основано на бытовом укладе, в рамках которого отдельные лица или группы лиц обеспечивают себя пищей и всем необходимым для жизни. В рыночной экономике семья представляет собой экономическую единицу в составе одного или нескольких лиц. Она принимает самостоятельные решения, является собственником какого-либо фактора производства (чаще всего — рабочей силы).

На осуществление экономической функции семьи оказывают воздействие, с одной стороны, система социально-экономических потребностей, ценностных установок и ориентаций, жизненных целей и идеалов общества, с другой — субъективные особенности членов семьи, их склонности, характер личности, потребительские запросы, уровень культурного развития, национальные и этнические особенности.

Воспроизводство человека как личности означает воспитание его в семье не как инфантильного потребителя, а как трудящегося, надеющегося в первую очередь на себя. Это означает подготовку детей к труду, профессиональное ориентирование и экономическое воспитание, формирование хозяина своей жизни.

Различные направления экономической функции тесно связаны и взаимообусловлены. Каждое из них характеризует какую-либо конкретную сторону семейной экономики. Семья решает многообразные проблемы семейного бизнеса, ведения домашнего хозяйства, производства и воспроизводства рабочей силы, обеспечения необходимого уровня потребительского спроса, создания инвестиционного капитала и т.д. (см. рис. 2).

Таким образом, в условиях рыночной экономики в структуре экономической функции семьи можно выделить два блока:

1) участие семьи в общественном разделении труда в целях формирования семейного бюджета, обеспечения новых потребностей и возможностей семьи, нормальных бытовых условий и социальной поддержки несовершеннолетних и нетрудоспособных ее членов;

2) распределение ролей в процессе ведения домашнего хозяйства (бытовое обслуживание членов семьи, организация процесса потребления).

С точки зрения экономики семья — это, как правило, осознанно организованная на основе родственных связей и общности быта малая группа людей, жизнедеятельность которых осуществляется для реализации социальных, экономических и духовных потребностей индивида, самой семьи и общества в целом. Семья — самостоятельная экономическая единица: принимает самостоятельные решения, является собственником какого-либо фактора производства (чаще всего — рабочей силы).

Семья — основное звено формирования и накопления «человеческого капитала», поэтому систему функций семьи можно



Рис. 2. Структура экономической функции семьи

рассмотреть на трех стадиях: образование, производство и реализация «человеческого капитала».

1. Образование «человеческого капитала»: создание материальной базы в процессе формирования и использования семейного бюджета, ведение домашнего хозяйства.

2. Производство «человеческого капитала»: детородная, воспитательная, рекреационная функции; на этой стадии производится физическая основа «человеческого капитала», который развивается и адаптируется к социально-экономической системе жизнедеятельности. Для производства «человеческого капитала» необходимы: сами производители, члены семьи, материальные ресурсы, товары и услуги.

3. Реализация «человеческого капитала»: реализация функции посредством различных способов предпринимательства и трудоустройства, индивидуальное участие членов семьи в рыночном хозяйстве, организация семейного бизнеса, корпоративные формы участия семьи в рыночном хозяйстве, ведение домашнего хозяйства, получение и распределение доходов. Представим структуру функции схематически (рис. 3).

Все функции имеют целевую направленность на накопление и возмещение затрат, связанных с созданием «человеческого капитала» и развитием предпринимательского потенциала.



Рис. 3. Формирование человеческого капитала в семье

Традиционная экономическая функция советской семьи претерпела радикальные изменения. Обеспечение образования, медицинского и культурно-досугового обслуживания становятся платными и тем самым тяжелыми для семейного бюджета. Все большая часть семей не может оплачивать коммунальные услуги. А решение квартирного вопроса, улучшение жилищных условий полностью зависят от материального состояния семьи. Поэтому не только «легализуется», но и становится основным накопление материальных ценностей и передача их по наследству. И это правильно, так как только собственность является реальной гарантией социальной защищенности семьи. Ведь в системе внутрисемейных отношений экономические занимают место фундамента, базиса, в котором материализуются все остальные отношения: эмоциональные, нравственные, социальные, репродуктивные и пр.

Накопление богатства, приобретение собственности, движимого и недвижимого имущества было не характерно для советской семьи и применялось лишь к «капитализму». Этот идеологизм затушевывал реальное положение дел. Например, в 1986 г. советским людям бытовых ценностей принадлежало на сумму около 760 млрд рублей, что было равно стоимости основных фондов промышленности или основных фондов всей непродуцированной сферы, включая здравоохранение и просвещение. Вклады в Сбербанк составляли 275 млрд рублей, что на 30 млрд рублей было больше расходной части бюджета на развитие всего народного хозяйства в 1987 г. Но это была не частная, а личная собственность, которая не могла быть использована для получения дохода, называемого в то время «нетрудовым».

В рыночной экономике накопление имущества, приобретение собственности и проблемы ее наследования повышают роль семьи в экономических отношениях.

В связи с тем, что в переходный к рыночной экономике период вопросы дифференциации трудовых доходов приобрели первостепенное значение, исследователи чаще всего определяют уровень жизни и масштабы бедности населения в основном по положению семьи. И это в условиях, когда почти все социальные услуги (образование, медицина, дотации на содержание жилья и детских дошкольных заведений, отдых и т. д.), ранее получаемые от государства из общественных фондов потребления, оплачиваются из семейного бюджета. Причина не только в дефиците государственного бюджета, но и в изменении идеологии взаимоотношений семьи и государства.

Главным индикатором при оценке бедности выступает душевой доход, позволяющий оценить возможности семьи в удовлетворении ее текущих (каждодневных и периодических) потребностей. Это показатель текущей бедности семей, попавших в данный момент в тяжелое материальное положение.

Более глубокие социальные последствия имеет так называемая «глобальная бедность» индивида или семьи, у которых отсутствуют

такие важнейшие компоненты благосостояния, как жилище и имущество.

Поэтому в качестве *критерия бедности* должен использоваться не просто среднедушевой доход, а сочетание уровня доходов семьи и их имущественной обеспеченности, т. е. *социально-экономический потенциал семьи*, определяемый уровнем доходов от всех видов деятельности, наличием собственности (в том числе жилья, имущества), с учетом социально-демографических характеристик членов семьи (возраст, профессиональный уровень, состояние здоровья и т. д.).

Будет методологически верно рассматривать бедность как сочетание низкой имущественной обеспеченности, плохих жилищных условий и низкого душевого дохода.

*Бюджет* любой семьи складывается из ее доходов и расходов. Источником данных о семейном бюджете служат выборочные обследования семей по разным социальным группам населения (метод государственного статистического наблюдения за уровнем жизни населения). Сейчас такими исследованиями охватывается 49 175 домашних хозяйств ежеквартально.

*Совокупный доход семьи* есть сумма годового дохода ее членов, исчисленная в рублях и полученная в виде предпринимательского дохода, оплаты за труд, стипендий, пенсий, пособий, дотаций, стоимости чистой продукции от личного сельского подсобного или любого другого хозяйства (по фактической сумме продажи). Сюда включаются доход от бесплатного льготного потребления семьей материальных благ и услуг из общественных фондов потребления, от выигрышей по займам и лотереям, а также проценты по вкладам в банках, от акций и т. д.

Семейный срез результатов обследования, проведенного Институтом семьи в 1993—1994 гг., позволяет дифференцировать население по социально-экономическому потенциалу следующим образом:

- крайне бедные (низкий доход, плохие жилищные условия, отсутствует недвижимость);
- низкодоходные, или относительно бедные (низкий доход, но есть недвижимость, средние жилищные условия);
- среднедоходные, но малоимущие (средний доход, отсутствует недвижимость, плохие жилищные условия);
- высокодоходные (высокий доход, но плохие жилищные условия, отсутствует недвижимость);
- богатые (высокий доход, есть недвижимость, жилищные условия выше средних).

На основе этого исследования были выделены четыре уровня материальной обеспеченности семьи:

*семья первого уровня бедности* (уровень нищеты), душевой доход ниже или равен уровню минимальной заработной платы;

*семьи второго уровня бедности* (малообеспеченные), душевой доход в которых находится в интервале между размером минимальной заработной платы и стоимостной оценкой бюджета прожиточного минимума;

*семьи обеспеченные*, совокупный душевой доход в которых соответствует средней величине душевого дохода в регионе;

*состоятельные семьи*, совокупный душевой доход в которых выше среднего душевого дохода в регионе.

Обследование семей различного социально-демографического типа позволило при изучении их социально-экономического потенциала установить, что в современных условиях переходного периода за чертой бедности оказались не только традиционно «слабые» (многодетные, неполные, семьи инвалидов), но и обыкновенные, нормально функционирующие семьи.

Эти изменения далеко не одинаковы в разных регионах страны. Степень вариации доли семей с доходами ниже черты бедности колеблется по обследованным регионам в пределах от 20 до 40 %.

Одним из факторов бедности является высокая иждивенческая нагрузка, которая предопределяет низкий уровень душевых доходов. Поэтому традиционным объектом государственной социальной поддержки являлись многодетные и неполные семьи. В настоящее время среди малообеспеченных высока доля традиционно благополучных семей, состоящих из супружеских пар с одним—двумя детьми, где бедность обусловлена низкими заработками или безработицей одного из родителей. Появление таких категорий малообеспеченных семей требует переориентации внимания государственных служб социальной защиты, в первую очередь, на создание условий самообеспечения семей, в том числе стимулирование развития семейного предпринимательства, надомных промыслов, содействие созданию малых и средних предприятий, эффективных рабочих мест.

К сожалению, с начала 90-х гг. XX в. в менталитете российских семей, поведении их членов еще не произошли изменения, адекватные требованиям рынка. Как показывают социологические опросы, большинство семей связывают улучшение своего экономического положения с помощью государства, с получением заработной платы, трансфертов и различных форм поддержки.

В начале XXI в. одним из направлений социальной политики государства стала переориентация на адаптацию семей различного типа к требованиям рынка, стимулирование внутреннего потенциала к экономической активности и создание условий для реализации экономической функции самообеспечения.

Для того чтобы государство поняло свою ответственность за соблюдение неотъемлемого права каждой семьи на достойную жизнь, странам с развитыми рыночными отношениями понадобилось немало времени. Этому способствовало как распространение социалистической идеологии и политическое давление левых партий, так и

объективная необходимость улучшения качественных характеристик рабочей силы.

На реальность процесса указывает опыт многих промышленно развитых стран, значительно поднявших планку народного благосостояния. Такой уровень развития для нашей страны — вопрос не близкой перспективы. Однако несмотря на экономические трудности переходного периода российское государство во многом сохранило социальную направленность политики и осуществляет, исходя из реальных возможностей, социальную помощь не только малообеспеченным семьям, но в первую очередь семьям с детьми.

В целях активизации экономической функции семьи в территориальных центрах социальной помощи семье и детям создаются, в соответствии с Примерным положением, отделения социально-экономической помощи. Основными направлениями деятельности таких отделений являются:

- консультирование по вопросам самообеспечения семей, развития семейного предпринимательства, надомных промыслов;
- содействие в решении вопросов занятости, устройства на курсы переподготовки;
- социальный патронаж многодетных, неполных, малообеспеченных семей, социальная поддержка выпускников детских домов и школ-интернатов на начальном этапе самостоятельной жизни до достижения совершеннолетия и материальной независимости;
- организация мероприятий по привлечению средств для оказания помощи малообеспеченным семьям (выставок-продаж поношенных вещей, благотворительных аукционов, лотерей и т.п.);
- консультирование по социально-правовым вопросам (жилищное, семейное, трудовое, гражданское, пенсионное законодательство, права детей, женщин, инвалидов);
- содействие в получении льгот, пособий, компенсаций и других выплат, материальной и натуральной помощи, кредитов, алиментов, улучшение жилищных условий в соответствии с действующим законодательством.

Создание таких подразделений, несомненно, будет способствовать усилению защитной функции семьи в сложных рыночных условиях.

В стабильном обществе периодическая флуктуация жизненного цикла семьи, ее экономического состояния — нормальное явление. Она зависит от демографического фактора и очередности событий в жизни семьи, тем или иным способом меняющих ее статус (возраст вступления в брак, рождение детей, начало их трудовой деятельности и заработок, повышение квалификации, уход на пенсию и др.).

В переживаемый страной период недоучет фактора цикличности развития семей и особенности их социально-экономического положения может привести к ошибкам в определении перспектив развития общества.

Анализ возможностей семьи в реализации ее социально-экономических функций необходим государству и ставит перед ним три класса задач.

1. Установление причинно-следственных связей между демографической, социальной и экономической жизнью семьи.

2. Определение границ и направлений глубины вмешательства общества в процессы формирования уровня жизни семей, создание необходимых предпосылок для более полной реализации потенциальных возможностей семей к самообеспеченности. В первую очередь это относится к трудоспособным членам семьи: квалификация, занятость, социальная мобильность, возможность и стремление к предпринимательской деятельности.

3. Проблемы прогнозирования уровня жизни общества.

Характерной чертой переходного периода является противоречие между нарастанием потребностей в социальной поддержке населения и сужением ресурсов возможностей для их удовлетворения. По этой причине размеры социальных выплат должны быть согласованы, прежде всего, с финансовыми возможностями государства. Совершенно недопустимо наращивание социальных расходов за пределы налоговых поступлений и превращение их в один из факторов бюджетного дефицита и инфляции.

Величина пособия и сам факт его выплаты не должны создавать ситуацию, при которой получение пособия предпочтительнее получения заработной платы (дохода), а превышение оптимальной величины отчислений на социальные цели не должно провоцировать снижение эффективности общественного производства.

Поэтому все острее встает вопрос о выборе объективного критерия малообеспеченности, которым можно было бы руководствоваться при оказании семье экономической помощи со стороны государства и его социальных служб.

Обычно критерием выступает среднедушевой денежный доход семьи. Если на данный момент он оказывается ниже установленного минимума, семья считается бедной и законно претендующей на помощь государства. Однако практика показывает, что в ряде случаев семья с низкими среднедушевыми денежными доходами обладает собственностью на уровне средней семьи и даже выше, а семья с высокими денежными доходами — наоборот. Особенно часто это явление наблюдается среди так называемых сложных семей (молодая семья, живущая вместе с родителями). Владение такого рода имуществом, как автомобиль, гараж, дача и т. п., делает семью достаточно обеспеченной даже при низких доходах. Поэтому такая семья не должна получать помощь со стороны государства в первую очередь.

Как реально, справедливо, объективно исчислять среднедушевой доход семьи? Как учесть специфику социально-экономического компонента семьи и его изменения? Это требует от науки дальнейшей

разработки механизма учета, унификации показателей и выделение их в государственную статистику.

Понимая, что собственность — единственная реальная гарантия социальной защищенности семьи, государство начало проводить приватизацию собственности. К сожалению, была сделана попытка реализовать эту идею через всеобщую ваучеризацию, что не принесло реальных результатов. Ибо всеобщая приватизация, как и всенародная собственность, — экономический нонсенс.

В результате сейчас, как и ранее, основная масса населения живет только на зарплату, трансферты и доход от личного подсобного хозяйства. Лишь небольшую часть доходов семья получает от частного предпринимательства, с рынка ценных бумаг.

В вопросе социальной защиты семьи со стороны государства обычно основной акцент делается на совершенствование системы государственных пособий семье и детям. В этом есть свой резон только с точки зрения проблемы совершенствования критериев малообеспеченности с учетом социально-экономического потенциала семей.

Более важным представляется уделить внимание роли государства в создании условий, способствующих развитию семейного предпринимательства и стимулирующих его. И это именно то, что способствует решению главного вопроса настоящего момента самообеспеченности семьи, способности ее членов своим трудом обеспечить достойный образ жизни.

С развитием рыночных отношений все более усиливается экономическое обособление семьи в обществе и ее роль первичной экономической ячейки в микроэкономике. Акцент перемещается от потребления к предпринимательству. Семья становится субъектом экономических отношений.

В условиях переходного периода лишь небольшая часть семей осознала это изменение своей экономической функции и активно включилась в процесс создания самостоятельного экономического базиса на основе использования законодательно разрешенного изменения отношений собственности и форм хозяйствования.

Наиболее массово этот процесс развивается на селе. Это относится не столько к организации фермерских хозяйств, число которых относительно невелико, сколько к общей массе сельских тружеников, которые все годы существования советского строя большую часть семейного дохода имели от личного подсобного хозяйства.

В городах основная часть семей продолжает надеяться, что их участие в общественном производстве должно сводиться лишь к тому, чтобы взрослые члены трудились на государственных предприятиях или в учреждениях и таким образом обеспечивали семье материальную основу существования. Поэтому сейчас, в условиях спада производства и инфляции, многие семьи оказались у черты бедности.

Более тесно переплетается с экономической и воспитательная функция — обучение членов семьи, в первую очередь детей, различным ремеслам и самообслуживанию семьи: шитье, ремонт одежды и обуви, бытовых приборов, сантехники и т.д. С самого раннего детства надо воспитывать умение разумного потребления, соизмерения расходов с доходами, умение грамотно вести бюджет семьи.

Изменяется функция досуга. Ранее досуг был синонимом развлечения и отдыха. Сейчас, в связи с трудностями жизни, досуг также должен иметь экономическое наполнение. Помощь семье в решении этих проблем должна стать одной из функций центров помощи семье и детям.

В связи с этим становится необходимым создание на местах банка данных о реальных доходах граждан и семей, потенциально отнесенных к категории нуждающихся в социальной защите государства: неполных и многодетных, а также семей с инвалидами, одиноких престарелых и т.д. При этом следует учитывать декларируемый доход и денежные поступления в виде заработной платы, пенсий, стипендий, а также наличие имущества, которое может приносить доход или может быть заложено при взятии семьей ссуды в банке: дачи, машины, квартиры и т.п. Это требует необходимого принятия закона об обязательном декларировании доходов всеми членами общества, повышении роли и ответственности налоговых служб и граждан за уклонение от налогов.

Реализация стратегической цели семейной политики — укрепление семей, имеющих детей, — предполагает, что в меняющихся социально-экономических условиях деятельность государства и других возможных субъектов семейной политики должна быть скоординирована в рамках общей экономической стратегии и базироваться на потенциалах, выраженных формулой: доходы—налоги—кредиты. Это предполагает переориентацию с разного рода выплат, пособий и льгот тем или иным типам семей, наиболее нуждающимся в защите, на механизмы, встроенные в рыночную систему формирования, перераспределения и использования доходов. Иными словами, семейная политика должна быть направлена на создание условий, в которых семьи и их члены могли бы сами и притом эффективнее, чем прежде, извлекать доходы из своей экономической деятельности и использовать их для поддержания приемлемого для себя образа жизни.

Следовательно, основным экономическим средством социальной защиты семьи должна стать реализация семейной, налоговой и кредитной политики государства. Государство призвано поддерживать и поощрять любые формы экономической активности семьи (кроме криминальной), которые укрепляют автономность и самостоятельность семей как экономических агентов в области формирования доходов государства и богатства общества.

Нельзя не согласиться с мнением А. И. Антонова и В. М. Медкова о том, что государство вместе с другими субъектами социальной политики должно создавать условия для возрождения «одноходной семьи», такого положения, когда доход одного взрослого члена семьи обеспечивает условия ее нормальной жизнедеятельности, включая рождение и социализацию детей [3].

Создание этих условий позволит обеспечить реальную экономическую и социальную самостоятельность семьи, ее эффективное функционирование как в собственных интересах, так и в интересах всего общества, укрепление социально-экономического статуса семьи — интегрального показателя, который отражает в семейных отношениях особенности социально-политического устройства государства, его правовые основы, уровень развития экономики, культуры и общественного самосознания.

### 4.3. Социально-экономический статус — критерий адресного подхода в социальной работе

Конкурентный рынок представляет собой механизм эффективного использования ограниченных ресурсов, распределение которых между экономическими субъектами является экзогенным (внешним) для рынка параметром, изначально заданным по разным параметрам (уровню доходов, накоплениям и т.д.).

Иными словами, на рынке существует изначально неравенство в распределении доходов, которое в процессе его функционирования может возрасти или сгладиться.

Наиболее полно неоклассическая концепция распределительной рыночной справедливости изложена в трудах американского неоклассика Д. Б. Кларка («Философия богатства», «Распределение богатства»), в которых он доказывает, что распределение общественного дохода регулируется «естественным законом». Представители каждой социальной группы имеют доход в соответствии с «принципом справедливости». Сущность данного закона состоит в том, что в условиях конкурентного рынка цена фактора производства (труда, капитала, организаторских способностей) соответствует его предельной производительности, поэтому недеформированная государственным вмешательством система рыночного ценообразования обеспечивает исключительно конкурентное распределение доходов, ориентированное только на рыночную справедливость (эффективность).

Такой подход был подвергнут сомнению учениями неокейнсианского направления, которые делали упор на неконкурентную природу рынков и роль социальных факторов (таких, как власть, поли-

тические решения, неравенство способностей и возможностей) в распределении доходов.

Таким образом, если категория рыночной справедливости базируется на критерии эффективности, то категория социальной справедливости основывается на этических критериях и принципах, принятых в обществе. Под *социально справедливым распределением* обычно понимается соответствие системы распределительных отношений, сложившимся в обществе на данном историческом этапе, интересам, потребностям, этическим нормам и правилам членов общества. Каждый из индивидов предпочитает свое положение (благополучие) любому другому и не стремится изменить его за счет перераспределения доходов (перераспределение возможно только с взаимного согласия индивидов).

Мнение большинства о социальной справедливости трансформируется в ценностные суждения экономистов, законодательных органов, избирателей, на основании которых можно построить различные функции общественного благосостояния, отражающие благосостояние общества как благосостояние составляющих его индивидов. Оптимальным будет такое распределение ресурсов, которое будет признано обществом не только эффективным, но и социально справедливым. Чем меньше степень неравенства в обществе, тем выше общественное благосостояние, что служит одним из обоснований необходимости вмешательства государства в перераспределение доходов и достижение им определенного уровня распределительной справедливости.

В зависимости от выбранной модели развития государства (неолиберальной или социально-рыночной), достигнутого уровня экономического развития, развитости демократического института гражданского общества, принятых в обществе этических норм и правил, степени социальной напряженности и других социально-экономических факторов государство выбирает общественный оптимум, который не является чем-то застывшим, раз и навсегда данным. Он постоянно меняется под воздействием вышеприведенных факторов.

Такой процесс «нащупывания» равновесия между справедливостью и эффективностью особенно характерен для неустойчивых, нестабильных переходных экономических систем, которые за короткий исторический отрезок времени очень быстро проходят путь от эгалитарного (уравнительного) распределения к крайне неравномерным его формам.

В России этот переходный период ознаменовался резким расслоением населения по экономическому статусу. Статус (от лат. *status* — состояние, положение) — это положение, позиция в любой иерархии, структуре, системе. *Социальноэкономический статус* — это статус индивида, определяемый совокупностью различных социальных и экономических показателей: доходом, социальным происхождением, образованием, профессиональным престижем.

За прошедшие 10—15 лет в российском обществе незначительно снизился долгий годы бывший высоким уровень образования взрослого населения. По данным микропереписи населения 1994 г. не имели начального образования лишь 24 из 1 000 человек в возрасте от 15 до 50 лет, а 31,7 % людей старше 20 лет имели высшее или среднее специальное образование. Большинство из них занимались интеллектуальным, управленческим трудом и имели практически равный социальный статус: относительная позиция индивида или группы, определяемая социальными признаками (экономическое положение, профессия, квалификация, образование и т. п.). Кроме того, практически все население, особенно в городах, живет в одинаковых многоквартирных домах, ходят в одни и те же магазины, пользуются общественным транспортом и не утратили чувства «равенства», доставшегося им от советского периода.

Однако определяющим фактором дифференциации все более становится уровень доходов и наличие собственности. Уровень экономического положения индивида, социальной или демографической группы населения, определяемый доходом и собственностью, составляет их экономический статус.

Различается экономический статус отдельного человека, семьи или общности, страны в целом. Рассматривая изменения экономического статуса отдельных групп населения во времени, можно говорить о динамике экономического расслоения, или экономической стратификации, общества. Термин «стратификация», пришедший из словаря естественных наук, сохранил свой двойной смысл. С одной стороны, это процесс, непрерывно идущий в обществе. С другой стороны, это одновременно и результат процесса изменения экономического положения различных личностей, групп и слоев.

Процесс экономического расслоения общества не закончен, он продолжается. Анализ источников получения доходов и их соотношения свидетельствует, что в общей сумме возросла доля доходов от собственности и предпринимательской деятельности. Их в основном получает наиболее богатая прослойка населения и жители крупных городов. Одновременно при возрастании доли доходов от собственности уменьшается доля оплаты труда, а эти выплаты получает основная часть населения.

Причинами различий экономического статуса групп населения стали:

- источник доходов и их уровень;
- распределение работающих по отраслям экономики;
- регион проживания;
- занимаемая должность.

Главной «горячей точкой» общественного развития становится факт неравенства в распределении богатства, собственности, прав и контроля над капиталом. Как следствие этого неравенства — рас-

слоение населения по уровню материальной обеспеченности с поляризацией доходов.

Сорокин выделяет два типа флуктуации (отклонения от нормы, колебания) экономического статуса общества.

Первый тип — это флуктуация экономического статуса в целом:

- а) возрастание экономического благосостояния;
- б) уменьшение экономического благосостояния.

Второй тип — это флуктуация высоты и профиля экономической стратификации внутри общества:

- а) возвышение экономической пирамиды;
- б) уплощение экономической пирамиды.

Рассмотрим первый тип флуктуации. Анализ благосостояния различных обществ и групп внутри них показывает, что:

- благосостояние и доход различных обществ существенно меняется от одной страны, одной группы к другой. Это относится не только к территориям, но и к различным семьям, группам, социальным слоям;

- средний уровень благосостояния и доходы в одном и том же обществе не постоянные, они меняются во времени.

Едва ли существует семья, доход и уровень материального благосостояния которой оставался бы неизменным в течение многих лет и при жизни нескольких поколений. Материальные «подъемы» и «падения» бывают иногда резкими, значительными, иногда — небольшими и постепенными.

Говоря о флуктуации экономического статуса второго типа, необходимо обратить внимание на то, являются ли постоянными или переменными во времени величины высоты и профиля экономической стратификации от группы к группе и внутри одной группы; если они изменяются, то насколько периодически и регулярно; существует ли постоянное направление этих изменений и каково оно, если есть.

Ученых давно занимали эти вопросы, и они предлагали различные гипотезы по этому поводу. Так, суть гипотезы В. Парето (1848 — 1923) заключалась в утверждении, что профиль экономической стратификации или частность распределения доходов в обществе есть нечто постоянное. Гипотеза К. Маркса (1818 — 1883) состояла в утверждении того, что в европейских странах происходит процесс углубляющейся экономической дифференциации.

Жизнь показала, что хотя и нет строгой тенденции ни к уменьшению, ни к увеличению экономического неравенства, гипотеза колебания высоты и профиля экономической стратификации правомерна, стратификация нарастает до какой-то степени насыщения, точки чрезмерного напряжения. Для различных обществ эта точка различна и зависит от их размеров, окружения, характера распределительных отношений, человеческого материала, высоты планки по-

требностей, национально-исторического развития, культуры и т.д. Как только общество приближается к своей точке перенапряжения, создается социальная напряженность, которая заканчивается революцией или своевременной реформой.

В начале 90-х гг. XX в. в России произошла радикальная идеологическая, социально-политическая переориентация в понимании справедливости и целесообразности в движении к социальному равенству, от социальной однородности на поощрение социальной дифференциации с ориентацией на ценности предпринимательства.

Произошла глубокая экономическая стратификация, массовое обеднение населения, разрушение социальной инфраструктуры. Ослабли реальные гарантии социальной защиты населения в связи с тем, что из системы выпало основное, низшее звено социальной защиты — предприятие. Социальная защита населения в условиях отсутствия достаточных экономических ресурсов сосредоточилась в руках государства.

Таким образом, можно констатировать, что причины глубины экономической стратификации в переходный период кроются в разрушении сложившегося ранее соотношения в оплате труда и перераспределении собственности.

Расслоению общества способствовала приватизация жилья, когда 20 % людей, стоящих в очереди на муниципальное жилье, потеряли всякую надежду на его получение. Образовалось имущественное неравенство. В 1992 г., когда были обесценены государственные накопления основной части населения, «дельцы» вышли из-под государственного контроля и стали получать непомерную прибыль. Богатство сформировывалось (и продолжает формироваться) на фоне тотального обнищания основной массы населения. Экономическому расслоению способствовало введение единой ставки налога с физических лиц — 13 %, тогда как ранее прогрессивная шкала налогообложения в какой-то степени перераспределяла доходы в сторону малооплачиваемого работника.

Слои населения, которым сейчас требуется социальная поддержка, в перспективе потребуют специальных программ социальной реабилитации, восстановления их жизненных сил, ибо около 10 лет жизни на прожиточном (физиологическом) минимуме не пройдут для страны без негативных последствий.

Причиной экономической стратификации является неравенство доходов. Основной показатель бедности есть среднедушевой доход, если он ниже бюджета прожиточного минимума и ниже среднего дохода по региону. Значение этого показателя для социальной работы чрезвычайно важно, ибо он является критерием для определения нормативов в системе адресной социально-экономической поддержки бедных слоев населения.

Эта система предполагает:

- ведение систематического анализа семей и их распределение по среднему доходу с учетом социально-экономического потенциала семьи;

- определение нуждающихся в адресной помощи не по категориям населения (пенсионеры, инвалиды, дети и т.п.), а по основному критерию — среднему доходу и его соразмерности с бюджетом прожиточного минимума в регионе;

- создание в регионах условий для предупреждения бедности.

Понятие экономического статуса тесно связано с понятием социальной мобильности. Социальная мобильность — это совокупность социальных перемещений людей в обществе, т.е. изменений их статуса. Существуют два основных типа мобильности: вертикальная и горизонтальная.

*Вертикальная социальная мобильность* связана с перемещением индивида или группы в системе социальной иерархии, включающая изменение социального статуса. *Горизонтальная социальная мобильность* — с перемещением индивида или группы в социальной структуре без изменения социального статуса. Изменение экономического статуса, как правило, способствует вертикальной мобильности человека или группы.

Социально-экономический статус в социальной работе рассматривается как важнейший критерий адресного подхода в поддержке населения, повышении его благосостояния.

Правительством разработана стратегия социально-экономического развития России на период до 2010 г. Ее целью является последовательное повышение уровня жизни населения на основе самоопределения каждого гражданина и снижения социального неравенства, однако ключевым фактором, препятствующим качественному обновлению страны и ее экономики, остается поляризация российского общества. Основные слои и группы населения различаются по ценностным ориентациям, образу жизни, стилю и нормам поведения. Часто причиной этого является поляризация доходов, различный уровень благосостояния. Обеспеченные социальные группы противопоставлены основной массе населения.

Малообеспеченность и нужда стали воспроизводимой устойчивой реальностью для миллионов людей, оказавшихся в экстремальных условиях: не только для безработных, беженцев, многодетных граждан, инвалидов, недееспособных пенсионеров и других, но и для тех, кто ранее обеспечивал себя и семью — для экономически активного населения. Их малообеспеченность и бедность сформировалась из-за того, что стоимость рабочей силы упала настолько, что для большинства работающих людей плата за их труд перестала покрывать даже минимальные средства для содержания семьи.

Определение тех, кто относится к категории бедных, неоднозначно и зависит от избранного метода оценки бедности, которых в мировой практике несколько:

*статистический*, когда в качестве бедных рассматриваются 10—20 %-ные группы населения с наименьшими совокупными душевыми доходами, или часть этих групп;

*нормативный* (по нормам питания и иным стандартам минимального потребительского набора), иначе — минимальной потребительской корзины;

*метод лишений*, рассчитывающий недопотребление важнейших товаров и продуктов;

*стратификационный*, когда к бедным относятся люди, объективно ограниченные в возможностях самообеспечения: престарелые, инвалиды, дети без родителей, или социальные сироты;

*эвристический*, или *субъективный*, ориентирующийся на оценки общественного мнения или оценки самих респондентов в достаточности или недостаточности их уровня жизни;

*экономический*, определяющий категорию бедных ресурсными возможностями государства, направленными на поддержание их материальной обеспеченности.

Чаще всего при расчетах уровня бедности за основу принимается более удобный и осязаемый показатель абсолютной черты бедности, который для более точных оценок включается в более сложные и детальные индексы бедности, учитывающие степень неравенства в обществе, распределение доходов среди бедных, их долю в общей численности населения, дефицит доходов бедных (сумму доходов, которую необходимо восполнить бедным, чтобы вывести их за черту абсолютной бедности). Наиболее известным и распространенным индексом бедности является *индекс А. Сена*:

$$Sen = DB \cdot G + DP(1 - G),$$

где *Sen* — индекс бедности; *DB* — доля бедных как отношение численности людей, находящихся за чертой бедности, ко всему населению; *DP* — дефицит расходов как сумма дефицитов расходов (% от ВВП — внутреннего валового продукта), которую надо предоставить бедным для достижения ими границы бедности; *G* — индекс Джини как измеритель степени неравенства в обществе.

Уровень бедности объединяет в себе несколько показателей и в некоторой степени является субъективным, зависящим от того, как государство определит черту бедности.

В зависимости от политических решений черта бедности может произвольно перемещаться вверх или вниз, тем самым изменяя представление о числе бедных.

Рассчитанный на основе стоимости минимальной, физиологической потребительской корзины прожиточный минимум, исходя из которого устанавливается абсолютная черта бедности, позволяет занизить число бедных и, соответственно, сократить государственные расходы на борьбу с бедностью. Такое определение черты бедности было осуществлено в Указе Президента РФ от 2 марта 1992 г. № 210

«О системе минимальных потребительских бюджетов населения РФ». На период преодоления кризисного состояния экономики Правительству РФ было указано определять уровень (бюджет) прожиточного (физиологического) минимума, дифференцированного по основным социальным группам и характеризующего минимально допустимые границы потребления важнейших материальных благ и услуг.

Особенность настоящего времени состоит в том, что большинство бедных в России — это имеющие детей семьи, как правило, с работающими родителями (при этом многие работают не на одном месте, но в то же время многие из них не получают заработанные деньги вовремя).

Бедность неоднородна. Есть наиболее тяжелые ее состояния. Есть группы, балансирующие на верхней границе бедности, с которой начинается отсчет бюджета минимума материальной обеспеченности (БММО). Последний, по принятой методике, примерно вдвое выше прожиточного минимума и свидетельствует уже не о крайней, физиологической, а социальной бедности, в пределах которой сейчас живут более 60 % россиян [27]. По данным материалов выборочного обследования бюджетов домашних хозяйств и макроэкономического показателя среднедушевых денежных доходов, по состоянию на 1 января 2010 г. численность населения с денежными доходами ниже прожиточного минимума составила 18,5 млн человек.

Социальный контракт консолидирует общество, бизнес и государство на базе принципа «благополучие для большинства». По отношению к обществу государство берет на себя реальную ответственность за создание условий для повышения уровня жизни, обеспечение необходимых социальных гарантий, прав, свобод и безопасности граждан, получая взамен легитимность и общественную поддержку. Успешность достижения цели состоит в обеспечении благополучия для большинства населения и формировании массового среднего класса.

В числе предпринимаемых мер — сбалансированность низкой заработной платы и низких потребительских цен, особенно на продукты питания, товары для детей, лекарства, доступность социокультурных и других услуг. Поэтому в принятой в 2001 г. «Стратегии социально-экономического развития России на период до 2010 года» предлагается одним из условий «приведение социальных обязательств государства в соответствие с его материальными возможностями». Задаются предельно жесткие требования к экономическому росту в ближайшее десятилетие не ниже 5—6 % в среднем за год. Это даст возможность вывести находящееся за чертой бедности население на достойный уровень жизни, повысить социально-экономический потенциал семьи как основной экономической ячейки общества. В настоящее время осуществляется разработка стратегии социально-экономического развития РФ до 2020 г.

## ВОПРОСЫ И ЗАДАНИЯ

1. Что такое «материальное благосостояние» и чем оно характеризуется?
2. Назовите количественные и качественные показатели благосостояния населения и раскройте их.
3. Раскройте сущность социально-экономических последствий и показатели дифференциации доходов населения.
4. Охарактеризуйте социально-экономический статус клиентов социальной работы.
5. Чем обусловлено растущее значение экономической функции семьи в условиях рыночной экономики?
6. Почему реальный доход является обобщающим показателем уровня жизни?
7. Раскройте сущность и значение социально-экономического потенциала семьи.
8. Укажите факторы, влияющие на динамику материального состояния населения.
9. Что такое социально-экономический статус и почему он является критерием адресного подхода в социальной работе?

## ФИНАНСОВЫЕ ОСНОВЫ СОЦИАЛЬНОЙ РАБОТЫ

### 5.1. Источники и способы финансирования социальной работы

Государство как основной субъект системы социальной защиты населения осуществляет свое управляющее воздействие на экономику социальной сферы посредством своей финансовой политики через финансовый механизм как составную часть хозяйственного механизма, совокупность финансовых стимулов, инструментов, форм и способов регулирования экономических процессов и отношений.

К *финансовым регуляторам* относятся процессы распределения и перераспределения финансовых ресурсов, денежных средств, ценового регулирования. Цены, налоги, пошлины, льготы, штрафы, санкции, дотации, субсидии, банковские кредитный и депозитный проценты, тарифы и учетные ставки — все это составные элементы финансового механизма.

*Финансы* — обобщающий экономический термин, означающий как денежные средства, финансовые ресурсы, рассматриваемые в их создании и движении, распределении и использовании, так и экономические отношения, обусловленные взаимными расчетами между хозяйственными субъектами, движением денежных средств, денежным обращением, использованием денег.

Финансы охватывают совокупность всех видов денежных средств во всем многообразии форм их существования и движения. Иначе понятие «финансы» можно определить как денежные средства и фонды в самых разнообразных видах и формах их существования и движения (деньги, ценные бумаги, валюта и пр.).

Денежные средства могут принадлежать государству и его органам, территориям и местным органам, предприятиям, организациям, группам и отдельным лицам.

Финансы оказывают воздействие на все элементы экономической системы государства. Конкретные формы финансовых отношений — это мощный инструмент влияния государства на производственные процессы, средство взаимодействия и согласования экономических

интересов отраслей, регионов, социальных слоев, групп населения и отдельных граждан.

*Государственные финансы* — это денежные средства, которыми распоряжаются государственные (федеральные), республиканские и другие региональные органы.

*Финансы населения* — это личные средства граждан. Исходя из общей схемы финансовых взаимодействий в экономике государственно регулируемого рынка, следует выделить из нее наиболее типичные внутренние связи и финансовые отношения на разных уровнях:

- государство — предприятие и предприятие — государство;
- государство — население и население — государство;
- государство — государство;
- предприятие — население и население — предприятие;
- предприятие — предприятие и население — население.

Связь «государство — государство» характеризует перераспределение денежных средств из одних каналов бюджета в другие. Связь «предприятие — предприятие» отражает финансовые потоки между предприятиями. А связь «население — население» предполагает движение денежных средств между отдельными группами населения, семьями, гражданами.

Финансы для социальной сферы являются важнейшей составной частью всей финансовой системы государства. Это — система предоставления, организации и расходования средств в социальной сфере.

Основными функциями финансирования являются:

- распределительная;
- стимулирующая;
- контролирующая.

Их реализация в социальной сфере осуществляется на основе следующих принципов.

*Принцип использования финансово-экономических факторов* для повышения уровня социальной защиты и формирования социальных фондов. Он означает максимально возможную степень использования основных мероприятий экономической реформы (приватизация, совершенствование налоговой системы, кредитование и др.) в социальных целях.

*Принцип социального реагирования.* Он предполагает пересмотр социальных нормативов в выделении денежных средств в связи с инфляцией, ростом стоимости жизни, повышением стоимости бюджета прожиточного минимума, изменением уровня занятости трудоспособного населения и увеличением материальных ресурсов социальной защиты.

*Принцип дифференцированного подхода* при определении размеров ассигнований и социальной помощи в зависимости от специфики региона и местных условий.

*Принцип самостоятельности местных органов власти* в накоплении и использовании средств в соответствии с законодательством.

*Учет государственных минимальных стандартов*, в пределах которых должны выделяться средства по основным социальным позициям (уровень жизни, наука, культура, образование, медицина, экология).

*Преимущество социальной сферы при распределении дополнительных бюджетных доходов* и курс на опережающий рост социальных расходов по сравнению с другими видами бюджетных затрат и др.

Формирование системы расходов на социальные программы осуществляется в соответствии с основными направлениями социальной политики государства.

Финансирование мероприятий по социальной защите населения осуществляется из различных источников.

1. Государственный бюджет, включающий:
  - федеральный бюджет;
  - бюджеты субъектов федерации (республик, краев, автономных областей и др.);
  - муниципальные бюджеты.
2. Государственные внебюджетные фонды, в том числе:
  - пенсионный фонд;
  - фонд социального страхования;
  - фонд обязательного медицинского страхования;
  - республиканский (федеральный) и территориальные фонды социальной поддержки населения.

3. Негосударственные источники финансирования: частные и общественные благотворительные фонды, средства международных, конфессиональных и других организаций.

Основой финансовой системы в российском государстве является бюджет. *Бюджет* (от англ. *budget* — сумка) — имеющая юридическую официальную силу, принятая в государстве роспись доходов и расходов. Бюджет ежегодно принимается Государственным советом (Государственной Думой и Советом Федерации), подписывается Президентом Российской Федерации.

Бюджеты на федеральном и территориальном уровнях служат определяющей формой финансового планирования. Без бюджетно-финансового планирования, как показывает опыт государств с развитыми рыночными отношениями, функционирование рынка практически невозможно.

Конструирование межбюджетных отношений для России имеет исключительно важное значение в связи с большим количеством субъектов Федерации.

Существует определенное разграничение полномочий между федеральными и региональными органами власти в финансировании системы социальной защиты населения и в целом социальной сферы.

Федеральные органы власти:

- устанавливают единую систему гарантий в области пенсионного обеспечения, пособий, оплаты труда, медицинского обслуживания, образования, культуры;

- формируют внебюджетные государственные фонды: пенсионный фонд, фонд обязательного медицинского страхования, фонд социальной поддержки населения;

- осуществляют финансирование объектов социальной инфраструктуры, находящихся в федеральном ведении;

- определяют условия и порядок компенсации денежных доходов населения в связи с инфляцией.

В полномочия региональных и местных органов власти входит:

- разработка и реализация региональных социальных программ с учетом местных условий, изыскание возможностей для повышения минимальных гарантий, установленных на федеральном уровне;

- определение и реализация порядка обеспечения социальной поддержки слабозащищенных слоев населения, создание условий для деятельности благотворительных организаций и общественных фондов; обеспечение функционирования учреждений социальной инфраструктуры, находящихся в ведении местных органов власти.

Следует отметить, что с помощью государственного механизма распределения финансов более сильные регионы помогают более слабым.

Перечисления из этого фонда могут идти по двум каналам:

- в виде трансфертов, определяемых по единым принципам; их назначение — оказание текущей финансовой помощи, покрытие путем дотаций минимально обоснованных расходов;

- в виде *субвенций*, направленных из федерального бюджета на целевое финансирование федеральных программ; их назначение — выравнивание уровня социально-экономического развития регионов.

Определены основные направления расходования средств, перечисляемых из федерального бюджета в бюджеты субъектов Федерации.

*Трансфертные платежи* — это денежная помощь субъекту Федерации, оказываемая из федерального бюджета. Они предназначены для выравнивания финансовой обеспеченности регионов.

Фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации формируется за счет всех налоговых поступлений в бюджет, исключая ввозные таможенные пошлины.

Трансферты не имеют целевого назначения. Они передаются администрации соответствующего субъекта, которая тратит выделенные средства по своему усмотрению.

Бюджет как форма образования и расходования фонда денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления, составляет на один финансовый год (с 1 января по 30 декабря).

Бюджет субъекта РФ (региональный бюджет) предназначен для обеспечения задач и функций, отнесенных к предметам ведения субъекта РФ, и включает свод бюджетов муниципальных образований, находящихся на его территории. Такой бюджет называется консолидированным бюджетом субъекта Российской Федерации. Аналогично бюджет муниципального образования (местный бюджет) предназначен для обеспечения задач и функций, отнесенных к предметам ведения местного самоуправления.

Разграничение полномочий и функций федеральных, региональных и местных органов власти закреплено в Конституции Российской Федерации (гл. 3, гл. 8). Федеральный бюджет и консолидированные бюджеты субъектов РФ составляют консолидированный бюджет Российской Федерации.

Под доходами бюджета понимаются денежные средства, поступающие в безвозмездное и безвозвратное распоряжение органов государственной власти и органов местного самоуправления. Порядок расходования средств федерального бюджета также предусмотрен законодательством. Источники финансирования схематично можно представить следующим образом (рис. 4).

Ежегодно в Российской Федерации принимается закон о федеральном бюджете на очередной год. Согласно этому закону, в бюджете предусмотрена роспись доходов и расходов и источники их формирования.

Переход к рыночным отношениям объективно требует ограничения командной роли государства и перехода на страховые принципы,



Рис. 4. Источники финансирования социальной работы

тем самым повышая роль социальных внебюджетных фондов. Принципиальным отличием этих фондов является то, что они возвратные, а в какой-то степени — индивидуально возвратные и формируются за счет страховых взносов. Кроме того, внебюджетные фонды — это не чисто финансовые, а кредитно-финансовые учреждения, поскольку они не только имеют право, но и должны использовать часть своих средств на приращение капитала. Например, 2% от пенсионных страховых взносов, которые предназначены для накопительной части пенсии, инвестируются для приращения средств. Иначе говоря, использование части средств осуществляется на коммерческой основе.

Согласно вступившим в силу с 1 января 2010 г. законам № 212-ФЗ и № 213-ФЗ единый социальный налог заменен страховыми взносами в государственные внебюджетные фонды: Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ и фонды обязательного медицинского страхования РФ и территориальные фонды ОМС.

Принятые законы позволяют начать полноценную реализацию принципов социального страхования. Особое значение это приобретает в сложившихся экономических условиях, так как позволяет более четко и адресно проводить в жизнь социальную политику государства. Для работающих граждан это важно тем, что создает прямую зависимость величины заработка, с которого учитываются страховые взносы, и размер получаемых пособий; для работодателей — тем, что устанавливаются единые правила уплаты страховых взносов; для Фонда социального страхования РФ — тем, что упорядочивает систему выплат, четко разделяя пособия, подлежащие страховому обеспечению за счет средств Фонда, и пособия, выплачиваемые за счет других источников, прежде всего за счет федерального бюджета. С 2010 г. был не просто отменен единый социальный налог и вместо него введены страховые взносы. Система обязательного социального страхования перешла по-настоящему на страховые принципы. За счет страховых взносов, отчисляемых работодателями за своих работников в Фонд, будут, во-первых, выплачиваться пособия в случае временной нетрудоспособности, беременности и родов, ухода за ребенком до достижения им возраста полутора лет и в случае смерти. Во-вторых, размер выплаты теперь зависит от суммы страхуемого заработка работника, т.е. устанавливается взаимосвязь между суммой выплаты работнику пособия и суммой уплаченного за него страхового взноса.

Существуют два основных способа финансирования социальной работы. Прямое финансирование, когда денежные средства целевым назначением направляются на финансирование социальной работы.

Косвенное финансирование (уменьшение изъятия денежных средств) осуществляется тремя способами:

- льготное налогообложение (общественных и благотворительных фондов, предприятий, использующих труд инвалидов и т.п.);

- льготное кредитование (на приобретение жилья многодетным и молодым семьям и др.);

- льготное ценообразование на социально значимые виды товаров и услуг (для ветеранов, детей из малообеспеченных семей и др.).

В прямом финансировании все большее значение приобретает программно-целевое финансирование, способствующее аккумуляции средств для решения первоочередных социальных проблем, недопущения их распыления и неэффективного использования.

Федеральные и региональные целевые социальные программы должны быть направлены прежде всего на обеспечение адресной социальной защиты семей, в которых есть дети, пожилые люди, инвалиды и граждане других социально уязвимых категорий. Государство устанавливает приоритеты очередности принятия и реализации социальных программ с учетом их максимальной пользы для общества и экономической эффективности вкладываемых средств.

В 2010 г. в Российской Федерации реализовались следующие программы: «Дети России» с подпрограммами «Здоровое поколение», «Дети и семья», «Одаренные дети», а также Федеральная целевая программа «Социальная поддержка инвалидов на 2006—2010 гг.».

Формирование системы финансирования и ресурсного обеспечения системы социальной защиты населения предусматривает трехуровневый механизм социальных гарантий при предоставлении денежных выплат:

- **первый** — дифференцированный, социально гарантированный уровень обеспечения, поддерживаемый государством за счет централизованных Пенсионного фонда и Фонда социального страхования;

- **второй** — предоставление средств обеспечения сверх государственного уровня за счет государственных децентрализованных (региональных, коллективных) фондов социального обеспечения и территориальных фондов социальной поддержки населения;

- **третий** — уровень социальных гарантий, который создается негосударственными, профессиональными системами пенсионного обеспечения и социального страхования, где размер денежных выплат зависит только от страхового вклада граждан, накапливаемого за счет взносов предпринимателя или самих работников.

Финансирование муниципального сектора системы социального обслуживания осуществляется за счет средств местных бюджетов и ассигнований, направляемых в муниципальный сектор из федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ в качестве дотаций на содержание и развитие сети учреждений социального обслуживания, а также на оплату специальных услуг, включенных в федеральный и территориальный перечни гарантированных государством социальных услуг.

Размер дотаций определяется ежегодно при утверждении соответствующих бюджетов Правительством РФ, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

*Дополнительными внебюджетными источниками финансирования мер по социальному обслуживанию граждан пожилого возраста и инвалидов являются:*

- средства, поступающие из целевых социальных фондов, в том числе из фондов социальной поддержки населения;

- кредиты банков и средства иных кредиторов;

- доходы от хозяйственной и иной деятельности структурных подразделений системы социальной защиты;

- доходы от ценных бумаг;

- средства, поступившие от граждан пожилого возраста и инвалидов в качестве платы за социальные услуги;

- благотворительные взносы и пожертвования.

Все более важным дополнительным источником финансирования социальной сферы становятся *негосударственные фонды*. Их средства формируются за счет:

- взносов учредителей благотворительных организаций;

- членских взносов (для благотворительных организаций, основанных на членстве);

- благотворительных пожертвований, предоставляемых гражданами и юридическими лицами в денежной или натуральной форме;

- доходов от внебюджетных операций, включая доходы от ценных бумаг;

- поступлений от деятельности по привлечению ресурсов (развлекательных, культурных, спортивных мероприятий, кампаний по сбору благотворительных пожертвований, проведения благотворительных лотерей и аукционов, реализации имущества и пожертвований, поступивших от благотворителей, в соответствии с их пожеланиями и др.);

- доходов от разрешенной законом предпринимательской деятельности;

- поступления от бюджетов всех уровней и внебюджетных фондов;

- доходов от деятельности хозяйственных обществ, учрежденных благотворительной организацией;

- труда добровольцев;

- иных, не запрещенных законом, источников.

Деятельность фондов благотворительных организаций строится на основе Закона от 11 августа 1995 г. № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях».

Характерно, что в рыночной экономике развитых стран благотворительные организации входят в так называемый «третий сектор» экономики наряду с коммерческим и государственным секторами.

Его доля в валовом национальном продукте США, например, составляет 4 %. Основные средства благотворительные организации получают не за счет пожертвований (они составляют 3 — 5 % их бюджета), а от государства. Почти половину их бюджета составляет государственное финансирование. Государство финансирует благотворительные организации в основном через систему контрактов. При этом активно привлекаются местные ресурсы, обеспечиваются более экономичное расходование средств и высокая результативность.

В РФ в настоящее время действуют более 500 благотворительных организаций, из них 306 организаций входят в Союз благотворителей России. Большая часть из них занимаются оказанием помощи инвалидам, многодетным и неполным семьям. Эти организации не располагают большим бюджетом, а их деятельность в основном направлена на социальную поддержку, социально-культурные программы.

Система финансирования социальной сферы в период формирования рыночных отношений, претерпевая существенные изменения, имеет многие недостатки и нуждается в решении проблем.

Управление расходованием ограниченных финансовых ресурсов, направляемых на социальную защиту, находится в ведении различных министерств и комитетов и не всегда может быть скоординировано на конечную цель.

Не разработаны научные критерии эффективности расходования выделяемых средств и их зависимости от улучшения социального благополучия населения.

Несовершенна система формирования местных бюджетов на основе самофинансирования и заинтересованности в развитии местного предпринимательства, четкого выделения и разграничения объемов финансовых средств в бюджетах разного уровня.

Таким образом, для развития и успешного функционирования системы социальной защиты необходимо дальнейшее совершенствование принципов и практики ее финансирования.

## 5.2. Финансовые основы социального обеспечения на современном этапе

В настоящее время осуществляется формирование новых подходов к формам организации и принципам финансирования социального обеспечения в России как основного направления социальной защиты нетрудоспособного населения.

Финансирование социального обеспечения непосредственно из государственного бюджета, как было ранее, уступило место его финансированию из внебюджетных фондов и бюджетов местных органов самоуправления при частичном субсидировании их расходов по

социальным статьям из централизованных финансовых источников.

Реформа экономических отношений, активное позитивное российское законодательство в социальной сфере (и прежде всего в пенсионных отношениях) привели в начале 90-х гг. XX в. к созданию самостоятельных специализированных (внебюджетных) *социальных фондов*: Пенсионного фонда РФ; Фонда социального страхования; фондов обязательного медицинского страхования; Государственного фонда занятости (упразднен в 2001 г.). Главная задача создания фондов — обособление денежных средств, предназначенных на социальную сферу.

В основу формирования финансовых средств этих фондов был положен *страховой принцип обязательности уплаты страховых взносов*.

Тарифы страховых взносов устанавливались ежегодно, как правило, проводилось дифференцирование в разные фонды и для различных категорий плательщиков.

Суммы страховых взносов поступали непосредственно на счета того или иного социального фонда.

В 2001 г. была введена вторая часть Налогового кодекса РФ (НК РФ), существенно изменившая механизм финансирования социальной сферы. Был ликвидирован Государственный фонд занятости. Остаток средств Государственного фонда занятости был зачислен в государственный бюджет.

Глава 24 НК РФ предусматривала новый вид налога — *единый социальный налог*. В первоначальной редакции НК РФ указывалось, что единый социальный налог зачисляется в государственные внебюджетные фонды — Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации и фонды (Федеральный и территориальные) обязательного медицинского страхования Российской Федерации. Однако в более поздней редакции указание на это из текста НК РФ было исключено.

Единый социальный налог предназначался для мобилизации средств для реализации права граждан на государственное пенсионное и социальное обеспечение (страхование) и медицинскую помощь (ст. 284 НК РФ).

Размеры тарифов страховых взносов должны составить в 2011 — 2012 гг.: в Пенсионный фонд РФ 26 % от фонда оплаты труда, в Фонд социального страхования — 2,9 %, в Федеральный фонд обязательного медицинского страхования — 3,1 %, в территориальные фонды ОМС — 2,1 %. Таким образом, общие размеры отчислений составят 34 %, тогда как в 2009 — 2010 гг. они составляли 26 %.

Основной нормативный акт, регулирующий деятельность ПФР и его территориальных органов, — Федеральный закон от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» (с последующими изменениями).

Правовой статус Пенсионного фонда РФ определяется Положением о Пенсионном фонде РФ, утвержденным постановлением Верховного Совета РФ от 27 декабря 1991 г. ПФР является самостоятельным финансово-кредитным учреждением, осуществляющим свою деятельность в соответствии с законодательством Российской Федерации. Средства бюджета ПФР являются федеральной собственностью, не входят в состав других бюджетов и изъятию не подлежат.

ПФР обеспечивает:

- целевой сбор и аккумуляцию страховых взносов, а также финансирование расходов, предусмотренных Положением;
- организацию работы по изысканию с работодателей и граждан, виновных в причинении вреда здоровью работников и других граждан, сумм государственных пенсий по инвалидности вследствие трудового увечья, профессионального заболевания или по случаю потери кормильца;
- капитализацию средств ПФР, а также привлечение в него добровольных взносов (в том числе валютных ценностей) физических и юридических лиц;
- контроль с участием налоговых органов за своевременным и полным поступлением в ПФР страховых взносов, а также контроль за правильным и рациональным расходованием его средств;
- организацию и ведение индивидуального (персонифицированного) учета застрахованных лиц в соответствии с Федеральным законом «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе государственного пенсионного страхования», а также организацию и ведение государственного банка данных по всем категориям плательщиков страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации;
- разъяснительную работу среди населения и юридических лиц по вопросам, относящимся к компетенции ПФР, а также ряд других функций.

ПФР может принимать участие в финансировании программ социальной защиты пожилых и нетрудоспособных граждан.

Согласно указанному Положению, средства ПФР формируются за счет:

- страховых взносов работодателей и граждан, занимающихся индивидуальной трудовой деятельностью, частной практикой (нотариусов, аудиторов, частных детективов, адвокатов), а также и других категорий граждан;
- ассигнований из республиканского бюджета Российской Федерации на выплату государственных пенсий и пособий военнослужащим и приравненным к ним по пенсионному обеспечению гражданам, их семьям, социальных пенсий, пособий на детей в возрасте старше полутора лет, на индексацию указанных пенсий и пособий, а также на предоставление льгот в части пенсий, пособий и компенсаций гражданам, пострадавшим от чернобыльской катастрофы, на

расходы по доставке и пересылке пенсий и пособий; средств, взыскиваемых с работодателей и граждан в результате предъявления регрессных требований;

- добровольных взносов (в том числе валютных ценностей) физических и юридических лиц, а также доходов от капитализации средств ПФР и других поступлений.

В связи с осуществлением реформы пенсионного законодательства и принятием ряда новых законов, предусматривающих иные основания и условия пенсионного обеспечения граждан, изменились и функции Пенсионного фонда РФ. С января 2002 г. на Пенсионный фонд РФ была возложена функция страховщика по обязательному пенсионному страхованию в Российской Федерации», Пенсионный фонд РФ (государственное учреждение) и его территориальные органы составляют единую централизованную систему органов управления средствами обязательного пенсионного страхования в РФ.

В январе 2002 г. вступил в силу Федеральный закон от 17 декабря 2001 г. № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации». В соответствии с данным законом трудовые пенсии по старости и по инвалидности состоят из трех частей: базовой, страховой и накопительной (ст. 6 Закона). Финансирование расходов на выплату указанных частей пенсии осуществляется за счет разных источников.

Согласно п. 3 ст. 9 Федерального закона от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации», финансирование выплаты базовой части трудовой пенсии осуществляется за счет средств государственного бюджета, а выплаты страховой и накопительной ее частей — за счет средств бюджета ПФР.

Федеральный закон от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» определяет организационные и правовые основы формирования финансовой базы для выплаты страховой и накопительной частей трудовой пенсии.

Все страхователи обязаны своевременно встать на учет и в полном объеме уплачивать страховые взносы в бюджет ПФР (ст. 11 Закона).

Размеры страхового тарифа на обязательное пенсионное страхование, установленные ст. 22 Закона об обязательном пенсионном страховании, дифференцируются в зависимости от категории страхователя и величины налоговой базы на каждого отдельного работника.

Финансирование накопительной части трудовой пенсии осуществляется при наличии средств, учтенных в специальной части индивидуального лицевого счета застрахованного лица.

С 1 января 2002 г. денежные средства перечисляются в счет накопительной части трудовой пенсии мужчин 1953 г. р. (и более позднего) и женщин, родившихся в 1957 г. и позже. С 1 января 2005 г. возраст таких будущих пенсионеров изменился: это лица 1967 г. р. и моложе. Если ко времени назначения таким лицам пенсии на их индивидуальных лицевых счетах (в специальной их части) пенсионных накоплений учтено не будет, накопительная часть пенсии не будет установлена.

Сумма страхового тарифа на финансирование накопительной части пенсии определяется либо в процентах (ст. 22 Закона), либо в виде фиксированного платежа (ст. 28 Закона).

В соответствии с Программой государственного софинансирования пенсий от 10 апреля 2008 г. № 56-ФЗ каждый гражданин может вносить на свой пенсионный счет от одной и более тысяч рублей собственных средств. В этом случае государство обязуется внести дополнительно на этот счет к перечисленной сумме не менее 12 тыс. рублей в год.

В соответствии со ст. 5 ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» государство несет субсидиарную ответственность по обязательствам Пенсионного фонда РФ перед гражданами.

Бюджет ПФР формируется за счет:

- страховых взносов;
- средств федерального бюджета;
- сумм пеней и иных финансовых санкций;
- доходов от размещения (инвестирования) временно свободных средств обязательного пенсионного страхования;
- добровольных взносов физических лиц и организаций, уплачиваемых ими не в качестве страхователей или застрахованных лиц; иных источников, не запрещенных законодательством РФ.

Средства бюджета ПФР направляются на выплату (в соответствии с законодательством РФ и международными договорами) трудовых пенсий и социальных пособий на погребение умерших пенсионеров, не работавших на день смерти; доставку пенсий, выплачиваемых за счет средств бюджета ПФР; финансовое и материально-техническое обеспечение текущей деятельности страховщика (включая содержание его центральных и территориальных органов); иные цели, предусмотренные законодательством РФ об обязательном пенсионном страховании.

Так, в 2009 г., согласно статистике, объем средств Пенсионного фонда РФ составил 3 млрд 222,7 млн рублей. Основными источниками поступлений были: страховые взносы — 39,7 % и безвозмездные поступления из федерального бюджета — 60,3 %. Из поступивших средств на выплату пенсий по обязательному пенсионному страхованию было израсходовано 2 млрд 374 млн 496 тыс. рублей или 70,7 %. Остальные средства расходовались на различные доплаты к

пенсиям, предоставление материнского (семейного) капитала, компенсационные выплаты лицам, осуществляющим уход за нетрудоспособными гражданами, и др.

От уплаты страховых взносов в ПФР освобождаются:

1) учреждения любых организационно-правовых форм в части выплат в пользу работников — инвалидов всех групп и получающих пенсии по инвалидности согласно законодательству РФ;

2) общероссийские общественные организации инвалидов, среди членов которых инвалиды и их законные представители составляют не менее 80 %, их региональные и территориальные организации, а также организации (если число инвалидов среди их членов составляет не менее 50 %, а их доля в фонде оплаты труда — не менее 25 %), уставный капитал которых целиком состоит из вкладов отмеченных общественных организаций, и организаций, единственным собственником имущества которых являются указанные общественные учреждения;

3) индивидуальные предприниматели, в том числе иностранцы и лица без гражданства, проживающие на территории РФ, частные детективы, занимающиеся частной практикой нотариусы, адвокаты, являющиеся инвалидами всех групп и получающие пенсии по инвалидности согласно законодательству РФ.

Произошли определенные изменения деятельности других фондов.

*Фонд социального страхования Российской Федерации (ФСС РФ)* как самостоятельное кредитно-финансовое учреждение был образован 1 января 1991 г. в соответствии с постановлением Совета Министров РСФСР и Федерация независимых профсоюзов (ФНПР) от 26 декабря 1990 г. № 600 «О совершенствовании управления и порядка финансирования расходов на социальное страхование трудящихся РСФСР».

Управление Фондом социального страхования было возложено на Совет Федерации независимых профсоюзов РСФСР. Деятельность ФСС регламентировалась Временным положением о Фонде социального страхования РСФСР и Временной инструкцией «О порядке начисления, уплаты и расходования средств ФСС», утвержденными постановлением Президиума Совета ФНПР от 20 мая 1991 г.

Средства Фонда социального страхования были включены в состав объектов, относящихся исключительно к федеральной собственности. Были определены основные задачи фонда:

- обеспечение гарантированных государством пособий по временной нетрудоспособности, беременности и родам, женщинам, вставшим на учет в ранние сроки беременности, при рождении ребенка, по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет, а также социального пособия на погребение или возмещение стоимости гарантированного перечня ритуальных услуг, санаторно-курортное обслуживание работников и их детей;

- участие в разработке и реализации государственных программ охраны здоровья работников, мер по совершенствованию социального страхования; осуществление мероприятий, обеспечивающих финансовую устойчивость фонда;

- разработка совместно с Министерством труда Российской Федерации и Министерством финансов Российской Федерации предложений о размерах тарифа страховых взносов на государственное социальное страхование;

- организация работы по подготовке и повышению квалификации специалистов для системы государственного социального страхования, разъяснительной работы среди страхователей и населения по вопросам социального страхования;

- сотрудничество с аналогичными фондами других государств и международными организациями по вопросам социального страхования.

Указом Президента РФ от 28 сентября 1993 г. «О Фонде социального страхования Российской Федерации» управление государственным социальным страхованием из ведения Федерации независимых профсоюзов России было передано Правительству Российской Федерации.

С 1994 г. установлено, что платежи по государственному социальному страхованию производятся предприятиями, организациями, учреждениями и иными хозяйствующими субъектами независимо от форм собственности на единый текущий счет Фонда социального страхования Российской Федерации.

В настоящее время правовое положение Фонда социального страхования РФ определяется «Положением о Фонде социального страхования Российской Федерации», утвержденным постановлением Правительства РФ от 12 февраля 1994 г. № 101.

Фонд социального страхования РФ (ФСС РФ) является специализированным финансово-кредитным учреждением при Правительстве Российской Федерации. Денежные средства и иное имущество, находящееся в оперативном управлении Фонда, а также имущество, закрепленное за подведомственными Фонду санаторно-курортными учреждениями, являются федеральной собственностью и не входят в состав бюджетов соответствующих уровней; другим фондам и изъятию не подлежат.

Средства фонда образуются за счет страховых взносов на обязательное социальное страхование, а также средств федерального бюджета, предназначенных на выплату пособий и санаторно-курортное лечение и оздоровление в соответствии с Законом Российской Федерации от 15 мая 1991 г. № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС».

Средства Фонда используются только на целевое финансирование мероприятий, предусмотренных законодательством. Не допуска-

ется зачисление средств социального страхования на личные счета застрахованных.

Законодательно определена предельная сумма, на которую начисляются страховые взносы — 415 тыс. рублей в год. На доход свыше этой суммы страховые взносы начисляться не будут.

Средства Фонда направляются:

- на выплату пособий по временной нетрудоспособности, беременности и родам, женщинам, вставшим на учет в ранние сроки беременности, при рождении ребенка, по уходу за ребенком до достижения им возраста 1,5 лет, а также социального пособия на погребение или возмещение стоимости гарантированного перечня ритуальных услуг;

- оплату дополнительных выходных дней по уходу за ребенком-инвалидом или инвалидом с детства до достижения им возраста 18 лет;

- оплату путевок для работников и их детей в санаторно-курортные учреждения, расположенные на территории Российской Федерации, и в санаторно-курортные учреждения, а также на лечебное (диетическое) питание;

- частичное содержание находящихся на балансе страхователей санаториев-профилакториев, имеющих лицензии на право занятия этим видом деятельности (оплата расходов на питание, лечение и медикаменты, заработную плату работников, культурно-массовое обслуживание);

- частичную оплату путевок в детские загородные оздоровительные лагеря, находящиеся на территории Российской Федерации, для детей работающих граждан;

- частичное содержание детско-юношеских спортивных школ (оплата расходов на оплату труда тренерско-преподавательского состава и аренду помещений, необходимых для учебно-тренировочного процесса);

- оплату проезда к месту лечения и обратно;

- создание резерва для обеспечения финансовой устойчивости Фонда на всех уровнях, обеспечение текущей деятельности, содержание аппарата управления Фонда.

Выплата пособий по социальному страхованию, оплата путевок работникам и членам их семей в санаторно-курортные учреждения, финансирование других мероприятий по социальному страхованию осуществляется через бухгалтерии работодателей. Ответственность за правильность начисления и расходования средств государственного социального страхования несет администрация страхователя в лице руководителя и главного бухгалтера.

Средства Фонда социального страхования расходуются также на финансирование затрат, связанных с реализацией Федерального закона от 24 июля 1998 г. № 125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессио-

нальных заболеваний». Основной задачей данного закона является введение страховых принципов формирования экономической базы, обеспечивающей социальную защиту наемных работников в случае причинения вреда их здоровью. В соответствии с данным законом все работодатели (юридические или физические лица), использующие труд наемных работников (по трудовым или гражданско-правовым договорам), обязаны осуществлять страхование работников от несчастных случаев и профессиональных заболеваний и уплачивать дополнительные страховые взносы в Фонд социального страхования РФ.

В соответствии с Законом № 348-ФЗ от 08.12.2010 г. были внесены изменения в Федеральный закон «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний», которыми предусмотрено уточнение понятий «объект обложения страховыми взносами», «база для начисления страховых взносов», «страховой тариф», вводится понятие «заработок застрахованного» и устанавливается перечень выплат, на которые страховые взносы не начисляются.

Изменен состав заработка, из которого будут исчисляться пособия по временной нетрудоспособности, по беременности и родам, ежемесячные пособия по уходу за ребенком застрахованным лицам.

Порядок расчета суммы пособия по беременности и родам исчисляется на основе среднего заработка за два календарных года (а не за год), предшествующих году наступления страхового случая.

Руководство деятельностью Фонда осуществляется его председателем. Для обеспечения деятельности Фонда создается центральный аппарат Фонда, а в региональных и центральных отраслевых отделениях и филиалах — аппараты органов Фонда.

Для обеспечения контроля за правильным начислением и своевременной выплатой пособий по социальному страхованию, проведением оздоровительных мероприятий на предприятиях, в организациях, учреждениях и иных хозяйствующих субъектах независимо от форм собственности трудовыми коллективами образуются комиссии по социальному страхованию из представителей администрации и профсоюзов (трудового коллектива) или избираются уполномоченные по социальному страхованию.

С 2011 г. Фонд социального страхования РФ не только продолжит выполнять обязанности по проверке правильности расходования работодателями средств обязательного социального страхования на выплату пособий своим работникам, но и будет осуществлять контроль за уплатой страхователями в бюджет фонда страховых взносов.

Комиссии или уполномоченные по социальному страхованию решают вопросы о расходовании средств социального страхования, предусмотренных на санаторно-курортное лечение и отдых работников и членов их семей, о распределении путевок для санаторно-

курортного лечения, отдыха, лечебного (диетического) питания, приобретенных за счет средств Фонда, рассматривают спорные вопросы по обеспечению пособиями по социальному страхованию.

Как показывает мировой опыт, в условиях рыночной экономики переход к страховой медицине является наиболее целесообразным механизмом финансирования системы здравоохранения, позволяющим, с одной стороны, обеспечить гарантированность медицинской помощи гражданам независимо от уровня их дохода, с другой — привлечь дополнительные финансовые ресурсы для развития медицинских услуг.

В целях обеспечения конституционного права граждан Российской Федерации на медицинскую помощь 26 июня 1991 г. был принят Федеральный закон № 1499-1 «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации», образованы Федеральный и территориальные фонды обязательного медицинского страхования как самостоятельные некоммерческие финансово-кредитные учреждения.

*Фонды обязательного медицинского страхования* предназначены для аккумулирования финансовых средств на обязательное медицинское страхование, обеспечения финансовой стабильности государственной системы обязательного медицинского страхования и выравнивания финансовых ресурсов на его проведение.

Законом предусматривается, что финансовые средства фондов обязательного медицинского страхования находятся в государственной собственности Российской Федерации, не входят в состав бюджетов других фондов и изъятию не подлежат.

Устав Федерального фонда обязательного медицинского страхования утвержден постановлением Правительства РФ № 867 от 29 июля 1998 г. Он определяет правовое Положение Федерального фонда ОМС: задачи, функции, источники формирования, органы управления, контроль за его деятельностью, порядок ликвидации и реорганизации.

Согласно уставу, Федеральный фонд ОМС реализует государственную политику в области обязательного медицинского страхования граждан как составной части государственного социального страхования.

К началу 1996 г. почти во всех субъектах Российской Федерации были созданы территориальные фонды ОМС.

Основными задачами территориального фонда ОМС (согласно Положению) являются:

1) обеспечение реализации Закона Российской Федерации от 28 июня 1991 г. № 1499-1 «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации»;

2) обеспечение предусмотренных законодательством Российской Федерации прав граждан в системе обязательного медицинского страхования;

3) обеспечение всеобщности обязательного медицинского страхования граждан;

4) достижение социальной справедливости и равенства всех граждан в системе обязательного медицинского страхования;

5) обеспечение финансовой устойчивости системы обязательного медицинского страхования.

Территориальный фонд ОМС аккумулирует финансовые средства на обязательное медицинское страхование граждан и финансирование обязательного медицинского страхования, проводимого страховыми медицинскими организациями, имеющими соответствующие лицензии (страховщиками), заключившими договоры обязательного медицинского страхования по дифференцированным подушевым нормативам.

Территориальные фонды ОМС формируются прежде всего за счет страховых взносов, уплачиваемых работодателями (индивидуальными предпринимателями и др.) в составе единого социального налога (взноса); средств, предусматриваемых органами исполнительной власти в соответствующих бюджетах на обязательное медицинское страхование неработающего населения, за счет других источников.

Руководство деятельностью территориального фонда осуществляется правлением и его постоянно действующим исполнительным органом — исполнительной дирекцией, возглавляемой исполнительным директором.

Для выполнения своих задач территориальный фонд может создавать в городах и районах филиалы. Филиалы территориального фонда осуществляют контроль за сбором страховых взносов на обязательное медицинское страхование со всех страхователей города, района и передают финансовые средства в соответствии с дифференцированным подушевым нормативом страховщикам, осуществляющим обязательное медицинское страхование граждан города, района. Контроль за деятельностью территориального фонда ОМС осуществляет ревизионная комиссия.

С 2011 г. заработали региональные программы модернизации здравоохранения субъектов РФ. На обновление медучреждений по всей стране в 2011 — 2012 гг. планируется направить 460 млрд рублей. Финансироваться программы будут за счет субсидий ФОМС, территориальных фондов ОМС, а также за счет средств консолидированных бюджетов субъектов Федерации.

С начала 2011 г. вступил в силу Федеральный закон «Об обязательном медицинском страховании в РФ» от 29 ноября 2010 г. № 326-ФЗ. Согласно этому документу будет создана единая база данных застрахованных лиц и введен бессрочный полис ОМС единого образца, что позволит получать медицинскую помощь в любом регионе России. С новым полисом пациент сможет обратиться и в частную клинику, работающую в системе ОМС.

Принятый Закон «Об обязательном медицинском страховании» позволяет реально сделать человека центральным звеном системы оказания медицинской помощи. Закон дает человеку право выбора страховой медицинской организации, медицинского учреждения и врача, т.е. гарантирует повышение качества и доступности оказания медицинской помощи. Каждая оказанная пациенту услуга будет оплачиваться полноценно не только по статьям затрат, но и по стоимости лечения.

С 2011 по 2012 г. в бюджет, за счет 2 %-ного повышения тарифа на ОМС, должны поступить порядка 460 млрд рублей.

Практически разработаны и введены Минздравсоцразвития единые подходы для оказания того или иного вида медицинской помощи. Разработаны единые федеральные стандарты, в основе которых заложен принцип применения современных медицинских технологий, современных лекарственных средств и расходных материалов, высокий уровень оборудования, квалификация медицинского персонала.

В настоящее время наряду с трудовыми пенсиями, гарантированными государством, действующим законодательством предусматривается добровольное пенсионное обеспечение, которое является дополнительной составляющей пенсионной системы России, а основным институтом, реализующим этот вид пенсионного обеспечения, являются негосударственные пенсионные фонды.

Нормы и правила добровольного пенсионного обеспечения определяются договором о негосударственном пенсионном обеспечении, взносы по которому могут осуществляться как за счет собственных средств граждан или средств предприятия, так и на паритетной основе, включающей совместные взносы работника и работодателя.

Исключительно важную роль в развитии негосударственных пенсионных фондов (НПФ) приобретает формирование многоуровневой системы гарантий сохранности пенсионных резервов, включающей в себя гарантированный размер имущества для обеспечения уставной деятельности НПФ, совокупного вклада учредителей, наличие у НПФ страхового резерва, отвечающего установленным нормативам, системы контроля.

Разнообразие вариантов добровольного пенсионного обеспечения позволяет в максимальной степени удовлетворить потребность в достойной пенсии в зависимости от размера финансовых возможностей и личных предпочтений.

Система негосударственных пенсионных фондов за время, прошедшее после принятия Федерального закона от 7 мая 1998 г. № 75-ФЗ «О негосударственных пенсионных фондах», стала развиваться преимущественно за счет пенсионных программ предприятий и отраслевых пенсионных систем (пенсионных программ крупных корпораций). Негосударственный пенсионный фонд — специфическая организация, создаваемая предприятиями (корпоративный фонд),

гражданами (открытый фонд) или профсоюзами (профессиональный фонд) для накопления средств будущих пенсионеров. Такой фонд, действуя в соответствии с принятой инвестиционной декларацией, позволяет в течение длительного срока накапливать и приумножать будущие пенсионные выплаты, значительно увеличивая суммарный объем пенсии каждого работника. При строгом соблюдении законодательства, под контролем Совета фонда деньги инвестируются как в предприятие-работодателя, так и в перспективные отрасли промышленности, существенно увеличивая первоначальные вклады его участников.

В настоящее время все большее число людей создают собственные пенсионные программы и накапливают средства к пенсионному возрасту.

Проводимая в стране пенсионная реформа открывает возможность значительно расширить круг решаемых негосударственными пенсионными фондами задач.

Важным направлением финансово-коммерческой деятельности, которая регулируется Законом «О страховании», подписанным Президентом Российской Федерации 27 ноября 1992 г., является добровольное медицинское страхование. Оно реализуется за счет средств, полученных в виде взносов, либо непосредственно от граждан за счет их собственных доходов, либо от работодателей, страхующих работников из прибыли предприятия.

Размеры страховых взносов по добровольному медицинскому страхованию устанавливаются страховыми медицинскими организациями самостоятельно и зависят от качества страхуемых рисков, правил страхования, принятых конкретным страховщиком, стоимости медицинских и других услуг, числа застрахованных и т. п. Процедура определения взносов регулируется теорией аккуратных расчетов.

Установлен особый порядок уплаты страховых взносов лицами, добровольно вступившими в правоотношения по обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, а также обеспечения пособиями.

Добровольное медицинское страхование относится к системе страхования как важного базового элемента функционирования рыночных отношений. В системе этих отношений личное страхование представляет собой отношения по защите имущественных интересов физических и юридических лиц при наступлении определенных событий (страховых случаев) за счет денежных фондов, формируемых из оплачиваемых ими страховых взносов (страховых премий). Добровольное страхование осуществляется на основе договора между страхователем и страховщиком.

Конкретные условия страхования определяются при заключении договора страхования. В соответствии с указанным законом (ст. 12) объектом страхования могут быть имущественные интересы, связанные с жизнью, здоровьем, трудоспособностью и пенсионным обе-

спечением страхователя или застрахованного лица (личное страхование).

Из сказанного следует, что добровольное медицинское страхование является частью личного страхования как важного вида финансово-коммерческой деятельности и существенно отличается от обязательного медицинского страхования.

В современных условиях необходим принципиально новый подход к организации здравоохранения, гарантирующий право каждого гражданина на получение медицинской помощи, соответствующей уровню развития как страны в целом, так и отдельных ее регионов. Реализацию такого подхода в ближайшее время может обеспечить система страховой медицины. В отличие от государственного здравоохранения, построенного преимущественно по территориальному принципу, она основана на производственном принципе организации и состоит в отчислении предприятиями средств на возможные профилактику и лечение каждого работника. При этом затраты на медицинское обслуживание включаются в себестоимость продукции.

Введение принципов медицинского страхования предполагает перевод отрасли на рыночные отношения, при которых действуют жесткие экономические законы. Поэтому обязательным условием этого перевода является внедрение экономических методов хозяйствования в практику работы медицинских учреждений.

Рыночная модель хозяйственного механизма сферы здравоохранения основывается на следующих принципах организации и функционирования:

- многоукладности экономики здравоохранения;
- хозяйственно-финансовой самостоятельности учреждений здравоохранения, основывающих свою деятельность на различных формах собственности;
- социально-экономической и юридической ответственности медицинских учреждений за результаты деятельности;
- предоставлении медицинских услуг путем их купли-продажи по ценам, обеспечивающим не только покрытие затрат на эти услуги, но и получение определенной прибыли; кроме того, цены должны формироваться с учетом качества медицинских услуг и соотношения спроса и предложения на них на рынке медицинских услуг;
- финансировании учреждений здравоохранения в форме самофинансирования из выручки от реализации медицинских услуг, предоставленных населению, с учетом их количества, качества и эффективности;
- расширении ответственности за охрану здоровья населения.

Основным звеном многоукладной системы здравоохранения выступают экономически самостоятельные, несущие всю полноту ответственности за результаты своей врачебной и хозяйственно-финансовой деятельности медицинские учреждения (их объедине-

ния) различного профиля и назначения, деятельность которых основывается на различных формах собственности, методах управления и финансирования.

Медицинскую помощь в системе медицинского страхования могут оказывать аккредитованные в установленном порядке лечебно-профилактические учреждения с любой формой собственности и самостоятельно практикующие медицинские работники. Они являются самостоятельно хозяйствующими субъектами и строят свою деятельность на основе договора со страховой организацией.

Первичная медицинская помощь осуществляется группами медицинского персонала или отдельными медицинскими работниками, являющимися самостоятельно хозяйствующими субъектами и осуществляющими свою деятельность по одной из следующих форм договоров:

- с местными органами власти;
- со страховыми организациями.

Таким образом, этот принцип выступает альтернативным к существующей ныне государственно-монополистической системе финансирования здравоохранения, которая искусственно объединяет представителей услуг и платежную сторону.

В условиях медицинского страхования возникает «треугольник» взаимоотношений в системе. Потребитель, обращающийся за медицинской помощью к учреждениям, предоставляющим эту помощь, покупает услугу, счет за которую последние направляют платежной стороне — страховой организации. Плательщики, контролируя счета и сопоставляя их с количеством и качеством «проданных» услуг, завершают платежный цикл.

Необходимым условием эффективного функционирования многоукладной экономики здравоохранения является создание рынка медицинских услуг, который должен выступать в качестве «экономической среды» деятельности медицинских учреждений, механизма, обеспечивающего взаимосвязь «производителей» и потребителей медицинских услуг, а также в роли важнейшего регулятора всей совокупности отношений и социально-экономических процессов в сфере здравоохранения.

Формирование рынка медицинских услуг предполагает создание условий и предпосылок для реализации системы рыночных свобод и прав потребителей. Важнейшей проблемой функционирования рынка медицинских услуг является проблема создания механизма ценообразования на услуги, предоставляемые учреждениями здравоохранения. Основным требованием рыночного механизма ценообразования является свободное формирование цен на основе договора производителя медицинских услуг (продавца) и покупателя. В этих условиях необходимо формирование продуманной государственной и региональной политики цен, учитывающей, что искусственное сдерживание, «замораживание» цен на услуги здравоохра-

нения может привести к снижению качества и эффективности медицинской помощи населению.

Динамика цен, с одной стороны, должна создавать стимулы, заинтересованность в повышении качества и эффективности медицинской помощи населению, а с другой — вести к снижению доступности высококачественной медицинской помощи для широких слоев населения. Основной проблемой регулирования цен является контроль обоснованности их уровня. Ключевые задачи контроля заключаются в том, чтобы было достигнуто соответствие между уровнем цен, с одной стороны, и качеством и эффективностью услуг учреждений здравоохранения — с другой, а также в том, чтобы не допустить роста цен, вызванного необоснованными расходами, бесхозяйственностью и другими подобными причинами.

Важное значение имеет устранение монопольного положения отдельных лечебно-профилактических учреждений и обусловленной этим положением возможности устанавливать монопольно высокие цены. В целом должно поддерживаться соответствие между темпами роста показателей, характеризующих конечные результаты деятельности учреждений здравоохранения, состояние общественного и индивидуального здоровья населения — с одной стороны, и темпами роста цен на медицинские услуги — с другой. Контроль и регулирование цен необходимо осуществлять экономическими методами, недопустимо введение каких-либо искусственных ограничений, административного нажима.

Таким образом, экономические преобразования, проводимые в стране, перевод всей экономики на рыночные отношения будут постепенно создавать необходимые предпосылки и условия для реализации основных положений реформы во всех социальных отраслях.

### 5.3. Налоги как инструмент формирования бюджетных средств и финансирования системы социальной работы

Первостепенное значение в государственном финансировании системы социальной защиты на современном этапе приобрела проблема формирования доходной части бюджета путем налогообложения доходов. Современная налоговая система — результат развития цивилизации. Это сложное социальное образование, тесно связанное с развитием экономики и государства.

*Налоги* представляют собой обязательные платежи, взимаемые государством с хозяйствующих субъектов и граждан по ставке, устанавливаемой в законодательном порядке. Экономическая сущность налогов характеризуется денежными отношениями, складывающимися у государства с юридическими и физическими лицами.

Налоги возникли вместе с товарным производством и появлением государства. «В налогах воплощено экономически выраженное существование государства», — подчеркивал К. Маркс [14]. Налоги существовали и в докапиталистических общественных формах. Одним из известных первых денежных налогов был поголовный налог на всех граждан в Римской империи во II в. н. э. — трибут. А в Уставе, изданном в 996 г. на Руси, князь Владимир I определил налог — «десятину» на содержание монастырей и церквей, богаделен, больниц и «странных» неимущих. «Десятину составляли десятая часть от всякого суда, из торгу десятая неделя по всем городам, от всякого скота на каждый год десятая доля, и от каждого хлеба на каждый год десятая доля».

Основы современного государства, проводящего активную экономическую политику, как и теория налогообложения, закладывались в конце XVII в. Основоположником теории налогообложения считают шотландского экономиста и философа А. Смита. Он сформулировал основные принципы налогообложения: всеобщность, справедливость, удобность, достаточность и подвижность (увеличение или сокращение размеров налога в соответствии с объективными нуждами и возможностями государства), выбор надлежащего источника и объекта налогообложения, однократность. В отлаженной налоговой системе реализуются все функции и подфункции налогов.

В современных условиях налоги выполняют две основные функции: фискальную и экономическую. *Фискальная функция* — основная, присущая экономике всех государств. С ее помощью создаются государственные денежные фонды и материальные условия для функционирования государства. Постепенно денежные налоги вытесняют все остальные виды государственных доходов и становятся ведущими в финансовых ресурсах государства. Сейчас они обеспечивают от 80 до 90 % доходов государства.

*Экономическая функция* означает, что налоги как активная составная часть перераспределительных отношений оказывают серьезное влияние на воспроизводство, стимулируя или сдерживая его темпы, усиливая или ослабляя накопление капитала, расширяя или уменьшая платежеспособный спрос населения.

Усиление роли налогового метода мобилизации национального дохода вызывает постоянное соприкосновение государства с участниками производства, что обеспечивает государству реальные возможности влиять на экономику на уровнях всех стадий воспроизводственного процесса.

Налоги делятся на *прямые*, которыми облагаются доходы и имущество, и *косвенные*. Косвенные налоги — это налоги на товары и услуги, оплачиваемые в цене товара или включенные в тариф.

До 1917 г. в России доминировали прямые налоги. Наиболее крупным из них был налог с недвижимого имущества. Кроме государ-

ственных прямых налогов функционировали земские (местные) сборы. Среди косвенных налогов крупные доходы давали акцизы на табак, сахар, керосин, соль, спички. Значительными были поступления от производства и торговли алкогольными напитками.

После Октябрьской революции система налогов была разработана в период НЭПа. Тогда опыт 20-х гг. показал, что нормальное налогообложение возможно лишь при определенном построении отношений собственности и правовой обособленности предприятий от государственного аппарата управления.

Однако в дальнейшем финансовая система СССР от налогов перешла к административным методам изъятия прибыли предприятий и перераспределения финансовых ресурсов через бюджет государства. Это явилось одной из причин финансового кризиса в стране.

Во второй половине 80-х — начале 90-х гг. XX вв. ведущие страны мира провели налоговые реформы, направленные на ускорение накопления капитала и стимулирование деловой активности. Были снижены ставки налога на прибыль корпораций в США — с 46 до 34 %, Великобритании — с 45 до 35 %, Японии — с 42 до 34 %, Франции — с 50 до 42 %, снижен верхний уровень налогообложения личных доходов физических лиц, расширены интервалы налогооблагаемого дохода. В то же время несколько вырос поземельный налог, налог на добавленную стоимость и налог с продаж. Была усилена система контроля за соблюдением налогового законодательства и ужесточены санкции за его нарушения.

В начале 90-х гг. XX в. стала возрождаться и формироваться налоговая система Российской Федерации. В настоящее время на территории страны установлены 37 видов налогов, сборов и других платежей, в том числе 15 федеральных, региональных, и 15 местных.

С января 2006 г. действует новый Налоговый кодекс Российской Федерации. В нем разделены понятия налога и сбора (ст. 8, п. 1, 2).

1. Под *налогом* понимается обязательный индивидуально безвозмездный платеж, взимаемый с организаций и физических лиц в форме отчуждения принадлежащих им на праве собственности, хозяйственного ведения или оперативного управления денежных средств в целях финансового обеспечения деятельности государства и (или) муниципальных образований.

2. Под *сбором* понимается обязательный взнос, взимаемый с организаций и физических лиц, уплата которого является одним из условий совершения в интересах плательщиков сборов государственными органами, органами местного самоуправления, иными уполномоченными организациями и должностными лицами юридически значимых действий, включая предоставление определенных прав или выдачу разрешений (лицензий).

Источником налоговых платежей (взносов) независимо от объекта налогообложения является *валовой национальный доход*. Он образуется из первичных денежных доходов основных лиц и участни-

ков общественного производства и государства как организатора хозяйственной жизни страны и соорганизатора наряду с другими субъектами регионального хозяйства. Статьи 13—15 Налогового кодекса РФ определяют разграничение налогов и сборов.

К федеральным относятся девять налогов и сборов:

- налог на добавленную стоимость (НДС);
- акцизы;
- налог на доходы физических лиц;
- единый социальный налог (ЕСН) (с 2010 г. заменен на страховые взносы);
- налог на прибыль организаций;
- налог на добычу полезных ископаемых;
- водный налог;
- сборы за пользование объектами животного мира и за пользование объектами водных биологических ресурсов;
- государственная пошлина.

Статья 14 определяет региональные налоги:

- на имущество организаций;
- на игорный бизнес;
- транспортный.

К местным налогам, определенным статьей 15, относятся:

- земельный;
- на имущество физических лиц.

Региональные и местные налоги, установленные органами власти регионов и местного самоуправления, устанавливаются самостоятельно (ст. 16). При этом налог считается установленным лишь в том случае, когда определены налогоплательщики и элементы налогообложения (налоговая база, налоговый период, налоговая ставка, порядок исчисления налога, порядок и сроки уплаты налога, а также налоговые льготы).

Согласно законодательству, объектами налогообложения являются: прибыль; доход; стоимость определенных товаров; добавленная стоимость продукции; имущество и его передача (дарение, наследование, продажа); операции с ценными бумагами; отдельные виды деятельности; другие объекты, установленные законом.

Один и тот же субъект облагается налогом одного вида только один раз за установленный период налогообложения (месяц, квартал, полугодие, год).

Общее количество налогоплательщиков определяется количеством юридических лиц (предприятий, организаций, учреждений), численностью граждан, зарегистрированных в налоговых органах в качестве лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью, и численностью граждан, уплачивающих налог с доходов физических лиц по месту получения заработной платы.

Сущность налогов состоит в изъятии государством в свою пользу определенной части валового внутреннего продукта в виде обяза-

тельного взноса. В рыночной экономике налоги выполняют столь важную роль, что без хорошо налаженной, четко действующей налоговой системы, отвечающей условиям развития общественного производства, невозможна не только эффективная рыночная экономика, но и эффективная социальная поддержка неимущих слоев населения.

Налоги должны стимулировать соотношение темпов роста производительности труда и фонда потребления как на макро-, так и на микроуровне. Во всех странах с развитой экономикой эти пропорции контролируются государством.

В развитых странах роль прямых налогов, доказавших свою эффективность, значительно возросла и в 1987 г. составила в США 91,1 %, Японии — 71,2 %, Англии — 54,3 %, ФРГ — 44,1 %. В СССР в 1987 г. доля прямых налогов в бюджет составляла 8,2 % [37].

В России наибольший удельный вес в поступлениях налогов с физических лиц занимает налог на доходы физических лиц — 98,1 %. Налоговая ставка на доход физического лица определена в 13 % и в размере 35 % в отношении стоимости выигрышей и призов, превышающих 4 000 рублей, и страховых выплат по договорам добровольного страхования. При определении налоговой базы учитываются все доходы налогоплательщика, полученные как в денежной, так и в натуральной формах, а также от материальной выгоды (например, от приобретения денежных бумаг).

К доходам в натуральной форме, в частности, относятся выполненные в интересах налогоплательщика работы и услуги, оплата за него товаров, работ и услуг (в том числе коммунальных услуг, питания, обучения и др.).

При определении налоговой базы не учитываются суммы пенсионных взносов (и сами пенсии) по договорам негосударственного пенсионного обеспечения, заключенные с негосударственными пенсионными фондами.

Не подлежат налогообложению все виды государственных пособий, в том числе по временной нетрудоспособности и уходу за больным ребенком, по безработице, беременности и родам; пенсии по государственному пенсионному обеспечению и трудовые пенсии; компенсационные выплаты по возмещению вреда здоровью, расходы на повышение профессионального уровня и другие суммы единовременной материальной помощи в связи с чрезвычайными обстоятельствами, от гуманитарной и благотворительной помощи; адресной социальной помощи, оказываемой за счет бюджетных средств малоимущим и социально незащищенным категориям граждан; стипендии учащихся, студентов и аспирантов и т. п. категориям учащихся; доходы от личного подсобного хозяйства; доходы от фермерских крестьянских хозяйств в течение пяти лет, считая с года их регистрации; суммы, выплачиваемые детям-сиротам в возрасте до 24 лет на обучение; суммы оплаты за инвалидов технических средств, профилак-

тики инвалидности и реабилитацию инвалидов; доходы детей-сирот и детей из малообеспеченных семей, получаемые ими от благотворительных и религиозных организаций; суммы материальной помощи, оказываемые работодателями своим работникам, а также инвалидам от общественных организаций инвалидов и т. д.

Предусмотрены стандартные типовые вычеты из налоговой базы: ежемесячно в размере 3 000 рублей — для лиц, перенесших лучевую болезнь вследствие катастрофы в Чернобыле и других аналогичных аварий и испытаний; для пенсионеров Великой Отечественной войны и других военнослужащих, защищавших Родину; налоговый вычет в размере 500 рублей или 400 рублей ежемесячно для инвалидов с детства и инвалидов 1-й и 2-й группы, для несовершеннолетних узников концлагерей и блокадников; налоговый вычет в размере 600 рублей за каждый месяц распространяется на каждого ребенка — родного, приемного или под опекой. Период налогового вычета распространяется на каждого ребенка до 18 лет или учащегося очно до 24 лет. Указанный вычет удваивается, если ребенок является инвалидом; за обучение в общеобразовательном учреждении — в размере фактически произведенных расходов, но не более 38 тыс. рублей, а также за обучение каждого ребенка (18—24 лет) на дневной форме обучения, но не более 30 тыс. рублей и др.

Кроме того, законодательно предусмотрены имущественные налоговые вычеты на покупку и строительство жилища, при реализации имущества и др.

Согласно ст. 23 Федерального закона от 10 декабря 1995 г. № 195-ФЗ «Об основах социального обслуживания населения в РФ», учреждения социального обслуживания населения, независимо от форм собственности, пользуются льготным налогообложением в порядке, установленном законодательством.

Действующие льготы по налогообложению прибыли предприятий направлены на стимулирование самообеспечения граждан и поддержку «слабых» слоев населения, а именно: стимулирование малых форм предпринимательства, занятости инвалидов и пенсионеров, благотворительной деятельности в социально-культурной сфере и т. д.

Законом предусмотрены следующие виды льгот: необлагаемый минимум объекта; изъятие из обложения определенных элементов объекта; освобождение от уплаты налогов отдельных лиц или категорий плательщиков; понижение налоговых ставок; целевые налоговые льготы, включая налоговые кредиты (отсрочки взимания налогов), вычет из налогового оклада и пр.

Государственные и муниципальные учреждения социального обслуживания населения, не занимающиеся предпринимательской деятельностью, налогами не облагаются, лишь перечисляют единый социальный налог. От этих платежей освобождены общественные организации инвалидов и пенсионеров, а также находящиеся в соб-

ственности этих организаций предприятия, объединения и учреждения, созданные для осуществления их уставных целей.

В целях поддержки материального благосостояния государство полностью освободило от уплаты земельного налога участников Великой Отечественной войны и инвалидов, а также граждан, полностью освобожденных законодательством от уплаты подоходного и других видов налогов.

Согласно ст. 15 Федерального закона от 11 октября 1991 г. № 1738-1 «О плате за землю», субъекты Федерации и органы самоуправления имеют право устанавливать льготы по взиманию земельного налога в виде полного или частичного освобождения на определенный срок, понижения ставки для юридических лиц и граждан, оказавшихся в трудной жизненной ситуации, благотворительных организаций, многодетных, малообеспеченных и молодых семей.

В целях стимулирования самообеспечения малого предпринимательства и снижения стоимости социальных услуг от налога на добавленную стоимость освобождается продукция собственного производства учреждений, финансируемых из бюджета, услуги по обучению и воспитанию детей и подростков и уходу за больными и престарелыми, ритуальные услуги, работы по строительству жилых домов, платные медицинские услуги для населения, лекарственные средства, протезно-ортопедические изделия и медицинская техника, товары (работы и услуги), производимые и реализуемые предприятиями, в которых инвалиды составляют не менее половины работников, и т. д.

Законодательно предусматривается уменьшение налогооблагаемой базы на суммы содержания находящихся на балансе объектов здравоохранения, культуры и спорта, детских учреждений, домов престарелых и инвалидов, а также взносов на благотворительные цели при условии, если от общего числа работников инвалиды и (или) пенсионеры составляют не менее 70 %, и т. д.

#### **5.4. Благотворительность в системе материально-финансового обеспечения социальной работы**

Все большую роль в финансировании сферы социальной работы начинают играть неправительственные организации и фонды.

В последнее время в ходе начавшегося в стране реформирования социальной сферы можно довольно часто слышать рассуждения о том, что решение социальных проблем должно стать заботой граждан и бизнеса в большей степени, чем государства. Проводимая с января 2005 г. монетизация льгот призвана была снять с государства заметный круг вопросов по обеспечению реализации прав граждан

на социальную помощь, однако практика показала, что в стране нет рыночных институтов, через которые было бы возможно реализовать подобные подходы.

В настоящее время в России одной из наиболее острых проблем, связанных с решением социальных вопросов, является проблема отсутствия соответствующих финансовых и организационных институтов, призванных обеспечивать адекватное задачам и нуждам некоммерческого (как государственного, так и частного) сектора управление финансовыми потоками.

Имеющиеся внутри государственного сектора финансовые механизмы решения социальных вопросов, а именно: прямое бюджетное финансирование социальной сферы и финансирование конкретных отдельных направлений социальной активности через внебюджетные государственные фонды (ФСС, ФОМС и т. п.), фактически не обеспечивают возможность привлечения к инициативным негосударственным, но социально значимым, проектам средств как частных лиц, так и средств корпораций.

Закон движения финансовых ресурсов — это закон окупаемости и эффективности. Социально-экономические механизмы, которые используются в России в настоящее время, не соответствуют вектору движения финансовых потоков. Хотя известно, что вложения в человеческий капитал являются одними из самых эффективных инвестиций нашего времени. Как любые инвестиции они могут существовать только благодаря прибыльности компании, т. е. благодаря эффективности управленческих решений менеджеров.

В отдельных российских компаниях стали понимать, как вложения в развитие корпоративной благотворительности отражаются на их экономических успехах. Эти вложения наряду с другими являются доказательством долгосрочных планов корпорации, что стимулирует рост доверия к ней как участнику рыночных отношений.

Определенным образом распределяя средства, полученные от прибыли в своей организации, предприниматели воздействуют сразу на несколько уровней общественной организации. Они воспользовались имеющимся в мире опытом и в рамках уже принятого законодательства РФ вполне успешно ведут благотворительную деятельность. Многие из них создали специализированные структуры — корпоративные благотворительные фонды, которые на регулярной основе пополняются из прибылей головной организации — учредителя фонда.

Результаты исследования, проведенного Аналитическим центром «Эксперт» и охватившего около трех десятков компаний из разных отраслей и регионов России, показали, что социальная практика компаний — это огромный сектор народного хозяйства, по масштабам вращающихся в нем денег сопоставимый с государственным бюджетом; это отдельный и весьма сложный вид бизнеса; это арена жесткой конкурентной борьбы, проигрыш в которой может обер-

нуться провалом и для отдельно взятой компании, и для российской экономики в целом.

Жизнь, тем не менее, заставляет искать ответы на эти вопросы. Как показало проведенное исследование, в стране развернулось «живое творчество масс»: предприниматели начали изобретать методы и приемы решения социальных проблем, вовлекать в этот процесс наиболее передовых чиновников. В результате в социальной сфере возникла новая экономическая модель, основанная на частно-государственном партнерстве, обладающая чрезвычайно мощным инновационным потенциалом. Для отечественной экономики эта отрасль народного хозяйства может превратиться из балласта в источник конкурентных преимуществ, и оставлять этот потенциал нереализованным ни в коем случае нельзя.

Но что же включает в себя понятие «социальная ответственность бизнеса» и какие виды деятельности будет правильнее отнести к другим категориям? Однозначного ответа на этот вопрос пока нет. Социальная ответственность — это систематическая работа компаний по реагированию на системные вызовы в социальной сфере. Вот несколько направлений такой работы:

- социальный пакет для работников;
- жилищная проблема;
- поддержка материнства и детства;
- оздоровление;
- поддержка ветеранов;
- обучение, сохранение и омоложение кадров;
- организация досуга, борьба с алкоголизмом, наркоманией, преступностью;
- реструктуризация и коммерциализация социальной инфраструктуры;
- формы социального партнерства с местными властями;
- поставка продукции по льготным ценам;
- создание фондов для финансирования социальных программ;
- отбор социальных программ и определение приоритетов финансирования и др.

Рассмотрим регламентацию социальной деятельности на примере некоторых компаний.

«ЛУКОЙЛ». Принципы социально ответственного поведения компании закреплены в «Социальном кодексе ОАО «ЛУКОЙЛ»», в котором компания принимает на себя социальные обязательства перед обществом, государством, партнерами по бизнесу, персоналом и корпоративными пенсионерами. Принципы и нормы, заложенные в Социальном кодексе, обязательны для всех органов компании, ее дочерних обществ и контролируемых ею некоммерческих организаций.

В сфере социальной политики все предприятия компании руководствуются специально разработанными регламентирующими документами: «Политика управления персоналом ОАО «ЛУКОЙЛ»»,

«Социальный кодекс ОАО «ЛУКОЙЛ»», «Система охраны здоровья работников организаций группы «ЛУКОЙЛ»», «Система социальной поддержки ветеранов организаций группы «ЛУКОЙЛ»». Опыт взаимодействия с местными благотворительными фондами в регионах показал, что только часть перечисляемых средств расходуется целевым образом на социальные нужды территории, а остальное оседает в карманах сотрудников фонда.

Поэтому «ЛУКОЙЛ» в 1993 г. создал корпоративный благотворительный фонд, который координирует все социальные программы на предприятиях компании.

«Норильский никель». Разработал комплексную систему управления социальной деятельностью, регламентирующие документы, определил ключевые показатели для оценки эффективности социальных программ.

Основные направления развития трудовых и социальных отношений компании определяются Концепцией социально-экономического развития ОАО «ГМК «Норильский никель»» до 2015 г., разработанной совместно с трудовыми коллективами и одобренной конференцией трудового коллектива Заполярного филиала компании. В финансировании социальных программ участвуют социальные фонды отдельных компаний.

*Тюменская Нефтяная Компания.* В ряде регионов создала благотворительные фонды, в распоряжение которых поступают средства на благотворительные программы в объеме, определенном в соглашениях с администрацией. Попечительский совет фонда, состоящий из представителей компании, местной власти и региональных общественных деятелей, определяет приоритеты расходования этих средств и отбирает финансируемые программы — такой подход позволяет избежать предвзятости при выборе программ.

Административные функции выполняют сотрудники специальных «социальных» подразделений компании, работающие в фонде на общественных началах.

«СУАЛ». Для финансирования социальных программ предприятий в компании создан фонд социального развития. У фонда две основные сферы ответственности: содержание объектов, оговоренных в коллективном договоре (профилакторий, медсанчасть, детский отдых), и корпоративные пенсии, спорт, обучение.

«СУЭК» разработал критерии, позволяющие определить, какие средства выделяются на финансирование социальных программ в конкретной территории.

При этом учитываются размер активов компании, расположенных в том или ином субъекте или муниципальном образовании, объемы добычи, выручки и налоговых отчислений, число сотрудников и коэффициент семейности, а также общая численность населения данной территории. Учитываются и дополнительные факторы, например, относится ли территория к разряду дотационных.

«ЕвроХим». Формирует «социальный бюджет», исходя из приоритетных направлений социальной политики (оздоровления работников, развитие спорта, образование). В бюджете сводятся до минимума социальные мероприятия, предполагающие частные улучшения и оказание благотворительной помощи отдельным физическим лицам. Подавляющая часть бюджета — это расходы на комплексные программы, единые для всех регионов деятельности компании.

Однако создание финансовых структур для общества в целом, которые обеспечивали бы решение вопросов постоянной материальной подпитки некоммерческого сектора — исполнителя социально значимых программ и проектов ввиду неочевидной краткосрочной окупаемости, продолжает оставаться делом неопределенного будущего.

Использование в указанных целях, и в первую очередь для привлечения средств, моделей фондов местных сообществ или аналогичных моделей фондов, широко применяющихся в других странах, упирается в неразвитость российского законодательства и в отсутствие опыта.

Такие фонды, привлекая благотворительные пожертвования, используют их в качестве инвестиций на фондовых рынках, а полученные доходы тратят на благотворительные программы.

В соответствии с внутренними закономерностями финансовой сферы возможность привлечения средств, включая благотворительные пожертвования, зависит от доверия к финансовому институту (к фонду, например) и системе гарантий, используемых в процессе.

Такое доверие определяется стратегией управления финансами (например, отказом от операций, требующих высокого риска), их организационной структуры и механизмов страхования, позволяющих нейтрализовать последствия естественных колебаний финансовых потоков без ущерба лицам (и физическим, и юридическим), предоставившим свои средства.

В свою очередь и более простые модели привлечения финансов к решению социальных проблем (например, кредитные союзы граждан, больничные кассы и т. п.) все еще не находят соответствующей поддержки у населения и корпораций, реализующих социально значимые проекты.

Средства, которыми обладает население и сберегает их на важнейшие социальные нужды (оплату лечения в случае неожиданного заболевания, домашние «страховые» резервы, оплату обучения детей в вузах и т. п.), а также средства некоммерческих организаций (НКО), решающих социальные проблемы, оказываются разрозненными или хранятся дома.

Точно так же корпорации (как российские, так и зарубежные), обладающие возможностями участвовать в финансировании социально значимых проектов, либо не решаются выпускать их из-под контроля, либо очень мелкими суммами наличных денег оплачивают небольшие фрагменты социальных программ, реализуемых неком-

мерческим сектором. О крупных инвестициях для развития социальной сферы в этом случае речь вообще не идет.

Недостаточное использование рыночных механизмов для решения проблем социальной сферы в Российской Федерации является одной из серьезных причин низкой эффективности федеральных целевых программ социальной направленности и использования бюджетных ресурсов для решения насущных социальных проблем страны.

Учитывая изложенное, представляется очень важным использовать опыт социально ответственного бизнеса и новые подходы для формирования механизмов и моделей финансовой самостоятельности некоммерческого сектора — основного исполнителя благотворительных программ и проектов и его экономической устойчивости.

Решение вопроса лежит в области создания неконфликтных (в экономическом и юридическом смыслах этого слова) форм и методов подключения механизмов организационных и финансовых гарантий, а также использования ресурсов фондового рынка (облигационные займы и т. п.) к российским социальным программам. Одним из путей могло бы стать поэтапное формирование собственной финансовой среды социальной сферы через создание специализированных структур, фондов, основанных на идее организационно-финансовой площадки для комплексных социально значимых программ.

Для решения ряда проблем социальной сферы, не решаемых сегодня, концентрация денежных средств, нацеленная на создание эффективно действующих межрегиональных центров помощи, позволила бы противостоять распылению ресурсов и начать оказывать реальную помощь различным группам населения на современном уровне. В настоящее время, когда вопросы повышения полезного эффекта от бюджетных вложений в социальную сферу становятся все более актуальными, необходимо найти новые подходы к формированию федеральных целевых программ.

Создание межрегиональных фондов — центров финансовой помощи по федеральным округам — позволило бы избежать распыления средств и существенно сократить административные барьеры в решении самых острых социальных проблем и могло бы послужить адекватной экспериментальной площадкой для внедрения новых подходов в решении вопросов социальной направленности.

#### ВОПРОСЫ И ЗАДАНИЯ

1. Укажите основные источники и способы финансирования социальной работы.
2. В чем состоят преимущества и недостатки программно-целевого финансирования социальной работы?

3. Расскажите об организационно-экономических основах социального обеспечения и социального страхования.
4. Какова роль внебюджетных фондов в финансировании системы социальной защиты населения?
5. Какова роль налогов в финансировании социальной работы?
6. Почему возрастает роль местных бюджетов в финансировании социальной работы?
7. Укажите организационно-экономические отличия Фонда обязательного медицинского страхования от других страховых фондов.
8. Какое место в системе социального страхования занимают государственные пенсионные фонды?
9. На что расходуются средства Фонда социального страхования?
10. По каким основаниям можно классифицировать налоги?
11. Каковы особенности финансирования благотворительных организаций?

## ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СОЦИАЛЬНЫХ СЛУЖБ

### 6.1. Производство социальных услуг — задача экономической деятельности социальных служб

В соответствии с законом «Об основах социального обслуживания в Российской Федерации», социальное обслуживание представляет собой деятельность социальных служб по социальной поддержке, оказанию социально-бытовых, социально-медицинских, психолого-педагогических, социально-правовых услуг и материальной помощи, проведению социальной адаптации и реабилитации граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации.

Экономическая деятельность учреждений социального обслуживания включает в себя вопросы планирования и финансирования, кадровую политику, организацию и оплату труда работников, основанную на производстве социальных услуг.

Государственная система социальных служб состоит как из государственных предприятий и социального обслуживания, являющихся федеральной собственностью и находящихся в ведении федеральных органов государственной власти, так и из государственных предприятий и учреждений социального обслуживания, являющихся собственностью субъектов Российской Федерации и находящихся в ведении органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

В соответствии с законом № 83-ФЗ от 8 мая 2010 г. государственные и муниципальные учреждения подразделяются на следующие типы: бюджетные, казенные и автономные.

Бюджетным учреждением признается некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом РФ или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях обеспечения реализации полномочий соответственно органов государственной власти или органов самоуправления в сферах социальной защиты, занятости населения, науки, образования, здравоохранения, культуры, а также в иных сферах. Финансовое обеспечение выполнения государственного (муниципального) задания осуществляется в виде субсидий из соответствующего бюджета.

Бюджетное учреждение не вправе отказаться от государственного (муниципального) задания. Сверх установленного задания оно может выполнять работы и оказывать услуги, относящиеся к его основным видам деятельности, за плату. Порядок определения оплачиваемых услуг устанавливается соответствующим органом.

Казенное учреждение — это государственное (муниципальное) учреждение, осуществляющее оказание государственных (муниципальных) услуг, выполнение работ и (или) исполнение государственных (муниципальных) функций в целях обеспечения реализации полномочий органов государственной власти или органов самоуправления, финансовое обеспечение деятельности которого осуществляется за счет средств соответствующего бюджета на основании бюджетной сметы.

Автономным учреждением признается некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом РФ или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления предусмотренных законодательством РФ полномочий органов государственной власти, полномочий органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта.

Доходы автономного учреждения поступают в его самостоятельное распоряжение и используются им для достижения целей, ради которых оно создано. Автономные учреждения получают задание от их учредителей и субсидии на их выполнение. Кроме того, им разрешается оказывать коммерческие услуги. Они могут сами решать, сколько денег направить на оплату труда персонала, коммунальные услуги и другие расходы.

Социальное обслуживание осуществляется также предприятиями и учреждениями иных форм собственности и гражданами, занимающимися предпринимательской деятельностью по социальному обслуживанию населения без образования юридического лица.

Государство поддерживает и поощряет развитие социальных служб независимо от форм собственности.

Социальное обслуживание должно соответствовать государственным стандартам, которые устанавливают основные требования к объемам и качеству социальных услуг, порядку и условиям их оказания.

Государственные стандарты социального обслуживания утверждаются органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Среди многообразия форм социального обслуживания важное место занимают различные виды материальной помощи. Материальная помощь предоставляется гражданам, находящимся в трудной жизненной ситуации, в виде денежных средств, продуктов питания, одежды, обуви, средств санитарии и гигиены, ухода за детьми и дру-

гих предметов первой необходимости, топлива, а также специальных транспортных средств, технических средств реабилитации инвалидов и лиц, нуждающихся в постороннем уходе. Основания и порядок предоставления материальной помощи устанавливаются органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Социальное обслуживание осуществляется социальными службами бесплатно и за плату. *Бесплатное социальное обслуживание в государственной системе социальных служб* осуществляется по основаниям, предусмотренным ст. 16 Федерального закона от 10 декабря 1995 г. № 195-ФЗ «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации». Порядок предоставления бесплатного социального обслуживания определяется органами власти субъектов Федерации. *Платные социальные услуги в государственной системе социальных служб* предоставляются в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Условия и порядок оплаты социальных услуг в социальных службах иных форм собственности устанавливаются ими самостоятельно. Бесплатное социальное обслуживание в государственной системе социальных служб в объемах, определенных государственными стандартами социального обслуживания, предоставляется: несовершеннолетним детям, находящимся в трудной жизненной ситуации, одиноким гражданам, не способным к самообслуживанию, и др. Дополнительные основания, по которым предоставляется бесплатное социальное обслуживание, устанавливаются органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Учреждениями и предприятиями, оказывающими социальные услуги независимо от форм собственности, являются:

- комплексные центры социального обслуживания населения;
- территориальные центры социальной помощи семье и детям;
- центры социального обслуживания;
- социально-реабилитационные центры для несовершеннолетних;
- центры помощи детям, оставшимся без попечения родителей;
- социальные приюты для детей и подростков;
- центры психолого-педагогической помощи населению;
- центры экстренной психологической помощи по телефону;
- центры (отделения) социальной помощи на дому;
- дома ночного пребывания;
- специальные дома для одиноких престарелых;
- стационарные учреждения социального обслуживания (дома-интернаты для престарелых и инвалидов, психоневрологические интернаты, детские дома-интернаты для умственно отсталых детей, дома-интернаты для детей с физическими недостатками);
- геронтологические центры;
- иные учреждения.

Порядок создания, деятельности, реорганизации и ликвидации учреждений и предприятий социального обслуживания независимо от форм собственности регулируется гражданским законодательством Российской Федерации.

Управление государственной системой социальных служб осуществляется органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с их полномочиями. Управление социальными службами иных форм собственности осуществляется в порядке, определяемом их уставами, иными учредительными документами.

Научно-методическое обеспечение социальных служб осуществляется в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации.

К полномочиям федеральных органов государственной власти относятся:

- установление основ федеральной политики в области социального обслуживания;
- принятие федеральных законов в области социального обслуживания и контроль за их исполнением;
- установление методического обеспечения социальных служб;
- разработка и принятие государственных стандартов социального обслуживания, государственный контроль и надзор за их соблюдением;
- создание, управление и обеспечение деятельности учреждений социального обслуживания, находящихся в федеральной собственности;
- организация и координация научных исследований в области социального обслуживания;
- развитие международного сотрудничества в области социального обслуживания.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации вне пределов полномочий органов государственной власти Российской Федерации осуществляют собственное правовое регулирование социального обслуживания населения, разработку, финансирование и реализацию региональных программ, определение структуры служб.

Ресурсное обеспечение системы предусматривает следующее.

1. Имущественное обеспечение социальных служб.

Социальные службы в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, обеспечиваются земельными участками, имуществом, необходимыми для выполнения их уставных задач.

2. Финансовое обеспечение учреждений социального обслуживания. Финансирование государственных учреждений социального обслуживания, являющихся федеральной собственностью и находящихся в ведении федеральных органов государственной власти, производится за счет средств федерального бюджета, а являющихся соб-

ственностью субъектов РФ и находящихся в их ведении — за счет средств бюджетов субъектов РФ.

Финансирование социальных служб иных форм собственности осуществляется из источников, предусмотренных их уставами, иными учредительными документами.

Дополнительными внебюджетными источниками финансирования являются: средства, поступающие от целевых социальных фондов; кредиты банков и средства других кредиторов; доходы от предпринимательской деятельности учреждений социального обслуживания; доходы от ценных бумаг; средства, поступившие в качестве платы за социальные услуги; благотворительные взносы и пожертвования; другие источники, не запрещенные законом.

Социальные службы и учреждения, как правило, имеют юридический статус, собственную материальную базу, счет в банке, их деятельность регламентируется уставом, разрабатываемым с учетом типовых положений и типом учреждения — бюджетное, казенное, автономное.

Эти службы создаются, реорганизуются и ликвидируются местными органами исполнительной власти по согласованию с соответствующими органами социальной защиты населения, а их структурные подразделения — решением директора центра. Структуру таких центров можно представить в виде отдельных модулей, набор которых зависит от конкретных обстоятельств, места, времени, ресурсов. Модули могут заменяться или дополняться новыми по мере необходимости, изменения потребностей в социальных услугах их клиентов.

Экономические функции служб определяются положением об их деятельности. В соответствии с Примерным положением Минсоцзащиты от 14 августа 1994 г. в территориальных центрах социальной помощи семье и детям предусмотрено создание отделений социально-экономической помощи. В их функции входит:

- содействие в получении льгот, пособий, компенсаций и других выплат, материальной помощи, кредитов, алиментов, улучшения жилищных условий в соответствии с действующим законодательством;
- организация мероприятий по привлечению средств для оказания помощи малообеспеченным семьям (выставок-продаж вещей, благотворительных аукционов, лотерей и т.п.);
- консультирование по вопросам самообеспечения семей, семейного предпринимательства, надомных промыслов;
- содействие в вопросах занятости, устройства на курсы переподготовки;
- социально-экономический патронаж многодетных, неполных, малообеспеченных семей, экономическая поддержка выпускников детских домов и школ-интернатов на начальном этапе самостоятельной жизни до достижения ими совершеннолетия и материальной независимости и т.п.

В стационарных учреждениях социального обслуживания проживающим оказываются все виды социально-медицинских и бытовых услуг. Финансирование этих учреждений производится соответствующими органами власти с привлечением части пенсий самих проживающих.

Создание специальных жилых домов для одиноких пожилых людей и супружеских пар — один из путей решения сложной задачи по оказанию социальной помощи, а также целого комплекса социальных услуг престарелым гражданам. Как правило, жильцами таких домов становятся те, кто заключил договор на передачу своего жилья государству. Основная цель создания таких домов — обеспечение благоприятных условий проживания и самообслуживания; предоставление социально-бытовой и медицинской помощи; создание условий для активного образа жизни, в том числе посильной трудовой деятельности.

На основе действующего законодательства проживающим в таких домах гражданам пенсия выплачивается в полном размере. Они имеют право на первоочередное направление в стационарные учреждения органов социальной защиты населения.

Несмотря на кажущееся разнообразие учреждений социального обслуживания и различие названий, все их можно условно подразделить на две группы: общепрофильные и специализированные.

К *общепрофильным* социальным учреждениям относятся учреждения, открываемые для обслуживания жителей определенного территориального формирования или любой территориально-административной единицы (микрорайона, поселка, муниципалитета и т.п.). Находясь максимально близко к месту жительства людей, они преследуют цель оказывать первичную социальную поддержку всем нуждающимся, обратившимся за помощью.

Преобладающей моделью общепрофильных социальных служб в настоящее время являются центры социального обслуживания (ЦСО), где, как правило, имеются отделения социальной помощи на дому, дневного пребывания, срочной социальной помощи. Кроме того, к общепрофильным учреждениям можно отнести такие, как территориальные центры социальной помощи семье и детям, дома милосердия, комплексные центры социального обслуживания и др.

К *специализированным* относятся учреждения, обслуживающие определенные группы населения (пожилых и одиноких граждан, инвалидов, мигрантов и других) или оказывающие специфические услуги правового, психолого-педагогического, медицинского характера:

- социально-реабилитационные центры для несовершеннолетних;
- центры помощи детям, оставшимся без попечения родителей;
- социальные приюты для детей и подростков;
- центры экстренной социальной помощи по телефону;

- центры (отделения) социальной помощи на дому;
- дома ночного пребывания;
- специальные дома для одиноких престарелых;
- стационарные учреждения социального обслуживания;
- геронтологические центры и др.

Таким образом, производство социальных услуг как основа экономической деятельности социальных служб определяется правовыми документами и во многом зависит от типа учреждения, формы их собственности и источников материально-финансового обеспечения.

## 6.2. Предпринимательская деятельность как источник дополнительного финансирования социальных служб

Одним из источников финансирования социальной сферы законодательно признано использование средств от предпринимательской деятельности в социальной сфере в условиях перехода к рыночным отношениям.

В настоящее время социальные услуги в государственной системе в основном оказываются бесплатно. В Постановлении Правительства Российской Федерации от 25 ноября 1995 г. № 1151 «О федеральном перечне гарантированных государством социальных услуг, предоставляемых гражданам пожилого возраста и инвалидам государственными и муниципальными учреждениями социального обслуживания» определены категории граждан, получающие бесплатное социальное обслуживание, его виды и размеры:

- граждане, не способные к самообслуживанию в связи с преклонным возрастом, болезнью, инвалидностью, не имеющие родственников, которые могут обеспечить им помощь и уход;
- граждане, среднедушевой доход которых ниже прожиточного минимума, установленного для региона, в котором они проживают;
- граждане, находящиеся в трудной жизненной ситуации в связи с безработицей, стихийными бедствиями, катастрофами, пострадавшие в результате вооруженных и межэтнических конфликтов;
- несовершеннолетние дети, оказавшиеся в трудной жизненной ситуации.

Дополнительные основания по бесплатному социальному обслуживанию устанавливаются органами государственной власти субъектов Российской Федерации. В связи с дефицитом бюджетных средств все большее значение приобретает деятельность по изысканию дополнительных источников финансирования. Одним из таких источников становится предпринимательская деятельность бюджет-

ных организаций системы социальной защиты, в частности — предоставление платных и частично оплачиваемых социальных услуг.

В соответствии со ст. 50 Гражданского кодекса РФ предприятия системы социальной защиты населения являются некоммерческими организациями. Их основная деятельность не может быть направлена на извлечение прибыли. Однако они имеют право заниматься деятельностью, приносящей доход (прибыль), поскольку она способствует достижению уставных целей.

12 января 1996 г. вступил в силу Федеральный закон «О некоммерческих организациях», в котором определены основные нормы деятельности некоммерческих организаций, в том числе и в социальной сфере.

В федеральных законах от 2 августа 1995 г. № 122-ФЗ «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов» и от 10 декабря 1995 г. № 195-ФЗ «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации» отражен порядок оказания платных и частично оплачиваемых социальных услуг государственными и муниципальными учреждениями социальной защиты населения.

Деятельность учреждений социальной защиты населения может быть представлена двумя типами предпринимательства:

- 1) операциями по производству и реализации товаров и оказанию услуг;
- 2) внереализационными мероприятиями, к числу которых относятся сдача имущества в аренду, открытие депозитных счетов, участие в совместной деятельности.

Наименование видов предпринимательской деятельности, кроме внешнеэкономической, которыми занимается организация, зависит от того, какие группы товаров и услуг она производит и реализует. За собственником и учредителем оставлено право решать, какие из внереализационных мероприятий и видов деятельности по производству и реализации товаров и услуг может осуществлять учреждение.

Согласно законодательству, многие виды деятельности в России подлежат обязательному лицензированию. Перечень лицензируемых видов деятельности и общий порядок их лицензирования определен Постановлением Правительства РФ от 24 декабря 1994 г. № 1418 «О лицензировании отдельных видов деятельности».

Гражданский кодекс РФ в ст. 2 определяет предпринимательскую деятельность как самостоятельную, осуществляемую на свой риск, направленную на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг лицами, зарегистрированными в этом качестве в установленном Законом порядке, и направление этой прибыли на реализацию уставных целей.

Одним из наиболее прибыльных видов предпринимательской деятельности для социальных учреждений является сдача в аренду име-

ющихся недвижимости и имущества. Собственник определяет условия договора, в частности величину арендной платы и порядок ее перечисления. Доходы от предпринимательской деятельности поступают в самостоятельное распоряжения предприятий и направляются на расширение ассортимента услуг или другую поддержку клиентов службы.

Бухгалтерский учет по платным услугам осуществляется в соответствии с инструкцией по бухгалтерскому учету в учреждениях и организациях, состоящих на бюджете, утвержденной приказом Министерства финансов Российской Федерации от 3 ноября 1993 г. № 122. При этом средства от реализации услуг поступают на текущий счет по спецсредствам.

Оплата услуг населению может производиться:

- по безналичной форме через банк;
- непосредственно выполняющему их персоналу, но с обязательным оформлением финансового документа (например, приходного кассового ордера, квитанции, талона и др.), согласованного с местными финансовыми органами.

Отчет о расходовании средств от предпринимательской деятельности представляется соответствующему финансовому органу.

Деятельность учреждения по оказанию платных услуг может быть прекращена в случае нарушения законодательства.

В основе предпринимательской деятельности предприятия, учреждения лежат договорные отношения между заказчиком и исполнителем, обеспечивающие законодательную защиту этих отношений.

Платные социальные услуги в государственной системе социальных служб оказываются в порядке, установленном Правительством РФ. Так, в соответствии с Примерным положением о центре социального обслуживания, частично надомные услуги оплачивают:

- одинокие пенсионеры и инвалиды, получающие пенсию выше величины прожиточного минимума пенсионера, имеющие трудоспособных родственников, обязанных их содержать по закону, но проживающих отдельно от них;
- пенсионеры и инвалиды, проживающие в семьях, подушевой доход в которых ниже минимального уровня, установленного для данного региона.

Оплата за надомное обслуживание с этих граждан производится по тарифам на услуги, утвержденным местными органами власти.

Оплата социально-бытовых услуг в полном объеме взимается:

- с пенсионеров и инвалидов, проживающих в семьях, трудоспособные члены которых обязаны содержать их по закону и подушевой доход в которых выше установленного для данного региона минимального уровня;
- со всех категорий граждан при оказании им социально-бытовых услуг, не входящих в перечень основных, предусмотренных положением об отделении социально-бытового обслуживания на дому.

Оплата за надомное обслуживание взимается по прейскуранту стоимости социальных услуг, утвержденному местными органами самоуправления. Лица, принимаемые на надомное обслуживание на платных условиях, заключают с центром договор, определяющий характер и объем оказываемых услуг, а также порядок и размер оплаты за них. Этот договор может заключаться с самим клиентом службы, его родственниками, с каждым из них при оплате на долевых условиях, а также с трудовыми коллективами, организациями и ведомствами, оплачивающими обслуживание.

Денежные средства, поступившие за оказание услуг на дому, зачисляются на счет центра и направляются на текущее содержание и развитие отделений социальной помощи сверх выделяемых государственных ассигнований.

В последнее время в связи с необходимостью повышения уровня социального обслуживания граждан, ростом потребности и расширением ассортимента услуг все большее распространение имеет эта деятельность учреждений социального обслуживания. Она носит некоммерческий характер, ибо получаемая прибыль идет на дальнейшее развитие сферы социальных услуг.

Так, в соответствии с Постановлением Правительства Москвы от 29 сентября 2009 г. № 1030-ПП «О регулировании цен (тарифов)», в г. Москве были введены тарифы на платные социальные услуги, предоставляемые всем гражданам пожилого возраста и инвалидам государственными учреждениями нестационарного социального обслуживания, предусмотренные территориальным перечнем, гарантированные государством и дополнительные, не входящие в этот перечень, социальные услуги.

Тарифы основываются на нормировании социальных услуг согласно затраченному времени при стоимости одного часа 193 рубля. Например, покупка и доставка на дом продуктов питания, горячих обедов из торговых предприятий, расположенных на территории района, весом до 4 кг, предполагает затрату одного часа времени и оплату 193 рубля; мелкий ремонт одежды и белья (дополнительная услуга) — соответственно 30 минут и 97 рублей.

Переход на новые условия хозяйствования значительно расширяет виды финансовых источников.

Предпринимательская деятельность учреждения социального обслуживания населения может осуществляться на основе бизнес-планов или пилотных проектов.

*Бизнес-план* (план осуществления бизнес-операции) включает в себя следующее.

1. Характеристику контингента обслуживания.
2. Перечень возможных партнеров и конкурентов в регионе.
3. Перечень средств, получаемых из бюджета, от платных услуг.
4. Перечень услуг.
5. Смету расходов.

6. Планирование (целевое, ориентированное на тех, кто нуждается в услугах), опрос обслуживаемого населения (общественное мнение, выборочный социологический, психолого-педагогический), ориентированный:

- на выявление реальных и потенциальных потребностей в услугах;
- изучение контактной среды партнеров, «конкурентов», спонсоров, местных управленцев;
- определение внутренних резервов Центра социального обслуживания.

По итогам такого изучения создаются «социальные карты» («социальные паспорта»). Они — основа целевого планирования и практики социальной работы.

*Целевое планирование* должно включать три блока.

1. Определение цели программы на основе изучения потребности населения и конкретной «среды». Блок отвечает на вопрос: что делать?
2. Выработка технологий. Блок отвечает на вопрос: как делать?
3. Определение ресурсов, с помощью которых можно реализовать программу.

Все три блока взаимосвязаны целью и направленностью. В их основе — потребности населения и состояние контактной среды. Внешняя среда и ресурсы ограничивают основную цель и включают необходимость поиска партнеров, спонсоров, источников различных форм финансирования или форм взаимопомощи.

Представляют интерес два варианта индивидуального договорного обслуживания граждан на платной основе унитарным предприятием «Моссоцгарантия» г. Москвы и управлением социальной защиты населения г. Электросталь Московской области.

Унитарное предприятие — это коммерческая организация, не наделенная правом собственности на закрепленное за ней собственником имущество и не имеющая права распределения имущества покладам (долям, паям), в том числе и между работниками предприятия. В форме унитарных предприятий могут быть созданы только государственные и муниципальные предприятия, правовое положение этих предприятий определяется Гражданским кодексом РФ (ст. 113) и Законом «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ.

30 августа 1994 г. Правительство Москвы приняло Постановление о социальной поддержке одиноких пожилых граждан в обмен на добровольную передачу ими жилой площади в собственность города. Была создана служба «Моссоцгарантия».

«Моссоцгарантия» — самостоятельный хозяйствующий субъект, юридическое лицо, ведомственно подчиненное Комитету социальной защиты населения г. Москвы и подотчетное в своей деятельности Правительству города. Оно имеет обособленное имущество, са-

мостоятельный баланс, расчетный счет и печать, товарный знак и др. По обязательствам, связанным с приобретением жилых помещений на условиях пожизненного проживания граждан, «Моссоцгарантия» и Правительство Москвы несут субсидиарную ответственность.

Основной задачей этой новой службы является осуществление дополнительной социальной поддержки и оказание социально-бытовой, медицинской и материальной помощи одиноким пожилым гражданам и инвалидам в обмен на добровольную передачу ими жилой площади в собственность Москвы по договорам купли-продажи с условием пожизненного содержания или на условиях обмена или переселения в специальный жилой дом для одиноких престарелых.

Социальные услуги оказываются после заключения договора (дополнительного соглашения), стоимость оказываемых услуг удерживается бухгалтерией «Моссоцгарантия» из суммы денежной месячной компенсации за предоставленную жилую площадь. По договору купли-продажи с пожизненным содержанием продавцу выплачивается материальное содержание, размер которого определяется с учетом возраста продавца и характеристики занимаемой жилой площади. Размер денежной компенсации автоматически индексируется при увеличении возраста и увеличении размера минимальной оплаты труда.

Основные цели деятельности предприятия «Моссоцгарантия»:

- создание благоприятных условий жизни одиноким пенсионерам и инвалидам, оказание им дополнительных социально-бытовых и медицинских услуг;
  - создание стабильных возможностей и ресурсов, кроме городского бюджета, для дополнительной социально-бытовой, медицинской и финансовой поддержки одиноких пожилых москвичей и инвалидов;
  - привлечение внебюджетных средств и ресурсов, в том числе использование возможностей работы на рынке ценных бумаг для обеспеченного пожизненного содержания одиноких престарелых и инвалидов, передавших принадлежащую им жилую площадь в собственность города или переселившихся в специальный жилой дом для одиноких престарелых;
  - учет, заселение и контроль за использованием специальных домов для одиноких престарелых, организация их эксплуатации, содержание и сохранность, а также обслуживание проживающих в них.
- Финансирование предприятия осуществляется из городского бюджета на оплату:
- денежной компенсации гражданам, заключившим договор купли-продажи с условием пожизненного содержания;
  - ритуальных услуг и расходов;
  - услуг по оформлению и регистрации договоров купли-продажи с условием пожизненного содержания;

- коммунальных услуг (10 %);
- транспортных расходов по обслуживанию;
- труда персонала «Моссоцгарантия», специальных домов и др.

Особенность аналогичной службы в г. Электросталь заключается в том, что оно не выплачивает клиентам наличных денег по договору купли-продажи, а принимает граждан на пожизненное бесплатное обслуживание.

Договор купли-продажи приватизированной квартиры с условием пожизненного содержания клиента предусматривает обеспечение бесплатного пользования отчужденной квартирой, уходом и необходимой помощью, а также выполнение следующих услуг:

- регулярный медицинский контроль за состоянием здоровья, организация медицинского патронажа;
- оказание ритуальных услуг сообразно пожеланию клиента;
- закрепление постоянного социального работника для обеспечения продуктами и товарами, уборки помещения, стирки белья и т.д.;
- организация ремонта электробытовой техники и поддержание квартиры в надлежащем состоянии;
- обеспечение льготным питанием, связи с медицинскими учреждениями и т.д.

Потенциальными клиентами являются одинокие престарелые граждане не моложе 75 лет и инвалиды. Финансирование службы производится за счет бюджета города посредством кредитования с последующим возвратом полученных средств после продажи квартир.

Служба находится в составе Управления социальной защиты населения г. Электросталь в виде самостоятельного специализированного подразделения. Она работает в тесном контакте с Советами ветеранов и другими общественными организациями. В этом же Управлении действует и подразделение, осуществляющее обслуживание граждан на хозрасчетной основе. Возможный контингент обслуживаемых состоит из:

- престарелых граждан (одиноких и условно одиноких), имеющих месячный доход менее определенной суммы, сопряженной с жилищным минимумом;
- детей-инвалидов;
- инвалидов с детства без трудовой рекомендации;
- инвалидов общего заболевания без трудовой рекомендации;
- инвалидов нетрудоспособного возраста;
- детей школьного возраста;
- других категорий граждан по договорным услугам.

Возможные виды услуг: уборка квартиры, сдача белья в стирку, сдача одежды в химчистку, оказание юридических услуг, оказание помощи в финансовых операциях, доставка продуктов на дом, приготовление пищи на дому, мелкий ремонт в квартире, парикмахер-

ские услуги, медицинские услуги на дому, другие услуги договорного характера.

Прейскурант оказываемых услуг регулярно обновляется и утверждается администрацией города.

В период становления социальных служб, в 1992 — 1993 гг., во многих регионах России создавалась экономическая база для предпринимательской деятельности, расширялись объемы и ассортимент платных услуг. За счет средств, получаемых от ремонтных и других видов бытовых услуг жителям, оплачиваемых по коммерческим расценкам, они оказывают бесплатные или частично оплачиваемые услуги социально незащищенным категориям населения.

В последние годы наблюдается тенденция переноса центра тяжести в финансировании расходов на социальные нужды с областного на местный уровень. Однако в связи с тем, что местные бюджеты не имеют финансовых возможностей для удовлетворения потребностей населения, социальные службы вынуждены привлекать все больше средств от своей предпринимательской деятельности. Для этого областные администрации на основе действующего законодательства создают свою нормативную базу.

Например, в Пензенской области в 1994 г. администрацией было принято Постановление «О внесении дополнений в Положение о центре социального обслуживания населения», в соответствии с которым центры могут заниматься предпринимательской деятельностью, оказанием платных услуг, а полученные средства направлять на развитие центров, их структурных подразделений, поощрение социальных работников, осуществление социальной помощи населению. Были утверждены примерные расценки на платные услуги и образец договора на оказание платных услуг.

Исходя из конкретных возможностей и потребностей населения, центры оказывают платные услуги, объем и ассортимент которых возрастает. Среди них такие, как ежедневное приготовление пищи на дому, обработка приусадебного участка, посадка овощей и картофеля, уборка урожая, стирка и глаженье белья, генеральная уборка помещения и сезонное мытье окон, ремонт квартиры, кровли, заборов, калиток, остекление оконных рам, врезка замков, побелка печей, потолков и стен, чистка печных труб и дымоходов, протопка печей, ремонт одежды, расколка дров, доставка топлива и т.д.

Одному из центров г. Пензы за счет расширения объема платных услуг удалось создать экономическую базу для организации отделения срочной службы, открыть пункт проката.

В расширении объема платных услуг центрам оказывают помощь органы самоуправления, предприятия и организации различных форм собственности, предприниматели и общественные организации.

Например, в Москве в 1992 г. в рамках территориального управления социальной защиты «Красносельское» была создана обще-

ственная благотворительная организация Координационный центр социальной поддержки населения Москвы (КЦСП). Центром разработан комплекс программ, нацеленных на создание условий для полноценной гражданской (материальной, духовной) жизни населения района.

Одним из основополагающих принципов деятельности КЦСП является самостоятельное добывание материальных средств путем создания при общественных организациях предприятий, прибыль которых используется только на социальные нужды района. Источниками финансирования деятельности центра стали средства внебюджетного фонда территориального управления, благотворительные целевые взносы, имущественная поддержка и гуманитарная помощь, а также налоговые льготы, которые имеют общественные организации в соответствии с законодательством. Концентрация в центре финансовых средств позволяет реализовывать масштабные социальные проекты по охране материнства и детства, реабилитации детей-инвалидов, поддержке детей-сирот, будущих матерей, бесплатного питания льготных категорий жителей и др.

В плане работы Координационного центра предусмотрено дальнейшее расширение предпринимательской деятельности: открытие минипекарни, магазина, мастерской по ремонту мебели и т. д.

Аналогичная работа проводится и в других регионах страны. Создается немало негосударственных социальных служб (преимущественно социально-психологических), действующих на основе Закона о предпринимательстве и предпринимательской деятельности.

Однако при внедрении смешанного финансирования государственной системы социального обслуживания за счет хозрасчетной деятельности возникает немало проблем и трудностей. До последнего времени эта деятельность облагается практически всеми видами налогов, как и коммерческие предприятия. Некоторые исполнительные органы власти регионов и местные администрации неохотно разрешают хозрасчетную деятельность в сфере социальных услуг.

Анализ функционирования предпринимательских структур в системе социальной защиты населения позволяет сделать вывод о том, что предпринимательская деятельность еще не получила необходимого развития и нуждается в дальнейшем правовом и организационном совершенствовании, усилении и поддержке со стороны органов местного самоуправления.

Таким образом, в соответствии с законодательством Российской Федерации учреждения социального обслуживания имеют право вести предпринимательскую деятельность лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых они созданы. Предпринимательская деятельность учреждений социального обслуживания подлежит льготному налогообложению в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

### 6.3. Организация и оплата труда работников социальных служб

Эффективность деятельности социальных служб обеспечивают специалисты, имеющие профессиональное образование, соответствующее требованиям и характеру выполняемой работы, опыт работы в области социального обслуживания, склонные по своим личным качествам к оказанию социальных услуг.

*Кадры социальной работы* — это люди, работающие в системе социальной защиты, выполняющие должностные задачи и наделенные для этого определенными обязанностями, правами и ответственностью.

В системе социальной защиты населения различают «социальных работников» и «специалистов по социальной работе». Специальность введена Постановлением Государственного комитета СССР по труду и социальным вопросам от 23 апреля 1991 г. № 92 «О дополнении квалификационного справочника должностей руководителей, специалистов и служащих — специалист по социальной работе».

В соответствии с должностными обязанностями, специалист по социальной работе выявляет на предприятии (в объединении, организации, учреждении), в курируемом микрорайоне (округе, муниципалитете) семьи и отдельных лиц, нуждающихся в социально-медицинской, психолого-педагогической, социально-экономической, социально-бытовой и иной помощи, охране нравственного, физического и психического здоровья, и осуществляет их патронаж. Устанавливает причины возникших трудностей, конфликтных или кризисных ситуаций (по месту жительства, работы, учебы и т. д.), оказывает содействие в их разрешении и социальную защиту. Содействует интеграции деятельности различных государственных и общественных организаций и учреждений по оказанию необходимой социально-экономической помощи населению. Проводит среди населения работу по пропаганде здорового образа жизни, планированию семьи, соблюдению общественных норм жизни в социуме, предупреждению правонарушений и т. д. Оказывает консультативную помощь семьям, помогает в трудоустройстве несовершеннолетних, инвалидов, пенсионеров. Проводит индивидуальную работу с детьми, подростками, лицами асоциального поведения, а также с теми, кто испытывает негативное воздействие социального окружения. Выявляет и оказывает содействие лицам, нуждающимся в опеке и попечительстве, получении материальной, социально-бытовой и иной помощи. Участвует в работе по созданию центров социального обслуживания и социальной помощи семье, социальной реабилитации, приютов, подростковых и семейных центров, ассоциаций и т. д. Организует и координирует работу по социальной адаптации и реабилитации выпускников детских домов и лиц, вернувшихся из специ-

ализированных учебно-воспитательных учреждений и мест лишения свободы.

Кадры социальных работников можно квалифицировать по признакам трудовой занятости в определенной структуре и занимаемым должностям.

Социальная работа является сложной многофункциональной деятельностью, в которой группа социально-экономических методов по существу, объединяет те из них, с помощью которых специалисты оказывают воздействие на интересы и потребности клиентов.

Материальная мотивация и поддержка жизнедеятельности личности и социальных групп, испытывающих в этом потребность, имеет первоочередное значение в системе социальной работы.

Как известно, сфера социального обслуживания занимается производством, распределением, обменом и потреблением материальных благ и нематериальных услуг. Всякий процесс производства включает в себя три основных элемента: предмет труда, средство труда и сам труд.

В социальных отраслях процесс труда существенно модифицируется. *Объектом воздействия* («предметом труда») становится сам человек, его физическое и психическое здоровье, умственные и эстетические потенции.

*Средства труда* тоже, строго говоря, таковыми не являются, так как основные фонды учреждений медицины, здравоохранения, народного образования, социального обслуживания и др., не выполняют функцию средств труда, а являются средством (предметами) потребления. Причем это предметы совместного потребления. Перенесения их стоимости на продукт труда здесь не происходит.

Своеобразно и *содержание* самого *труда* как целесообразной деятельности человека. Труд социальных работников — это, как правило, сложный психологически, умственно и физически труд, не ограниченный рамками законодательно установленного времени и связанный с высоким нервно-эмоциональным напряжением.

В сфере социального обслуживания значительно уже представлены возможности механизации и автоматизации труда, хотя и здесь используются компьютеры, создаются автоматические базы данных и т.д. Чрезвычайно велика роль субъективного фактора; в совокупных затратах труда преобладает живой, а не овеществленный, труд. Отсюда — трудности в нормировании труда и оценке его результатов.

В настоящее время внедряется трехуровневая система профессиональной подготовки социальных работников: бакалавры, магистры и специалисты по социальной работе.

Вопросы оплаты труда занимают особое место в трудовых отношениях. *Оплата труда* — основной источник эффективности труда работника. В социалистической экономике проблему оплаты труда в течение многих лет пытались решить по правилу: «оплата труда

должна соответствовать его количеству и качеству». Однако перенести это правило из области теоретизирования на практическую почву так и не удалось. Причина в том, что неразрешимую проблему представляет измерение количества труда как количество затрачиваемой работником физической энергии и умственных усилий.

Предположение о прямо пропорциональной зависимости между количеством труда и затратами рабочего времени условно, а именно на нем зиждется повременная оплата труда, широко распространенная как в нерыночной, так и в рыночной экономике. Представляет трудность определение цены часа рабочего времени как многофакторного показателя. Наиболее предпочтительна используемая в системе социальной работы повременная система оплаты труда, основанная на использовании сетки тарифных ставок и должностных окладов применительно к определенному уровню квалификации работника.

Право на профессиональную деятельность в сфере социального обслуживания имеют граждане, получившие высшее или среднее профессиональное образование или профессиональную подготовку в образовательных учреждениях РФ, а также имеющие лицензию на право самостоятельной работы в сфере социального обслуживания. С 2001 г. в сфере социального обслуживания деятельность не лицензируется.

Нагрузка обслуживаемых на одного социального работника колеблется от 4 до 8 человек и более в зависимости от наличия коммунальных удобств, плотности проживания клиентов, вида населенного пункта (село, город), развитости социальной инфраструктуры (транспорт, телефон, поликлиника и т.п.). Норма обслуживания утверждается администрацией муниципалитета и может быть уменьшена или увеличена. Так, например, в г. Набережные Челны норма обслуживания составляет 12 человек.

На 10 — 12 социальных работников (они обслуживают 80 — 100 человек) назначается заведующий отделением. В зависимости от числа обслуживаемых (в Москве, например, в ЦСО обслуживается нередко более 1 000 — 1 200 человек) создается требуемое число отделений. В 2010 г. в России было 2 219 центров социального обслуживания, в них 1 026 отделений дневного пребывания, 523 отделения временного проживания, около 11,5 тыс. отделений социального обслуживания на дому.

Низкая оплата труда, тяжелая физическая работа, высокая степень эмоциональной нагрузки становятся причиной текучести кадров. Вместе с тем одним из факторов трудовой мотивации является свободный график работы, возможность самому планировать рабочий день, маршрут посещения клиентов. При этом должно быть соблюдено условие посещения каждого клиента не менее 2 раз в неделю. За исполнением этого требования следит заведующий отделением социального обслуживания на дому.

Экономический статус социального работника государственной системы социального обслуживания определяется соответствующими нормативно-правовыми документами. В частности, Положениями о деятельности учреждений социального обслуживания и утвержденными региональными и местными органами власти тарифами на оплату труда.

Оплата труда работников государственной и муниципальной системы социальной защиты населения основана на тарифной системе. *Тарифная система* — это совокупность нормативов, с помощью которых государство регулирует уровень заработной платы по отраслям в зависимости от квалификационных признаков, характера и условий труда работников. Тарифная система включает: тарифно-квалификационные требования, тарифные ставки, тарифную сетку и районные коэффициенты к заработной плате.

Квалификационные требования к работающим в сфере социального обслуживания состоят в следующем.

- Специалист по социальной работе высшей категории должен иметь высшее образование, наличие сертификата специалиста по социальной работе и стаж работы в должности специалиста по социальной работе I категории не менее 3 лет.

- Специалист по социальной работе I категории — высшее образование, наличие сертификата специалиста по социальной работе и стаж работы в должности специалиста по социальной работе II категории не менее 3 лет.

- Специалист по социальной работе II категории — высшее образование, наличие сертификата специалиста по социальной работе и стаж работы в должности специалиста по социальной работе не менее 3 лет.

- Специалист по социальной работе — высшее образование без предъявления требований к стажу работы и наличие сертификата специалиста по социальной работе или среднее специальное образование, наличие сертификата специалиста по социальной работе и стажа работы по профилю не менее 3 лет.

- 6—7-й разряды — высшее профессиональное образование без предъявления требований к стажу работы или среднее профессиональное образование и стаж работы не менее 3 лет.

- 8-й разряд — высшее профессиональное образование и стаж работы по профилю не менее 5 лет.

Требования по разрядам к квалификации «Специалист по социальной работе».

- 9-й разряд — высшее специальное образование и стаж работы по специальности не менее года, или высшее иное образование и стаж работы не менее 2 лет, или соответствующее среднее специальное образование и стаж работы по специальности не менее 3 лет.

- 10-й разряд — высшее специальное образование и стаж работы по специальности не менее 2 лет, высшее иное образование и стаж работы не менее 3 лет, или соответствующее профилю среднее специальное образование и стаж работы в должности специалиста по социальной работе не менее 5 лет.

- 11-й разряд — высшее профессиональное образование и стаж работы по специальности не менее 3 лет, или высшее иное образование и стаж работы по специальности не менее 5 лет.

- 12-й разряд — высшее соответствующее образование и стаж работы в должности специалиста по социальной работе не менее 5 лет или высшее иное образование и стаж работы в должности специалиста по социальной работе не менее 7 лет.

- 13-й разряд — высшее профессиональное (по профилю) образование, стаж работы в должности специалиста по социальной работе не менее 5 лет и наличие научно-методических разработок по профилю работы.

Меры поддержки работников, занятых в государственном секторе социального обслуживания, осуществляются в соответствии с законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации. Гарантии и льготы работникам социальных служб иных форм собственности устанавливаются учредителями на договорной основе.

Тарифно-квалификационные характеристики призваны способствовать правильному подбору и расстановке кадров, повышению их деловой квалификации, разделению труда между руководителями и специалистами, а также обеспечению единых квалификационных требований по разрядам оплаты.

Кроме квалификационных требований справочник содержит перечень должностных обязанностей и необходимого объема профессиональных знаний. Приведем пример.

Перечень должностных обязанностей заведующего отделением (социальной службой) 11 — 14-го разрядов: осуществляет общее руководство работой отделения, подбор и обучение сотрудников; обеспечивает надлежащие условия труда и контроль за их деятельностью. Отвечает за ведение документации, учет и отчетность отделения. Организует сохранность материальных ценностей. Осуществляет мероприятия по соблюдению в отделении санитарно-эпидемиологического и противопожарного режимов. Организует выявление и учет граждан, проживающих на территории действия отделения и нуждающихся в социальном обслуживании. Определяет число граждан, обслуживаемых сотрудниками отделения, объем их работы с учетом характера предоставляемых услуг и специфики территории обслуживания. Осуществляет конкретные мероприятия по предоставлению социальной помощи нуждающимся гражданам. Проводит регулярный контроль за качеством оказания социальных услуг и их соответствием потребностям обслуживаемых граждан. Проводит анализ и

прогнозирование работы отделения. Внедряет новые виды помощи, формы и методы ее оказания. Вносит предложения в вышестоящие организации по совершенствованию форм и методов обслуживания. Содействует привлечению внебюджетных материальных средств для оказания помощи гражданам, нуждающимся в социальной поддержке. Организует их питание, отдых, посещение культурно-массовых учреждений. В вопросах обслуживания осуществляет взаимодействие граждан с территориальными органами и учреждениями здравоохранения, культуры, образования, благотворительными, религиозными объединениями. Осуществляет мероприятия по привлечению сил и средств предприятий, организаций, общественных объединений и частных лиц к оказанию социальной поддержки обслуживаемым гражданам, координирует их деятельность. Через органы здравоохранения, образования, предприятия торговли, общественного питания, коммунального хозяйства, бытового обслуживания и т.д. организует обслуживаемым гражданам необходимую помощь. Организует прием, сохранность и распределение гуманитарной помощи между обслуживаемыми гражданами, предоставление им натуральных видов помощи. Рассматривает заявления и предложения граждан по вопросам социального обслуживания и принимает меры по их реализации.

В настоящее время для работников социальных учреждений устанавливается оплата труда на основе тарифной сетки и тарифных ставок, утвержденных органами региональной власти субъектов РФ. Соотношение между тарифными ставками первого и последнего разрядов тарифной сетки должно быть не менее 1 : 4,5.

Правительство регионов с учетом мнения региональной трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений:

- утверждает количество разрядов и межразрядные тарифные коэффициенты;
- устанавливает порядок отнесения к разрядам профессий и должностей работников;
- определяет тарифные ставки (оклады) второго и последующих разрядов, исходя из размера тарифной ставки (оклада) первого разряда и межразрядных тарифных коэффициентов;
- устанавливает виды, размеры, условия и порядок применения выплат, порядок и условия повышения оплаты труда работников, занятых на работах с особыми условиями, если иное не установлено федеральным законом.

Важным элементом системы организации и управления в социальных службах является планирование как самостоятельная управляющая подсистема.

Основные задачи планирования:

- определение приоритетных направлений развития социальной службы;

- расчет основных экономических показателей деятельности службы и ее структурных подразделений;

- расчет ресурсного обеспечения социальной службы;
- определение перспективных и текущих задач их направлениям деятельности.

*План работы* — это обязательный для исполнения адресный документ, который предусматривает комплекс мероприятий, увязанных по ресурсам, исполнителям и срокам выполнения работ, относящихся к сфере социального обслуживания и социальной поддержки населения.

План работы может быть комплексным или целевым по отдельным проблемам в зависимости от сроков исполнения — перспективным (на год и более длительный срок) и текущим (на месяц, квартал).

Особенностью плана работы социальной службы (центра) является то, что границы его действия совпадают с границами административно-территориального деления, и то, что органы управления (районные, городские отделы или управления социальной защиты населения) являются организационными звеньями в структуре местной администрации. Поэтому план работы социальной службы (центра) имеет самостоятельное значение, но в то же время является составной частью местной программы социальной защиты населения и направлен на ее реализацию.

Разработка плана начинается с анализа социально-экономических и демографических процессов, происходящих на территории (района, города, села и др.). На этом этапе выявляются тенденции, диспропорции, узкие места в экономическом и социальном положении населения, определяются приоритетные направления на предстоящий плановый период. На основании данного анализа формируется концепция (основные направления) долгосрочного развития социальной службы (центра) и ее работы. Затем формируются цели и задачи, производится предварительная оценка ресурсных затрат, разрабатывается структура перспективного, текущего планов службы и ее подразделений.

После этого определяются программные мероприятия, исполнители, уточняются необходимые ресурсы. Мероприятия, включенные в план работы, должны соответствовать требованиям Положения (Устава) о службе (центре) социального обслуживания населения.

Разработанный проект плана согласовывается с вышестоящими органами, заинтересованными службами и предприятиями. План рассматривается на попечительском совете, собрании трудового коллектива или расширенном производственном совещании и утверждается директором службы (центра), после чего план становится документом, обязательным для исполнения. С планом должен быть ознакомлен каждый исполнитель.

Важнейшим условием успешной реализации плана является действенная система контроля. Руководителю службы необходимо систематически анализировать выполнение плана, его отдельных разделов, подводя итоги на планерках и совещаниях, оценивать результативность мероприятий на основе анкетирования, социологического исследования и т. д.

Структура перспективного плана работы центра социального обслуживания населения на год может быть следующей.

I. Организационная работа.

II. Основные виды социального обслуживания.

III. Ресурсное обеспечение социального обслуживания.

IV. Контроль за деятельностью социального обслуживания.

К плану могут прилагаться описания разработанных мероприятий всех структурных подразделений центра, отдельных комиссий, целевых программ.

На основе перспективного плана формируется план-сетка на каждый месяц, квартал или полугодие, который является одной из форм контроля. Таким образом, рациональная деятельность по разработке, осуществлению и контролю за выполнением плана будет служить залогом повышения эффективности социального обслуживания и способствовать успешному решению задач, стоящих перед социальной службой.

Разработка планов осуществляется в соответствии с Уставом предприятия и спецификой его деятельности.

В условиях рыночной экономики и ведения предпринимательской деятельности составной частью планирования становится разработка бизнес-плана. Начиная деятельность, предприниматель должен ясно представлять потребности в финансовых, материальных, трудовых и интеллектуальных ресурсах, источники их получения и уметь рассчитывать эффективность использования в процессе работы. Чтобы добиться стабильного успеха, необходимо четко и эффективно планировать свою деятельность, собирать и анализировать информацию о состоянии рынка и конкурентах, а также о собственных перспективах и возможностях.

Правильно составленный бизнес-план дает возможность:

- объективно оценить проект;
- помочь в эффективном управлении предприятием и его успешном функционировании;
- создать основу для привлечения финансовых ресурсов.

На первой странице бизнес-плана должны быть четко определены цели предприятия. Если с помощью бизнес-плана предприниматель надеется получить кредит, то необходимо указать:

- имя заемщика;
- название организационно-правовой формы предприятия;
- объем кредита;
- возможную эффективность использования заемных средств;

- целесообразность привлечения кредита;
- порядок погашения задолженности.

Если реализация проекта будет осуществляться полностью за счет собственных средств, следует дать обоснование целесообразности их использования.

Бизнес-план начинается с титульного листа, на который вынесены следующие данные:

- полное наименование документа;
- адрес и телефон предприятия;
- фамилия, имя, отчество составителя бизнес-плана;
- сроки реализации проекта.

За титульным листом следует резюме, цель которого — вызвать интерес читателя, представить основы плана и побудить заинтересованное лицо изучить его до конца. Далее следует подробно описать услуги, которые предполагается оказывать.

Необходим маркетинговый анализ:

- изучение платежеспособного спроса на услуги, обоснование плана производства и реализации услуг, их объема и ассортимента;
- оценка конкурентоспособности услуг;
- разработка стратегии и тактики, методик и средств формирования спроса;
- оценка эффективности производства услуг.

Основная цель *маркетингового анализа* состоит в получении спроса на предполагаемые услуги и формирование прогнозного портфеля заказов.

*Спрос* как экономическая категория характеризует объем услуг, которые потребитель желает и в состоянии приобрести по предлагаемой цене в определенный период. На уровень спроса влияют многие факторы: цены и ассортимент услуг, их качество, а также доходы будущих клиентов, насыщенность рынка, наличие конкуренции.

При разработке маркетингового плана важно определиться с намечаемой стратегией:

- лидерства в области затрат (все действия направляются на сокращение затрат);
- ассортимента (он должен отличаться от услуг конкурентов);
- концентрации на сегменты (фирма ориентируется на один или несколько сегментов рынка); возможными сегментами могут быть определенные группы клиентов или территориальные ограничения конкуренции в системе социального обслуживания).

Важнейшим условием успешной реализации планов является действенная *система контроля*, которая осуществляется руководителями и собственниками имущества служб. Инструментами контроля могут быть социологические исследования, проверки и т. д.

Непременным элементом управления контролем является осуществление бухгалтерского учета и отчетности.

## 6.4. Особенности бухгалтерского учета и налогообложения социальных служб

Более 90 % учреждений и служб в сфере социальной работы являются субъектами бюджетных отношений.

Статья 161 Бюджетного кодекса Российской Федерации определяет *бюджетное учреждение* как организацию, созданную органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления для осуществления управленческих, социально-культурных, научно-технических или иных функций некоммерческого характера, деятельность которой финансируется из соответствующего бюджета или бюджета государственного фонда на основе сметы доходов и расходов.

Бюджетные организации являются частью бюджетной системы государства и в соответствии с Федеральным законом от 21 ноября 1996 г. № 129-ФЗ «О бухгалтерском учете» обязаны вести бухгалтерский учет.

Исходя из этого определения, отличие бюджетных учреждений от прочих организаций других организационно-правовых форм состоит в том, что:

- они созданы органами государственной власти Российской Федерации, ее субъектов или муниципальной власти; эти органы власти и являются собственниками имущества бюджетных учреждений;
- они созданы для выполнения функций некоммерческого характера;
- они финансируются из соответствующего бюджета или государственного внебюджетного фонда;
- смета доходов и расходов бюджетного учреждения составляется и утверждается в установленном порядке и является основой для выделения и расходования бюджетных средств.

Итак, чтобы правильно определить статус организации, необходимо учитывать порядок ее финансирования, ее организационно-правовую форму и задачи, ради которых эта организация создана.

Все бюджетные организации должны вести бухгалтерский учет.

Бухгалтерский учет представляет собой упорядоченную систему сбора, регистрации и обобщения информации в денежном выражении об имуществе, обязательствах организации и их движении посредством сплошного, непрерывного и документального учета всех хозяйственных операций.

Важными нормативными документами, определяющими основы организации бухгалтерского учета в социальных организациях Российской Федерации, являются Федеральный закон от 21 ноября 1996 г. № 129-ФЗ «О бухгалтерском учете», Инструкция по бухгалтерскому учету в бюджетных организациях (далее Инструкция) и приказами Министерства финансов РФ от 08 ноября 2010 г. № 142н

и 25 октября 2010 г. № 132н с 01 января 2011 г. нормативные правовые акты Министерства финансов не распространяются на автономные учреждения.

В законе «О бухгалтерском учете» содержатся определения сущности бухгалтерского учета, задачи и правила его ведения, оценка имущества и обязательств, состав бухгалтерской отчетности, порядок и сроки ее составления, приведены понятия по бухгалтерскому учету и отчетности. Инструкция по бухгалтерскому учету в бюджетных учреждениях регламентирует порядок ведения бухгалтерского учета во всех бюджетных учреждениях, в том числе социальных.

Задачами бухгалтерского учета в социальных учреждениях являются:

- а) формирование полной и достоверной информации о деятельности организации и ее имущественном положении, необходимой внутренним и внешним пользователям бухгалтерской отчетности;
- б) обеспечение внутренних и внешних пользователей информацией, необходимой для составления отчетности, осуществления контроля за соблюдением законодательства для оперативного управления хозяйственной деятельностью;
- в) предотвращение отрицательных результатов хозяйственной деятельности организации и выявление внутрихозяйственных резервов обеспечения ее финансовой устойчивости.

Бухгалтерский учет в социальных учреждениях имеет специфические особенности, связанные с законодательством о бюджетном устройстве, бюджетном процессе и нормативными актами по бухгалтерскому учету. К ним отнесены:

- организация учета в разрезе статей бюджетной классификации;
- выделение в учете фактических кассовых расходов<sup>1</sup>;
- контроль исполнения сметы расходов;
- переход на казначейскую систему исполнения бюджетов;
- отраслевые особенности учета в учреждениях бюджетной сферы (здравоохранение, образование, социальное обеспечение и др.).

Эти особенности обуславливают конкретизацию общих задач бухгалтерского учета в социальных организациях: исполнение утвержденного бюджета, соблюдение финансово-бюджетной дисциплины, мобилизация средств в бюджет, выявление дополнительных доходов.

В законе «О бухгалтерском учете» определены общие правила (принципы) ведения бухгалтерского учета:

- обязательность двойной записи хозяйственных операций на счетах Плана счетов, утверждаемого Министерством финансов Российской Федерации;

<sup>1</sup> Кассовый расход — операция по списанию средств со счета органа казначейства или в кредитной организации в оплату принятых в установленном порядке получателем обязательств, подлежащих оплате за счет средств соответствующего бюджета.

- осуществление учета объектов учета в рублях (на русском языке);
- ведение раздельного учета текущих затрат на производство продукции, выполнение работ и оказание услуг от затрат, связанных с капитальными и финансовыми вложениями;
  - обязательность документирования хозяйственных операций;
  - первичные документы должны быть составлены по установленным формам в момент совершения хозяйственных операций или сразу по окончании операций;
  - использование единых учетных регистров и форм;
  - оценка объектов учета в денежном выражении: приобретенного за плату — по фактически произведенным затратам; полученного безвозмездно — по рыночной стоимости на дату оприходования; произведенного в самой организации — по стоимости его изготовления;
  - обязательность проведения инвентаризации имущества и организаций.

В соответствии с законом ответственность за организацию бухгалтерского учета возложена на руководителя учреждения. От уровня налаженности бухгалтерского учета в организации, от четкости работы бухгалтерского аппарата во многом зависит эффективность социальной работы.

Начальным этапом бухгалтерского учета на предприятии является сплошное документирование всех хозяйственных операций путем составления определенных носителей первичной учетной информации. От качества бухгалтерской информации, организации учета, характера лежащей в их основе информации зависит уровень принимаемых в социальной сфере управленческих решений.

*Учет* — одна из первейших функций управления. Формируемая бухгалтерским учетом информация должна быть конкретной, ориентированной на определенные задачи управления социальной работой.

Первичный учетный документ — это оправдательная бумага, подтверждающая факт совершения хозяйственных операций, право на их совершение или устанавливающая материальную ответственность работников за доверенные им ценности. Непрерывный учет всех объектов учета обеспечивается последовательным оформлением хозяйственных операций. Первичный учетный документ представляет собой письменное свидетельство о совершенной хозяйственной операции, имеющее правовое (доказательное) значение. Показатели документа должны раскрывать содержание и все особенности данной операции, служить базой для оперативного управления и контроля за производственными процессами, совершаемыми учреждением, содержать информацию, необходимую и достаточную для организации учета, анализа, контроля и составления отчетности.

Одним из важных направлений в области улучшения организации бухгалтерского учета на предприятиях является совершенствование первичных учетных документов и документооборота — это, прежде

всего, их упрощение и возможность адаптации к особенностям и специфике каждого отдельно взятого хозяйствующего субъекта. Социальное учреждение вправе использовать типовые формы первичных учетных документов, а также самостоятельно разработанные, содержащие обязательные реквизиты и обеспечивающие достоверность отражения в бухгалтерском учете совершаемых хозяйственных операций.

Типовыми обычно называют первичные учетные документы, предназначенные для оформления определенных хозяйственных операций на предприятиях независимо от форм собственности, отрасли хозяйства и организационно-правовых форм деятельности. Благодаря им достигается единообразное, т.е. однозначно понимаемое оформление однородных хозяйственных операций.

Среди типовых форм первичных документов различают межотраслевые — обязательные для применения без каких-либо изменений и дополнений и рекомендованные как аналоги, на основе которых предприятия разрабатывают собственные формы документов с учетом специфики их деятельности.

Для первичных учетных документов установлен состав обязательных реквизитов с тем, чтобы обеспечить их доказательность. К ним относятся: наименование документа (формы), дата составления, содержание хозяйственной операции, измерители хозяйственной операции (в количественном и стоимостном выражении), наименование должностных лиц, ответственных за совершение хозяйственной операции и правильность ее оформления, личные подписи и их расшифровки.

*Документооборотом* называется движение документов от момента их составления на предприятии или получения из других источников до сдачи в архив после обработки и систематизации. Расписание сроков составления, представления и обработки первичных документов, регистрации и группировки учетных данных, прохождения других стадий учетного процесса принято называть графиком в учете. График документооборота включает перечень и сроки учетных работ. По каждому документу в графике указан исполнитель (составитель), адресат (служба, куда поступает документ), сроки представления и обработки.

Важной составной частью схемы документирования операций является определение порядка и сроков составления и прохождения отдельных документов, функций каждого исполнителя в составлении, оформлении и обработке документов. Именно в создании хорошо продуманного графика движения документов, в его умелом и настойчивом выполнении наиболее эффективно должна проявляться роль бухгалтерии как организатора учета и контроля на предприятии. Бухгалтерские документы регистрируются в бухгалтерии социальной организации.

Социальные службы обеспечиваются земельными участками, имуществом, необходимыми для выполнения их уставных задач в законодательном порядке.

Финансирование государственных учреждений социального обслуживания, являющихся федеральной собственностью и находящихся в ведении федеральных органов государственной власти, производится за счет средств федерального бюджета. Финансирование государственных учреждений социального обслуживания, являющихся собственностью субъектов Российской Федерации и находящихся в их ведении, производится за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации.

Финансирование социальных служб иных форм собственности осуществляется из источников, предусмотренных их уставами либо иными учредительными документами. Дополнительными внебюджетными источниками финансирования являются: средства, поступающие от целевых социальных фондов; кредиты банков и средства других кредиторов; доходы от предпринимательской деятельности учреждений социального обслуживания; доходы от ценных бумаг; средства, поступившие в качестве платы за социальные услуги; благотворительные взносы и пожертвования; другие источники, не запрещенные законом.

Учреждения социального обслуживания независимо от форм собственности пользуются льготным налогообложением в установленном российским законодательством порядке о налогообложении. Банки, предприятия, организации, учреждения и физические лица, направляющие имущественные, финансовые и интеллектуальные ценности в форме инвестиций в социальные службы и оказывающие им различные услуги и иную поддержку, пользуются льготами, установленными законодательством Российской Федерации.

В соответствии с российским законодательством учреждения социального обслуживания имеют право вести предпринимательскую деятельность потому, что это служит достижению целей, ради которых они созданы. Предпринимательская деятельность учреждений социального обслуживания подлежит льготному налогообложению в установленном российским законодательством порядке.

Бухгалтерский учет в социальном учреждении должен обеспечивать непрерывный контроль за исполнением смет доходов и расходов, состоянием расчетов с юридическими и физическими лицами, сохранностью денежных средств и материальных ценностей. Планирование, учет, контроль расходования средств является одной из важнейших функций экономических служб социальных организаций.

В обязанности бухгалтерской службы социальных учреждений в соответствии со ст. 11 Инструкции входит:

- ведение бухгалтерского учета согласно действующему законодательству;
- осуществление предварительного контроля за соответствием заключаемых договоров, объемами ассигнований, предусмотренными сметой доходов и расходов или лимитами бюджетных обязательств при казначейском обслуживании получателей через лицевые счета;

своевременным и правильном оформлении первичных учетных документов и законностью совершаемых операций;

- контроль за правильным и экономным расходованием средств в соответствии с целевым назначением по утвержденным сметам доходов и расходов по бюджетным средствам и средствам, полученным за счет внебюджетных источников, с учетом внесенных в них в установленном порядке изменений, за сохранностью денежных средств и материальных ценностей в местах их хранения и эксплуатации;

- финансирование учреждений, ведущих учет самостоятельно, а также контроль за исполнением ими смет доходов и расходов и правильной постановкой бухгалтерского учета;

- начисление и выплата в установленные сроки заработной платы работникам, стипендий учащимся, студентам, аспирантам учебных заведений;

- своевременное проведение расчетов, возникающих в процессе исполнения в пределах санкционированных расходов сметы доходов и расходов, с организациями и отдельными физическими лицами;

- ведение учета доходов и расходов по средствам, полученным за счет внебюджетных источников;

- контроль за использованием выданных доверенностей на получение имущественно-материальных и других ценностей;

- участие в проведении инвентаризации имущества и финансовых обязательств, своевременное и правильное определение результатов инвентаризации и отражение их в учете;

- проведение инструктажа материально ответственных лиц по вопросам учета и сохранности ценностей, находящихся на их ответственном хранении;

- широкое применение современных средств автоматизации при выполнении учетно-вычислительных работ;

- составление и представление в установленном порядке в предусмотренные сроки бухгалтерской отчетности;

- составление для утверждения руководителем социального учреждения смет доходов, расходов и расчетов (при отсутствии планового отдела или другого аналогичного структурного подразделения);

- ведение массива нормативных и других документов по вопросам учета и отчетности, относящихся к компетенции бухгалтерских служб;

- хранение документов (первичных учетных документов, регистров бухгалтерского учета, отчетности, а также смет доходов и расходов) в соответствии с правилами организации государственного архивного дела.

С 1 января 2005 г. приказом Минфина РФ от 26 августа 2004 г. введена в действие новая Инструкция по бюджетному учету (далее — Инструкция № 70н). До 1 октября 2005 г. учреждения могли использовать и Инструкцию по бухгалтерскому учету в бюджетных учреждениях, утвержденную приказом Минфина РФ от 30 декабря 1999 г. № 107н.

Инструкция № 70н устанавливает единый порядок ведения бухгалтерского учета в органах государственной власти, органах управления государственных внебюджетных фондов, органах местного самоуправления, бюджетных учреждениях.

Государственная учетная политика реализуется через:

- план счетов бюджетного учета;
- порядок отражения операций по исполнению;
- порядок отражения органами, осуществляющими кассовое обслуживание;
- корреспонденцию счетов бюджетного учета и т.д.

Всем бюджетным организациям разрешается введение в код аналитического счета Плана счетов разрядов для получения дополнительной информации, необходимой внутренним пользователям.

В части третьей Инструкции № 70н изложен порядок применения Плана счетов бюджетного учета, сформированный в пять разделов:

- 1) нефинансовые активы;
- 2) финансовые активы;
- 3) обязательства;
- 4) финансовый результат;
- 5) санкционирование расходов бюджета и забалансовые счета.

Раздел 1 «Нефинансовые активы» включают счета: «Основные средства» (101), «Непроизведенные активы» (102), «Нематериальные активы» (103), «Амортизация» (104), «Материальные запасы» (105), «Вложения в нефинансовые активы» (106), «Нефинансовые активы в пути» (108).

Следует отметить, что счета 102, 103, 104 и 107 — новые для бюджетного учета. При этом к непроизведенным активам, используемым в процессе деятельности бюджетного учреждения, не являющимися продуктами производства, относятся земля, ресурсы недр, водные объекты и др. Собственность на них должна быть установлена и закреплена законодательно.

В соответствии с новой Инструкцией № 70н бюджетные организации ежемесячно начисляют амортизацию (ранее они ежегодно начисляли износ объектов основных средств).

Введение счета «Амортизация» и изменение порядка учета процесса изнашивания объектов основных средств (к ним относятся жилые и нежилые помещения, сооружения, машины и оборудование, транспортные средства, инвентарь и т.д.) в процессе их эксплуатации позволяет бюджетным организациям избавиться от сложностей при начислении и уплате налогов и при определении размеров затрат, когда учреждение занимается предпринимательской деятельностью.

Существенная часть бюджетных учреждений занимается предпринимательской деятельностью.

Бухгалтерский учет исполнения сметы доходов и расходов по бюджетным средствам и средствам, полученным за счет внебюджетных ис-

точников, ведется по Плану счетов бюджетных учреждений с составлением единого баланса по указанным средствам и отдельного баланса по средствам, полученным за счет внебюджетных источников.

*Расходы* за счет средств предпринимательской деятельности (внебюджетные источники) подразделяются на прямые и косвенные, или накладные. К *прямым* относятся *расходы*, связанные с производством работ, изготовлением продукции, оказанием услуг (на материалы, заработную плату, отчисления в государственные внебюджетные фонды и др.). К *косвенным* (накладным) — расходы, связанные с организацией и управлением производством, относящиеся к деятельности организации в целом (на заработную плату и отчисления в Единый социальный налог аппарата правления и обслуживающего персонала, арендную плату, отопление, освещение, водоснабжение, текущий ремонт, канцелярские принадлежности и др.).

Все косвенные расходы предварительно учитываются на специальном счете, по дебету (левая сторона бухгалтерского счета) которого отражаются расходы будущих периодов или расходы, которые в момент их возникновения не могут быть отнесены непосредственно на конкретный вид продукции, работ или услуг. В конце месяца накладные расходы списываются на отдельные виды деятельности по источникам финансирования пропорционально заработной плате или сумме стоимости прямых затрат, а затем в дебет соответствующих счетов.

Для определения фактической себестоимости платных услуг на основании данных учета о расходах составляется отчетная калькуляция.

Аналитический учет расходов по предпринимательской деятельности ведется по видам выполняемых работ или услуг по кодам экономической классификации расходов бюджетов на многофакторных карточках.

Сдача в аренду имущества как вид предпринимательской деятельности бюджетных организаций имеет свои особенности.

В соответствии со ст. 609 ГК РФ передача имущества в аренду оформляется договором аренды в письменном виде. Договор аренды на срок более года подлежит государственной регистрации.

Бюджетные учреждения в соответствии со ст. 298 ГК РФ не могут самостоятельно распоряжаться имуществом, закрепленным за ними на правах оперативного управления органами власти. Поэтому договор аренды такого имущества должен быть подписан тремя сторонами:

- органом государственной власти или местного самоуправления, в чьей собственности находится данное имущество;
- бюджетным учреждением, за которым закреплено данное имущество;
- арендатором.

Доходы бюджетного учреждения сданного в аренду имущества в полном объеме учитываются в смете его доходов и расходов после уплаты установленных законодательством налогов и сборов.

Недвижимое имущество, приобретенное бюджетным учреждением за счет полученных от предпринимательской деятельности средств, также может быть сдано в аренду.

В этом случае арендодатель получает арендную плату в виде перечислений на внебюджетный счет. Эти внереализационные доходы, согласно ст. 250 НК РФ, подлежат налогообложению.

Имущество, приобретенное бюджетным учреждением за счет доходов от предпринимательской деятельности, поступает в его самостоятельное распоряжение без предоставления права собственности на данное имущество. Доходы от сдачи имущества в аренду являются внереализационными доходами организаций.

Согласно § 5 главы 4 Гражданского кодекса РФ бюджетные учреждения входят в состав некоммерческих организаций. Следовательно, они являются плательщиками налога на добавленную стоимость (НДС) и обязаны выполнять функции по исчислению и уплате налога, формированию и сдаче отчетности.

Одним из критериев, определяющих принадлежность организаций к бюджетным учреждениям, является то, что они созданы для выполнения функций некоммерческого характера. Услуги бюджетных организаций социально значимы, в частности потому, что они выполняются безвозмездно или по фиксированным расценкам для социально слабых групп населения.

Однако в современных экономических условиях недостаточного бюджетного финансирования бюджетные организации оказываются втянутыми в рыночные отношения и занимаются предпринимательской деятельностью. Это привело к тому, что их деятельность стала носить двойственный характер. Потребовалось совмещение бюджетного бухгалтерского учета с хозрасчетным учетом. Кроме того, возникла необходимость вести налоговый учет.

На практике это оказалось довольно сложно, так как предпринимательская деятельность социальных бюджетных предприятий служит достижению целей, ради которых они созданы и соответствуют им, т.е. социальному обслуживанию малообеспеченных пенсионеров, инвалидов, семей с детьми и других групп. Поэтому во второй части Налогового кодекса Российской Федерации (далее — НК РФ) определено, что предметом налогообложения является выручка от реализации или доход, а не предпринимательская деятельность.

Льготы при налогообложении предоставляются не применительно к характеру деятельности, а для каждого конкретного вида поступлений денежных средств. Доходы от платных услуг, оказываемых социальными службами, находящимися в ведении органов исполнительной власти всех уровней, согласно БК РФ, являются неналоговыми доходами соответствующих бюджетов. Они в полном объеме учитываются в смете доходов и расходов бюджетного учреждения и отражаются в доходах соответствующего бюджета как доходы от оказания платных услуг использования их имущества.

Таким образом, при осуществлении приносящей доход деятельности бюджетные социальные службы обязаны уплачивать налоги с доходов.

Социальные службы, согласно ст. 145 НК РФ, имеют право на освобождение от НДС, если за три предшествующих последовательных календарных месяца сумма выручки от реализации услуг (работ, товаров) без учета налога не превысила в совокупности 1 млн рублей.

Не подлежит налогообложению реализация:

- протезно-ортопедических изделий, сырья и материалов для их изготовления, а также технических средств, автотранспорта и материалов, которые могут быть использованы исключительно для профилактики инвалидности или реабилитации инвалидов;
- услуг по уходу за больными, инвалидами и престарелыми, предоставляемых государственными и муниципальными службами социальной защиты населения, необходимость ухода за которыми подтверждена соответствующими органами здравоохранения и органами социальной защиты населения;
- услуг по содержанию детей в дошкольных учреждениях, проведению занятий с несовершеннолетними детьми в кружках, секциях и студиях;
- услуг питания в студенческих и школьных столовых и столовых медицинских учреждений в случае финансирования этих учреждений из бюджета или средств фондов обязательного медицинского страхования;
- услуг по предоставлению в пользование жилых помещений в жилищном фонде всех форм собственности;
- работ, выполняемых в период реализации целевых социально-экономических программ (проектов) жилищного строительства для военнослужащих;
- билетов и абонементов на посещение театрально-зрелищных, культурно-просветительных и зрелищно-развлекательных мероприятий; аттракционов в зоопарках, парках культуры и отдыха; экскурсий; путевок, форма которых утверждена в установленном порядке как бланк строгой отчетности;
- товаров, работ, услуг, производимых и реализуемых общественными организациями, среди членов которых инвалиды и их законные представители составляют не менее 80 %;
- услуг организациями, уставный капитал которых состоит из средств общественных организаций инвалидов, если среди их работников среднесписочная численность инвалидов составляет не менее 50 %, а их доля в фонде оплаты труда — не менее 25 %;
- услуг по негосударственному пенсионному страхованию.

Льготное налогообложение является косвенным финансированием малообеспеченных групп населения.

Согласно части II, главе 23 Налогового кодекса Российской Федерации (Закон Российской Федерации от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ)

с 1 января 2001 г. перестало существовать привычное понятие «подходный налог». Оно заменено понятием «налог на доходы с физических лиц» (НДФЛ).

Плательщиками НДФЛ являются большинство граждан России, имеющих постоянную регистрацию на территории РФ, называемых резидентами. В то же время лица, находящиеся на территории России менее 183 дней в совокупности, называются «нерезидентами» (беженцы, вынужденные переселенцы и все работающие без регистрации и оформления своих трудовых отношений с работодателями).

От уплаты этого налога освобождаются (льготируются):

- суммы выплат и иных вознаграждений, не превышающих в течение налогового периода 100 000 рублей на каждого работника, являющегося инвалидом 1-й, 2-й или 3-й группы и работающего в бюджетном учреждении по трудовому договору;

- суммы выплат в виде грантов (безвозмездной помощи), предоставляемых учащимся, преподавателям, студентам или аспирантам государственных и (или) муниципальных образовательных учреждений.

Бюджетные организации имеют право на освобождение от исполнения обязанностей налогоплательщика, связанных с исчислением и уплатой налога на добавленную стоимость (НДС), если:

- за три предшествующих последовательных календарных месяца сумма выручки от реализации товаров (работ, услуг) без учета налога не превысила в совокупности 1 млн рублей;

- в течение трех предшествующих последовательных календарных месяцев они не реализовали подакцизные товары.

От налогообложения освобождаются операции по реализации технических средств и протезно-ортопедических изделий, сырья и материалов, используемых для профилактики инвалидности или реабилитации инвалидов, оказываемые медицинскими организациями медицинские услуги, а также услуги по уходу за больными, инвалидами и престарелыми, предоставляемые государственными и муниципальными учреждениями социальной защиты населения.

Освобождая от уплаты НДС услуги по содержанию детей в дошкольных учреждениях, произведенные студенческими и школьными столовыми продукты питания, ритуальные и некоторые другие услуги, государство косвенно финансирует получателей этих услуг.

Не облагаются НДС работы, выполняемые в период реализации целевых социально-экономических программ жилищного строительства для военнослужащих, в том числе работы по строительству, созданию и содержанию центров профессиональной переподготовки военнослужащих, лиц, уволенных с военной службы и членов их семей; оказание услуг по страхованию, а также по негосударственному пенсионному обеспечению негосударственными пенсионными фондами и т. д.

Социальные службы всех форм собственности, производящие выплаты заработной платы и иных вознаграждений за выполнение ра-

бот или оказание услуг, являются плательщиками Единого социального налога.

В то же время не подлежат налогообложению ЕСН в соответствии со ст. 238 НК РФ:

- государственные пособия, в том числе пособия по временной нетрудоспособности и уходу за больным ребенком, безработице, беременности и родам;

- все виды компенсационных выплат, связанные с оплатой стоимости питания; увольнением работников, включая расходы на повышение профессионального уровня работников; трудоустройством работников, уволенных в связи с сокращением численности работников по сокращению штата или ликвидацией организации и т. д.;

- суммы единовременной социальной помощи, оказываемой в связи со стихийными бедствиями, возмещением причиненного материального ущерба или вреда здоровью, а также пострадавшим от террористических актов на территории России, членам семьи умершего работника и др.;

- суммы страховых платежей по договорам добровольного личного страхования работников;

- суммы материальной помощи, выплачиваемые физическим лицам за счет бюджетных источников финансирования, и т. д.

Таким образом, учреждения и предприятия системы социальной защиты населения имеют свои экономические особенности ведения бухгалтерского учета и налогообложения.

## ВОПРОСЫ И ЗАДАНИЯ

1. В чем заключаются особенности производственно-экономической деятельности в сфере социальной работы?
2. Раскройте понятие экономической деятельности социальных служб?
3. Какие факторы определяют направления экономической деятельности и ресурсное обеспечение социальных служб?
4. Каковы цели и формы предпринимательской деятельности в сфере социальной работы?
5. В каких формах может быть осуществлена коммерческая деятельность в сфере социальной работы?
6. В чем состоят различия между предпринимательской и коммерческой деятельностью в сфере социальной работы?
7. Что представляет собой бизнес-план как инструмент деятельности социальных служб?
8. Что такое тарифная система оплаты труда в сфере социальной работы?
9. От чего зависит оплата труда персонала социальных служб?
10. Какими показателями характеризуется социально-экономический статус социальных работников?
11. В чем состоят особенности бухгалтерского учета и налогообложения социальных служб?

## ПРОБЛЕМЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ СОЦИАЛЬНОЙ РАБОТЫ

### 7.1. Сущность эффективности социальной работы и исторический подход к ее определению

*Эффективность* (эффект — от лат. *effectus* — исполнение, действие) — это результат действия, следствие действий; средство, прием и т. д.

Эффективность — это одна из главных характеристик человеческой деятельности. Она является важнейшей категорией экономической науки, так как характеризует результативность всего общественного производства.

Национальная экономика считается эффективной, если наиболее полно удовлетворены потребности всех членов общества при данных ограниченных ресурсах. Смысл слова «эффективность» обычно определяется как «результативность, продуктивность». Но более точно его можно определить в зависимости от вида деятельности.

Цели и задачи социальной работы всегда конкретны. Они вызваны реальными потребностями реальных людей. Построенная на реальных потребностях социальная работа может иметь высокий эффект. Особенность деятельности органов социальной защиты населения, учреждений социального обслуживания состоит в том, что и объектом, и субъектом социальной работы является человек. Поэтому эффективность социальной работы следует определять с учетом этой специфики как степень изученности и удовлетворенности социальных потребностей различных категорий людей. Таким образом, эффективность социальной работы — это оценка результата деятельности посредством его сопоставления с практическими целями и затратами.

Эффективность отражает характеристику результата целенаправленной деятельности по достижению поставленной цели. Соотношение цели и результата и дает представление эффективности работы. Эффективность можно выразить формулой

$$\text{Эф} = \frac{\text{Р}}{\text{Ц}},$$

где Эф — эффективность, Р — результат, Ц — цель.

Чем выше результат и меньше затраты, тем больше эффективность. В определении эффективности обязательно присутствуют элементы: цель, результат, затраты, общепринятые нормы. Главными в этом перечне являются цель и результат, представляющие собой начало и конец деятельности.

Характерно, что эффективность рыночной экономики — это такое ее состояние, при котором невозможно увеличить степень удовлетворения потребностей хотя бы одного человека, не ухудшая при этом положения другого члена общества.

Однозначного мнения о сущности понятия «эффективность социальной работы» нет. Рассмотрим различные подходы к определению этого понятия.

В словаре-справочнике по социальной работе *эффективность социальной работы* определяется как соотношение между достигнутыми результатами и затратами, связанными с обеспечением этих результатов, во-первых, и как фактически достигнутые и необходимые результаты социальной работы — во-вторых. То есть эффективность социальной работы — это достижение наилучших результатов с наименьшими затратами.

По мнению исследователя В. Г. Попова, эффективность отражает характеристику результата целенаправленной деятельности человека, оценку с точки зрения степени приближения вследствие этой деятельности к поставленной цели. Сущность эффективности социальной работы выражается в способности целостной системы или отдельных ее элементов позитивно реагировать и отвечать на вопросы потребности населения, прежде всего социально уязвимой его части. Поэтому понятие эффективности социальной работы можно сформулировать следующим образом: это максимально возможное в данных условиях достижение цели по удовлетворению социальных потребностей населения клиента при оптимальных затратах. В наиболее общем виде эффективность рассматривается как отношение полученных результатов к ранее выдвигаемым целям. Таким образом, она фиксирует степень соответствия тому, чего предполагалось достичь.

Как считает Б. Н. Боденко, эффективным решением в практической социальной работе следует считать такое, которое приводит к оптимальному отношению «затраты—результат». Вместе с тем он обращает внимание на то, что в текстах часто происходит отождествление понятий «результативность» и «эффективность» не только практиками, но и учеными. Причем происходит это без развернутых обоснований.

Поиск «оптимального решения» означает, что речь идет об оценке рациональности человеческих усилий, т. е. оценки того, как полученный результат соотносится с затратами на его получение. Одной из причин нечеткости понятий «эффективность», по его мнению, в профессиональном отношении может выступать неадекватность фор-

мы представления взаимосвязи затрат на социальную работу результатам этой работы для анализа и оценки.

Однако понятие «эффективность социальной работы» взаимосвязано и с понятием «эффективность социальной защиты».

А. В. Крестов определяет эффективность социальной защиты как социальную стабильность в обществе, устойчивость самой системы социальной защиты или способность системы реагировать на малейшие изменения социального здоровья общества и адекватно изменяться самой, т. е. «поглощать» и «гасить» все негативные с социальной точки зрения всплески.

Вопросы социальной защиты населения как направления социальной политики в условиях рыночной экономики выходят сегодня на первый план.

Оценивая эффективность государственной социальной политики, находя критерии эффективности, мы в итоге определяем эффективность работы государства как социального института. Но вся система в целом может работать эффективно только тогда, когда она способна «откликаться» на внешние воздействия, когда государство и гражданское общество находятся на равных уровнях и пытаются найти компромиссное решение возникающих проблем. Особенно, по мнению А. В. Крестова, это проявляется в вопросах социальной защиты населения. Известно, что эффективность социальной политики государства определяется уровнем развития гражданского общества, наличием дееспособных органов на всех уровнях управления, состоянием социальной инфраструктуры.

Переход к рынку — это средство формирования эффективной социально ориентированной экономики. Социальная составляющая программы реформ — ее неотъемлемая часть.

Таким образом, в широком смысле эффективность государственной социальной политики напрямую зависит от эффективности экономических преобразований. Работу системы социальной защиты можно, как отмечает А. В. Крестов, считать эффективной, если любой человек, попав в сложную жизненную ситуацию, будет уверен, что существует некая служба или учреждение, где ему профессионально окажут необходимую помощь как единовременного характера, так и постоянную. Причем очень важно, чтобы спектр возможностей таких служб или учреждений был как можно шире, от простейшей материальной поддержки до сложнейших реабилитационных мероприятий.

Важнейшей составной частью системы социальной защиты населения, специфическим видом деятельности в этой сфере является социальное обслуживание. А эффективность социального обслуживания является составной частью эффективности всей социальной работы.

Особенности деятельности социальной защиты, учреждений социального обслуживания состоит в том, что они помогают людям измениться, восстановить свой личный социальный статус и т. д.

При этом необходимые действия представляют собой определенную технологию. Эффективность той или иной технологии выражается в степени, уровне реализации поставленной цели работы с клиентом. Значит нужно учитывать и особенности понятия «эффективность технологии социальной работы».

Определенный вклад в исследование проблемы эффективности социальной работы внесли зарубежные ученые. В 1978 г. в США К. Вуд опубликовала обзор работ по вопросам эффективности социальной деятельности. Хотя она сделала вывод о неэффективности социальной работы, ей удалось выявить шесть принципов, на которых основывается успех работы с клиентом. По мнению К. Вуд, практики должны уметь:

- точно сформулировать проблему;
- тщательно проанализировать проблему и факторы, которые способствуют ее возникновению, препятствуют решению, или, наоборот, благоприятствуют ему;
- оценить вместе с клиентом, в какой мере проблема поддается разрешению;
- поставить задачи, обсудить с клиентом условия контакта;
- спланировать действия;
- оценить достигнутый клиентом результат.

В 1981 г. Э. Маллен, выступая на симпозиуме, организованном Национальной ассоциацией социальных работников США, назвал четыре фактора, мешающих социальным работникам доказать эффективность их усилий:

- трудности в конкретизации целей оказываемой помощи; он рекомендовал социальным работникам научиться ставить перед собой цели, которые поддаются оценке;
- комплексный характер проблем, стоящих перед социальными работниками;
- смена приоритетов финансирующих организаций (темы исследований чаще всего диктуются наличием денежных ресурсов, а не научными потребностями изучения того или иного комплекса вопросов);
- необходимость выделять больше средств развитию исследовательской работы, чем практической в сфере эффективности.

Э. Маллен пришел к заключению о зависимости эффективности между конечным результатом и способностями работника, спецификой ведомства и отношениями с клиентом, особенностями клиентуры и методикой вмешательства.

В 1982 г. У. Рейд и П. Ханахан вновь поставили вопрос об эффективности. Впервые проведенный ими крупномасштабный обзор результатов социальной работы свидетельствовал о ее конкретном эффекте.

По мнению американских ученых и практиков, «оценки результатов социальной работы на микро-, мезо- или макроуровне играют

решающую роль в определении состоятельности социальной работы как профессии» [41].

Исследование проблемы эффективности социальной работы в России началось с середины 90-х гг. XX в. Определенный вклад в разработку этой проблемы внесли Е. Комаров, П. Павленок, А. Попов, Л. Топчий и другие. Однако до сих пор проблема эффективности относится к числу наименее разработанных.

Эффективность имеет важное значение как для научной, так и для практической деятельности социальных служб. В первом случае социальные службы являются важным инструментом для исследования результативности предоставления социальных услуг населению, во втором — системой ориентиров, нацеливающих на достижение конкретных и действенных результатов в социальном обслуживании, адекватных реальным потребностям и нуждам различных категорий населения, а потому могут выступать в качестве стандартов социального обслуживания системы нормативов.

Основными компонентами сущности понятия «эффективность» являются цель социальной работы, ее результат и затраты. Существенным компонентом эффективности социальной работы считается общепринятая норма, или идеал, потому что этические нормы (уважение к старости, сострадание к больному, почитание матери и т.д.) и их распространение служат критерием нравственного здоровья (или нездоровья) общества. А социальная работа направлена на поддержание этих норм. Стремление к идеалу — показатель эффективности всей общественной деятельности, в том числе и социальной работы.

Социальная работа представляет собой целостную систему, включающую в себя субъект, содержание, средство, управление, объект и связывающие их в единое целое функции и цели. Исходная цель социальной работы — изучение социальных потребностей различных категорий людей. После того как потребности изучены и оценены, выявлены возможности и методы их удовлетворения, перед социальными работниками возникает другая цель — защита социальных интересов людей, в первую очередь не способных самостоятельно обеспечить свое существование. Важной целью социальной работы в условиях рынка является раскрытие творческих способностей людей, благодаря чему они обретают самостоятельность в решении своих проблем.

Распространено не совсем правильное мнение о том, что социальная работа преследует цель оказания материальной и финансовой помощи нуждающимся, установление опеки над немощными. Действительно, сегодня в России она является главной в деятельности государственных и общественных органов социальной защиты населения. Однако если социальная работа ограничится только подобными целями, она будет содействовать развитию иждивенчества у нуждающихся, что сегодня довольно широко проявляется. Мировая практика социальной работы показывает, что главное — это стиму-

лирование инициативы, творчества, создания для нуждающихся таких условий, в которых они могли бы найти выход из затруднительного положения, опираясь на социальную поддержку сумели бы обрести способность самостоятельно обеспечивать свои потребности.

Создание условий для самостоятельного жизнеобеспечения — это концептуальная цель социальной работы. Достижение перечисленных выше целей с логической неизбежностью должно привести к утверждению в обществе духа гуманности, взаимного уважения, требовательности и помощи, что можно рассматривать как итоговую цель социальной работы. В этом случае ее конечная цель сливается с целями других видов общественной деятельности — экономической, правовой, культурной и др.

Понятно, что цели социальной работы реализуются не сразу, а путем решения более мелких задач.

Существуют два взгляда на эффективность социальной работы. Первый связан с оценкой соотношения достигнутых результатов (или эффектов) и затрат, обеспечивающих эти результаты. Ключевая проблема при таком подходе заключается в измерении (описании) результатов (или эффектов), а также затрат. Поскольку затраты могут предполагаться, планироваться, постольку эффективность социального обслуживания может быть предполагаемой, планируемой, фактической (реально достигнутой).

В другом подходе имеют значение мнения, суждения, умозаключения, высказывания (о ком-то, о чем-то — более или менее конкретно) субъекта, который производит оценку эффективности социальной работы. Другими словами, важно выбрать информационные источники оценки. Ими могут быть: руководители социальных служб, специалисты по социальной работе, полевые социальные работники, обслуживаемые клиенты, представители контролирующих органов, СМИ и др. Необходимо иметь в виду прежде всего информационно-субъектное значение понятия «оценка эффективности социального обслуживания». В этом смысле оценочная информация, исходящая от конкретных людей, была, есть и будет субъективной. Чем больше субъектов участвует в процессе оценки, тем больше (при прочих равных условиях) она будет стремиться к более достоверной. Это, кроме того, процесс выявления мнений, суждений, умозаключений, высказываний с помощью определенных форм и методов. В данном случае мы имеем дело с процессуально-организационным значением понятия «оценка эффективности социального обслуживания».

## 7.2. Критерии эффективности

Для объективной оценки социальной работы необходимо выделить научно обоснованные критерии ее эффективности.

*Критерий* — это признак, на основании которого оценивается результативность социальной работы, мерило оценки ее эффективности.

Определение критериев эффективности социальной работы имеет важное значение как для научной, так и для практической деятельности.

Критерии могут содержать *количественные* и *качественные* показатели, т.е. индикаторы социальной работы должны носить комплексный характер. С одной стороны, они представляют собой систему нормативных критериев, отражающих эффективность этого процесса, с другой — систему показателей, отражающих состояние клиентов социальной работы. Поэтому эффективность социальной работы может определяться на основе как общих, так и специфических критериев, причем общие служат для оценки ее эффективности в целом, а специфические — для оценки конкретных форм и методов социальной работы, деятельности социальных работников и учреждений, социальных служб.

Критерии социальной работы обуславливаются целями и задачами социальной работы, предоставлением социальных услуг и степенью их реализации. При этом принципиально важны следующие моменты. Цели социальной работы могут рассматриваться на уровне общества, отдельных регионов, районов и микрорайонов, на уровне групп населения и отдельной личности. Эти цели должны также учитывать социально-экономическую, морально-психологическую, экологическую и политическую обстановку.

Критерии эффективности социальной работы, во-первых, призваны стать выражением действенности всех видов, форм и методов социальной работы. Во-вторых, они должны показать, насколько продуктивна деятельность органов, учреждений, социальных служб. В-третьих, критерии и показатели должны отражать степень действенности руководства и управления всем процессом социальной работы с населением и отдельными людьми, нуждающимися в профессиональной социальной помощи.

Вместе с тем критериями могут быть не все признаки состояния социальной работы, а только те, которые отвечают определенным требованиям.

Прежде всего они должны быть объективны, отражать не второстепенные, случайные, а существенные и повторяющиеся признаки, а также необходимые и достаточные; быть мерилем оценки результатов деятельности, содержать качественно-количественную информацию о функционировании системы.

Каждый критерий может включать группу качественных и количественных показателей, раскрывающих его содержание и свидетельствующих об уровне достижения целей, т.е. более дробных характеристик, необходимых для практического проведения анализа состояния и оценки социальной работы.

Критерии эффективности социальной работы многообразны: количественные и качественные (уровень и качество жизни, размер пенсий, пособий и др.); нормы-цели, нормы-условия, нормы-пределы (прожиточный минимум, пределы экологических нормативов и др.).

В качестве обобщенного критерия оценки эффективности социальной деятельности выступают социальные нормативы и стандарты, в сравнении с которыми производится оценка результатов достижения цели.

*Социальные нормативы* — это расчетные величины затрат рабочего времени, материальных и денежных ресурсов, применяемых в социальной практике. К ним относятся нормативы потребления, система социальных гарантий, защиты, поддержки населения и др. Например, формирование системы социальных гарантий связано прежде всего с определением их критериев. По мнению ученых, такими критериями могут служить социальные нормативы, т.е. минимально необходимые в тот или иной период времени потребности человека в материальных благах и услугах.

*Нормативы потребления* — это экономические показатели, характеризующие уровень потребления населением продуктов питания и непродовольственных товаров. Важнейшим социальным нормативом, применительно к социальному обеспечению, является бюджет прожиточного минимума.

Каждому периоду времени соответствует определенный минимум материальной обеспеченности, необходимый для поддержания нормальной жизнедеятельности человека. К примеру, обоснование минимальных размеров пенсий, с одной стороны, должно базироваться на расчетах нормативного потребительского бюджета, а с другой — увязываться с минимальной заработной платой. При этом, по мнению ученых, должны соблюдаться определенные требования (нормы-пределы):

- минимум заработной платы должен быть выше минимума пенсии;
- темп роста минимальной пенсии, как правило, не должен быть выше темпа роста минимальной заработной платы.

Со стоимостью бюджета прожиточного минимума должно быть увязано также пособие по бедности и адресная социальная помощь. Следует иметь в виду, что объективная оценка эффективности социальной работы невозможна без опоры на научно обоснованные концептуальные подходы. Рассмотрим некоторые из них.

Проблемно-ориентированный подход проявился в практике социальной работы в начале 70-х гг. XX в. и до сих пор в основном остается неизменным. Он предусматривает пределы использования таких критериев, как:

- четкость выявления и определения социальной проблемы;
- оценка возможности разрешения проблемы;

- установка временных границ разрешения проблемы и т.д.

При этом подходе оказываемая помощь непосредственно связывается с проблемами клиентов и их осознанным отношением к проблеме. Цель и программа четко формулируются и согласовываются с клиентом. Таким образом, клиент рассматривается как потребитель, имеющий право решать, какие услуги он хочет получить, и знать о том, что намеревается сделать для этого социальный работник.

Отношения клиента и социального работника по разрешению проблемы оформляются в виде договора, на основе которого производится оценка результатов их совместной деятельности по достижению цели. Непременным условием достижения результата в социальной работе должна стать научная разработка социальных программ и их оценка с точки зрения эффективности.

Цель оценки социальных программ состоит в том, чтобы получить информацию, которая может быть использована для повышения их результативности. Может быть выделено пять моделей для оценки социальных программ:

1) *модель результата*; в ней оцениваются все достижения программы;

2) *модель цели* фиксирует внимание лишь на результатах в рамках декларируемых целей;

3) *системный анализ* изучает степень позитивного и негативно-го воздействия других организаций и окружения на социальные программы;

4) *стоимостная аналитическая модель* — использует затраты для определения их влияния на результат действия программы, что характеризует ее эффективность;

5) *дискрептивная модель* служит для корректировки программ, опирающихся на предписанные стандарты; целью оценивания является наблюдение за тем, в какой степени персонал и управляющие программами придерживаются стандартов.

Американские исследователи Э. Беннет и М. Визингер называют пять критериев, используемых при оценке социальных программ:

1) *затраченные усилия* — использованные ресурсы, объем и характер действий, предпринятых для достижения целей;

2) *воздействие программы* — ее результаты с точки зрения широких социальных изменений;

3) *эффективность* — воздействие программы на конкретного клиента, достижение результатов, позволяющих судить о том, насколько удалось выполнить поставленные цели; для этого нужно выяснить, изменила ли программа действия и поведение клиентов в ожидаемом направлении;

4) *производительность*, отражающая методы предоставления услуг в рамках программы и позволяющая установить, были ли эти методы лучшими;

5) *качество* — критерий, предполагающий судить о компетентности, а также приемлемости услуг и способов их оказания.

При оценке могут быть использованы математические, статистические и описательные методы.

Программное оценивание является важной областью прикладных исследований, которые используются для проверки новых направлений, готовых пакетов программ по социальной терапии и программ исследования социальной деятельности, для оценки программ и результатов деятельности социальных служб. Однако в практике разработки и реализации социальных программ в России явно прослеживается недооценка конечных результатов, экономической эффективности с точки зрения окупаемости затрат.

В зарубежной практике наряду с традиционными исследователи предложили и начали применять такие методы оценки эффективности, как:

- *метаанализ*, который предполагает систематический отбор исследований с последующим изучением их результативности, а не только статистической значимости; обычно результативность определяется путем вычитания средней величины, выведенной по контрольной группе, из средней величины по экспериментальной группе и последующего деления полученной разницы на стандартное отклонение в контрольной группе; результативность является некоторой усредненной величиной;

- *оценка клинической результативности* (или практической результативности, практического улучшения); социальные работники считают, что клинические показатели должны получить преимущество перед статистическими, поскольку последние не всегда служат свидетельством существенного клинического (или практического) улучшения; у клинических же показателей нет точных критериев, что затрудняет их использование.

Оценка клинической результативности предполагает выявление степени положительных изменений в жизнедеятельности клиента при осуществлении социального воздействия.

Профессиональные социальные работники содействовали распространению *метода одиночного объекта*. Этот метод основан на учете специфической связи между результатами социальной работы и личными характеристиками клиента, такими как возраст, источник и острота проблемы, мотивация в пользу изменений.

Метод одиночного объекта («одиночного клиента») эффективен для оценки не только конечного, но и промежуточного результата, так как позволяет клиенту высказывать свое мнение в ходе медико-социальной реабилитации, лечения различных видов асоциального поведения и т.д. Этот метод позволяет накапливать базовую информацию, проверять достоверность данных, стандартизированных средств, дающих возможность быстрее оценивать эффективность использования статистического метода, метаанализа и др.

Растущее применение компьютерной техники стимулировало развитие *количественного анализа*. Компьютеры облегчили применение статистических методов, исключив трудоемкие расчеты, и дали возможность обрабатывать данные оперативно и точно. Компьютерная система накопления базы данных, поступающих от социальных служб, обладает огромным потенциалом создания новых форм исследования контингента клиентов, набора услуг, повышения эффективности социальной работы.

Для оценки эффективности социальной работы используются и другие методы: *метод измерений, комплексного подхода*. Не следует забывать о *гносеологических* (эксперимент, анализ, синтез и др.) и *аксиологических* (аксиология — исследование природы ценностей) критериях эффективности социальной работы.

Следует отметить, что эволюция социальных идей постепенно выработала критерии оценки социально-экономического развития человечества. Они воплощаются в критериях экономической эффективности и социальной справедливости.

*Критерий экономической эффективности* характеризует не только уровень развития производительных сил, но и умение предвидеть и предотвращать опасные для жизни и здоровья людей последствия вносимых в природу антропогенных изменений.

*Критерий социальной справедливости* оценивает качество общественных (в частности экономических) отношений с позиций обеспечения благосостояния, свободы и других человеческих ценностей не в ущерб интересам других людей.

В условиях рыночных отношений усиливается связь первичного (распространяющегося на экономически активное население) распределения социальных благ с критерием экономической эффективности, и конечного (с учетом тех, кто вне производства) — с критерием социальной справедливости.

В цивилизованном правовом обществе на протяжении последнего столетия неуклонно возрастает значимость социального критерия как критерия социальной справедливости и социальной ориентации экономики. Традиционный способ изучения практической эффективности социальной работы состоит в том, что собираются данные обо всех относящихся к теме исследования случаях и их результаты анализируются методом интегральной оценки или с помощью статистических расчетов. Интегрирование предполагает изучение материалов и выведение на их основе общей оценки.

*Методы практического определения эффективности социальной работы* включают в себя:

- статистический анализ, когда на основе статистических данных устанавливаются тенденции развития и результатов социальной работы;
- сравнительный анализ как сопоставление однотипных данных для определения степени достижения цели;

- социально-демографический анализ динамики смертности и рождаемости, изменения уровня и качества жизни и др., что позволяет судить об эффективности социальной политики;

- целенаправленное наблюдение за изменениями в жизнеобеспечении клиента в результате проводимой с ним работы;

- социологические исследования, выявляющие мнение клиентов о результативности социальной работы;

- математическое моделирование способствует выявлению наиболее эффективных моделей социальной работы и др.

Наиболее плодотворный путь — это определение эффективности социальной работы путем сравнения получаемых результатов с ранее выдвигающимися целями и сложившимися социальными нормами.

Все большее распространение получают требования гарантировать качество услуг. Существует устойчивая тенденция рассматривать работу в указанном направлении скорее как функцию каждого профессионала — соработника, чем как санкцию только управленцев. Эффективность существующих программ повышается в результате двухступенчатого процесса: регулярного наблюдения за ходом работы по оказанию услуг с использованием доступных данных и углубленного, детального исследования на основе специализированной информации.

В настоящее время можно выделить три подхода к оценке эффективности целевых социальных программ: прикладное научное исследование; управляемое изменение в становлении и развитии социального обслуживания семьи и детей; результативность межведомственного взаимодействия в совершенствовании социального обслуживания различных категорий населения.

В США все шире признается ценность обратной связи персонала с клиентами в качестве неформальных методов выявления и разрешения проблем.

Однако некоторые вопросы остаются нерешенными и по сей день. Во-первых, насколько допустимо при оценке качества делать акцент на процессе оказания услуг в ущерб конечному результату? Когда в центре внимания находится процесс, то отнюдь не исключается вероятность того, что итог окажется неудовлетворительным, даже если все делалось на самом высоком уровне современных знаний о социальной работе. Неудачный результат может быть отнесен за счет пробелов в этих знаниях или многих других факторов, которые обычно мешают добиваться желаемого результата, эффекта для клиента.

В связи с этим возникает дилемма: правильно ли считать главной организацией социальных услуг при достижении конечного результата, который может и не зависеть от нее? Может быть, следует учитывать не только оказание услуг в соответствии с общепринятыми нормами в практике? Ведь если услуга предоставляется в соответствии с нормативами, следует ожидать запланированного результата

и таким образом оценить ее качество. С другой стороны, необходимо усилить контроль за качеством услуг.

Процесс обеспечения гарантий качества включает наблюдение, углубленный анализ и корректирующие действия — и в целом способствует самоусовершенствованию организации.

Наблюдение является основным компонентом гарантий.

В наиболее типичных случаях выделяются ключевые показатели, подлежащие постоянному контролю и сравнению с нормативами или желательным уровнем качества. Нормативы могут основываться на экспертных заключениях, исследованиях, ранее достигнутых результатах других данных.

При реализации программ гарантий качества услуг необходимо решить ряд вопросов: оказываются ли услуги достаточно квалифицированным персоналом, соответствуют ли требованиям; оказывают ли желаемое воздействие на клиента; достаточно ли количество услуг именно нуждающимся.

Хотя изучение эффективности социальной работы еще не привело к созданию всеобъемлющего набора алгоритмов в такой работе, тем не менее налицо положительные результаты. Важную роль в современных условиях играет не только метод эксперимента (по индивидуальной схеме — как средства оценки эффективности вмешательства при работе с одиночным клиентом), но и рост его роли в направлении, которое можно назвать «практик-исследователь». По мнению его сторонников, практические работники должны активно участвовать в оценке эффективности своей деятельности и совершенствовании методики путем прикладных исследований.

Растущее применение компьютеров и прогресс в компьютерной технологии в течение последних десятилетий стимулировали развитие количественного анализа. Например, совершенные методы многовариантного анализа (анализ факторов, кратная регрессия) стали повседневными в научной практике. Компьютеры облегчили применение статистических методов, исключив трудоемкие расчеты, позволив обрабатывать данные более оперативно и точно. Так, путем многовариантного анализа устанавливаются закономерности взаимосвязей большого числа переменных величин и прослеживается их причинная зависимость.

Компьютерная система накоплений данных, поступающих от агентств, обладает огромным потенциалом в смысле создания новых форм исследования контингента клиентов, набора услуг, а в итоге — повышения эффективности социальной работы.

Таким образом, критерии эффективности социальной работы находят выражение прежде всего в нормативах и стандартах, на основании которых производится оценка результатов социальной работы по достижению целей.

В связи с тем, что социальная работа направлена на удовлетворение социальных потребностей человека, правомерно признать

главным критерием эффективности социальной работы, как и определяющим *критерием гуманности общества, полноту удовлетворения интересов отдельного человека или различных сообществ людей во всех сферах жизни*. Следует отметить, что социальные интересы проявляют себя в разных сферах общественной жизни: экономике, политике, культуре, быту, праве и т. д. Кроме того, они могут быть индивидуальными, коллективными, групповыми, национальными или характеризовать все общество в целом.

Исходя из этих особенностей, следует подходить к определению эффективности социальной работы.

### 7.3. Методика определения эффективности социальной работы

Насущной задачей современной социальной работы выступает определение ее эффективности.

Рассматривая эффективность как соотношение между достигнутыми результатами (эффектами) и затратами, связанными с обеспечением этих результатов, следует измерить (описать) как результаты, так и эффекты от социальной работы, их соотношение. «Ситуации соотношения» бывают разными. Может случиться так, что при сохранении уровня затрат будут достигнуты равные или более высокие результаты, а может, наоборот, качественные или количественные результаты будут достигнуты при меньших затратах труда и средств. Или при возрастании затрат результаты снизятся. На практике приходится считаться с так называемыми предельными результатами, когда их количественные и качественные характеристики не возрастают из-за ограничивающего воздействия целого ряда факторов, зависящих от специфики социальной службы.

Если определять эффективность социальной работы степенью достигнутых и необходимых результатов, то ключевой задачей становится измерение (описание) результатов.

Другими важными проблемами становятся методы измерения, выбор предметов оценки эффективности, оценивающих субъектов, влияющие на эффективность факторы, а также методики оценки эффективности.

*Методика* — это описание некоего порядка, в частности оценки эффективности социальной работы. В основе методики лежит тот или иной оценочный метод или группа методов.

*Параметрический метод* предполагает сопоставление двух ключевых параметров:

- каким было состояние клиента (пациента, обслуживаемого) раньше;

• как изменилось и каким стало нынешнее положение клиента (пациента, обслуживаемого).

Данный метод предполагает описание состояния клиента социальной службы «на входе» (например, до психологического консультирования в Центре социального обслуживания) и на «выходе» (по завершении консультации). Например, можно оценить состояние несовершеннолетнего беспризорника до помещения его в детский приют и через 3 месяца после пребывания его в приюте.

Разница между этими двумя параметрами представляет собой социальный (реабилитационный, психологический) эффект или результат, свидетельствующий об эффективности деятельности психолога или социального педагога, их квалификации и умения применить социальные методики.

Главной проблемой разработки параметрических методик становятся разработка и описание параметров на «входе» и «выходе». Сложность состоит в том, что аналитик вынужден обращаться за оценкой к самому клиенту. Клиент субъективен в оценках своего состояния как с точки зрения промежуточных, так и конечных параметров.

Следующим методом оценки эффективности можно считать метод, основанный на удовлетворении потребностей обслуживаемого клиента.

При этом можно применить:

1) прямой оценочный метод — проведение регулярных устных или письменных опросов клиентов;

2) сравнительный метод, когда производится сопоставление того, что положено клиенту по нормам или нормативам, и того, что он фактически получил от социальной службы;

3) сочетание первого и второго методов.

Для повышения эффективности деятельности социальных служб следует вести постоянный мониторинг удовлетворения просьб, жалоб и потребностей клиентов. При этом требуется анализировать причины неудовлетворения просьб клиентов для последующего их устранения. В то же время анализ должен подразумевать обоснованность просьб и жалоб клиентов. В этом случае метод оценки эффективности/неэффективности относится к весьма прагматичным, так как позволяет систематизировать как факторы эффективности, так и неэффективности. Эти факторы можно представить наглядно, в виде таблиц, которые позволят совершенствовать деятельность социальной службы.

При использовании указанного метода возможно деление факторов эффективности на три группы:

1) факторы, которые не зависят от возможностей социального учреждения (например, низкий размер пенсии), — это так называемые «чужие» факторы;

2) факторы, которые зависят от данного учреждения (например, потребность в надомном социальном обслуживании);

3) факторы, находящиеся на границе «своих» и «чужих» (например, предложение безработному подходящей работы).

Особенностью этого метода является не только его «оценочный характер», но и направленность на решение практически значимых проблем, входящих в перечень факторов неэффективности.

Анкетный опрос является одним из методов оценки как эффективности, так и неэффективности деятельности учреждений социальной защиты и его работников.

Рассмотрим метод оценки затрат. Он предполагает стоимостную оценку социального обслуживания (стоимость одного человеко-дня обслуживания, одного клиента обслуживания или всего контингента обслуживаемых). К сожалению, этот метод практически не применяется в оценке эффективности социального обслуживания, так как масса социальных служб создана и финансируется органами власти, а критерии оценки социальных служб не содержат оценки затратности их деятельности. В будущем метод оценки затрат, вероятно, будет входить в практику деятельности системы все глубже.

В настоящее время в оценке деятельности системы социальной работы и отдельных ее служб применяются все приведенные методы с учетом видимых отчетных данных: ассортимент услуг и его расширение, количество служб и число обслуживаемых, число отделений и т. п. В государственной и муниципальной системах социальной работы отсутствуют специальные контрольные службы, призванные выявлять эффективность их деятельности и устранять факторы неэффективности.

## ВОПРОСЫ И ЗАДАНИЯ

1. Что такое эффективность социальной работы?
2. Назовите основные критерии эффективности социальной работы.
3. Раскройте основные методики определения эффективности социальной работы.
4. Назовите основные модели оценки эффективности социальных программ.
5. Каковы основные факторы эффективности деятельности социальных служб?
6. В чем состоят трудности определения эффективности? Каковы особенности экономической эффективности деятельности социальной работы и социальных служб?

- Конституция Российской Федерации. — М.; СПб., 1998.
- Гражданский кодекс Российской Федерации. — М., 2002.
- Бюджетный кодекс Российской Федерации. — М., 2003.
- Трудовой кодекс Российской Федерации. — М., 2003.
- Налоговый кодекс Российской Федерации. — М., 2006.
- Федеральный закон от 19 апреля 1991 г. № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации».
- Федеральный закон Российской Федерации от 15 мая 1991 г. № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС».
- Федеральный закон от 28 июля 1991 г. № 1499-1 «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации».
- Федеральный закон от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ «О ветеранах».
- Федеральный закон от 02 августа 1995 г. № 122-ФЗ «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов».
- Федеральный закон от 11 августа 1995 г. № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях».
- Федеральный закон от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов».
- Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. № 195-ФЗ «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации».
- Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях в Российской Федерации».
- Федеральный закон от 21 ноября 1996 г. № 129-ФЗ «О бухгалтерском учете».
- Федеральный закон от 24 октября 1997 г. № 134-ФЗ «О прожиточном минимуме в Российской Федерации».
- Федеральный закон от 28 июля 1998 г. № 125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний».
- Федеральный закон от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи».
- Федеральный закон от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации».
- Федеральный закон от 17 декабря 2001 г. № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации».
- Федеральный закон от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях».

Федеральный закон от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ».

Федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации...».

Федеральный закон от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях».

Федеральный закон от 08 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений».

## РЕКОМЕНДУЕМАЯ ЛИТЕРАТУРА

1. *Агеев В. М., Щербаков В. Н.* Система экономических отношений в России. — М., 1999.
2. *Алавердов А. С.* Экономика предприятия. — М., 1993.
3. *Антонов А. И., Медков В. М.* Социология семьи. — М., 1996.
4. *Антонова Н. А., Бейгереев М. С., Зинин В. Т.* Комментарии к Федеральному закону «О государственной социальной помощи». — М., 2002.
5. *Борисов Е. Ф.* Экономическая теория. — М., 2005.
6. Бюджетные учреждения / под общ. ред. В. В. Семенихина. — М., 2005.
7. *Григорьянц Т. Н., Замараева З. П.* Социальная защита населения в России : становление и развитие. — М., 2004.
8. *Жуков В. И.* Российские преобразования : социология, экономика. — М., 2002.
9. *Каменецкий В. А., Патрикеев В. В.* Основы социальной экономики. — М., 2010.
10. *Колков В. В.* Система социальной безопасности в теории социальной работы. — М., 1998.
11. *Комаров Е. И., Войтенко А. И.* Организация управления и администрирование в социальной работе. — М., 2010.
12. *Кондраков Н. П., Кондраков И. Н.* Бухгалтерский учет в бюджетных организациях. — М., 2001.
13. *Косьмин А. Д., Понятовская А. Г.* Экономические основы социальной работы. — М., 2010.
14. *Ларионов И. К.* Социальная теория. Общие основы и особенности в России. — М., 2001.
15. *Лукин В. О.* Конституция Российской Федерации. — М., 2002.
16. *Мандрощенко О. В.* Налоги и налогообложение. — М., 2003.
17. *Маркс К.* Капитал // Маркс К., Энгельс Ф. Соч. — 2-е изд. — Т. 23.
18. *Мачульская Е. Е.* Право социального обеспечения. — М., 2000.
19. *Михеев В. А.* Основы социального партнерства : теория и политика. — М., 2001.
20. Новый экономический словарь / под ред. А. Н. Азриляна. — М., 2006.

21. *Павленок П. Д.* Теория, история и методика социальной работы. — М., 2004.
22. *Радаев В. В.* Экономическая социология. — М., 1997.
23. *Райсберг Б. А., Лозовский Л. Ш., Стародубцева Е. Б.* Современный экономический словарь. — М., 1997.
24. *Роик В. Д.* Основы социального страхования. — М., 2005.
25. Российская энциклопедия социальной работы. — М., 1997.
26. Семейное предпринимательство в России как стратегия борьбы с бедностью / под ред. Г. И. Климантовой. — М., 2006.
27. *Смирнов С. Н., Сидорина Т. К.* Социальная политика. — М., 2009.
28. *Слезангер Г. Э.* Социальная экономика. — М., 2003.
29. Словарь-справочник по социальной работе. — М., 1997.
30. *Сорокин П. А.* Человек. Цивилизация. Общество. — М., 1992.
31. Социальная политика, уровень и качество жизни. Словарь. — М., 2001.
32. Социальная работа: Введение в профессиональную деятельность / под ред. А. А. Козлова. — М., 2004.
33. Социальная работа: Теория и организация / под ред. П. П. Украинца. — Минск, 2005.
34. Социальное положение и уровень жизни населения России — 2006. — М., 2006.
35. Социологический энциклопедический словарь. — М., 1998.
36. *Сулейманова Г. В.* Право социального обеспечения. — М., 2006.
37. *Тарасова С. В.* Экономическая теория благосостояния. — М., 2000.
38. *Тедеев А. А., Парыгина В. А., Мельников С. И.* Бюджетное право Российской Федерации. — М., 2003.
39. Теоретическая экономика. Политэкономия / под ред. Г. П. Журавлевой и Н. Н. Мильчаковой. — М., 1997.
40. *Топчий Л. В.* Межведомственное взаимодействие по улучшению социального обслуживания семьи и детей и критерии его эффективности: Методические рекомендации. — М., 2003.
41. *Холостова Е. И.* Социальная политика. — М., 2000.
42. *Черник Д. Г.* и др. Налоги. — М., 1995.
43. *Шишкин С. В.* Экономика социальной сферы. — М., 2003.
44. Экономическая теория / под общ. ред. В. И. Видяпина, Г. П. Журавлевой. — М., 1997.
45. Экономическая теория / под ред. А. И. Добрынина, Л. С. Тарасовича. — СПб., 2000.
46. Экономика социальной сферы / Л. А. Батурин, В. Г. Игнатова, В. И. Бутов, Г. Г. Уварова, Ю. А. Машенко. — М., 2008.
47. Энциклопедия социальной работы / пер. с англ. — М., 1993—1994.
48. Эффективность социальной работы / сост.-ред. В. В. Колков. — М., 1998.

## ОГЛАВЛЕНИЕ

Предисловие.....	3
<b>Глава 1. Предмет изучения и особенности курса «Экономические основы социальной работы» .....</b>	<b>5</b>
1.1. Предмет и задачи курса.....	5
1.2. Особенности экономической деятельности в сфере социальной работы .....	7
1.3. Экономическое пространство социальной работы.....	10
<b>Глава 2. Экономико-методологические и правовые основы социальной работы .....</b>	<b>16</b>
2.1. Сущность и структура экономических основ социальной работы.....	16
2.2. Основные экономические категории и понятия социальной работы.....	23
2.3. Принципы и методы экономической деятельности в сфере социальной работы .....	28
2.4. Организационно-правовые основы экономической деятельности в сфере социальной работы.....	33
<b>Глава 3. Социально ориентированная экономика как материальная основа социальной работы.....</b>	<b>46</b>
3.1. Экономическая политика государства и ее социальная направленность.....	46
3.2. Экономические основы системы социальной защиты населения.....	53
3.3. Система государственных экономических гарантий и льгот как элемент социальной защиты населения .....	60
<b>Глава 4. Материальное благосостояние населения. Показатели и динамика.....</b>	<b>69</b>
4.1. Сущность, показатели и динамика материального благосостояния населения .....	69
4.2. Социально-экономический потенциал семьи как показатель благосостояния.....	79
4.3. Социально-экономический статус — критерий адресного подхода в социальной работе .....	91
<b>Глава 5. Финансовые основы социальной работы.....</b>	<b>100</b>
5.1. Источники и способы финансирования социальной работы .....	100
5.2. Финансовые основы социального обеспечения на современном этапе.....	108

5.3. Налоги как инструмент формирования бюджетных средств и финансирования системы социальной работы .....	123
5.4. Благотворительность в системе материально-финансового обеспечения социальной работы .....	129
<b>Глава 6. Экономические основы деятельности социальных служб.....</b>	<b>136</b>
6.1. Производство социальных услуг — задача экономической деятельности социальных служб.....	136
6.2. Предпринимательская деятельность как источник дополнительного финансирования социальных служб.....	142
6.3. Организация и оплата труда работников социальных служб .....	151
6.4. Особенности бухгалтерского учета и налогообложения социальных служб .....	160
<b>Глава 7. Проблемы эффективности социальной работы.....</b>	<b>172</b>
7.1. Сущность эффективности социальной работы и исторический подход к ее определению .....	172
7.2. Критерии эффективности.....	177
7.3. Методика определения эффективности социальной работы .....	185
Нормативные документы .....	188
Рекомендуемая литература.....	189

*Учебное издание*

**Пантелеева Татьяна Сергеевна,  
Червякова Галина Александровна**

**Экономические основы социальной работы**

**Учебник**

Редактор *Е. В. Буташина*. Технический редактор *Н. И. Горбачева*  
Компьютерная верстка: *Л. М. Беляева*. Корректор *О. Н. Яковлева*

Изд. № 103116203. Подписано в печать 20.12.2011. Формат 60 × 90/16.  
Гарнитура «Ньютон». Бумага офсетная № 1. Печать офсетная. Усл. печ. л. 12,0.  
Тираж 1 000 экз. Заказ № 5297

ООО «Издательский центр «Академия». [www.academia-moscow.ru](http://www.academia-moscow.ru)  
125252, Москва, ул. Зорге, д. 15, корп. 1, пом. 266.  
Адрес для корреспонденции: 129085, Москва, пр-т Мира, 101В, стр. 1, а/я 48.  
Тел./факс: (495) 648-05-07, 616-00-29.  
Санитарно-эпидемиологическое заключение № РОСС RU. АЕ51. Н 14964 от 21.12.2010.  
Отпечатано с электронных носителей издательства.  
ОАО «Тверской полиграфический комбинат», 170024, г. Тверь, пр-т Ленина, 5.  
Телефон: (4822) 44-52-03, 44-50-34. Телефон/факс: (4822) 44-42-15.  
Home page — [www.tverpk.ru](http://www.tverpk.ru) Электронная почта (E-mail) — [sales@tverpk.ru](mailto:sales@tverpk.ru)