**КУРСОВАЯ РАБОТА**

На тему: «Технологии адресной помощи малообеспеченным семьям»

**Введение**

Переходный характер современного этапа развития российского общества проявляется в обострении его социальных проблем: росте расслоения населения по уровню доходов, появлении бедности и нищеты, увеличении безработицы, примитивизации потребностей беднейшей части населения, распространении форм дезадаптированного поведения.

Отсутствие должного учета реальной нуждаемости, сохранение уравнительности влекут за собой не только завышенный уровень налогообложения, дефицит сбережений для расширенного воспроизводства, но и малоэффективность самой социальной поддержки, поскольку она   
неоправданно растекается по огромному числу ее потребителей. В данной ситуации система адресной социальной поддержки становится условием выживания и самосохранения общества, пока оно имеет для этого реальный шанс.

Создание возможностей для самообеспечения трудоспособных категорий малообеспеченных и системы выплат для социально уязвимых слоев – актуальная потребность развития общества в кризисных условиях. Регионы России, муниципальные образования делают попытку развертывания своих систем адресной социальной поддержки, реализуемых за счет средств местных бюджетов. Но все они сталкиваются с проблемами определения критериев, нормативов и показателей предоставления помощи наиболее нуждающемуся контингенту, создания долгосрочных программ, предусматривающих этапы и перспективы перехода от ограниченного круга лиц, получающих помощь, к гарантии прожиточного минимума каждому. В силу неодинаковости социально-экономических, демографических, природно-климатических, финансовых и других условий регионы и муниципальные образования России апробируют фактически разнообразные подходы к организации систем адресной социальной помощи. Этот опыт нуждается в анализе, обобщении и научном осмыслении в целях создания многовариантной системы адресной поддержки населения, включающей в себя единые возможности проверки нуждаемости, сбора информации о доходах, методологические принципы определения среднемесячных доходов членов семьи, размеров пособий и т.д.

К проблеме бедности и возможностей ее смягчения технологиями социального плана обращались и обращаются исследователи и практики различных отраслей знания. Проблемы богатства и бедности, необходимости обеспечения социальной справедливости поднимались еще в работах античных мыслителей – Платона и Аристотеля. Социальное неравенство, его место в жизнедеятельности общества нашли отражение в учениях Т. Гоббса, Г. Спенсера, М. Вебера. Исследования причин бедности через призму классового подхода были предприняты К. Марксом, Ф. Энгельсом и их последователями. [15,62]

Но не смотря на то, что тема бедности исследовалась еще с древних времен, проблемы бедности и в частности малообеспеченных семей была и есть очень актуальна; и даже порой кажется, что количество нуждающихся становиться все больше.

Тема курсовой работы очень **актуальна** на сегодняшний день, так как повышение благосостояния населения являлась и является одной из основных целей любого общества, стремящегося к прогрессу. В настоящее время негативное влияние на благосостояние семей оказывают высокий уровень безработицы, высокие тарифы на жилищно-коммунальные услуги, низкий, не соответствующий стоимости жизни уровень оплаты за труд. Малообеспеченные семьи практически не имеют возможности оплачивать дорогостоящие услуги образования и здравоохранения, туристические и рекреационные услуги и многие другие материальные, социальные и духовные блага. В этих условиях становится невозможной качественная социализация детей, реализация их потенциальных возможностей, их духовное и интеллектуальное развитие. Проблема бедности в семье приобретает устойчивый характер. Таким образом, бедность – одна из наиболее актуальных и острых проблем современной России. Помогают справляться с трудностями нуждающимся семьям социальные работники.

Мы остановимся на рассмотрении технологии оказания адресной помощи такой категории нуждающихся, как – малообеспеченная семья.

**Объектом** моей работы будет являться социальная работа с семьями социального риска, как их еще называют, «социально уязвимыми семьями». Прежде всего, к ним относятся малообеспеченные по разным причинам семьи, в том числе в связи с безработицей, избыточной иждивенческой нагрузкой, студенческие, с детьми-инвалидами и родителями инвалидами и так далее.

**Предмет**: содержание и особенности организации адресной социальной помощи в России.

**Целью** моей работы является рассмотрение социальной поддержки малообеспеченным семьям, в частности, технологий адресной помощи, а также ее особенностей и значимости.

В написании работы можно выделить следующие **задачи:**

1. Рассмотреть такую категорию населения, как семья и ее социальные проблемы.

2. Изучить систему государственной социальной поддержки малообеспеченных семей.

3. Подробно рассмотреть вид социальной поддержки – адресную социальную помощь, ее содержание, особенности, проблемы оказания и технологии.

**1. Современное состояние российской семьи: причины неблагополучия**

Семья как основополагающий институт в структуре общества особенно чувствительна к всякого рода реформаторским изменениям государственного масштаба, поскольку их результаты напрямую отражаются на ее уровне жизни, стабильности и воспитательной дееспособности.

Рассматривая семью как институт воспитания детей, сегодня можно выделить ряд особенностей в осуществлении этой функции. Отмечаемые изменения качества воспитания в последнее десятилетие, прежде всего связаны с новыми социально-экономическими условиями российского общества.

Так, в результате экономических реформ в стране семья оказалась в нетипичной педагогико – воспитательной ситуации, не имеющей исторических аналогий. Известно, что родители детей-школьников составляют возрастную группу 30–49-летних представителей общества, которые к указанному возрасту достигают определенной стабильности социального и профессионального положения, обретают уверенность в завтрашнем дне. Перестройка экономических отношений в России отбросила эти семьи за грань прожиточного уровня, разрушила их стереотип самовосприятия, поселила в них неуверенность, низкую самооценку.

Драматизм ситуации углубляется тем, что материальные и психологические трудности, переживаемые семьей, привели к возникновению совершенно новых проблем воспитательного характера. Неуверенные в себе родители перестают быть авторитетом и образцом для подражания у своих детей. Дети не обращаются к таким родителям за советом и помощью, считая их неудачниками, неспособными к выживанию в новых условиях. Социологические исследования, проведенные в школах Москвы и Московской области, подтверждают эту тенденцию. Поскольку традиционно приоритетным воспитанием детей в семье является мать, проследим, как меняется ее авторитет в зависимости от сферы занятости.

Известно, что самой непрестижной сегодня считается занятость в сфере бюджетных учреждений с их низкой оплатой труда. Наиболее желательным представляется труд в негосударственных, коммерческих структурах. Как оказалось, при занятости матери в бюджетной сфере с ней советуются 68% школьников. Несколько выше оценивается компетентность матери, работающей на предприятии со смешанной формой собственности: к ней обращаются за помощью 71% детей. Наконец, 76% школьников советуются с матерями, работающими в коммерческих, негосударственных структурах.

Переход России на рыночные рельсы привел к появлению в стране реальной безработицы, которая наиболее болезненно отразилась на рассматриваемой здесь самой трудоспособной возрастной группе населения. По данным Госкомстата РФ, из статистически выделяемых семи возрастных групп занятого населения от 15 до 60 лет безработные в возрасте 30–49 лет составляют 62%. [8,64]

Как было сказано выше, эти люди, имеющие детей школьного возраста, в том числе подростков, которым более всего необходим высокий воспитательный авторитет родителей. Излишне говорить, что безработный родитель таковым авторитетом для ребенка быть не может. [4,98]

В связи с острыми материальными проблемами семьи кардинально изменились в последнее десятилетие взгляды родителей на детский труд. Еще пятнадцать лет назад семья категорически отвергала идею включения в воспитательный процесс трудовой занятости детей с целью заработка денег на карманные расходы. Была популярна воспитательная позиция: «Вы только хорошо учитесь, а зарабатывать деньги – дело родителей».

Рыночные отношения и связанное с ними резкое снижение материального достатка большинства российских семей изменили эти принципиальные основы воспитательного процесса. В таких условиях массовым явлением становится одобряемая родителями трудовая занятость детей. Родители теперь не только допускают, но и приветствуют подключение детей к зарабатыванию денег.

В настоящее время безработная молодежь в возрасте 16–29 лет составляет более 32% ото всех зарегистрированных на бирже труда. Есть основания предполагать, что безработица в нашей стране имеет тенденцию к дальнейшему омоложению и будет приобретать все более молодежный характер и женское лицо. Неслучайно поэтому старшеклассники выдвигают одним из главных требований к будущей профессии гарантию от безработицы. [8,68].

Семья, будучи наиболее универсальным, всеобъемлющим социальным институтом, отражает в себе практически все социальные проблемы, которые существуют в современном обществе: малообеспеченность, социальную дезадаптированность, трудности многодетных семей и инвалидов, специфичность положения беженцев, насилие над детьми и женщинами, юное материнство и многое другое.

Если семья плохо справляется с выполнением своих функций, то речь идет о дисфункции, которая приводит семью в аномальное состояние.

Дисфункцию семейных отношений могут вызвать следующие причины:

• экономические, когда прожиточный уровень семьи ниже черты бедности из-за избыточной иждивенческой нагрузки на одного работающего члена семьи;

• асоциальные, связанные с алкоголизмом, наркоманией, противоправным поведением, низким культурным уровнем;

• психологические, такие как жестокость, агрессивность, грубость, супружеская неверность, ревность, эгоизм;

• медицинские, связанные с венерическими, психическими и инфекционными заболеваниями, а также сексуальными отклонениями.

В чистом виде та или иная причина встречается редко, как правило, они дополняют и усугубляют друг друга, поэтому роблемы семьи необходимо решать комплексно.

К семьям социального риска относят прежде всего семьи:

– неполные, в том числе семьи одиноких матерей или отцов;

– многодетные;

– беженцев и вынужденных переселенцев;

– военнослужащих срочной службы с детьми;

– семьи с различными патологиями;

– асоциальные семьи;

– малообеспеченные семьи и другие. [9,60]

Все они в той или иной мере нуждаются в социальной помощи и поддержке.

**1.1 Малообеспеченные семьи**

Экономическаяситуация в стране ведет к расслоению общества, к появлению богатых семей, среднеобеспеченных и бедных. Причем, наблюдается рост обедневших семей. Среди семей, имеющих в своем составе супружескую пару и одного-двух детей, доля малообеспеченных резко возросла за счет недостаточно высоких заработков родителей, из-за невключенности их в рыночные структуры хозяйствования, за счет платного образования и появления платных медицинских услуг.

Точкой отсчёта бедности является прожиточный минимум. Согласно ФЗ «О прожиточном минимуме Российской Федерации» (1997), он рассчитывается исходя из стоимости потребительской корзины с учетом суммы, затрачиваемой на обязательные платежи и сборы. Потребительская корзина – минимальный набор продуктов питания, непродовольственных товаров и услуг, необходимых для сохранения здоровья человека и обеспечения его жизнедеятельности.

Семья (одиноко проживающий гражданин), среднедушевой доход которой (которого) ниже величины прожиточного минимума, установленного в соответствующем субъекте РФ, считается малоимущей (малоимущим) и имеет право на получение государственной социальной помощи. Малоимущими являются частично или полностью нетрудоспособные граждане, в частности, не имеющие трудоспособных близких родственников; пенсионеры; инвалиды; одинокие пожилые люди; многодетные семьи; неблагополучные семьи; семьи безработных. Сейчас группу малообеспеченных пополняют семьи с малолетними детьми (особенно до 6 лет), молодые семьи (особенно студенческие, семьи беженцев и вынужденных переселенцев, семьи бюджетников).

В числе мер, осуществляемых государством по социальной защите малообеспеченных граждан, важнейшими являются: льготное налогообложение, предоставление бесплатных или льготных услуг (в здравоохранении, на транспорте, в коммунальном обслуживании и т.п.), пособия по безработице, на детей, пенсии и т.д.

При оказании материальной или финансовой помощи учитывается имущественное положение семьи (наличие жилья, автомобиля, гаража и т.п.), а также ее тип.

\* В маргинальной семье из-за болезни, алкоголизма родителей резко снижены возможности осуществлять нормальное воспитание детей. Часть таких семей имеет люмпенизированный характер (крайне низкие доходы или их отсутствие, высокий уровень потребления алкоголя или наркотиков, плохие жилищные условия или отсутствие жилья и т.л.). Для таких семей раздача продуктов, денег, жилья не решает проблемы, формируя установку «деклассированного иждевенца», поэтому необходима ликвидация или выравнивание причинных факторов.

\* Уровень жизни кризисной семьи ниже черты бедности, она испытывает серьезные проблемы с выживанием, в том числе физическим сохранением супружеских отношений, воспитанием детей. В данном случае, безусловно, необходимо оказать помощь в трудоустройстве (создание новых рабочих мест, переквалификация и переобучение), не злоупотребляя уравнительными пособиями и разовой гуманитарной помощью, в поиске бесплатных путей получения информации и консультации.

\* В благополучной семье уровень достатка на 15–20% выше среднего, но возможности получать дорогостоящие социальные услуги (информационные, консультационные, психотерапевтические и т.п.) она не имеет. Данный тип семьи временные затруднения может решить самостоятельно, без внешней помощи (которая в отдельных случаях может восприниматься как унижающая достоинство).

\* Процветающих семей сегодня около 10%. [14,113].

**1.2 Психологические особенности людей из малообеспеченных семей**

В вопросах социальной работы семья редко идет на контакты с представителями государства и общества за исключением случаев, обоснованных законодательством, или же если предлагаемая помощь носит материальный характер (пособия, выплаты и т.п.).

Решая вопрос собственной занятости, родители часто исходят сегодня из возможности использования полученной профессиональной подготовки. Они стремятся сохранить привычн6ое место работы даже при невысокой оплате. Срабатывает инерционный мотив поведения, боязнь перемен и риска в непрогнозируемой ситуации рыночных отношений. Социальная и психологическая отстраненность таких семей оборачивается апатичным отношением к жизни, пассивностью семьи, саморазрушением личности членов семьи, что часто ведет к утрате веры в самоизменение.

Во многих случаях работы в семьях группы риска, испытывающих материальные затруднения, специалисты и общественные организации, которые приходят в семью для оказания помощи, выполняют роль «работника». Заключается это в том, что члены семьи перекладывают заботу друг о друге, о детях на специалистов извне, так как жить без контроля со стороны они не могут, занимая пассивную позицию и предоставляя специалистам право самим находить выход из трудного положения их семьи. Это приводит к иждивенчеству, стремлению обвинять в своих бедах общество, маскируя при этом реальное положение дел в семье и собственное ничегонеделание.

Многие семьи, получившие неудачный опыт улучшения своего трудного положения, боятся вновь подвергнуть себя риску. Вместо этого они предпочитают пребывать в состоянии ярости и неприятия окружающего мира. Состояние кризиса со временем становится для них нормой, они перестают проявлять собственную инициативу. Семьи учатся по-своему защищаться при столкновении с трудностями. Парадокс заключается в том, что возбуждение, ярость приносят им определенный комфорт как доказательство того, что сделать ничего нельзя и поэтому их состояние естественно.

Таким образом, в целом можно выделить такие особенности людей из малообеспеченных семей как

· отсутствие инициативы, пассивность;

· перекладывание ответственности на других;

· неумение ставить цели добиваться их;

· боязнь риска;

· стремление обвинять в своих бедах других. [15,58]

Социальный работник, исходя из принципа максимизации минимума (стремления максимально расширить минимальные ресурсы социальной помощи), должен не только помогать семье пережить трудности, привлекая средства благотворителей или наблюдая за справедливым распределением государственной помощи, но и научить семью самопомощи взаимопомощи, которые дают больший эффект, чем самые щедрые пособия. Нужно помнить, что морально всегда лучше собственный заработок, чем социальное иждивение

**2. Сущность социальной защиты**

Система социальной защиты населения как особый социальный институт находится в процессе своего развития. Термин «социальная защита» имеет различные значения. В новых экономических условиях он заменил термин «социальное обеспечение», использовавшийся в советской экономике, где он характеризовал специфическую организационно-правовую форму социальной защиты, осуществляемую непосредственно государством. В современных условиях потребовалось развитие других организационно-правовых форм социальной поддержки наиболее уязвимых категорий населения. Был введен термин «социальная защита», который давно использовался в мировой практике.

Социальная защита как социальный институт, представляющий собой совокупность правовых норм, призванных решать определенные социальные и экономические проблемы, в международном контексте обычно имеет дело с установленными законодательством категориями граждан, которые в силу утраты трудоспособности, отсутствия работы либо по другим причинам не имеют достаточных средств для удовлетворения своих жизненно важных потребностей и потребностей нетрудоспособных членов семьи. В рамках систем социальной защиты таким гражданам при наступлении установленных законодательством неблагоприятных событий предоставляется помощь компенсационного характера в денежной и натуральной формах, а также в форме различного рода услуг. Кроме того, системы социальной защиты осуществляют меры профилактического характера, направленные на предотвращение неблагоприятных событий. Социальная защита осуществляется в различных организационно-правовых формах, включая такие, как индивидуальная ответственность работодателей, страхование, социальное страхование, адресная социальная помощь, государственное социальное обеспечение и др. Использование тех или иных организационно-правовых форм социальной защиты может иметь различные социальные и экономические последствия, которые необходимо учитывать при осуществлении управления данной отраслью. [3, 24]  
 Вместе с тем социальная защита, являясь по своему функциональному характеру достаточно целостной системой, представляющей собой самостоятельный социальный институт, имеет специфические особенности, связанные с технологиями оказываемых ею услуг. Технология предоставления пенсий существенно отличается от технологии оказания медицинской помощи, социально-реабилитационных технологий или технологий обеспечения безработных граждан.

Для осмысления состояния развития института социальной защиты в России и выработки национальной политики в отношении путей его дальнейшего развития в нашей стране представляется необходимым прежде всего отметить, что, хотя такой институт в России имеется и играет исключительно важную роль в жизни российских граждан, его развитие в определенной степени осуществляется стихийно, без должного представления о том, какие задачи и каким образом он должен решать и какова должна быть его организационная структура, с точки зрения как организации системы правовых норм, так и административной структуры данного института, призванной разрабатывать и осуществлять на практике правовые нормы данного института.

Кроме того, следует отметить, что, несмотря на фактическое существование системы социальной защиты в России ее достаточно бурное развитие, она еще не принята общественным сознанием в нашей стране в качестве самостоятельного социального института. В связи с этим сфера ее деятельности существенно сужается. На практике в функции органов государственной власти, имеющих в своем названии слова «социальная защита», таких, как бывшее Министерство социальной защиты населения Российской Федерации или министерства, комитеты или управления социальной защиты субъектов Российской Федерации, не входят многие функции, которые по определению должны входить в сферу их компетенции. В принятой в 1997 г. Правительством Российской Федерации Программе социальных реформ на 1997–2000 гг. понятие «социальной защиты» сводится лишь к вопросам социального обслуживания населения, социальной защите инвалидов, социальным пособиям, компенсационным выплатам, стипендиям, а также к социальной поддержке граждан, уволенных с военной службы в запас или отставку. [5]

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

Социальная защита может осуществляться в денежной форме в виде пенсий и пособий, в натуральной форме, а также путем оказания различного рода услуг лицам, являющимся объектом социальной защиты. Она может иметь как компенсационный, так и предупредительный профилактический характер. (табл. 1)

Одной из государственно-правовых форм социальной Защиты является непосредственно государственное обеспечение нетрудоспособных лиц. Основные признаки непосредственного государственного обеспечения – финансирование расходов за счет государственного бюджета и установление категорий обеспечиваемых лиц и уровня их обеспечения в соответствии с приоритетами, определяемыми органами государственной власти.

Непосредственное государственное обеспечение в странах с рыночной экономикой имеет достаточно ограниченные масштабы применения.

Другой организационно-правовой формой социальной защиты является социальное страхование, которое широко используется в абсолютном большинстве стран с рыночной экономикой в отношении многих видов социальной защиты. В его основе лежит понятие социальных рисков и требование их обязательного и добровольного страхования.

Другими организационно-правовыми формами социальной защиты могут быть провиденные фонды – обязательное (принудительное) накопление средств на случай возникновения некоторых обстоятельств. Эти фонды существуют в отдельных странах (Азии и Африки, которые были колониями) и являются общенациональными организациями, предназначенными для осуществления обязательных сбережений всеми работающими гражданами. Фонды преследуют цель обеспечить индивидуальную ответственность каждого работающего за свое благосостояние в будущем. Они представляют собой учреждения типа сберегательного банка. Воспользоваться этими вкладами можно в случае временной нетрудоспособности, при условии прекращения работы, в случае безработицы. [13]

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

Таким образом, социальная защита в любом государстве – это комплексная система социально-экономических отношений, предназначенная для оказания разносторонней помощи нетрудоспособным или ограниченно трудоспособным лицам, а также семьям, доходы трудоспособных членов которых не обеспечивают общественно необходимого уровня жизни семьи.

Эффективная социальная защита предполагает проведение политики, адекватно реагирующей на социальное самочувствие людей, способной улавливать рост социального недовольства и социальной напряженности, предупреждать возможные конфликты и радикальные формы протеста.

**2.1 Государственная политика в области социальной защиты**

Проводимая в современной России социальная политика строится по принципу, когда государство, признавая климат рыночных отношений, лишь дополняет и корректирует рыночные механизмы перераспределения ВВП, ориентируясь при этом на гарантированное удовлетворение лишь минимальных базовых потребностей и оказание социальной помощи наиболее уязвимым категориям населения.

Однако традиция активного участия государства в управлении экономическими и социальными процессами продолжает оказывать влияние на формирование системы социальной защиты, которая также включает в себя частную инициативу, создание благотворительных фондов, развитие страховых компаний.

Министерством труда и социального развития Российской Федерации в 1995 г. утвержден перечень категорий населения, которые нуждаются в социальном обслуживании. Они являются основными объектами социальной политики и социальной работы.

К ним относятся:

• граждане (взрослые и дети), являющиеся инвалидами;

• участники Великой Отечественной войны и приравненные к ним лица, труженики тыла во время Великой Отечественной войны;

• одинокие пожилые люди и семьи, состоящие из одних пенсионеров (по возрасту, инвалидности и другим основаниям);

• вдовы и матери военнослужащих, погибших в Великой Отечественной войне и в мирное время;

• бывшие несовершеннолетние узники фашизма;

• лица, подвергшиеся политическим репрессиям и впоследствии реабилитированные;

• зарегистрированные беженцы, вынужденные переселенцы;

• лица, подвергшиеся радиационному воздействию вследствие аварии на Чернобыльской АЭС, ядерных выбросов, ядерных испытаний;

• лица, вернувшиеся из мест лишения свободы, специального учебно-воспитательного учреждения;

• лица без определенного места жительства;

• семьи, имеющие в составе лиц, злоупотребляющих алкоголем, употребляющих наркотики;

• семьи, имеющие детей-инвалидов до 16 лет;

• семьи, имеющие на попечении детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;

• семьи с низким уровнем дохода;

• многодетные семьи; • неполные семьи;

• семьи несовершеннолетних родителей;

• молодые, в том числе студенческие семьи;

• матери, находящиеся в отпуске по уходу за ребенком;

• беременные женщины и кормящие матери;

• самостоятельно проживающие выпускники детских домов и школ-интернатов (до достижения материальной независимости и социальной зрелости);

• дети, осиротевшие или оставшиеся без попечения родителей;

• безнадзорные дети и подростки;

• дети и подростки с девиантным поведением;

• дети, испытывающие жестокое обращение и насилие в семье, оказавшиеся в условиях, угрожающих здоровью и развитию;

• разводящиеся семьи;

• семьи с неблагоприятным психологическим микроклиматом, конфликтными отношениями, педагогической несостоятельностью родителей;

• граждане (взрослые и дети), имеющие психологические затруднения, испытывающие психологические стрессы, склонные к суицидальным поступкам. [6, 32]

Государство реализует политику социальной защиты населения через социальные программы и систему социального обслуживания населения (через сеть учреждений).

Система социального обслуживания населения формируется в рамках Федерального закона «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации» от 10 декабря 1995 г. #195-ФЗ.

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 сложной жизненной ситуации.   
 Социальные услуги населению оказывают различные типы учреждений социальной защиты: комплексные центры социального обслуживания; территориальные центры социальной помощи семье и детям; социально-реабилитационные центры для несовершеннолетних; социальные приюты для детей и подростков; дома ночного пребывания; геронтологические центры и т.д. [12]

Основной целью оказания государственной социальной помощи является поддержание уровня жизни малоимущих семей, а также малоимущих одиноко проживающих граждан.

Среди малоимущих, прежде всего, частично или полностью нетрудоспособные, многие из которых не имеют близких родственников, пенсионеры, инвалиды, многодетные семьи, неблагополучные семьи, одинокие пожилые люди.

Регулирование уровня жизни населения является одним из основных направлений деятельности любого государства. Ведь крайняя степень неравенства способна привести к нестабильности в обществе, социальным взрывам, разрушению производительных сил, гибели людей. Поэтому в цивилизованных обществах политические структуры стремятся смягчить социальное неравенство, создать условия для удовлетворения хотя бы минимальных материальных и духовных потребностей людей.

Следовательно, основной целью государственной социальной помощи является поддержка малоимущих групп населения: семей и одиноких граждан, которые проживают на сегодняшний день за чертой бедности и не могут обеспечить себя и членов своей семьи самым необходимым.

Второй целью оказания государственной социальной помощи является адресное и рациональное использование бюджетных средств.

Прежде всего необходимо остановиться на том, что государство не в состоянии оказывать государственную социальную помощь всем желающим, она должна иметь конкретного адресата, то есть тех людей, которым на сегодняшний момент наиболее необходима данная помощь.

Таким образом, учитывая вышесказанное, можно утверждать, что определение государственной социальной помощи, закреплённое на законодательном уровне является необходимой гарантией для реализации гражданами своих конституционных прав. В настоящее время в Российской Федерации за чертой бедности находится большое количество семей и граждан, которые не могут по независящим от них обстоятельствам обеспечить себе прожиточный минимум и принятие закона о государственной помощи в 1999 году, который законодательно закрепил определение государственной социальной помощи, контингент её получателей и источников формирования средств на оказание данной помощи является важным этапом развития Российской Федерации как социального государства.

**2.2 Проблема законодательного обеспечения малообеспеченных семей**

За три года, прошедшие с момента принятия Федерального закона «О прожиточном минимуме в Российской Федерации» на федеральном уровне в основном завершено формирование нормативной базы «для использования прожиточного минимума при предоставлении гражданам государственных гарантий получения минимальных денежных доходов и при осуществлении других мер социальной защиты населения». Вступил в силу федеральный закон «О государственной социальной помощи», определивший «правовые и организационные основы оказания государственной социальной помощи малоимущим семьям или малоимущим одиноко проживающим гражданам», в соответствии, с которым получателями государственной социальной помощи могут быть малоимущие семьи и малоимущие одиноко проживающие граждане, чей среднедушевой доход по не зависящим от них причинам ниже величины прожиточного минимума. [5]

В целях обеспечения единства принципов и подходов к оказанию адресной социальной помощи, уточнения и расширения правового поля федерального закона «О государственной социальной помощи», законодательной трансформации социальных льгот и пособий в единое пособие по нуждаемости, необходимо внести соответствующие изменения и дополнения в действующее законодательство.

На концептуальном уровне решаются такие задачи, как оптимизация и систематизация различных выплат, пособий, компенсаций и льгот (по существу, и составляющих адресную социальную помощь), утверждение единого социального пособия по нуждаемости, установление общих для всех субъектов Федерации принципов предоставления социальной помощи, определение источников ее финансирования, разграничение полномочий между органами исполнительной власти и ее субъектов в данной сфере, переход на адресные принципы предоставления помощи. [7,12]

В свою очередь, регионы должны определиться с организацией программ адресной социальной помощи, основными элементами которых являются определение прожиточного минимума конкретных семей, обратившихся за помощью, выявление степени их нуждаемости на основе расчета доходов семьи и определение размеров пособий по нуждаемости.

Отсутствие в регионах расчетов показателей доли бедных семей и глубины бедности, необходимых для установления величины федеральных трансфертов, может существенно осложнить процесс их распределения.

Если финансовых ресурсов достаточно, каждой семье, получившей статус «нуждающейся», назначается и выплачивается пособие в размере, определяемом разницей между прожиточным минимумом этой семьи и ее общим семейным доходом. При нехватке финансовых средств пособие в первоочередном порядке назначается и выплачивается семьям, имеющим наибольший дефицит семейного дохода относительно прожиточного минимума. Таким образом, количество семей, охваченных адресной социальной помощью, определяется реальными финансовыми ресурсами каждой региональной программы адресной социальной помощи.

На фоне повышения административной нагрузки в связи с реализацией программ адресной социальной помощи органы социальной защиты на местах волнуют также вопросы о штатной численности и оплате труда социальных работников, непосредственно занятых этим.

Меры по усилению адресности социальной поддержки непосредственно связаны с проблемой совершенствования администрирования процессов распределения государственной социальной помощи. Как и всякий переход на новые принципы управления, этот процесс неизбежно связан с определенными издержками.

В соответствии с Конституцией РФ вопросы социальной защиты отнесены к совместному ведению РФ и субъектов РФ (ст. 72, ч. 2, п. ж). Нормативно-правовые акты рассматриваемых субъектов РФ были приняты и реализуются во исполнение Конституции РФ, федеральных законов и подзаконных актов (постановлений Правительства РФ, указов Президента РФ, нормативных актов министерств и ведомств), а также по вопросам, относящимся к компетенции самих субъектов.

Несмотря на то, что эти акты несомненно обладают рядом достоинств, они отличаются декларативностью. Принцип адресности социальной помощи, закрепленный в законах, часто понимается, как адресность по принадлежности к определенной категории населения, а не по принципу нуждаемости Нормативно-правовые акты данного периода содержат огромное количество указаний на льготы, пособия, компенсационные выплаты, получение бесплатных или частично оплачиваемых социальных услуг, право на которые имеют целые категории населения не зависимо от уровня материального благосостояния.

Существует также ряд нормативно-правовых актов, которые с достаточной долей условности можно назвать «корпоративными». Данные акты предусматривают социальную защиту лиц, работающих в определенных отраслях или службах, занимающие должности государственной службы (например, спасатели, работники железнодорожного транспорта, судьи, судебные приставы, жители закрытых административно-территориальных образований, работники внутренних дел и т.д.).

Разумеется, наличие и действие всех указанных нормативно-правовых актов вовсе не означает, что лица, имеющие право на льготы, пенсии, пособия или выплаты по различным основаниям, могут получить все одновременно. Многие нормативно-правовые акты предусматривают возможность получения социальной помощи и / или услуг по одному из оснований, однако, подобные нормы не исправляют положения.

Ядром всего действующего федерального и регионального законодательства является предоставление льгот. Юридический смысл льготы заключается в том, что она является исключением из общего правила, отклонением от единых требований нормативного характера. Функционально – льгота является инструментом перераспределения социальных благ. Льготы устанавливаются для тех субъектов, интересы которых не получают должного обеспечения и защиты в силу наличия у данных субъектов определенных специфических особенностей. Льгота (и в этом ее юридическое значение) должна иметь строго определенную цель и временный характер. Вместо этого льгота давно уже стала универсальным инструментом дифференциации населения, устанавливающей жесткие, почти сословные, разграничения. [7,12]

Реализация так называемых социальных «прав» и льгот, закрепленных в федеральном законодательстве, осуществляется по мере финансовых и материальных возможностей конкретного региона. Наиболее затратными с точки зрения бюджетных расходов являются законы «О ветеранах», «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей», «О социальной защите инвалидов», «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов». Некоторые законы принимались с нарушением конституционного требования, в соответствии, с которым необходимо заключение Правительства РФ – законы были приняты либо с отрицательным заключением Правительства РФ, либо без такового, что привело к тому к отсутствию финансового обеспечения этих законов.

Общей чертой, характерной для всего массива нормативно-правовых актов (как федеральных, так и региональных), регулирующих отношения в сфере социальной защиты, является увеличение численности социально незащищенных категорий граждан и, соответственно, числа и объема льгот. Федеральное законодательство дает возможность субъектам РФ и органам местного самоуправления самим устанавливать категории и льготы, обеспечиваемые из бюджетов соответствующих уровней. Субъекты РФ и органы местного самоуправления обладают полномочиями устанавливать дополнительные категории населения, которым в том или ином виде оказывается социальная помощь, оплачиваемая из бюджета соответствующего уровня.

В результате получателями всевозможных социальных льгот, пособий и выплат являются 2/3 населения России.

**3. Принцип адресности, содержание и особенности оказания адресной помощи малообеспеченным семьям**

Бедность как результат экономического неравенства в распределении национального продукта присутствует в любой экономической системе, различаются лишь ее формы и масштабы в зависимости от социальных регуляторов, которые вырабатывает общество для ее смягчения.

Существуют различные подходы к определению бедности, в соответствии с которыми правительства и общественные институты различных стран вырабатывают методы позиционирования беднейших социально-экономических групп и способы регулирования их доходов.

В России в качестве официальных показателей бедности рассматриваются численность и доля населения с денежными доходами ниже прожиточного минимума, величина которого ежеквартально утверждается правительством в соответствии с Федеральным законом «О прожиточном минимуме в Российской Федерации» и служит основным критерием для определения степени нуждаемости домохозяйств.

Социальная бедность традиционно охватывает социально уязвимые категории населения – многодетные и неполные семьи, одиноких пенсионеров и инвалидов. Так называемая экономическая бедность обусловлена тем, что работоспособные граждане не могут обеспечить себе социально приемлемый уровень благосостояния из-за низкого уровня заработной платы, задержек с ее выплатой, безработицей. Для преодоления экономической бедности целесообразно использовать меры общеэкономического характера (содействие занятости, реформирование системы оплаты труда, совершенствование налоговой политики и др.), в то время как борьба с социальной бедностью лежит в плоскости перераспределения доходов в рамках социальной защиты населения.

Социально-экономическая политика российского правительства нацелена на повышение уровня жизни населения на основе увеличения реальных располагаемых доходов граждан. В рамках совершенствования политики доходов населения стратегической задачей государства является восстановление воспроизводственной и стимулирующей функций заработной платы, размер которой должен быть достаточным не только для удовлетворения текущих нужд в питании, одежде, жилье, но и потребностей в полноценном ежегодном отдыхе, а также для формирования сбережений.

По мере стабилизации экономики и расширения доходной базы госбюджета планируется постепенно приблизить минимальные размеры оплаты труда и пенсий к прожиточному минимуму. Правительством уже в текущем году изысканы средства на повышение этих социальных гарантий, а также предприняты меры по увеличению их размеров и в будущем году.

Таким образом, наиболее острой проблемой, определяющей весь характер социально-экономических отношений между государством и обществом, является несбалансированность ресурсов и обязательств на всех уровнях бюджетной системы Российской Федерации.

Основным методом защиты наиболее уязвимых категорий населения становится *адресное предоставление социальной помощи* лишь тем гражданам, фактическое потребление которых находится ниже прожиточного минимума. Понятие «адресность» в данном контексте означает ограничение круга получателей социальной помощи конкретной целевой группой в зависимости от приоритетов социальной политики государства на данном этапе. В данном случае принцип адресности является противовесом «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. Усиление адресности социальной помощи предполагает осуществление законодательных и организационных мер по ограничению круга получателей социальной помощи малоимущими семьями и малоимущими одиноко проживающими гражданами.

Принцип адресности социальной помощи, закрепленный в законах, часто понимается, как адресность по принадлежности к определенной категории населения, а не по принципу нуждаемости. В результате понятие адресности на основе нуждаемости совершенно теряется в общей массе законов, направленных на социальную защиту отдельных категорий населения (беженцы и переселенцы; военнослужащие, участвовавшие в разрешении вооруженных конфликтов в России и на территории СНГ; доноры; пострадавшие вследствие аварий на Чернобыльской АЭС; проживающие в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях; герои Советского Союза и РФ; пострадавшие от репрессий и т.д.), а также в массе нормативно-правовых актов.

Однако адресность социальной помощи может привести к росту иждивенческих настроений. Предоставление адресной помощи исключительно на основании дохода ниже прожиточного уровня приводит к тому, что ее будут получать не только нетрудоспособные граждане, но и вполне трудоспособные. Поэтому система оказания адресной социальной помощи должна быть достаточно гибкой и продуманной, чтобы быть эффективной. Помощь необходимо предоставлять тем, кто не может самостоятельно справиться с трудной жизненной ситуацией. Требуется выработать критерии предоставления адресной помощи, например состояние здоровья.

Реализация принципа адресности должна позволить направлять помощь тем, кто в ней реально нуждается. Большое значение при этом имеет механизм предоставления адресной социальной помощи. Вот лишь некоторые принципы организации адресной помощи:

– предоставление помощи не категориям, а отдельным лицам;

– обоснованность предоставления помощи (наличие среднедушевого совокупного дохода ниже прожиточного уровня, установленного соответствующим субъектом РФ);

– определение механизма выявления нуждающихся;

– проведение проверок нуждаемости, обследований состояния малообеспеченных семей и одиноких граждан;

– ответственность получателя социальной помощи (за достоверность представленных документов, сведений);

– сочетание государственной и негосударственной помощи;

– наличие единого банка данных лиц, получающих помощь;

– координация деятельности всех органов и служб социальной защиты различного профиля. [7, 12]

Региональные законы и программы об адресной социальной помощи отличаются одной общей чертой: в них соединяются принцип категориальности и принцип адресности. Законы об адресной помощи ориентированы на отдельные категории населения (как правило, пенсионеров, инвалидов, неполные и многодетные семьи) и уже из них отбираются нуждающиеся.

Принятие нормативно-правовых актов об адресной помощи, устанавливающих принцип адресности выплаты детских пособий еще до принятия соответстствующего федерального закона, было обусловлено недостатком средств на выплату пособий в полном объеме и увеличением задолженности по ним. К сожалению, для реализации принципа адресности помощь часто предоставляют в натуральной форме, исходя из убеждения, что за получением натуральной помощи будут обращаться только нуждающиеся. Разумеется, накопление задолженностей по выплатам пособий, выдача их в натуральной форме не способствуют прозрачности механизма выплат.

Все региональные законы и программы об адресной социальной помощи отличаются одной общей чертой: в них соединяются принцип категориальности и принцип адресности. Законы об адресной помощи ориентированы на отдельные категории населения (как правило, пенсионеров, инвалидов, неполные и многодетные семьи) и уже из них отбираются нуждающиеся.

К определению понятия адресной социальной поддержки населения Россия пока лишь ограничилась декларацией о социальном государстве. Многие социальные гарантии права и свободы, закрепленные в Конституции РФ, либо не обеспечиваются, либо действуют в усеченном варианте.

В традиционном понимании суть социальной политики сводится к поддержке, прежде всего материальной, беднейших слоев населения или к перераспределению общественного богатства в пользу наименее обеспеченных слоев в целях ограничения имущественной дифференциации. Однако социальная политика должна трактоваться несколько шире, и основная цель ее должна быть не столько «лечение социальных болезней», а, прежде всего, их предотвращение и предупреждение. Именно в этом состоит сущность социальной политики – концентрированное выражение всех иных видов политики и прежде всего – экономической.

Адресная социальная поддержка населения занимает важное место в структуре социального управления в целом и местного самоуправления в частности. Организация оптимальной адресной социальной поддержки населения предполагает не только изучение законов и других нормативных актов, устанавливающих ее критерии в рамках отношений государство – человек – закон – социальная защита, но и возможность на местах определять допустимые границы действий во взаимоотношениях с другими субъектами и разрабатывать собственные варианты моделей адресной социальной поддержки.   
 В современной России важной чертой системного изменения модели социальной поддержки населения является ее муниципализация. Муниципальная модель адресной социальной поддержки имеет свою специфику и должна основываться на учете социальной дифференциации населения, сосредоточении общественных ресурсов на помощи беднейшим, защите от бедности на равноправной основе, предотвращении социального иждивенчества, индивидуализации социального обслуживания.

Соответствующие бюджетные ресурсы будут формироваться за счет сокращения безадресных субсидий производителям товаров и услуг, а также социально неоправданных льгот и выплат. В настоящее время право на получение социальных гарантий, льгот и выплат, установленных законодательными актами РФ, имеет 70% населения страны; при этом только четверть общей суммы льгот и пособий приходится на долю домохозяйств со средним доходом ниже прожиточного минимума. Большинство льгот, установленных федеральным законодательством, планируется поэтапно трансформировать в единое пособие по нуждаемости.

Основное бремя, связанное с социальной защитой населения, несут местные органы власти, между тем муниципалитетам компенсируется не более трети их затрат на выполнение социальных обязательств, предусмотренных федеральным законодательством. Поэтому в новой правительственной Программе, предусмотрено максимальное расширение самостоятельности территорий в принятии решений относительно того, какие выплаты действительно нужны, кому, в каких объемах и в какой форме они должны предоставляться.

Таким образом, перед федеральной властью стоит задача путем межбюджетного выравнивания способствовать повышению эффективности системы социальной защиты населения, уменьшению социальной дифференциации в интересах сокращения бедности. Предстоит повысить нормативно-методическую роль органов исполнительной власти, и прежде всего, Минтруда России, ответственного за разработку и доведение до регионов типовых методик адресного предоставления социальной помощи, оказание содействия местным администрациям в их практическом применении.

**Проблемы оказания адресной помощи**

Несмотря на многочисленные попытки внедрения принципа адресности социальной помощи на региональном и муниципальном уровне, степень адресности социальных выплат в целом по Российской Федерации практически не повысилась.

Помимо недостаточной адресности выплат в большинстве регионов, важным фактором, предопределяющим неэффективность расходов на социальную помощь в целом по Российской Федерации, является их неравномерное распределение в региональном разрезе. Летом 1999 г. был принят Федеральный Закон «О государственной социальной помощи». Этот законопроект вводит дополнительный вид социальных выплат в форме предоставления гражданам с доходами ниже прожиточного минимума адресной социальной помощи с использованием процедур выборочной проверки нуждаемости потенциальных получателей помощи. При этом размеры помощи определяются в пределах разницы между суммой величин прожиточных минимумов и общим доходом членов малоимущей семьи. Фактически в данном случае речь идет о попытке законодательного введения так называемого «гарантированного минимума доходов» для всех семей на территории Российской Федерации. [5]

Закон не содержит конкретной информации об источниках финансирования подобных адресных выплат. На стадии рассмотрения в Государственной Думе из него были исключены положения, которые позволили бы органам власти субъектов федерации и органам местного самоуправления перераспределять на цели адресной социальной помощи средства за счет соответствующего уменьшения расходов на предоставление категориальных выплат и льгот, степень адресности которых остается низкой.

Отмеченные особенности Закона «О государственной социальной помощи» делают его финансово необеспеченным и труднореализуемым на практике. Об этом, в частности, свидетельствуют расчеты показателя глубины бедности, основанные на данных бюджетных обследований граждан.

Под глубиной бедности в данном случае понимается совокупный объем адресных социальных выплат, который потребовался бы ежемесячно для того, чтобы довести уровень потребления всех малоимущих граждан до уровня официального прожиточного минимума. Именно на такие выплаты, в конечном счете, ориентированы положения Закона «О государственной социальной помощи».

При этом следует иметь в виду, что речь идет о дополнительных расходах, которые обеспечили бы полное преодоление бедности лишь при условии сохранения всех ныне существующих социальных выплат бедным семьям, поскольку эти выплаты уже учтены при оценке потребления бедных семей.

Необходимо также учитывать, что Законом «О государственной социальной помощи» предусматривается лишь один вид проверки нуждаемости граждан – выборочный непосредственный контроль за обоснованностью декларируемых гражданами сведений о доходах и имуществе, которое может быть использовано для целей извлечения дохода. Однако ни одна, даже самая эффективная методика, основанная на непосредственной проверке нуждаемости, не позволяет с высокой достоверностью оценить уровень потребления бедных семей, которые, как правило, будут занижать декларируемые доходы.

Таким образом, при существующем состоянии федерального и территориальных бюджетов в России внедрение адресной социальной помощи не может ставить задачу полного преодоления бедности, которая фактически подразумевается в законах «О прожиточном минимуме в Российской Федерации» и «О государственной социальной помощи».

Однако даже при существенно более жестких ограничениях на предоставление адресной помощи потенциальные расходы будут превышать реальные финансовые возможности консолидированного бюджета. Например, если ограничить круг получателей адресных пособий лишь крайне бедными семьями, находящимися за так называемой «административной границей бедности» (с доходами ниже 50% прожиточного минимума) и ставить задачу доведения их потребления лишь до уровня 50% прожиточного минимума. [12]

Согласно Закону «О государственной социальной помощи» все они смогут приобрести право на получение государственной социальной помощи. При этом расходы на предоставление адресной социальной помощи могут возрасти дополнительно более чем в полтора раза по сравнению с оценками, представленными выше. Увеличение расходов произойдет как за счет расширения контингента получателей пособий, так и за счет повышения среднего размера доплат домохозяйствам, которые могли бы претендовать на пособие по нуждаемости при прежней величине прожиточного минимума. Следовательно, потенциальные затраты на оказание адресной социальной помощи будут сопоставимы с совокупными ресурсами консолидированного бюджета Российской Федерации.

Таким образом, повсеместный переход на адресные принципы социальной помощи в том виде, в котором он предусматривается новым федеральным законодательством, на практике неосуществим в связи с недостатком финансовых средств. Практическое введение адресности потребует введения более значительных ограничений, как на размеры выплат, так и на состав получателей пособий. Это означает, что, помимо оценки доходов и потребления семей, потребуется применять дополнительные критерии отсева потенциальных получателей, на основе признаков, которые свидетельствуют об их относительно меньшей социальной уязвимости. Одним из дополнительных условий отсева может служить наличие трудоспособных членов малообеспеченных семей. Помощь таким семьям должна быть прежде всего ориентирована на содействие в поиске источников трудового дохода, что предполагает использование иных механизмов, чем выплата пособий по нуждаемости. В ряде регионов дополнительным критерием отсева может служить наличие в составе семьи одного или нескольких пенсионеров. Это относится не ко всем регионам, а лишь к тем из них, где бедность среди пенсионеров до сих пор является относительно редкой. В условиях отсутствия какой-либо задолженности по выплате пенсий к числу регионов, где может быть использован данный критерий отсева, относятся преимущественно те регионы средней полосы России, где вследствие относительно низкого уровня региональных цен региональная величина прожиточного минимума пенсионера является ниже общефедеральной, в то время как средний уровень пенсий ненамного отличается от среднероссийского.

Дополнительное ограничение получателей пособий может быть достигнуто, если процедуры предоставления адресной помощи будут принимать во внимание не только текущие доходы, но и имущественный статус семьи, включая и дорогостоящие предметы длительного пользования.

Вместе с тем многие из таких предметов хотя и являются признаком относительного благосостояния, но в принципе не могут быть использованы в целях извлечения дополнительного дохода иначе, чем путем их продажи. Кроме того, опыт практического внедрения процедур проверки нуждаемости в ряде областей показал, что выявление реального имущественного статуса семей крайне затруднено и требует немалых затрат. Это связано, в том числе и с тем, что земельные участки и второе жилье могут находиться за пределами региона постоянного проживания семьи, а пользование автомобилем нередко осуществляется по доверенностям, учет которых органами социальной защиты практически невозможен.

При выработке стратегий адресной помощи необходимо также учитывать и национальные особенности ряда регионов, таких как, например, республики Северного Кавказа, в которых высокий уровень официальной бедности сочетается с наличием развитых неформальных механизмов традиционной родственной солидарности. Перераспределение доходов по неформальным каналам позволяет существенно смягчить фактический уровень бедности и неравенства доходов в подобных регионах. Оказание государственной социальной помощи в таких регионах должно по возможности учитывать степень доступности каналов родственной и иной неформальной помощи для конкретных нуждающихся семей.

Добиться большей концентрации адресных выплат в особо нуждающихся домохозяйствах и вместе с тем избежать дорогостоящих процедур детальной проверки доходов и имущества семей позволяют методы косвенной оценки нуждаемости семей на основе легко выявляемых формальных признаков (уровень образования, число детей, род занятий и др.). Состав таких признаков определяется статистическими методами на основе репрезентативных обследований домохозяйств в каждой конкретной территории. К сожалению, новый Закон «О государственной социальной помощи» не предусматривает возможность использования косвенных методов оценки нуждаемости.

Представляется, что скорректировать этот недостаток косвенных методик можно было бы посредством введения единовременной денежной или натуральной помощи в дополнение к адресным пособиям, предоставляемым на основе косвенных методик проверки нуждаемости. Такая помощь могла бы предоставляться по заявительному принципу бедным домохозяйствам, не имеющим доступа к адресным пособиям, с выборочным применением прямых процедур проверки фактической нуждаемости заявителей. Практика предоставления такой помощи уже существует в большинстве регионов, но процедуры ее предоставления представляются в большинстве случаев недостаточно эффективными и нуждаются в дальнейшем совершенствовании.

При этом следует учитывать, что согласно приведенным выше оценкам даже при самых жестких подходах к отбору потенциальных получателей адресных пособий по нуждаемости повсеместное внедрение принципа адресности потребует перераспределения на эти цели порядка половины всех расходов консолидированного бюджета по статье «Социальная политика». Это возможно лишь при условии отказа от значительной части программ безадресной социальной помощи, финансируемых за счет этой бюджетной статьи. Существующая система социальной защиты населения оказалась плохо приспособлена для работы в подобных условиях. Она обладает ограниченными возможностями перераспределения ресурсов в пользу наиболее нуждающихся граждан и базируется на системе всеобщих социальных трансфертов, субсидий на товары и услуги, а также категориальных льгот. Основные объемы социальных трансфертов в такой системе приходятся на долю граждан, которые не относятся к числу нуждающихся.

Эффективность ряда направлений социальной защиты, таких как выплата пособий на детей и финансирование программ занятости, достигла критического уровня, и они перестали оказывать значимое влияние на положение уязвимых групп населения, которым они адресованы. При тех объемах государственного финансирования, которые поддерживаются в послекризисный период, сложившаяся система социальной защиты, характеризующаяся разветвленной системой категориальных льгот и всеобщих социальных трансфертов, неспособна, выполнять большинство возложенных на нее функций.

Решение накопившихся социальных проблем предполагает проведение глубоких структурных преобразований в социальной сфере, которые обеспечили бы перераспределение социальных расходов в пользу наиболее уязвимых групп населения при одновременном сокращении социальных трансфертов, направляемых в пользу обеспеченных семей.

Для социального государства, в направлении которого Россия стремительно продвигалась в послекризисный период, характерной чертой становится типичная для многих стран третьего мира сегрегация социальной политики по принципу «социализм для богатых – капитализм для бедных». Объем ресурсов, направляемый в пользу нуждающихся, оказывается явно недостаточным для сколько-нибудь заметного облегчения их положения, а основная часть социальных трансфертов попадает в распоряжение граждан с высокими и средними доходами. Последние в меньшей степени нуждаются в социальной защите, но обладают достаточным политическим весом и влиянием, чтобы блокировать решения, ведущие к перераспределению социальных трансфертов в пользу бедных семей.

Судя по всему, российское общество все еще не готово открыто признать несостоятельность подобной модели социальной защиты и несоответствие социальных гарантий, закрепленных действующим законодательством, экономическим возможностям страны и действительным социальным нуждам ее граждан. Об этом свидетельствует, в частности, и то обстоятельство, что предвыборные экономические платформы ведущих политических партий и блоков, являясь в целом относительно реалистичными в вопросах экономической политики, остаются по-прежнему откровенно популистскими в вопросах социальной политики.  
Однако сложившаяся модель социальной политики, в силу ее крайней неэффективности, едва ли может быть устойчивой в течение длительного времени. В зависимости от экономической ситуации ее эволюция может происходить, по меньшей мере, в двух различных направлениях.

В случае если экономический рост в ближайшие годы приобретет устойчивый характер, уровень финансирования социальной сферы может быть в короткие сроки восстановлен до предкризисного уровня. В этих условиях структурные реформы могут быть ориентированы не на ограничение масштабов всеобщих социальных трансфертов, а на постепенное устранение элементов, унаследованных от социалистического прошлого и не отвечающих условиям рыночной экономики. Прежде всего, это касается отказа от субсидий на потребительские товары и услуги, а также от категориальных привилегий и льгот.

**4. Практическая часть**

**4.1 Технология оказания адресной социальной помощи малообеспеченным семьям в г. Тотьма Вологодской области**

Рассмотрим технологию оказания адресной помощи социальными работниками в городе Тотьма Вологодской области.

1. Объект – малообеспеченные семьи.

2. Субъект – специалисты по социальной работе.

3. Цель – создание системы для организации работы с малообеспеченными семьями.

**4. Принципы технологии:**

– объективность;

– реальность;

– конкретность;

– доверие.

**5. Условия проведения:**

работа проводится по месту жительства, в общеобразовательных школах города Тотьма и в учреждении социального обслуживания КЦ «СОН».

**6. Деятельность осуществляется по направлениям:**

1) Организация бесплатного питания учащихся из малообеспеченных семей. На основании Закона Вологодской области «Об обеспечении питанием школьников в Вологодской области» в школах организовано бесплатное одноразовое питание детей из многодетных и малообеспеченных семей, стоимость которого с 1 января 2009 года установлена в размере 25 рублей на одного школьника. Решение о предоставлении бесплатного питания принимается образовательным учреждением на основании заявления родителей школьника, акта обследования семьи, ходатайства классного родительского комитета. Контроль за питанием детей осуществляют классные руководители. Ответственным за организацию питания школьников является социальный педагог. В конце месяца составляется акт по подсчету питающихся по количеству и сумме. Образовательное учреждение несет ответственность за целевое и адресное использование средств.

2) На основании Закона Вологодской области «О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан в целях организации ими права на образование» проводятся ежемесячные выплаты для детей из многодетных и малообеспеченных семей на проезд на внутригородском транспорте, в автобусах пригородных и внутрирайонных линий (по 150 рублей), а также на приобретение комплекта детской одежды для посещения школьных занятий, спортивной формы (по1500 рублей).

3) Социальный работник организует посещение семей с целью обследования материально-бытовых условий, по заключению которого семье может быть предложено, обратиться в КЦ «СОН» или в какую-либо другую организацию с целью получения необходимой социальной помощи.

**7. Основные формы работы с малообеспеченными семьями в КЦ «СОН»:**

1. Социально-бытовые:

– предоставление временного проживания

– обеспечение бесплатным питанием

– обеспечение одеждой и обувью по сезону

– обучение детей навыкам самообслуживания

– обеспечение мягким инвентарем и канцелярскими принадлежностями;

2. Социально-медицинские:

– проведение первичного медицинского осмотра и первичной санитарной обработки

– организация лечебно-оздоровительных мероприятий

– содействие в предоставлении нуждающимся семьям услуг оздоровления и их направления на санаторно-курортное лечение

– содействие в оказании медицинской помощи в объеме базовой программы обязательного медицинского страхования в рамках программ медицинских гарантий, оказание бесплатной медицинской помощи в государственных и муниципальных лечебно-профилактических учреждениях

– оказание квалифицированного консультирования

– содействие по обеспечению по заключению врачей лекарственными средствами и изделиями медицинского назначения

– содействие в госпитализации, сопровождение нуждающихся в лечебно-профилактические учреждения

3. Социально-психологические:

– социально-психологическое и психологическое консультирование

– психотерапевтическая помощь

– психологические тренинги

– экстренная психологическая помощь

– социально-психологический патронаж;

4. Социально-правовые:

– оказание юридической помощи и содействие в получении установленных законодательством мер социальной поддержки

– содействие в оформлении документов для направления детей и подростков (при необходимости) в учреждения социального обслуживания на временное пребывание

– оказание правовой помощи в защите и соблюдении прав.

5. Социально-педагогические:

– социально-педагогическое консультирование

– организация обучения детей и подростков по школьной программе

– организация досуга

– организация профориентации, профобучения и трудоустройства.

**8. Проблема технологии:**

Таким образом, работа социальных педагогов с малообеспеченными семьями содержит три составляющие: организация питания, оплата проезда, оказание поддержки в получении социальной помощи. Все эти три направления необходимы. Но если рассматривать эту помощь с психологической точки зрения, то она направлена на решение проблем вместо самих семей, и зачастую формирует у лиц, относящихся к данной категории потребительскую позицию по отношению к государству и своей жизни.

Нами замечено, что в работе с малообеспеченными семьями отсутствует система мер, направленных на содействие в решении проблем семей, на повышение активности и инициативности всех членов семей в улучшении своего материального положения собственными силами.

**9. Ожидаемый результат.**

Работа с малообеспеченными семьями в основном осуществляется органами социальной защиты, а также образовательными учреждениями, где изучается контингент учащихся, выявляются дети из семей данной категории и им оказывается своевременная разного рода помощь. Внедрение данной технологии предполагает своевременное выявление нуждающихся семей и оказание им необходимой поддержки.

**4.2 Технология предоставления адресной социальной помощи в Свердловской области**

**1. Адресная социальная помощь оказывается в целях:**

– поддержания уровня жизни малоимущих семей, а также малоимущих одиноко проживающих граждан, среднедушевой доход которых ниже величины прожиточного минимума, установленного в Свердловской области;

– адресного и рационального использования бюджетных средств.

**2. Объект (Получатели адресной социальной помощи)**

Получателями адресной 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 законодательством Свердловской области.

**3. Субъект –** территориальный орган уполномоченного исполнительного органа государственной власти Свердловской области в сфере социальной защиты населения.

**4. Принципы оказания адресной социальной помощи**

1) государственный характер адресной социальной помощи на основе прожиточного минимума, определяемого в Свердловской области;

2) дифференциация адресной социальной помощи в зависимости от среднедушевого дохода, возраста и трудоспособности граждан, которым она предоставляется;

3) заявительный характер оказания адресной социальной помощи.

**5. Адресная социальная помощь, исходя из конкретных условий, оказывается в следующих формах:** [прил. 1]

1) денежные выплаты (социальные пособия, субсидии, компенсации и другие выплаты);

2) натуральная помощь (топливо, продукты питания, одежда, обувь, медикаменты и другие виды натуральной помощи).

**6. Порядок оказания адресной социальной помощи в Свердловской области.**

1. Лица, имеющие право на получение адресной социальной помощи, вправе подать по месту их регистрации в территориальный орган уполномоченного исполнительного органа государственной власти Свердловской области в сфере социальной защиты населения письменное заявление с приложением документов, подтверждающих это право. Перечень необходимых документов, подтверждающих право на получение адресной социальной помощи, определяется Правительством Свердловской области.

2. Днем обращения за оказанием адресной социальной помощи является день приема заявления с прилагаемыми к нему документами, подтверждающими право на получение адресной социальной помощи.

3. Заявление об оказании адресной социальной помощи рассматривается в течение 10 дней со дня приема документов, подтверждающих право на получение адресной социальной помощи. Решение об оказании адресной социальной помощи либо об отказе в ее предоставлении в случае отсутствия оснований для ее оказания выносится руководителем территориального органа уполномоченного исполнительного органа государственной власти Свердловской области в сфере социальной защиты населения на основании предложений постоянно действующей комиссии при этом территориальном органе. Порядок деятельности постоянно действующей комиссии при территориальном органе уполномоченного исполнительного органа государственной власти Свердловской области в сфере социальной защиты населения регламентируется положением, утверждаемым уполномоченным исполнительным органом государственной власти Свердловской области в сфере социальной защиты населения.

4. Территориальный орган уполномоченного исполнительного органа государственной власти Свердловской области в сфере социальной защиты населения, в который подано заявление об оказании адресной социальной помощи, вправе произвести проверку правильности сведений о доходах, сообщенных гражданином. В ходе проведения проверки территориальный орган имеет право в установленном порядке запрашивать и безвозмездно получать необходимые сведения у органов и организаций, владеющих ими.

5. Оказание адресной социальной помощи осуществляется территориальными органами уполномоченного исполнительного органа государственной власти Свердловской области в сфере социальной защиты населения.

6. Граждане, получающие адресную социальную помощь, обязаны в десятидневный срок известить уполномоченный исполнительный орган государственной власти Свердловской области в сфере социальной защиты населения, оказывающий адресную социальную помощь, о наступлении обстоятельств, влекущих изменение или прекращение оказания адресной социальной помощи.

**7. Источники оказания адресной социальной помощи**

1. Источниками оказания адресной социальной помощи являются средства областного бюджета.

2. При подготовке проекта закона об областном бюджете на очередной финансовый год Правительство Свердловской области учитывает предполагаемый размер расходов на оказание адресной социальной помощи и оплату услуг по ее выплате, доставке и пересылке. в редакции Областного Закона от 22.02.2002 №10-ОЗ)

**8. Основания для прекращения оказания адресной социальной помощи**

1) изменения среднедушевого дохода гражданина или семьи, если среднедушевой доход становится выше установленного размера прожиточного минимума;

2) выезда семьи либо гражданина на постоянное место жительства за пределы Свердловской области;

3) выявления фактов принятия решения об оказании адресной социальной помощи с нарушением действующего законодательства Российской Федерации и Свердловской области.

2. В случае невыполнения получателем адресной социальной помощи обязанностей, указанных в пункте 6 статьи 8 настоящего Областного закона, а также при оказании адресной социальной помощи по фиктивным документам с заведомо ложными сведениями о составе семьи и (или) уровне доходов лицо, подавшее заявление, несет ответственность в соответствии с действующим законодательством.

3. При наступлении обстоятельств, влекущих прекращение оказания адресной социальной помощи, она оказывается до дня, по который лицо, подавшее заявление, имело право на получение адресной социальной помощи.

**9. Ожидаемый результат:**

Уменьшение числа малоимущих семей и лиц одиноко проживающих на территории Свердловской области. (16)

**Заключение**

В настоящее время в Российской Федерации наиболее острой проблемой является проблема бедности, которая всё больше перерастает в проблему нищеты. Число, лиц оказавшихся за чертой бедности, неуклонно растёт, в стране наблюдается последовательное усиление расслоение населения по доходам и материальному обеспечению, носящее стихийный характер, поскольку до недавнего времени воздействие на него со стороны государства было малозаметно.

В прошедшем году было принято большое количество законодательных актов, регулирующих правоотношения в социальной сфере. Среди них особо выделяется Федеральный закон «О государственной социальной помощи». Данный закон призван поддержать малоимущие семьи, а также малоимущих одиноко проживающих граждан, среднедушевой доход которых ниже величины прожиточного минимума.

Принятие этого закона свидетельствует о том, что социальная политика в России находится в развитии, большое внимание уделяется проблеме бедности тем группам населения, которые до настоящего времени не были защищены государством.

Принятый закон впервые дал законодательное определение понятию государственной социальной помощи. Под ней понимается предоставление малоимущим семьям или малоимущим одиноко проживающим гражданам за счёт средств соответствующих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации социальных пособий, субсидий и компенсаций, жизненно необходимых товаров. Основными целями оказания данной помощи являются: поддержание уровня жизни нуждающихся граждан, среднедушевой доход которых ниже величины прожиточного минимума, установленного в соответствующем субъекте нашей страны, а также адресное и рациональное использование бюджетных средств.

Из выше сказанного можно сделать вывод, что в настоящее время в Российской Федерации высокими темпами осуществляется государственная социальная политика, направленная, прежде всего на преодоление крайней степени социального неравенства в современном российском обществе, и оказание государственной помощи наиболее незащищённым группам населения, а именно малоимущим семьям и малоимущим одиноко проживающим гражданам.

Точкой отсчёта бедности является прожиточный минимум. Согласно ФЗ «О прожиточном минимуме Российской Федерации» (1997), он рассчитывается исходя из стоимости потребительской корзины с учетом суммы, затрачиваемой на обязательные платежи и сборы. Потребительская корзина – минимальный набор продуктов питания, непродовольственных товаров и услуг, необходимых для сохранения здоровья человека и обеспечения его жизнедеятельности.

Семья (одиноко проживающий гражданин), среднедушевой доход которой (которого) ниже величины прожиточного минимума, установленного в соответствующем субъекте РФ, считается малоимущей (малоимущим) и имеет право на получение государственной социальной помощи. [12]

Следовательно, основной целью государственной социальной помощи является поддержка малоимущих групп населения: семей и одиноких граждан, которые проживают на сегодняшний день за чертой бедности и не могут обеспечить себя и членов своей семьи самым необходимым.

Второй целью оказания государственной социальной помощи является адресное и рациональное использование бюджетных средств.

Однако адресность социальной помощи может привести к росту иждивенческих настроений. Предоставление адресной помощи исключительно на основании дохода ниже прожиточного уровня приводит к тому, что ее будут получать не только нетрудоспособные граждане, но и вполне трудоспособные. Поэтому система оказания адресной социальной помощи должна быть достаточно гибкой и продуманной, чтобы быть эффективной. Помощь необходимо предоставлять тем, кто не может самостоятельно справиться с трудной жизненной ситуацией. Требуется выработать критерии предоставления адресной помощи, например состояние здоровья.

К определению понятия адресной социальной поддержки населения Россия пока лишь ограничилась декларацией о социальном государстве. Многие социальные гарантии права и свободы, закрепленные в Конституции РФ, либо не обеспечиваются, либо действуют в усеченном варианте. [2]

Таким образом, перед федеральной властью стоит задача путем межбюджетного выравнивания способствовать повышению эффективности системы социальной защиты населения, уменьшению социальной дифференциации в интересах сокращения бедности. Предстоит повысить нормативно-методическую роль органов исполнительной власти, и прежде всего, Минтруда России, ответственного за разработку и доведение до регионов типовых методик адресного предоставления социальной помощи, оказание содействия местным администрациям в их практическом применении.

Из всего сказанного можно сделать вывод, что такую проблему как бедность, в частности, бедность семей, можно и нужно рассматривать, анализировать со всех сторон. Бедность и социальное неравенство рассматривалось с древних времен и еще не одно десятилетие, а может и столетие уйдет на решение столь острой проблемы, которая стоит в нашем обществе. И остается только надеяться, что когда-нибудь в обществе не будет не одной семьи, которая оказалась на пороге бедности и нуждалась в поддержке…

**Список литературы**

1. Гуров В.Н. Социальная работа школы с семьей. – М.: Педагогическое общество России, 2002.
2. Конституция Российской Федерации ст. 72 ч. 2
3. Кузьмен О.В. Социальная политика государства. УМК. Новосибирск 2002, с. 24
4. Лодкина Т.В. Социальная педагогика. Защита семьи и детства / Т.В. Лодкина. – М.: Академия, 2007, с. 98
5. Основные направления социально-экономической политики Правительства Российской Федерации на долгосрочную перспективу. Одобрены на заседании Правительства Российской Федерации 28 июня 2000 г.; Стратегия развития Российской Федерации до 2010 г. // Коммерсантъ. 2000. №83. 12 мая.
6. Организация социального обслуживания населения, – М., 1994.
7. Пособия, компенсационные выплаты и другие виды социальной помощи семьям, имеющим детей // Воспитание школьников. – 2006. – №6, с. 12
8. Ратников В. Социальная защита и рыночные отношения. Вестник социальной работы, Союз. М. 1993, стр. 64–70.
9. Ревенко Н.В., Семья как объект социальной работы: Учебное пособие для студентов по дисциплине «Семьеведение» для специальности «Социальная работа» / Н.В. Ревенко. – Мурманск: Изд-во МГТУ, 2006 г., с. 60
10. Теория и методика социальной работы, Т. II, – М., 1994.
11. Трубин В.В. Стратегия реформирования системы социальной защиты населения в Российской Федерации. М., 2000
12. Федеральный закон «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации» от 10 декабря 1995 г. №195
13. Холостова Е.И. Социальная политика. Учебное пособие. М., Инфра-М. 2001
14. Шакурова М.В. Методика и технология работы социального педагога. – М.: Академия, 2004, с. 113
15. Шульга Т.И. Работа с неблагополучной семьей. – М.: Дрофа, 2005, с. 58
16. Закон Свердловской области от 4 января 2005 года №16-ОЗ «Об адресной социальной помощи»