**Содержание**

Введение

Глава 1. Исторические факты и настоящее в развитии социальной работы с малообеспеченным населением

1.1. Сущность социальной работы

1.2. История развития социальной работы с малоимущими

1.3. Социальная работа с малообеспеченными слоями населения в России и за рубежом

Глава 2. Социальная поддержка малообеспеченного населения

2.1. Сущность социальной защиты

2.2. Государственная система социальной помощи

2.3. Адресное предоставление социальной помощи

Глава 3. Социальная работа по преодолению бедности

3.1. Бедность в России

3.2. Борьба с бедностью

3.3. Роль социальных работников в преодолении бедности

Заключение

Список используемой литературы

**Введение**

Социальная работа – сложное, многоаспектное понятие. Социальная работа является деятельностью, цель которой оптимизировать осуществление субъективной роли людей во всех сферах жизни общества в процессе жизнеобеспечения и деятельного существования личности, семьи, социальных и других групп и слоев в обществе. Эта деятельность является профессиональной и направлена на оказание помощи, поддержки, защиты всех людей, особенно так называемых слабых слоев и групп (инвалидов, многодетных семей, неполных семей, пожилых, общин мигрантов и т.д.). Ясно, что такая деятельность имела место с самого начала возникновения человеческого общества, принимая разные формы на различных этапах его развития. Исторически социальная работа выросла из филантропической (благотворительной) деятельности, которой занимались различные религиозные, общественные, а позднее и предпринимательские организации (Армии спасения, женские союзы и пр.). Филантропия изначально была направлена на помощь бедным, больным, бездомным, сиротам и другим социально обездоленным категориям населения.

Важно отметить, что сегодня социальная работа в России и за рубежом как разновидность деятельности направлена не только на реализацию мер социальной поддержки «слабых» социальных групп, но и на реализацию мер по социальной защите всего населения. В этом широком смысле социальная работа касается каждого человека, всего населения.

Для раскрытия актуальности темы данной работы важно отметить, что социальная поддержка, социальная защита людей, в целом социальная работа определяются социальной политикой государства как определенной ориентацией и системой мер по оптимизации социального развития общества, отношений между социальными и другими группами, созданию тех или иных условий для удовлетворения жизненных потребностей их представителей.

**Актуальность темы исследования.** Повышение благосостояния населения является одной из основных целей любого общества, стремящегося к прогрессу. Государство, заботящееся о своих гражданах, должно создавать благоприятные условия для долгой, безопасной, здоровой и благополучной жизни людей, обеспечивая экономический рост и социальную стабильность в обществе.

В результате проведения либеральных реформ в 90-х годах ХХ века наша страна подверглась интенсивным процессам социально-экономических преобразований, которые повлекли за собой изменение устоявшихся моделей социально-экономического поведения населения страны. Произошла трансформация социальной структуры российского общества, сложилась глубокая социальная поляризация. Обесценивание доходов в результате гиперинфляции привело к массовому снижению уровня жизни россиян. В бедственном положении оказались не только те, кто и в прошлом жил за чертой бедности, но и огромная доля трудоспособного, работающего, довольно благополучного до недавних пор среднедоходного слоя населения.

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.

Именно неудовлетворительное социально-экономическое положение значительной части семей вызывает социальную напряженность, негативно влияет на все процессы в обществе, препятствует успешному развитию страны.

Одной из основных целей экономических реформ, проводимых Правительством Российской Федерации, является повышение уровня жизни населения страны. Уровень жизни населения во многом определяется размером доходов граждан, а также доступностью услуг образования, здравоохранения, жилищно-коммунальных и других социальных услуг. Государство при этом принимает на себя соответствующие социальные гарантии, под которыми понимается некоторый гарантированный набор социально значимых благ и услуг для всех граждан. Социальные гарантии на практике воплощаются в определенных минимальных стандартах, связанных с доходами населения, возможностями получения образования и медицинской помощи, обеспеченностью жильем и т. д.

**Цель и основные задачи исследования.** Целью работы является определение и совершенствование социальной работы с малообеспеченным населением, а также анализ состояния социальной защиты малообеспеченных семей.

Достижение поставленной цели предполагает решить следующие задачи:

1. Определить основы, обеспечивающие выполнение государством принятых социальных гарантий, а также уточнить место и роль социальных стандартов в системе социальной защиты населения.

2. Рассмотреть малообеспеченные семьи как очаги социальной напряженности.

3. Проанализировать проблемы малообеспеченных семей и технологии социальной профилактики.

4. Рассмотреть формы и методы социальной защиты семьи.

**Объект** исследования - социальная работа с малообеспеченными семьями.

**Предметом** исследования являются особенности социальной работы с малообеспеченными семьями.

**Теоретической и методической базой дипломной работы** стали фундаментальные труды отечественных, а также некоторых зарубежных ученых, занимающихся исследованиями социальной сферы, в том числе и механизмами реализации социальных гарантий.

При подготовке работы были рассмотрены законодательные и нормативные документы, определяющие институциональные основы социальных гарантий государства.

**Научная новизна.** Научная новизна работы состоит в разработке практических рекомендаций по совершенствованию социальной работы с малообеспеченными слоями населения и определения роли социальных работников в преодолении бедности.

**Практическая значимость работы.** Практическая значимость исследования, проведенного в данной работе, состоит в том, что его результаты могут быть использованы в качестве базы для изменения некоторых параметров российской системы социальной защиты, а также при корректировке социальной работы с малообеспеченными слоями населения.

Отдельные результаты дипломной работы могут быть положены в основу практической деятельности социальных служб.

Выводы, полученные в процессе исследования, позволяют обосновать необходимость выработки властными структурами и социальными институтами общей стратегии социальной работы с малоимущими в новых социально-экономических условиях. Исследование может способствовать своевременному выявлению групп населения, требующих специальной государственной поддержки, и может использоваться для проведения всесторонней и объективной оценки эффективности мероприятий по борьбе с бедностью.

Материалы дипломной работы могут быть полезны для последующего изучения данной проблемы, проведения дальнейших исследований и написания более крупных, обобщающих работ.

**Структура работы.** В соответствии с целью и задачами исследования дипломная работа состоит из введения, трех глав, заключения, библиографического списка. Содержание работы изложено на 51 странице.

**Глава 1. Исторические факты и настоящее в развитии социальной работы с малообеспеченным населением**

**1.1. Сущность социальной работы**

Современное понимание основ социального развития исходит из того, что социальная политика государства должна быть направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. В связи с этим важным является охрана труда и здоровья людей, установление гарантированного минимального размера оплаты труда, обеспечение государственной поддержки семьи, материнства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развитие социальных служб, установление государственных пенсий, пособий и иных гарантий социальной защиты (среди которых особо выделяется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца и др.).

Социальная работа – универсальный социальный институт: ее носители оказывают помощь всем индивидам независимо от социального статуса, национальности, религии, расы, пола, возраста и иных обстоятельств.

Единственный критерий в этом вопросе – потребность в помощи и невозможность своими силами справиться с жизненным затруднением.

Социальная работа — профессиональная деятельность, имеющая целью содействие людям, социальным группам в преодолении личностных и социальных трудностей посредством поддержки, защиты, коррекции и реабилитации.

Являясь деятельностью по оказанию помощи людям в решении их проблем, социальная работа принадлежит к числу гуманных профессий. Подобно медицине, имеющий своей целью избавлению людей от болезней, или педагогике, направленной на формирование человеческой личности, она является практическим выражением принципа гуманизма, согласно которому высшей ценностью в обществе является человек. Гуманность представляет собой такое моральное качество, которое характеризует отношение социальных работников к их клиентам.

Подобно всем социальным институтам, институт социальной защиты и социальной работы, в конечном счете, выполняет важнейшую для государства и общества задачу – задачу стабилизации и сохранения социума, поддержания и гармонизации существующих общественных отношений и обеспечения условий для его всестороннего развития – т.е. по сути дела является одним из существенных факторов обеспечения стабильности и безопасности государства.

**1.2. История развития социальной работы с малоимущими**

Социальная работа как общественное явление свойственна человеческому обществу с момента его существования: в различные периоды своего развития общество помогает своим членам в различной форме помогать выживать. Данная модель помощи определяется уровнем развития общества, его культурой в конкретно-исторический период. Самые первые формы социальной помощи – милостыня. С появлением государства процесс оказания помощи обогащается системными свойствами (законодательное основание помощи, регламентация процесса и т. п.).

Особую роль в развитии социальной работы сыграло распространение христианской идеологии. Помимо того, что церковь активно участвует в реальной деятельности по созданию институтов помощи и поддержки различных категорий населения, христианская доктрина вносит в процесс оказания помощи новый нравственный смысл. Пересматривается само понимание таких явлений как бедность, нищета в контексте своеобразной социально-религиозной активности, направленной на преобразование мира по образу и подобию Божию.

Во второй половине XIX в. активное участие в процессах оказания помощи начинает играть не только государство, церковь, но и различные общественные организации, прежде всего – благотворительные, просветительские общества, феминистские организации.

Государственная система помощи и поддержки сосредоточила свое внимание, в основном, на лечении социальных недугов, таких, как бедность, беспризорность, нетрудоспособность. В ряде стран появляются государственные организации, целенаправленно осуществляющие на местах государственную политику в деле социального обеспечения и поддержки (Эльберфельдская система социального обеспечения в Германии, система земского призрения в России и т.д.).

Развитие социальной работы в России имеет свою логику и особенности, которые выражаются и в понятийном аппарате истории российской социальной помощи (благотворительность и призрение – основные, специфические понятия отечественного опыта) и в содержании, и в формах. Эта специфика формировалась в условиях цивилизационного своеобразия России (особенности образа жизни, менталитета, традиций культуры, народной педагогики и т. п.).

Выделение основных этапов дореволюционной деятельности по призрению и благотворительности связано с характером участия в ней различных сил: церковь, государство, общественность.

Так, первый этап: X – середина XVIII вв. – отмечен активной благотворительной деятельностью церкви и постепенным формированием государственной системы призрения. Ко второй половине XVIII столетия в России формируется устойчивая государственная политика, направленная на помощь обездоленным и нуждающимся. Появляются действенные формы и методы помощи нуждающихся: сиротам, незаконнорожденным, вдовам, престарелым, нетрудоспособным, инвалидам, увечным, душевнобольным, заключенным погорельцам и т. д. Различаются два типа призрения: “закрытое” – в специально созданных для этого учреждениях (гошпитали, приюты, богадельни и т. п.), “открытое” – вне заведений, осуществляемое в виде пенсий, пособий, обеспечения землей, профессией. Церковное и частное призрение существует наряду с государственным призрением и имеет порой ведущее значение.

Второй этап: середина XVIII–середина XIX вв. – функционирование государственно-общественного призрения. Особое значение в этом направлении занимает деятельность Екатерины II по укреплению законодательной и организационной базы призрения (открытие приказов общественного призрения); развитие системы закрытого призрения под руководством И.И. Бецкого, и зарождение общественного призрения (создание общественных благотворительных обществ таких как Вольное экономическое общество, Императорское человеколюбивое общество и т. п.).

Третий этап: реформы 1861 г.–1917 г. – период общественного призрения. В пореформенный период общественное призрение и благотворительность претерпели серьезные изменения: появились качественно новые принципы организации и деятельности обществ и учреждений призрения. Отличительными чертами благотворительной деятельности становятся децентрализация, “открытость” и общественность призрения, установка на профилактику в социальной деятельности, появление и распространение оригинальных форм и методов работы с широким контингентом населения, а также рост числа частной благотворительности. Несмотря на многочисленные недостатки системы российского благотворения (важнейшие из которых – это рассредоточение средств и усилий, отсутствие единой программы), это время стало периодом расцвета в истории отечественной социальной помощи.

Послереволюционный и советский период характеризуется развитием, в основном, системы социального обеспечения, которая сложилась в целом к концу 20-х гг. В современных условиях идет формирование модели социальной работы, отражающей особенности социальных процессов современной России и использующей опыт и традиции организации социальной деятельности в сфере призрения и социального обеспечения.

**1.3. Социальная работа с малообеспеченными слоями населения в России и за рубежом**

Сегодня в России активно развивается адресная социальная помощь, то есть система мер по оказанию помощи отдельным действительно нуждающимся лицам или группам населения для преодоления или смягчения жизненных трудностей, поддержания их социального статуса и полноценной жизнедеятельности. Конечно, можно говорить о ее недостаточности, о том, что она не позволяет людям перешагнуть черты бедности, но она, в отличие от периода 1990-2000 годов действительно предоставляется (нет задержек и т.п.), хотя во многом и обусловлена низким социально-экономическим положением в стране и угрозами безопасности граждан.

Основные виды и формы адресной социальной помощи устанавливаются на региональном уровне с учетом имущественного и социального положения и фактора нуждаемости граждан. Они включают:

- денежную помощь: единовременные пособия; пособия для оплаты транспортных услуг; оказание помощи при экстремальных ситуациях, повлекших крупные единовременные расходы (пожар, наводнение, покупка жилья и др.); помощь в оплате жилья и коммунальных услуг;

- дотация на оплату питания и лечения; льготные ссуды и кредиты;

- натуральное обеспечение: предоставление предметов первой необходимости (продуктов питания, обуви, одежды и пр.); осуществление ремонта квартир, автотранспорта; выделение лекарственных препаратов; обеспечение бесплатного питания; предоставление топлива;

- гуманитарную помощь;

- услуги и льготы: направление в реабилитационные центры, центры социально-психологической помощи, дома-интернаты; устройство в пансионаты для престарелых; организация надомного социально-бытового обслуживания на платной и бесплатной основе; прикрепление к магазинам по продаже продуктов питания и предметов первой необходимости по социально низким ценам; предоставление льгот по оплате коммунально-бытовых услуг; организация бесплатного ночного проживания бездомных граждан; обеспечение кратковременного ухода за больными и одинокими людьми; организация помощи семьям с «лежачими» больными; создание специальных аптек или отделов в аптеках для малоимущих граждан.

Также возможно предоставление других видов помощи (правовой, психологической, информационной, профориентационной и т.д.), в которых остро нуждаются клиенты системы социального обслуживания.

Адресная социальная помощь предоставляется в соответствии с установленными критериями малообеспеченности, на основе социального мониторинга. Критерии адресной социальной помощи базируются на социальных нормативах, включающих показатели уровня потребления важнейших благ и услуг, размера денежных доходов и других условий жизнедеятельности человека.

Названная форма социальной работы несомненно является одной из тех, где достижения видны в большей степени. Однако, адресная социальная помощь не может полностью заменить собой систему социальной работы. Поэтому сегодня в стране принимается значительное число законодательных актов, направленных на развитие этой работы. Рассмотрим наиболее значительные из них.

11 августа 1995 года утвержден Федеральный закон «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях». Это нормативный акт, устанавливающий основы правового регулирования благотворительной деятельности, определяющий формы ее поддержки органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Благотворительная деятельность характеризуется как добровольная деятельность граждан и юридических лиц по бескорыстной (безвозмездной или на льготных условиях) передаче гражданам имущества, в т.ч. денежных средств, бескорыстному выполнению работ, предоставлению услуг, оказание иной поддержки.

Цели благотворительной деятельности в России по сравнению с законодательствами ведущих стран мира трактуются значительно шире. Например, среди направлений благотворительной деятельности в России определены такие, как: содействие укреплению престижа и роли семьи в обществе; подготовка населения к преодолению последствий стихийных бедствий, экологических, промышленных или иных катастроф, к предотвращению несчастных случаев; оказание помощи пострадавшим от социальных, национальных, религиозных конфликтов, жертвам репрессий, беженцам и вынужденным переселенцам; содействие защите материнства, отцовства и детства, укреплению мира, дружбы и согласия между народами, предотвращению социальных, национальных и религиозных конфликтов.

Однако по сравнению с ведущими странами мира в российском Законе отсутствуют такие направления благотворительной деятельности, как защита общечеловеческих и гражданских прав, содействие развитию промышленности и коммерции, поддержка различных религиозных течений и конфессий и др.

На сегодняшний день профессия социального работника стала неотъемлемой частью общественной жизни в странах, которые мы называем «цивилизованными». Без деятельности социальных работников не обходятся ни реализация программ социального развития, ни обеспечение социальной политики государства.

Специалисты в области социальной работы широко используются в качестве экспертов при подготовке законодательства, при принятии решений органами местного самоуправления и обоснования деятельности общественных организаций. Поэтому численность представителей этой профессии достаточно велика.

К примеру, в Великобритании на сегодняшний день насчитывается около 50 тыс. социальных работников при общей численности населения немногим более 50 млн. чел. Для большинства современных исследователей социальной работы характерно понимание ее сущности в определении, близком тому, которое дает Национальная ассоциация социальных работников США: “Социальная работа — это профессиональная деятельность оказания помощи индивидам, группам или общинам, усиление или возрождение их способности к социальному функционированию и создание благоприятных общественных условии для достижения этих целей”.

Важнейшей структурой европейского социального взаимодействия является Совет Европы — консультативная межпарламентская организация, созданная в 1949 г. в целях содействия интеграционным процессам. В рамках Совета заключено около ста различных конвенций и соглашений, которые, хотя и носят рекомендательный характер, учитываются европейскими государствами при формировании социальной политики. (Этим, в частности, обусловлено принятие Указа Президента Российской Федерации “О поэтапном сокращении применения смертной казни в связи с вхождением России в Совет Европы” от 16 мая 1996 г. № 724, в котором также содержится требование приведения в соответствие российских норм с Минимальными стандартными правилами обращения с заключенными, принятыми Организацией Объединенных Наций.) Решения Совета наряду со специализированными органами ООН и другими международными организациями имеют важное значение для всего общеевропейского социального пространства. К важнейшим для нас относятся Европейская хартия о местном самоуправлении (15 мая 1985 г.) и Европейская социальная хартия (18 октября 1961 г.), в которой закреплен ряд обязательств: право на труд и справедливое вознаграждение; право работающих женщин на защиту; право детей и подростков на защиту, право на профессиональную ориентацию и профессиональное обучение, на охрану здоровья, социальное обеспечение, социальную и медицинскую помощь; право пользоваться услугами социального обеспечения; право семьи на социальную, правовую и экономическую защиту; право матерей и детей на социальную и экономическую защиту; право физически и умственно нетрудоспособных лиц на профессиональную подготовку, восстановление трудоспособности и возвращение к общественной жизни; среди прочих прав — право рабочих-иммигрантов и их семей на защиту и помощь.

В соответствии с Единым европейским актом, вступившим в силу 1 июля 1987 г., 12 государств — участников Европейского Сообщества: Великобритания, Дания, Франция, Португалия, Испания, Германия, Бельгия, Греция, Ирландия, Люксембург, Италия, Нидерланды до 31 декабря 1992 г. создали территорию без внутренних границ, на которой обеспечивается свободное перемещение товаров, лиц, услуг и капитала. Для 340 млн. граждан стран ЕС это значит, что диплом о высшем образовании признается во всех странах, любой человек соответствующей квалификации может работать по специальности в любой из 12 стран наряду с ее коренными жителями, пользоваться услугами социального обеспечения и социальной защиты, хотя именно интеграция в социальной сфере — по сравнению с финансовой и экономической — связана с наибольшими трудностями. Разный уровень оплаты труда, бюджетных отчислений на социальную сферу, существенные различия в системе социального и медицинского страхования и другие создают реальные проблемы в построении единого социального пространства.

Социальное устройство в развитых странах с рыночной экономикой призвано гарантировать минимальный набор услуг в соответствии с прожиточным минимумом, создать равенство “стартовых” возможностей со стороны бюджетных средств, большинство же граждан через систему социального и медицинского страхования сами создают необходимый фонд для социального обеспечения. Через прогрессивное налогообложение реализуется принцип социальной солидарности, когда здоровые поддерживают больных, молодые — пожилых и происходит частичное перераспределение доходов в пользу безработных и других категорий малоимущих.

Наиболее острой социальной проблемой является безработица — в странах Западной Европы она составляет 10,5% активной рабочей силы. От безработицы особенно страдает молодежь. Отсутствие перспектив порождает у молодых людей массовые акции насилия и проявления вандализма, дальнейшее распространение получают подростковая преступность, проституция, наркомания и алкоголизм. Социальным бедствием становится СПИД. В этих условиях основное внимание в социальной политике и социальной работе уделяется созданию новых рабочих мест, организации разумного проведения свободного времени юношей и девушек. Появляются и новые методы социальной работы — мобильная социальная работа и стритверк (социальная работа на улице). Данные методы возникли в США, а затем распространились в Австрии, Германии, Франции и других странах Европы.

В США государственная поддержка осуществляется только на уровне программ для самых беднейших слоев населения, поэтому здесь в большей степени развиты благотворительные начала на уровне неправительственных структур. Налоговые льготы способствуют активному привлечению бизнеса для реализации социальных программ и проведения социальной работы.

В ФРГ практически вся социальная сфера регламентируется законом. Здесь действует свод социального законодательства — Социальный кодекс, объединяющий всю совокупность социальных законов — от социальной защиты молодежи до социальной помощи пожилым людям и нетрудоспособным. Федеральное законодательство определяет своеобразную “рамочную” конструкцию, в то время как конкретное наполнение осуществляется на уровне земель.

Разработчики федеральных законов о социальной помощи исходили из того, что в своей жизни человек должен полагаться, прежде всего, на собственные силы. Если это по какой-либо причине не представляется возможным, то граждане ФРГ, а также иммигранты, переселенцы и лица, не имеющие гражданства, могут воспользоваться правом на получение социальной помощи. При этом в основе оказания социальной помощи лежит принцип субсидиарности, включающий среди прочих следующие аспекты: — получатель социальной помощи в процессе его реинтеграции в общество обязан сам проявлять активность; — рычаги социальной помощи включаются лишь тогда, когда исчерпаны иные возможности оказания помощи нуждающимся в ней в сфере законодательной, договорной или нравственной.

Государственное управление во Франции гораздо более децентрализовано, чем во многих странах Европы, и местные власти пользуются большей самостоятельностью. Законы о децентрализации от 2 марта 1982 г., 7 января 1983 г. и, в особенности, закон от 22 июля 1983 г. предусматривают разделение ответственности между центральной властью, регионами, департаментами и муниципалитетами (коммунами). Муниципалитет обладает значительными политическими, экономическими, социальными и культурными полномочиями, контролируя создание новых фирм, социальных, учебных и культурных учреждений. Он также ведает сбором местных налогов. Государство осуществляет только остаточные функции в социальной помощи: берет под свою опеку лиц, ставших инвалидами, размещает лиц, требующих ухода, в специальные центры и приюты, занимается их социальной адаптацией и оказывает помощь людям, лишенным жилища, путем выплаты пособий.

Швеция примечательна тем, что эта страна достигла одного из самых высоких уровней жизни в мире. Социальная политика направлена на уменьшение разницы в заработках, активную борьбу с безработицей с помощью таких мер, как субсидии для найма рабочей силы и специальные программы создания рабочих мест, переквалификация, усиление мобильности рабочей силы. Неотъемлемой частью “шведской модели” является мощная система социального обеспечения населения; бесплатное образование, высокий уровень здравоохранения и пенсий, разнообразная помощь инвалидам и существенные материальные пособия семьям, имеющим детей. Значительна роль профсоюзов, которые объединяют до 80% трудящихся, а в отдельных отраслях — до 95% (6, стр. 149-162).

Изучение опыта социальной работы за рубежом предполагает типологию стран по сложившимся системам социальной работы, в частности, по роли государства в решении проблем социальной защиты населения. Именно по этому признаку ныне различают американскую (с преобладанием негосударственных форм помощи и поддержки социально слабых слоев) и европейскую системы (с преобладанием в последней государственных форм помощи и поддержки населения).

**Глава 2. Социальная поддержка малообеспеченного населения**

**2.1. 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.

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 и 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.

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

В советский период, в связи со слабой теоретической проработкой социальной защиты как социального института, термин «социальное обеспечение» использовался в широком смысле для определения всей совокупности социально-экономических отношений в стране, касающихся вопросов социальной защиты, и в этом смысле он определял весь институт социальной защиты, получивший название «право социального обеспечения». Одновременно, термин «социальное обеспечение» в узком смысле использовался для определения системы отношений в области социальной защиты, связанных с предоставлением отдельных видов обеспечения за счет средств государственного бюджета.

В стране, вставшей на путь развития рыночной экономики, термин «социальное обеспечение», отражающий специфику организации социальной защиты в централизованно планируемой системе хозяйства, не может использоваться для определения ни всей совокупности социально-экономических отношений в сфере социальной зашиты, ни ее административных структур с новыми функциями.

Поэтому термин «социальное обеспечение» был в значительной степени вытеснен из практической сферы новым термином «социальная защита».

Термин «социальная защита» в наибольшей степени соответствует сущности данного социального института, хотя термин «социальное обеспечение» продолжает существовать как «право социального обеспечения».

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.

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.

Финансирование выплат по социальному страхованию осуществляется за счет страховых взносов работающих граждан и их работодателей, выплачиваемых, как правило, в равных долях. В финансировании систем социального страхования иногда также участвует государство.

В странах с рыночной экономикой также активно используется такая организационно-правовая форма социальной защиты, как социальная помощь.

Она носит адресный характер и предоставляется лицам после проверки их нуждаемости, если они не имеют других источников существования.

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.

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.

**2.2. Государственная система социальной помощи**

Государственная система социальной помощи посвящена проблемам, имеющим основополагающее значение для формирования научного представления о социальной помощи.

Российская модель социального государства отличается от существующих в зарубежных странах по многим параметрам из-за огромной разницы в условиях формирования социальной государственности. В стране пока нет стабильной экономики, необходимой для успешного осуществления широкомасштабной социальной политики. Поэтому в современных условиях идею социального государства можно рассматривать лишь как программную установку для перспективного развития. Она служит ориентиром для практической деятельности правительства, которому в последние годы удалось приостановить негативные тенденции в экономике.

Возрождение России возможно только путем построения социального государства, опирающегося на право, в котором торжествуют идеи равенства и справедливости. Оно должно синтезировать в себе лучшие результаты международного опыта, но опираться на высшие достижения российской культуры и традиций.

Как подчеркивает М.В. Баглай, социальное государство «должно бороться не против богатства, а против нищеты».

В соответствии со ст.7 Конституции РФ главной целью экономической политики социального государства является повышение благосостояния населения. Поэтому производство должно создавать источники для инвестиций в социальную сферу, которая, в свою очередь, будет стимулировать расширение хозяйственной деятельности. А показателем баланса между экономической и социальной деятельностью государства станет повышение всех видов социальных выплат до уровня, обеспечивающего всем членам общества достойную жизнь.

По мнению О.П. Беребиной, «институт «достойная жизнь» представляет собой совокупность норм, гарантирующих материальную обеспеченность на уровне стандартов современного развитого общества, доступ к ценностям культуры…права личной и семейной безопасности как для тех, кто трудится, так и для тех, кто не может трудиться».

Достижение указанной цели социально-экономической политики невозможно при отсутствии развитой системы социальной защиты населения, одним из важнейших элементов которой является государственная социальная помощь.

Чтобы определить место государственной социальной помощи в системе социального обеспечения, необходимо обратиться к теории социального риска. Как известно, в реальной жизни социальный риск имеет многообразные видовые проявления. Видовые социальные риски служат базой для построения государственной системы социального обеспечения, создания финансовых механизмов и организационных структур для реализации каждым права на социальное обеспечение на условиях, установленных законом.

В ст.3 Федерального Закона от 16.07.1999 г. «Об основах обязательного социального страхования» содержится первое легитимное определение «социального страхового риска», а в ст.7 указаны его виды. Но если законодатель закрепляет понятие «социальный страховой риск», то можно сделать предположение о существовании «нестрахового» социального риска. Очевидно, что перечисленные в ст.7 Федерального Закона от 16.07.1999 г. риски угрожают не только лицам, подлежащим обязательному социальному страхованию, т.е. работающим по трудовому договору или самостоятельно обеспечивающим себя работой.

Им подвержены также военнослужащие, служащие органов внутренних дел, органов службы безопасности, налоговой полиции и другие категории служащих. Они получают пенсии, пособия и медицинские услуги за счет средств федерального бюджета, а не из внебюджетных фондов социального страхования. Исходя из этого, автор присоединяется к мнению Е.Е. Мачульской о том, что при определении названных рисков в качестве «страховых» акцент сделан на финансовом механизме защиты от них, который не является единственно возможным. Во всех экономически развитых странах мира источниками финансирования выплат и услуг при наступлении социальных рисков служат не только страховые взносы, но и государственная казна. Поэтому представляется сомнительной целесообразность разделения социальных рисков на страховые и нестраховые.

Единственным видом «нестрахового» социального риска, мероприятия по защите от которого всегда покрываются за счет бюджетных средств, является социальный риск бедности. Именно он выступает объектом защиты для государственной системы социальной помощи. В настоящее время она складывается в законодательно оформленное и внутренне организованное системное образование в рамках более сложной многоуровневой системы социального обеспечения.

Изучение социальной помощи будет неполным без ее анализа как формы осуществления малоимущими лицами конституционного права на социальное обеспечение. Право на социальную помощь органически связано с правом на жизнь и правом на социальное обеспечение, но занимает вполне самостоятельное место среди социально-экономических прав человека. Данный вывод основан на содержании Международного Пакта об экономических, социальных и культурных правах 1966 г., Пересмотренной Европейской социальной хартии 1996 г. и других международно-правовых актов. Так, в ст.11 Пакта провозглашается право каждого на достаточный уровень жизни для него и его семьи, включающий достаточное питание, одежду и жилище, и на непрерывное улучшение условий жизни.

Пересмотренная Европейская социальная хартия 1996 г. является одним из немногих международных договоров, в котором проводится четкое разграничение между правом на социальное обеспечение (ст.12) и правом на социальную помощь (ст.13). Кроме того, ст.30 Хартии закрепляет право на защиту от нищеты и социального отторжения.

Конституция РФ не упоминает о праве человека на социальную помощь. Поэтому в научной литературе она пока исследуется только в рамках права на социальное обеспечение. Но в перспективе влияние международных актов на российскую правовую систему, а также развитие внутреннего законодательства неизбежно приведет к признанию права на социальную помощь в качестве самостоятельного социально-экономического права человека.

Чтобы жить, человек должен удовлетворять физиологические, социальные и духовные потребности хотя бы в минимальном объеме. А для этого необходимо иметь средства существования. Социальное государство гарантирует их предоставление путем признания за каждым членом общества права на социальную помощь вне зависимости от каких-либо дополнительных условий. Исходя из этого, можно предложить следующее определение. Право на социальную помощь – это признанная международным сообществом и гарантированная государством возможность человека иметь средства существования в объеме установленного прожиточного минимума независимо от занятия какой-либо профессиональной деятельностью и участия в финансировании выплат и услуг.

Федеральным Законом от 17.07.1999 г. «О государственной социальной помощи» заложена правовая база для завершения формирования государственной системы социальной помощи. Как уже отмечалось, она создается в целях защиты населения от социального риска бедности и имеет все признаки самостоятельной организационно-правовой формы социального обеспечения. Во-первых, она распространяется на особые субъекты – малоимущие семьи и малоимущих одиноко проживающих граждан. Во-вторых, источниками финансирования служат бюджеты различных уровней. В-третьих, предоставляются особые виды выплат и услуг. В-четвертых, социальная помощь назначается решением органа социальной защиты населения по месту жительства или регистрации малоимущего лица, как правило, после проверки нуждаемости.

Государственная система социальной помощи – это совокупность способов материальной защиты населения от социального риска бедности путем предоставления социальных выплат или услуг за счет средств бюджетов различных уровней.

2.3. Адресное предоставление социальной помощи

В число видов социальной помощи, в первую очередь, попадают те денежные выплаты, которые предоставляются лицам и семьям, чьи доходы не достигают величины прожиточного минимума по не зависящим от них причинам. Их назначение производится адресно, т.е после проверки органами социальной защиты уровня доходов с учетом имущества обратившегося (другими словами, после проверки нуждаемости), согласно Постановлению Правительства РФ от 22.02.2000 г. № 152 «О порядке учета доходов и расчета среднедушевого дохода малоимущих семей и малоимущих одиноко проживающих граждан для предоставления им государственной социальной помощи».

Одна из важнейших задач реформы социальной защиты в России - замещение масштабного субсидирования поставщиков услуг адресной помощью бедным.

*Рассмотрим основные этапы развития социальной защиты в переходный период, уделяя особое внимание вопросам адресности.*

Потребность в переходе к адресной помощи особенно остро проявилась в жилищном секторе, который необходимо было перевести на рыночные рельсы. Начавшаяся в 1992 г. перестройка системы финансирования оплаты жилья и коммунальных услуг предусматривала повышение платы за жилье и коммунальные услуги в муниципальном секторе, который представляет собой большую часть жилого фонда страны, особенно в городах. Чтобы защитить интересы малообеспеченных семей, чей доход недостаточен для оплаты жилья, были введены специальные жилищные субсидии. Они стали первой общероссийской программой адресной социальной помощи, реализация которой на местном уровне началась в 1994 г. К июлю 1995 г. 90 % населения страны проживали в регионах ее действия.

В отличие от методики оценки доходов косвенными методами, которые применяются в некоторых других странах с экономикой переходного периода, в частности, от системы "Парос" в Армении, право на участие в программе жилищных субсидий определяется на основе исчисления текущих денежных доходов. Не предусмотрен какой-либо категориальный "фильтр", ограничивающий круг получателей субсидии определенными группами населения. Не учитывается имущественный потенциал семьи. При определении права на участие в программе не оценивается предполагаемый уровень потребления на базе социально-демографических характеристик семьи или наличия собственности. Если доля доходов семьи, которая идет на содержание жилья (в случаях пилотных городов - от 10 до 18%), ниже, чем установленный норматив оплаты социальной нормы жилья, то семья имеет право на получение жилищной субсидии. Субсидия начисляется по формуле "компенсация разницы" между суммой оплаты социальной нормы жилья и нормативов потребления коммунальных услуг и долей семейного дохода, которая в нормативном порядке предусмотрена для оплаты жилья и вышеупомянутых услуг, что позволяет выплачивать наибольшую сумму пособия самым бедным.

Начиная с внедрения первой адресной программы жилищных субсидий были предприняты следующие основные шаги:

в 1995 г. принят Закон "Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации", который установил основные принципы предоставления социальной помощи;

в 1997 г. законодательно установлена методика исчисления прожиточного минимума, который считается границей бедности при определении права на социальную помощь;

в 1997 г. субъекты Российской Федерации и органы местного самоуправления получили возможность ввести адресный принцип обеспечения детей первого-второго года жизни специальными продуктами детского питания;

в 1999 г. Закон "О государственной социальной помощи" определил условия предоставления адресной социальной помощи.

Наконец, изменения от 21 июля 1998 г. и от 17 июля 1999 г., внесенные в Федеральный закон "О государственных пособиях гражданам, имеющим детей", позволили ввести адресный принцип назначения крупнейшей программы социальной помощи - ежемесячных детских пособий. Как и многие страны, Россия долгое время предоставляла различные пособия гражданам с несовершеннолетними детьми. Унаследованная от СССР система, в рамках которой предоставлялось 13 пособий, отличалась "крайней сложностью и логической непоследовательностью". Оценка нуждаемости при этом не проводилась, начислением пособий занимались предприятия и в некоторых случаях органы социального обеспечения.

С тех пор произошли существенные изменения. Система была упрощена, административная ответственность за начисление пособий передана органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления. Хотя не все виды пособий гражданам, имеющим детей, переведены в адресную форму, важнейшее из них, а именно ежемесячное пособие, предоставляется семьям с доходом ниже прожиточного минимума. Несмотря на введение процедуры оценки нуждаемости, сохранился фиксированный размер пособий, они не зависят от относительной разницы в доходах семей (как программа жилищных субсидий). Размер детских пособий учитывает только категорию получателя и место проживания, в частности, предусмотрено повышенное пособие на детей одиноких матерей и на детей, родители которых уклоняются от уплаты алиментов, на детей военнослужащих, проходящих воинскую службу по призыву, а также гражданам, проживающим в местах с высоким уровнем стоимости жизни.

*Рассмотрим виды адресной социальной помощи малоимущим семьям и гражданам в городе Глазове.*

В соответствии с Порядком предоставления адресной социальной помощи малообеспеченным гражданам и семьям в городе Глазове, который утвержден решением Глазовской городской Думы от 27.04.2004 г. № 287, адресная социальная помощь может быть оказана в виде:

* Оплата различных социальных услуг:
  + Пребывание ребенка в детском дошкольном учреждении;
  + Молочные смеси ребенку в возрасте до 2-х лет;
  + Изготовление фотографий для оформления паспорта;
  + Услуги, связанные с выдачей паспорта;
  + Медицинский осмотр при поступлении на работу;
  + Скидка на оплату услуг бани;
  + Услуги санпропускника по профилактике педикулеза;
  + Обеды в столовой ЗАО «Спектр»;
  + Подписка на газеты «Красное знамя» и «Мой город».
* Денежные социальные пособия;
* Льготы на оплату ЖКУ и проезд;
* Субсидии на оплату ЖКУ;
* Натуральной помощи продуктами;
* Натуральной помощи промтоварами.Социальная помощь гражданам может также быть оказана в виде социальных услуг с частичной оплатой или бесплатно (порядок оплаты регулируется Постановлением Правительства Удмуртской Республики от 11.04.2005 г. № 54):
* Регулярное социальное обслуживание на дому;
* Разовые (срочные) социальные услуги;
* Заезд в отделение дневного пребывания или в социально-оздоровительное отделение ЦСО;
* Временное проживание в ЦСО;
* Трудовой лагерь для подростков или детская группа дневного в центре «Семья»;
* Временное проживание ребенка в социальном приюте;
* Временное проживание в кризисном отделении «Юнона»;
* Социальные услуги педагогического, психологического, юридического характера.

Также предоставляются льготы на оплату жилищно-коммунальных услуг.

С помощью льгот реализуются совершенно разные социально-политические цели. Хотя часть из них призвана помочь социально уязвимым группам населения, множество адресатов категориальных льгот - судей, работников милиции и таможенных органов - нельзя считать бедными. Даже когда льготы касаются социально уязвимых групп, эффективность целевого назначения ограничена, так как эти группы, выделенные по демографическому принципу, неоднородны по своему материальному положению и могут включать небедных граждан. С другой стороны, множество малоимущих сегодня не относятся к какой-либо традиционной социально уязвимой категории. В результате, по разным данным, только от 19 до 25 % общей суммы социальных льгот и выплат приходится на долю беднейших слоев населения.

В связи с ростом бедности и экономического неравенства в 1990-х гг. органы местного самоуправления повсеместно начали развивать собственные программы социальной помощи, дополняющие федеральное социальное законодательство, ответственность за реализацию которого также в значительной степени перешла на местный уровень. Анализ ситуации в различных городах показывает, что местные программы во многом отражают общенациональные тенденции, включая льготы различным социально-демографическим группам наряду с помощью в денежной и натуральной форме, которая предоставляется на основе оценки нуждаемости.

Тем не менее, в отличие от федерального законодательства местные социальные программы больше склонны использовать метод "двойного фильтра" для определения права на получение помощи, так что получатели пособий должны принадлежать к определенной группе и иметь доход ниже установленного порога нуждаемости. Особенно это характерно для денежных пособий и помощи в натуральной форме. Право на их получение редко предоставляется всему населению и ограничено определенными социально уязвимыми группами. Например, в Новгороде денежные пособия на основе оценки дохода предоставляются восьми категориям, включая семьи с пятью и более детьми, семьи инвалидов с детьми, неработающих одиноких пенсионеров и беременных женщин.

Порог нуждаемости для определения права на участие в местных программах часто устанавливается на уровне прожиточного минимума или ниже его. Помощь в большинстве случаев не направлена на то, чтобы поднять доход получателя до прожиточного минимума и не дифференцируется в зависимости от материального положения семьи. К тому же многие виды пособий предоставляются ежеквартально или один раз в год. Тем не менее на местном уровне применяются различные инновации, например, оценка имущества при определении права на получение помощи. В отличие от помощи в денежной и натуральной форме местные льготы в обследованных городах расширяют или дополняют льготы, предусмотренные федеральным законодательством. Так, на федеральном уровне действуют льготы по оплате услуг детских образовательных учреждений для многодетных семей. Многие органы местного самоуправления расширили круг получателей этой льготы, включив детей одиноких матерей или детей из малообеспеченных семей.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления могут предлагать дополнительные виды социального обслуживания. Опыт различных городов показывает, что в качестве дополнительных услуг выступают, прежде всего, социально-бытовые услуги личного характера (бесплатный или льготный пошив одежды, ремонт обуви, химчистка, парикмахерская, ремонт бытовой техники и т.п.).

Многие услуги, предлагаемые муниципальными учреждениями, в частности консультативная помощь, осуществляются по принципу самоотбора клиентов, тогда как обслуживание на дому и социально-бытовые услуги - на основе оценки нуждаемости. В некоторых случаях плата за услуги дифференцирована, беднейшие не платят ничего, остальные - соответственно своим доходам.

Обзор бюджетных расходов в различных городах показывает, что затраты на комплекс социальной сферы весьма существенны - в среднем 84% от всего бюджета, примерно 4000 руб. в год на душу населения. В основном это расходы на субсидирование жилья, здравоохранения, среднего образования и т.п. Собственно расходы на социальную поддержку населения выделить довольно сложно. Из-за многообразия льгот и пособий, предусмотренных федеральным законодательством, городские администрации испытывают сложности в учете и систематизации расходов по их обеспечению. Имеющиеся данные свидетельствуют о том, что в расходах на социальную защиту преобладают затраты на категориальные льготы, детские пособия, жилищные субсидии и местные пособия, предоставляемые на основе оценки нуждаемости. Однако все органы местного самоуправления отметили, что недостаток адекватной компенсации расходов местных бюджетов на обеспечение льгот, предусмотренных федеральным законодательством, препятствует развитию местных социальных программ.

Хотя порядок предоставления местных льгот зачастую повторяет федеральное законодательство, т.е. льготы носят категориальный характер и начисляются без оценки нуждаемости, большая часть денежной и натуральной помощи на местном уровне предоставляется с учетом дохода семьи. Как и в случае с федеральными льготами, издержки на категориальные льготы выше, чем расходы на адресную помощь.

Органы местного самоуправления обладают более значительным опытом в предоставлении адресной помощи, чем это можно предположить, исходя из анализа системы социальной защиты на общенациональном уровне. Администрации обследованных территорий продемонстрировали гораздо большую заинтересованность в повышении адресной помощи, чем органы государственной власти на федеральном уровне. Еще до перевода детских пособий в адресную форму все они использовали оценку нуждаемости для предоставления денежной помощи. Отмечается интерес к совершенствованию методики оценки нуждаемости, в том числе к использованию оценки имущества, процедурам проверки доходов. С другой стороны, многие работники органов социальной защиты были склонны определять право на участие в программе помощи на основе принадлежности клиента к традиционной социально уязвимой категории.

**Глава 3. Социальная работа по преодолению бедности**

**3.1. Бедность в России**

Экономические и политические реформы 1990-х гг. затронули все слои общества и привнесли кардинальные изменения в систему формирования доходов и потребления российских семей. Начало экономических реформ было связано с масштабным ростом цен, обесценением и потерей сбережений, возникновением безработицы в открытой и скрытой формах. Широкое распространение получили задолженности по выплате заработной платы, пенсий, пособий по безработице и детских пособий. Огромная потенциальная безработица, которая могла бы охватить треть населения в трудоспособном возрасте, была замещена сравнительно умеренной официальной безработицей в сочетании с падением реального уровня заработной платы. Поэтому падение реальных доходов населения и рост их дифференциации - две основные тенденции в изменении уровня жизни в России. Эти тенденции развиваются на фоне сокращения благ и услуг, в прошлом предоставлявшихся бесплатно или почти бесплатно. Это относится к здравоохранению, образованию, жилищно-коммунальному хозяйству и общественному транспорту.

Несмотря на экономические успехи и стабильное повышение реальных денежных доходов населения, масштабы бедности остаются высокими, что негативно отражается как на развитии конкретного человека, конкретной семьи, так и общества в целом. Бедность ведет к ухудшению качественных характеристик населения, росту социально-экономического неравенства, является тормозом успешного общественного развития и экономического развития, может быть причиной социальных катаклизмов.

Несмотря на то, что бедность является общемировым явлением и свойственна любой экономической системе, уровень бедности в России значительно превосходит уровень бедности промышленных развитых стран. Это не может не вызывать серьезной обеспокоенности российских государственных и общественных институтов по поводу “социального самочувствия” и уровня материального благополучия своих сограждан. Бедность является одной из основных проблем российского государства, от преодоления которой будет зависеть снижение социальной напряженности в России. Президент Российской Федерации В.В. Путин в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 26 мая 2004 г. определил задачу преодоления бедности как стратегическую на ближайшее десятилетие наряду с удвоением производства валового внутреннего продукта в стране.

Количественные оценки различных страт населения сильно различаются у чиновников и социологов. Так, согласно последним данным Росстата, в России за чертой бедности живет 14% населения. Однако эксперты скептически оценивают эту цифру и отмечают, что в действительности эта цифра составляет не менее 30%. Согласно последним данным Росстата, соотношение валовых доходов 10% самых бедных к 10% сверхбогатых достиг в 2007 году показателя 16,8%. Расслоение населения достигло чрезвычайно высокого уровня и продолжает увеличиваться, и в ближайшие годы этот тренд вряд ли изменится.

В России сегодня нельзя эффективно решить проблему бедности вне совершенствования политики оплаты труда. Признавая безусловную необходимость разработки программ адресной социальной помощи населению, следует сказать, что они в современных условиях в значительной мере являются борьбой не с причиной, а со следствием – высоким уровнем бедности значительной части трудоспособного населения. Это обуславливает необходимость:

- детального исследования тех механизмов оплаты труда, которые «способствуют» возникновению бедности и риска для трудоспособного населения попасть в категорию бедных;

- создания условий для экономически активной части населения достаточно зарабатывать и тем самым содержать себя и свою семью.

Официальный показатель уровня бедности в России - это доля населения с доходами ниже прожиточного минимума. Данные Госкомстата России по бедности представлены в таблице 1.

Таблица 1. Численность населения РФ с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | 1992 | 1995 | 1997 | 1998 | 2000 | 2001 | 2002 | 2005 | 2007 |
| В млн. человек | 49,7 | 36,3 | 30,3 | 34,0 | 41,9 | 39,4 | 34,6 | 29,6 | 25,5 |
| В % от общей численности населения | 33,5 | 24,7 | 20,7 | 23,3 | 28,9 | 27,3 | 24,2 | 20,6 | 17,8 |

Исследование социально-демографических особенностей опровергает расхожие суждения о том, кто является бедным в России. Несмотря на распространенное мнение о повышенном риске бедности для пенсионеров, по данным бюджетной статистики, наблюдается обратная связь между степенью распространения бедности и возрастом. Самый высокий уровень бедности наблюдается у младших трудоспособных возрастов, он практически в два раза выше, чем у лиц пенсионного возраста. В наибольшей степени подвержены бедности полные семьи с 3 и более детьми и неполные семьи. Очевиден также факт наличия тесной связи между бедностью и числом иждивенцев.

Несмотря на то, что в целом для пенсионеров риск бедности не является критическим, для одиноко проживающих пенсионеров в возрасте старше 65 лет существует повышенная вероятность попадания в число бедных. Особенно ярко это проявляется в крупных городах, где межсемейная солидарность несколько ослаблена. Однако в условиях переходного периода сформировался значительный слой "новых бедных" - домохозяйств с низким уровнем дохода, которые не принадлежат ни к какой традиционной социально уязвимой категории, в частности, работающие бедные с низким уровнем заработной платы.

Различия в масштабах распространения бедности в городе и на селе очень значительны. В целом жители городов в меньшей степени подвержены бедности. Несмотря на то, что переход от доходного измерителя материальных возможностей домохозяйств к располагаемым ресурсам несколько сглаживает имеющиеся различия, более высокая степень концентрации бедных продолжает сохраняться в сельской местности. При этом в городе выше вероятность мобильности, т.е. перехода из состояния бедности в состояние небедности, и ниже вероятность длительной, застойной бедности.

Уровень дифференциации в городе выше, чем на селе. В то же время уровень жизни дифференцирован и внутри городских поселений, в зависимости от типа городов. Лучше всего обстоят дела в крупнейших городах (с населением более 1 млн. человек). В малых городах уровень дифференциации ниже, однако, бедность имеет не только значительные масштабы распространения, но и характеризуется самыми низкими параметрами текущего потребления наиболее насущных материальных благ, прежде всего, продуктов питания. В отличие от крупных региональных центров жители малых городов имеют крайне ограниченные возможности найти не только приработок, но и основное рабочее место, обеспеченное реальной, выплачиваемой зарплатой. В то же время они не имеют достаточно больших приусадебных хозяйств, которые могли бы обеспечивать их семьи продуктами питания, а многие живут достаточно далеко от своих земельных участков.

Разрешение такой острой социальной проблемы как бедность является одним из направлений деятельности государ­ства и связано с поддержкой на уровне хотя бы прожиточного минимума тех, кто не смог обеспечить себе лучшую жизнь, а также сокращением (экономическими средства­ми) числа лиц, живущих за чертой бедности. В противном случае рост численности бедняков чреват социальными взрывами и нестабильностью в жизни общества. Сокраще­ние численности бедняков – одна из основных задач социальной политики государства в странах рыночной экономики.

Важным направлением в социальной политике при решении вопросов защиты личных доходов является поддержка беднейших слоев населения. Решающее значение в социальной защите этих слоев населения имеет развитая система денежных и натуральных пособий. Такая система существует во всех странах с рыночной экономикой и служит важным социальным амортизатором, смягчающим многие негативные последствия ее развития.

**3.2. Борьба с бедностью**

Как известно, Президент России В.В. Путин в Послании Федеральному Собранию в 2004 году выдвинул в числе важнейших задач преодоление бедности, которая является уже хронической для многих миллионов людей во всей России.

Бедность - многоаспектное социальное явление. Действительно, люди не могут быть ограничены только удовлетворением своих потребностей в питании, одежде и жилье. Они должны иметь доступ к базовым услугам здравоохранения, образования и культуры, участию в общественной жизни. Поэтому меры по преодолению бедности должны носить комплексный характер и быть направлены на развитие человеческого потенциала.

Безусловно, стратегия снижения бедности включает в себя экономический рост. А, кроме того - формирование эффективного рынка труда и высокой цены рабочей силы, регулирование демографических и миграционных процессов, повышение качества образования и укрепление здоровья населения, развитие системы социальной защиты уязвимых слоев, учет особенностей бедности в городской и сельской местностях, гендерных и экологических аспектов этой деятельности.

Приоритетной целью государственной политики должно стать улучшение состояния здоровья населения, увеличение продолжительности жизни, снижение предотвратимой, особенно преждевременной смертности населения. Увеличение государственных расходов на здравоохранение до 5-6 процентов национального ВВП будет соответствовать уровню развитых стран.

Обеспечение доступа населения к качественному образованию всех уровней и степеней может стать основой выравнивания экономических возможностей людей. Гарантом достижения этой задачи является расширение охвата детей постоянными дошкольными организациями, снижение доли детей в возрасте от 15 до 17 лет, которые не имеют среднего общего образования и нигде не учатся. Важно развивать сеть школ и пришкольных интернатов для детей, особенно в сельской местности. Известно, что не все нынче могут получить образование, поэтому необходимо облегчить получение бюджетного финансирования для выходцев из бедных семей, детей-сирот и детей с ослабленным здоровьем. Кроме того, надо развивать систему образовательных субсидий и кредитов - новое дело для нашей страны.

Государство будет создавать условия для эффективной занятости населения. Потому что невозможность найти работу, на которую рассчитывают люди, невозможность трудоустроиться по месту жительства, случайные заработки у заметной части населения и являются основными причинами бедности. Одно из направлений решения этой проблемы - на основе среднесрочного и долгосрочного прогнозов развития экономики готовить кадры квалифицированных работников в сети профессиональных школ и лицеев. Следует повышать также мотивацию работодателей в расширении обучения работников непосредственно на рабочих местах, в финансировании учреждений начального и среднего профессионального образования.

Сейчас существует диспропорция в структуре высшего и среднего профессионального образования: специалистов с высшим образованием порой в избытке, а кадров среднего звена, рабочих - дефицит. Необходимо устранить такую диспропорцию.

Одной из причин бедности является также низкая оплата труда, особенно в сельском и лесном хозяйстве, в секторах образования, здравоохранения, социальных услуг населению, культуре.

Преодоление более высокой бедности в селах и малых городах связывается с восстановлением здесь утраченных социальных и экономических позиций, с улучшением условий жизни сельского населения. Государственная поддержка развития сельской местности должна быть направлена на повышение финансовой устойчивости сельскохозяйственных товаропроизводителей. Более активной должна быть государственная политика в увеличении занятости в малом и среднем бизнесе на селе и в малых городах. Здесь необходимо использовать кредитование населения. Актуальной является разработка целевых программ развития семейной экономики на селе. В перспективе это приведет к изменению образа жизни на селе. Повысятся доходы, занятость людей.

Необходима выработка государственной семейной политики, которая бы способствовала более полной реализации экономического потенциала семьи и развитию, говоря научным языком, репродуктивных функций, что в равной мере зависит от здоровья, экономических возможностей и желания супругов.

В этой связи немаловажным явится укрепление и развитие системы учреждений социального обслуживания, особенно для семьи и детей, центров планирования семьи и репродукции, а также социальных служб для молодежи, расширение рынка и повышение качества предоставляемых социальных услуг.

Вместе с тем надо прекращать социальное иждивенчество, культивировать у людей новую психологию, которая предполагает в первую очередь использовать возможности для самостоятельного преодоления тяжелых жизненных ситуаций. Это позволит сократить численность получателей адресной социальной помощи и направить ее тем, кто действительно не в состоянии обеспечить себя сам.

Вообще, на мой взгляд, роль личности в преодолении бедности играет очень большую роль. Каждый, прежде всего, должен захотеть побороть свою бедность, а государство, власти на местах должны помочь в этом, создав целостную систему различных мер, позволяющих людям работать с полной отдачей сил, жить достойно, быть счастливыми.

Сейчас предстоит на уровне области разработать целостную программу борьбы с бедностью. Надо сказать, нам это будет сделать проще, потому что более двух десятков социальных программ в области уже действуют. Во многих сферах образования, культуры, здравоохранения мы не допустили в годы реформ разрушительных процессов, как в других регионах. Например, не закрывали без особой нужды сельских школ и клубов. Сохранили во многом профессиональное образование. А самое главное - у нас есть рост в экономике. Это прочная база для выполнения намеченных программ и преодоления бедности.

**3.3. Роль социальных работников в преодолении бедности**

Социальный работник – это очень серьезная технология, без которой современное общество не может обойтись в силу очень многих причин, в силу сложившейся структуры в нашем обществе, в силу тех стандартов, которые существуют и приняты во всем мире, потому что социальная политика современная не может выстраиваться без социальных работников.

К сожалению, наше государство многое потеряло в идеологии. Знаете, какой вопрос больше всего не любят старики: "Помогают ли вам дети?" В какой еще стране мира за такой кроткий срок смогли разрушить вековые семейные традиции?

Сейчас на смену приходит поколение, в котором не заложены традиции ответственности за собственных родителей. Большинство принимаемых законов и программ чаще всего направлены на латание дыр или затыкание рта определенным группам населения.

На реализацию большинства очень затратных законов уходят большие средства, создаются специальные распределяющие и контролирующие органы, но среди тех, кого они призваны защищать, нет ни удовлетворения, ни понимания.

Мне думается, что нам необходимо направлять главные усилия на идеологию и психологию личности.

Задачей социальных служб на ближайшие годы должна быть психологическая помощь. Ни одна программа или закон не будут эффективными, если человек, для которого она создана, не понимает ее целей и задач, не видит собственного вклада и ответственности.

Мы так доперестраивались, что привыкли всю ответственность возлагать на государство, забывая об ответственности личной, семенной, ответственности родителей за детей и детей за родителей.

Нужно полностью менять сам подход к оказанию помощи, делая ставку на самопомошь, помогая обратившемуся понять, почему он так живет, как это исправить с помощью семьи и себя самого. Именно социальные работники должны терпеливо и настойчиво объяснять россиянам, что мода на бедных давно прошла, что лень и бедность очень близкие подруги.

Зачастую штат социальной защиты принято формировать по выплаченным средствам или оказанным услугам, а нам бы психологов побольше, чтобы профессионально помогать тем, кто в собственных мыслях запутался. Ведь всю жизнь ждали коммунизм, а тут рыночные отношения на дворе.

От бедности никто не защищен, нагрянуть может и болезнь, и слабость.

На мой взгляд, непосредственно от сотрудников социальной службы очень многое зависит, как будет предоставляться адресная помощь на местах.

Например, такие аспекты как: смогут ли попасть в программы получатели, которые на самом деле скрывают свои доходы и не являются бедными. В то же время, не будут ли случаи, когда исключены из программы люди, которые являются на самом деле очень сильно нуждающимися. И такой немаловажный аспект, насколько будет комфортен, удобен процесс подачи заявления, сбора необходимых документов и так далее. Именно все это в очень большой степени зависит от специалистов в территориальных отделах соцзащиты.

Известная проблема наших адресных программ это ошибки включения, то есть то, что попадают не бедные в число получателей. Что этому способствует? Во-первых, то, что нет объективных рычагов для проверки доходов заявителей. К тому же еще и у самих специалистов на местах нет мотивации серьезно проверять доходы. Как известно, результативность их труда никак не сказывается на оплате их труда.

Одна из практик, которую бы хотелось отметить, что специалисты, не побуждают часто людей посмотреть заявление, посмотреть, какие доходы там перечислены и вспомнить, рассказать о каком-то своем доходе, кроме стандартных: пенсия, заработная плата.

Если степень нуждаемости пытаются определить с помощью материально-бытового обследования, то также нет, как известно, четких критериев, кого относить к бедным, а кого считать не бедным при обследовании домохозяйства получателя.

Также момент, который очень настораживает, что часто у специалистов, которые занимаются адресными программами, детскими пособиями, жилищными субсидиями, каким-то местными программами, нет четко понимания, что же такое адресность, зачем она нужна.

Часто возникают ситуации, когда люди говорят: нет, мы считаем, что детское пособие должно быть назначено всем детям, не учитывая прожиточный минимум.

В свою очередь, необходимо отметить несколько практик, которые способствуют снижению ошибок включения. Во-первых, то, что сейчас с переходом на региональный уровень детского пособия в некоторых регионах вводится практика ежегодной перерегистрации получателей. И также то, что специалисты на местах часто используют неформальные способы, субъективные достаточно способы разговора по душам, так сказать, с получателями, чтобы выявить реальный доход.

Не попадают у нас в число получателей бедные, к сожалению, это еще бывает. Этому способствует, во-первых, разобщенность социальных программ. Во-вторых, то, что часто отказы на местах не регистрируются. На этапе консультаций у нас многих отговаривают собирать справки, подавать документы. И потом та информация никак не анализируется, кому же мы отказали.

Еще хотелось бы отметить, что часть работников соцзащиты до сих пор не выходит из-под влияния категориальной парадигмы, им психологически легче назначить помощь конкретным категориям, а не просто нуждающемуся человеку, который не подпадает под категории, которые общеизвестны.

Еще один момент очень важный, что сельским жителям очень часто далеко, неудобно, дорого приезжать, собирать документы, чтобы потом подать в социальную защиту. Это очень важная проблема, и исключает действительно очень много нуждающихся людей.

Из положительных практик здесь можно отметить то, что часто сотрудники соцзащиты стремятся информировать людей об изменениях в правилах программ и о принятии новых местных или региональных программ через различные каналы: и СМИ, и с помощью выездов на места, и объявлений в различных местах, в том числе в автобусах, в школах, в поликлиниках и так далее.

Хорошая практика, как мне кажется, это то, что во многих местах при отказе в получении пособия или субсидии, людям рекомендуется обратиться через какое-то время повторно, если у них что-то изменится, доход изменится или прожиточный минимум в регионе поменяется и так далее.

Также используется прямой выход на потенциальных получателей, то не всегда пассивно специалисты ждут, когда к ним обратятся, а и сами звонят, передают информацию, выходят, приезжают на работу и так далее.

Еще момент, на котором хочется остановиться, это издержки получателей. На это действительно непосредственно специалисты на местах очень сильно влияют: будут ли сокращены или, наоборот, увеличены издержки тех, кто захочет собрать документы и подать их на получение адресной помощи.

Среди плохих практик хочется отметить, во-первых, ситуации бывают, когда вводятся дополнительные документы, которые не прописаны в законах. Например, в одном из регионов обходной лист для того, чтобы получить жилищные субсидии. То есть человеку надо специально приехать в соцзащиту, взять этот лист, а потом с ним уже ходить по организациям.

Так же еще такой момент, что, в основном, сами получатели должны собирать все справки во всех организациях. Опять-таки это проблем того, что не налажены связи отделов соцзащиты с другими организациями, такими как Пенсионный фонд, налоговая инспекция, служба занятости и так далее.

Такой момент, что бывает, что каждый год заводится в программе или даже каждые полгода новое личное дело. Это очень сильно повышает издержки как получателя, так и специалистов по времени, но для получателя это просто очень неприятно, когда надо заново приносить все, все документы.

Нужно помогать сокращать издержки получателей. Когда социальные службы на местах организуют какие-то мероприятия, у них должны быть сельские инспектора, специалисты – соцработники, которые работают на местах в сельских поселениях. Они могут собрать документы и отвезти их централизованно в соцзащиту. Тогда будет налажен обмен данными с другими организациями, и людям не надо самим собирать данные, когда расчет производится прямо при человеке, ему не надо потом приезжать и получать бумажку, где написано, сколько он получает субсидию, а сразу выдается ему результат. И такая практика, что отменяются приемные часы и люди могут в любое время приехать и подать документы.

Необходимо на территории области реализовать такие инициативы, как конкурс социально-культурных проектов. Формируется грантовый фонд из средств социально-ответственного бизнеса и немного из средств бюджета, принимаются проекты, в том числе от общественных организаций, и на конкурсной основе отбираются лучшие.

На сегодняшний день наше общество не совсем готово к решению вопросов бедности. И многие граждане ориентированы именно на эту пассивную позицию, когда они получают от государства помощь. И здесь, наверное, в первую очередь заслуга средств массовой информации. Достаточно завышенные стандарты демонстрируются, и люди не мотивированы к тому, чтобы искать работу для того, чтобы шевелиться. Наверное, менталитет такой у нашего населения. И здесь, конечно же, наши совместные службы должны определенную психологическую помощь таким категориям населения оказывать.

В какой-то степени, я так считаю, конечно, социальные работники не смогут преодолеть на сегодня сами уровень бедности. Приходят в отделение срочного социального обслуживания клиенты, которые имеют размер пенсии меньше прожиточного минимума. Но вот то, что сегодня у них появилась возможность в этом центре получить знания, очень интересные, очень необходимые в компьютерной области, или, допустим, им читают лекции кандидаты медицинских наук, они могут получить консультацию бесплатно в этом центре, или, допустим, с ними проводит занятие юрист и они получают информацию по различным юридическим вопросам, я полагаю, что в какой-то степени, вот таким путем социальные работники способствуют уменьшению тех отрицательных воздействий, которые несет бедность.

Все-таки в рамках темы, о которой мы говорим, мне бы хотелось продолжить ту тему, которая касалась адресности оказания помощи, и, как показывает опыт социальных служб, опыт работы фонда по профилактике социального сиротства, в том числе в семьях, находящихся за чертой бедности, очень большой проблемой для них является и то, что для них недоступны очень многие услуги: медицинские, образовательные услуги. В силу разных причин, не обязательно материальных. То есть, во-первых, они действительно не знают о своих правах, возможностях, льготах зачастую. Во-вторых, они не имеют доступа к этой информации. Зачастую с трудом выходят откуда-то, из своего социума, в большой мир, в социум, не имея тех документов, которые необходимы для оформления тех или иных льгот, пособий, необходимых для записи ребенка в школу, например. И не всегда способны справиться сами вот с этими формальными процедурами по сбору документов.

И именно вот эта сторона вопроса, как мне кажется, определяет ту специфику работы социальных работников с семьями этой категории, которые необходимы для их успешной адаптации в социуме. И с этой точки зрения, социальный работник должен совмещать в себе несколько ролей, работая с этой группой. С одной стороны, он выступает как посредник, то есть как тот, кто ведет переговоры. Как посредник, как тот, кто договаривается о возможности получения тех или иных услуг или льгот с официальными структурами. И как тот, кто, с другой стороны, определяет ресурсы и возможности семьи и мотивирует семью на участие в этих встречах, потому что это отдельная и большая проблема.

С другой стороны, он выступает как тутор, или сопровождающий, то есть тот, кто реально отслеживает, как происходит продвижение семьи по всем этим учреждениям, как происходит взаимодействие, осуществляет где-то контроль и поддержку. Это может выражаться в том, что надо буквально ходить с этим человеком за руку по разным структурам.

Кроме того, он выступает как доверенное лицо семьи, потому что он вхож в семью, он знает реальную ситуацию внутри семьи, знает о ее проблемах, с одной стороны, о ее ресурсах, с другой стороны.

И он же выступает защитником интересов этой группы семей в обществе именно потому, что он знает ситуацию этих семей изнутри.

И для обеспечения этих категорий семей реальной помощью, необходимо развитие, с одной стороны, позиции социального работника по отношению к этим семьям. А с другой стороны, освоением новых знаний и навыков. И когда мы говорим о позиции, мы подразумеваем под этим именно то, что социальный работник должен взять на себя функцию посредника между семьями и различными организациями и тем самым выработать иной подход, иное отношение, иной стиль общения с этими семьями, то есть общаться с ними не с точки зрения учителя или судьи, того, кто знает все, или того, кто может сказать, как правильно и как неправильно, а с позиций партнера или посредника. И, естественно, ему требуются дополнительные профессиональные умения, знания по юридическим вопросам, вопросам социальной защиты, навыки установления контакта с семьей, мотивация членов семьи на изменения и навыки безоценочного общения.

На самом деле, недостаточно, естественно, изменить только функцию социального работника и его подход к этой работе. Необходимо также изменить форму и условия оказания этих услуг для именно этой группы населения, то есть, во-первых, упростить и видоизменить процедуры, то, о чем много говорилось, про службу "одного окна", про особенности сбора документов.

Во-вторых, эти услуги должны быть максимально приближены к этой группе, поскольку перемещение по городу, между населенными пунктами для семей, находящихся за чертой бедности, затруднено как отсутствием документов, так и финансовыми возможностями, зачастую внешним видом.

Точно так же, об изменении стиля общения с этой группой социального работника, необходимо, чтобы и сотрудники остальных служб, которые взаимодействуют с ними, также изменили свое поведение и не относились к ним свысока, что вызывает, естественно, агрессию и нежелание повторных обращений у этой группы.

И как дополнительная мотивация на то, чтобы семьи, находящиеся за чертой бедности, обращались за какими-то услугами, в том числе медицинскими, образовательными, очень хорошо работает та ситуация, когда материальное поощрение, материальная помощь совмещается с оказанием каким-либо услуг, то есть они приходят за материальной помощью, они знают, что когда они в следующий раз сюда придут, они ее опять получат, ради этого они приходят и делают что-то еще, что-то меняют в своей жизни.

**Заключение**

Современное понимание основ социального развития исходит из того, что социальная политика государства должна быть направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. В связи с этим важным является охрана труда и здоровья людей, установление гарантированного минимального размера оплаты труда, обеспечение государственной поддержки семьи, материнства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развитие социальных служб, установление государственных пенсий, пособий и иных гарантий социальной защиты (среди которых особо выделяется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца и др.).

Социальная работа – универсальный социальный институт: ее носители оказывают помощь всем индивидам независимо от социального статуса, национальности, религии, расы, пола, возраста и иных обстоятельств.

Единственный критерий в этом вопросе – потребность в помощи и невозможность своими силами справиться с жизненным затруднением.

Вместе с тем, и сейчас бедные и беднейшие не являются приоритетными группами для оказания социальной помощи. Учитывая различие категорий бедности и причин бедности (не зависящие от человека жизненные обстоятельства, среда, физиологические причины, или, напротив, апатия, лень, элементарное нежелание менять уклад жизни), приоритетным направлением социальной политики должна стать адресная помощь на местах, более точное определение адресатов помощи. Лишь 10% выделяемых материальных ресурсов предназначены для «адресной помощи», остальное - поддержка категорий и учреждений. А все социальные службы открещиваются от «недостойных бедных» («опустившихся», экономически пассивных, алкоголиков), не желая каким-либо образом влиять на ситуацию. А на реформирование системы оказания адресной помощи уйдет на меньше десяти лет.

Количественные оценки различных страт населения сильно различаются у чиновников и социологов. Так, согласно последним данным Росстата, в России за чертой бедности живет 14% населения. Однако эксперты скептически оценивают эту цифру и отмечают, что в действительности эта цифра составляет не менее 30%. Согласно последним данным Росстата, соотношение валовых доходов 10% самых бедных к 10% сверхбогатых достиг в 2007 году показателя 16,8%. Расслоение населения достигло чрезвычайно высокого уровня и продолжает увеличиваться, и в ближайшие годы этот тренд вряд ли изменится.

Чтобы жить, человек должен удовлетворять физиологические, социальные и духовные потребности хотя бы в минимальном объеме. А для этого необходимо иметь средства существования. Социальное государство гарантирует их предоставление путем признания за каждым членом общества права на социальную помощь вне зависимости от каких-либо дополнительных условий. Исходя из этого, можно предложить следующее определение. Право на социальную помощь – это признанная международным сообществом и гарантированная государством возможность человека иметь средства существования в объеме установленного прожиточного минимума независимо от занятия какой-либо профессиональной деятельностью и участия в финансировании выплат и услуг.

Федеральным Законом от 17.07.1999 г. «О государственной социальной помощи» заложена правовая база для завершения формирования государственной системы социальной помощи. Как уже отмечалось, она создается в целях защиты населения от социального риска бедности и имеет все признаки самостоятельной организационно-правовой формы социального обеспечения. Во-первых, она распространяется на особые субъекты – малоимущие семьи и малоимущих одиноко проживающих граждан. Во-вторых, источниками финансирования служат бюджеты различных уровней. В-третьих, предоставляются особые виды выплат и услуг. В-четвертых, социальная помощь назначается решением органа социальной защиты населения по месту жительства или регистрации малоимущего лица, как правило, после проверки нуждаемости.

Очень большой проблемой для малоимущих семей является то, что для них недоступны очень многие услуги: медицинские, образовательные услуги. В силу разных причин, не обязательно материальных. То есть, во-первых, они действительно не знают о своих правах, возможностях, льготах зачастую. Во-вторых, они не имеют доступа к этой информации. Зачастую с трудом выходят откуда-то, из своего социума, в большой мир, в социум, не имея тех документов, которые необходимы для оформления тех или иных льгот, пособий, необходимых для записи ребенка в школу, например. И не всегда способны справиться сами вот с этими формальными процедурами по сбору документов.

И именно вот эта сторона вопроса, как мне кажется, определяет ту специфику работы социальных работников с семьями этой категории, которые необходимы для их успешной адаптации в социуме. И с этой точки зрения, социальный работник должен совмещать в себе несколько ролей, работая с этой группой. С одной стороны, он выступает как посредник, то есть как тот, кто ведет переговоры. Как посредник, как тот, кто договаривается о возможности получения тех или иных услуг или льгот с официальными структурами. И как тот, кто, с другой стороны, определяет ресурсы и возможности семьи и мотивирует семью на участие в этих встречах, потому что это отдельная и большая проблема.

С другой стороны, он выступает как тутор, или сопровождающий, то есть тот, кто реально отслеживает, как происходит продвижение семьи по всем этим учреждениям, как происходит взаимодействие, осуществляет где-то контроль и поддержку. Это может выражаться в том, что надо буквально ходить с этим человеком за руку по разным структурам.

Кроме того, он выступает как доверенное лицо семьи, потому что он вхож в семью, он знает реальную ситуацию внутри семьи, знает о ее проблемах, с одной стороны, о ее ресурсах, с другой стороны.

И он же выступает защитником интересов этой группы семей в обществе именно потому, что он знает ситуацию этих семей изнутри.

И для обеспечения этих категорий семей реальной помощью, необходимо развитие, с одной стороны, позиции социального работника по отношению к этим семьям. А с другой стороны, освоением новых знаний и навыков. И когда мы говорим о позиции, мы подразумеваем под этим именно то, что социальный работник должен взять на себя функцию посредника между семьями и различными организациями и тем самым выработать иной подход, иное отношение, иной стиль общения с этими семьями, то есть общаться с ними не с точки зрения учителя или судьи, того, кто знает все, или того, кто может сказать, как правильно и как неправильно, а с позиций партнера или посредника. И, естественно, ему требуются дополнительные профессиональные умения, знания по юридическим вопросам, вопросам социальной защиты, навыки установления контакта с семьей, мотивация членов семьи на изменения и навыки безоценочного общения.

На самом деле, недостаточно, естественно, изменить только функцию социального работника и его подход к этой работе. Необходимо также изменить форму и условия оказания этих услуг для именно этой группы населения, то есть, во-первых, упростить и видоизменить процедуры, то, о чем много говорилось, про службу "одного окна", про особенности сбора документов.

Во-вторых, эти услуги должны быть максимально приближены к этой группе, поскольку перемещение по городу, между населенными пунктами для семей, находящихся за чертой бедности, затруднено как отсутствием документов, так и финансовыми возможностями, зачастую внешним видом.

Точно так же, об изменении стиля общения с этой группой социального работника, необходимо, чтобы и сотрудники остальных служб, которые взаимодействуют с ними, также изменили свое поведение и не относились к ним свысока, что вызывает, естественно, агрессию и нежелание повторных обращений у этой группы.

И как дополнительная мотивация на то, чтобы семьи, находящиеся за чертой бедности, обращались за какими-то услугами, в том числе медицинскими, образовательными, очень хорошо работает та ситуация, когда материальное поощрение, материальная помощь совмещается с оказанием каким-либо услуг, то есть они приходят за материальной помощью, они знают, что когда они в следующий раз сюда придут, они ее опять получат, ради этого они приходят и делают что-то еще, что-то меняют в своей жизни.

**Список используемой литературы**

1. Федеральный Закон от 16.07.1999 г. «Об основах обязательного социального страхования».

2. Федеральный Закон от 17.07.1999 № 178-Федеральный Закон «О государственной социальной помощи».

3. Федеральный Закон от 10.12.1995 № 195-ФЗ «Об основах социального обслуживания населения Российской Федерации».

4. Федеральный Закон от 11.08.1995 № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях».

3. Уровень жизни населения России // Госкомстат России: Статистический сб. М., 2007..

4. Актуальные проблемы состояния и перспективы социальной работы в России: Исследовательский центр качественной подготовки специалистов. М., 2006 - 76с.

5. Денисов Н. Расходы и доходы населения России // Экономика и жизни 2001 .№ 6. С. 3.

6. Дурасанова Т.П. Введение в специальность «социальная работа». Учебное пособие. Балашов, 2000.

7. Кайгородова Л.А., Фадеев Ю.В., Дуброва О.А. Теория социальной работы. Учебное пособие для студентов заочного отделения факультета социальной работы. – Новочеркасск, 2000.

8. Карелова Г.А. Социальная защита: вчера, сегодня и завтра. //Человек и труд.-2002.-№6.-С.24-28.

9. Клемантович И. Культура профессионального мышления специалиста социальной работы // Воспитание школьников. М., 2005. №10. С. 16-17.

10. Курбатов В.И. Социальная работа. Серия «Учебники, учебные пособия» - Ростов-на-Дону: Феникс, 2000.с.256.

11. Лавриненко Л.Я. Благотворительная деятельность в сфере образования дореволюционной России: исторические и культурно-просветительские аспекты / Л.Я. Лавриненко // Образование и общество.- 2004.- №1.- с. 86-98.

12. Лепихов М.И. Право и социальная защита населения (социальное право) - М: ИНФРА-М, 2000.с. 128.

13. Павлюнок П.Д. Основы социальной работы: Учебник. М.: ИНФРА-М, 2003. 368с.

14. Панов A.M., Холостова Е.И. Российская энциклопедия социальной работы: В 2 т. – М., 2006.

15. Ромм М.В., Е.В. Андриенко, Л.А. Осьмук, И.А. Скалабан. Теория социальной работы: Учеб. пособие. – Новосибирск: Изд-во НГТУ, 2002. Ч. II. – 112 с.

16. Савинов А.Н. Организация работы органов социального обеспечения: Учебник - М: ИНФРА-М, 2003.с.256.

17. Сулейманова Г.В. Право социального обеспечения. Учебное пособие для ВУЗов. - Ростов-на-Дону: «Феникс», 2003.с.318.

18. Трубин В.В. Стратегия реформирования системы социальной защиты населения в Российской Федерации. М., 2004.

19. Фирсов М.В., Студенова Е.Г. Теория социальной работы. – М.: ВЛАДОС, 2005.

20. Шарин В. Социальное обслуживание; проблемы, пути развития // Социальное обеспечение. - 2003. - №1.с. 18-21

21. Шарин В. Принципы современной системы социальной защиты // Социальное обеспечение. - 2003. - №2.с. 12-16.