

---

## РЕАЛИЗАЦИЯ КОМПЛЕКСНОЙ СИСТЕМЫ МЕР СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ И СОЦИАЛЬНЫХ УСЛУГ В ИТАЛИИ

Е.О. Хомченко

Российская академия народного хозяйства и государственной службы  
при Президенте РФ  
*просп. Вернадского, 82, Москва, Россия, 119571*

Правовое обеспечение социальной защиты в России не реализуется в полной мере. Актуальным вопросом является выработка предложений о совершенствовании российского законодательства в данной сфере. Статья посвящена уже сформировавшейся процедуре социальной защиты на примере итальянского опыта.

**Ключевые слова:** социальная защита, социальные услуги, комплексная система социальных мер, социальная политика, система финансирования, национальный план, национальный фонд, бюджет, органы власти.

Действующее законодательство Италии гарантирует отдельным категориям граждан и их семьям обеспечение комплексной системой мер социальной защиты и социальными услугами, предусматривает проведение универсальной политики по поддержке лиц в затруднительном положении путем предоставления эффективных и высококачественных услуг, способствующих улучшению качества жизни, обеспечению равных возможностей, недопущению дискриминации и ущемления гражданских прав, предотвращению, устранению и сведению к минимуму социального отчуждения, в соответствии со ст. 2, 3 и 38 Конституции Италии [4].

Так, термин «помощь и социальные услуги», определяющий абсолютно все виды социальной деятельности, закреплён в ст. 128 Законодательного декрета Италии от 31 марта 1998 г. № 112 [1].

Планирование и организация комплексной системы мер социальной защиты и социальных услуг возлагается, прежде всего, на местные органы власти регионами и государством в соответствии с законодательным декретом от 31 марта 1998 г. № 112 и Законом Италии № 328 от 8 ноября 2000 г. «По реализации комплексной системы мер социальной защиты и социальных услуг» [5] в соответствии с принципами subsidiarity, сотрудничества, эффективности, результативности, экономической эффективности, единообразия, финансирования, обязательности и единообразия власти, нормативной и организационной независимости местных органов власти.

Местные органы власти регионов и государства в рамках своих полномочий содействуют воссозданию социально полезной роли некоммерческих орга-

низаций в обществе посредством взаимного сотрудничества, социального выдвигения ассоциаций и организаций, фондов и учреждений патронажа, общественных организаций, государственных органов, признанных религиозных конфессий путем заключения договоров, соглашений или договоренностей с государством в области планирования и управления интегрированной системой мер и социальных услуг.

Граждане стран, не входящих в Европейский Союз, и их семьи, а также иностранцы, категория которых определена в ст. 41 сводного текста законодательного декрета Италии от 25 июля 1998 г. № 286 [2], имеют право на получение льгот и социальных услуг, разработанных специально для граждан Италии в соответствии с международными соглашениями, в порядке и в пределах, определенных региональными законами. Для беженцев, иностранцев и лиц без гражданства гарантированы меры по оказанию первой помощи, упомянутые в пп. «ч» п. 1 ст. 129 Законодательного декрета 31 марта 1998 г. № 112.

Интегрированная система мер социальной защиты и социальных услуг является универсальной. Малообеспеченные семьи или недееспособные граждане вправе обратиться за помощью, они имеют приоритетный доступ на получение определенных услуг и льгот, предоставляемых интегрированной системой мер социальной защиты и социальных услуг.

Кроме того, законодательно закреплены основные средства и принципы планирования мероприятий.

Так, для осуществления социальных услуг был разработан комплексный метод в планировании таких мероприятий и ресурсов по внедряемым проектам, проверке результатов с точки зрения качества и эффективности.

Местные органы власти регионов и государства в целом в пределах своей компетенции осуществляют планирование мероприятий и разрабатывают средства комплексной системы мер социальной защиты и социальных услуг в соответствии со следующими принципами:

а) координации и интеграции с точки зрения медицинского вмешательства, а также образования и проведения политики, активной подготовке специально обученного персонала;

б) координации и сотрудничества между различными уровнями власти, между властью и гражданами, принимая участие в реализации сети социальных услуг, взаимодействуя с наиболее представительными организациями и профсоюзами на национальном уровне и местными органами здравоохранения, обеспечивая производительность с высокой степенью интеграции социальной и медицинской помощи, включенной в основные уровни Национальной службы здравоохранения.

Определена и система финансирования социальной политики в Италии.

При внедрении комплексной системы мер социальной защиты и социальных услуг применяется система сплит-финансирования (дробного финансирования).

Расходы на осуществление мероприятий и социальных услуг для человека и общества в целом компенсируются из бюджета муниципалитетов.

Регионы, в соответствии со своей компетенцией, распределяют согласно ст. 132 Законодательного декрета Италии от 31 марта 1998 г. № 112 средства, выделяемые государством на цели, в отдельные отрасли в виде оказания вспомогательного софинансирования для проведения мероприятий и социальных услуг.

Размер расходов, понесенных муниципалитетами и регионами, зависит от планов и ресурсов, выделенных для Национального фонда социальной политики, упомянутой в п. 44 ст. 59 Закона 27 декабря 1997 г. № 449 [6].

Для реализации принципа субсидиарности, местные органы власти, регионов и государства, в рамках имеющихся ресурсов, призваны содействовать обеспечению мер по поддержке и повышению квалификации участников «Третьего сектора», что является на сегодняшний день общепризнанным в мировой практике обозначением некоммерческих, благотворительных инициатив, для облегчения доступа к кредитам и фондам ЕС.

Государственные органы содействуют обеспечению мер по прозрачности и упрощению ряда административных процедур, таких как применение формы переговоров или решений, которые позволят заинтересованным сторонам в Третьем секторе наиболее полно претворить свои проекты в жизнь, используя метод анализа и тестирования, с учетом качества и характеристики оказываемых услуг и квалификации персонала.

Регионы, в свою очередь, на основании акта руководства и при поддержке правительства принимают основополагающие принципы, которые регулируют отношения между местной властью и третьим сектором, уделяя особое внимание оказанию специальных услуг. Руководство же регионов должно принять все возможные меры для того, чтобы повысить уровень привлечения добровольцев в такие мероприятия.

Обладатели общих административных полномочий в сфере социальных мероприятий, проводимых на местном уровне, вносят существенный вклад в региональное планирование. Такие функции осуществляют муниципалитеты, осуществляя на территориальном уровне функциональное управление, распределяя расходы и регулируя отношения с общественностью.

Муниципалитеты, в дополнение к задачам, которые поставлены им в соответствии с Указом Президента Республики Италия от 24 июля 1977 г. № 616 [3], и функциям, возложенным на них в соответствии с п. 1 ст. 132 Законодательным декретом от 31 марта 1998 г. № 112, а также согласно правилам, принятым регионами, осуществляют следующие виды деятельности:

- а) планирование, проектирование, внедрение локальной системы социальных сетевых сервисов;
- б) оказание услуг, экономические показатели;
- в) утверждение, аккредитация и надзор за социальными услугами и льготами;
- г) участие в процедуре определения географических областей;
- д) определение параметров оценки условий качества жизни в целях выявления приоритетных направлений получения необходимых благ и услуг.

При проведении указанных выше задач муниципалитеты обязаны:

а) содействовать, в рамках локальной системы социальной сети, местным ресурсам за счет инновационных форм сотрудничества по разработке мероприятий, направленных на содействие самопомощи и взаимопомощи между гражданами (основная часть общественной жизни);

б) координировать программы и деятельность субъектов, действующих в пределах своей юрисдикции, в соответствии с процедурами, установленными по регионам, посредством оперативной связи между службами, которые усиливают взаимодействие общественности с местными органами здравоохранения в области регионального здравоохранения;

в) принимать необходимые меры для упрощения административных процедур и управленческого контроля по оценке эффективности и результатов деятельности, в соответствии с установленным графиком;

г) осуществлять консультирование органов власти, для того, чтобы оценить качество и эффективность услуг и внести предложения по подготовке и разработке программ;

д) предоставлять гражданам право на участие в контроле над качеством оказываемых услуг, в порядке, установленном муниципальным уставом.

Что касается провинций, их вклад в разработке комплексной системы мер социальной защиты и социальных услуг немаловажен. В данном случае роль провинций определяют регионы в целях:

а) сбора сведений и данных о потребностях и ресурсах, которые предоставляются муниципалитетами и другими учреждениями провинции, дабы внести свой вклад в разработку информационной системы социальных услуг;

б) предложения помощи в содействии углубленного анализа, сосредоточенного на наиболее важных социальных явлениях провинции, тем самым оказывая по просьбе муниципалитетов и местных властей всю необходимую поддержку для координации такого мероприятия;

в) содействия в сотрудничестве с муниципалитетами, образовательных инициатив;

г) определения и осуществления планов в конкретной социальной области.

В свою очередь, в регионах выполняются функции планирования, координации и руководства социальными мероприятиями, а также проверка их реализации на местном уровне, регулируется интеграция конкретных мероприятий с особым упором на здравоохранение и социальные услуги.

В целях обеспечения постоянной адаптации к потребностям местных общин и регионов запланированы социальные мероприятия, такие как поощрения, в рамках соответствующей сферы компетенции, пути сотрудничества и взаимодействие с местными органами власти, в том числе с комитетами. Указанные мероприятия осуществляются в соответствии с позицией вышестоящих органов власти.

Регионы, в соответствии с положениями Законодательного декрета от 31 марта 1998 г. № 112, в частности, должны осуществлять следующие функции:

а) определить методы и инструменты для совместного управления локальной системой социальных услуг (через формы сотрудничества с местными и территориальными органами власти);

б) создать комплексную политику в области социального обеспечения, окружающей среды, здравоохранения, образования, трудоустройства и реинтеграции в занятости, организации досуга, транспорта и связи;

в) поощрять и скоординировать техническую поддержку по созданию и управлению «социальными вмешательствами» местных органов власти;

г) содействовать внедрению инновационных услуг для координации человеческих и финансовых ресурсов на местном уровне, а также использовать опыт, накопленный на европейском уровне;

д) применять методы и средства для контроля над управлением по оценке эффективности и результативности услуг и результатов таких действий;

е) определять на основе минимальных требований, установленных государством, критерии для выдачи разрешений, аккредитации и надзора над объектами и услугами в сфере государственного управления;

ж) определять требования к качеству управления услугами и предоставлением льгот;

з) предоставлять и финансировать планы по подготовке и переподготовке персонала, участвующего в общественной деятельности;

и) определять критерии в целях установления ставок, по которым должны быть аккредитованы муниципалитеты;

к) осуществлять полномочия по замещению местных органов власти, в порядке, установленном областным законом, упомянутым в ст. 3 Законодательного декрета от 31 марта 1998 г. № 112.

Областной закон, упомянутый в ст. 132 Законодательного декрета от 31 марта 1998 г. № 112, регулирует передачу муниципалитетам или местным органам власти функций, указанных в Королевском законе № 798 от 8 мая 1927 г.

Государство может осуществлять функции, упомянутые в ст. 129 Законодательного декрета 31 марта 1998 г. № 112, а также полномочия по руководству, координации и регулированию социальной политики в следующих областях:

а) определение принципов и целей социальной политики в рамках Национального плана мероприятий и социальных услуг;

б) определение базового уровня и равномерной производительности, в том числе направленной Министерством юстиции в уголовных делах на социальные аспекты для детей и взрослых;

в) определение требований и профессиональных профилей социальных профессий, а также продолжительности обучения;

г) распределение ресурсов Национального фонда социальной политики в соответствии с требованиями действующего законодательства.

Особенностью социальной защиты населения Италии является разработка специальных проектов для людей с ограниченными возможностями.

Для достижения полной интеграции людей с ограниченными возможностями, как в контексте семейной жизни, так и социальной, а также в сфере образования или профессионально-технического образования муниципалитеты, по согласованию с местными органами здравоохранения, должны разработать специальный проект в рамках имеющихся ресурсов. Такой индивидуальный проект включает в себя помимо диагностической функциональной оценки еще и предоставление лечения и реабилитации, оплачиваемое Национальной службой здравоохранения, оказание услуг лицу, акцентируя внимание на интеграции и применяя социальные, а также экономические меры, необходимые для снижения уровня бедности, маргинализации и социальной изоляции. По специальному проекту определена и любая поддержка, необходимая для потенциальной семьи такой категории.

Указ министра социальной защиты, изданный совместно с министерствами, определяет ежегодные квоты на услуги для «зависимых» пожилых людей в целях содействия автономии и поддержки семьи по уходу на дому без ущерба для Национальной службы здравоохранения в области профилактики, лечения и реабилитации при острых и хронических заболеваниях.

Министр социальной защиты этим же указом распределяет средства на основе взвешенной численности населения, возраста и заболеваемости пожилых людей, а также с учетом социального положения регионов и автономных областей в отношении национальных показателей самодостаточности и доходов.

Интегрированная система мер социальной защиты и социальных услуг признает уникальную роль семьи в образовании и достижении социальной сплоченности. Она поддерживает семьи в критические моменты в повседневной жизни, оказывает сотрудничество и взаимопомощь.

В целях повышения качества и эффективности проводимых мероприятий специалистами в области оказания услуг привлекаются и расширяются права и возможности отдельной категории лиц и их семей.

В рамках интегрированной системы мер и социальных услуг имеют приоритет:

а) предоставление пособий по уходу и иной помощи в поддержку материнства и отцовства (помощь будет осуществляться при взаимодействии со службами здравоохранения и социальных услуг — образования детей младшего возраста);

б) образовательные и информационные услуги для поддержки родителей, в том числе путем поощрения взаимопомощи между семьями;

в) предоставление помощи и поддержки на дому, с точки зрения экономической выгоды, особенно семьям, в которых оказывается забота о людях с физическими, умственными и сенсорными отклонениями, другим нуждающимся людям, детям в приемных семьях и пожилым;

г) услуги приемной семьи, оказывающей квалифицированную помощь и обучение детей.

Для поддержания социального уровня отдельных лиц и их семей, финансовой самостоятельности одиноких родителей, семейных пар с маленькими деть-

ми, беременных женщин, нуждающихся и их семей, которые имеют серьезные проблемы и временные экономические трудности, недавно иммигрировавших семей, что представляет собой серьезную проблему социальной интеграции в рамках имеющихся ресурсов, общей альтернативой будет являться вклад в благосостояние перечисленной категории лиц путем выдачи кредитов доверия, в которых процентная ставка равна нулю. Бремя погашения процентов по кредитам накладывается на Национальный фонд социальной политики, в котором уже зарезервированы расходы по кредиту на местном уровне.

Муниципалитеты могут предоставлять налоговые льготы и тарифы для определенного типа семьи, могут также принять решение о снижении муниципального налога на имущество (ICI), а также платы за получение образовательных и социальных услуг.

Муниципалитеты могут предусматривать выдачу сертификатов на покупку социальных услуг по просьбе заявителей.

Правительство каждые три года разрабатывает Национальный план мероприятий и социальных услуг, именуемый в дальнейшем «Национальный план», учитывая финансовые ресурсы и уже ранее выделенные местными органами власти ресурсы на социальные расходы.

Национальный план принимается решением Совета Министров по предложению министра социальной защиты. Проект такого плана выносится на Объединенную Конференцию, где учитывается мнение организаций и национальных ассоциаций, которые являются наиболее репрезентативными из всех национальных объединений, работающих в области социальных услуг, наиболее представительными профсоюзами на национальном уровне и представляющих интересы пользователей. Затем план передается в палаты компетентных парламентских комитетов для утверждения.

В нем указываются:

а) характеристики и требования социальных пособий, включенных в базовый уровень;

б) приоритетные направления деятельности, где выявляются целевые проекты и планируются необходимые действия для улучшения качества жизни людей, живущих в бедности;

в) осуществление комплексной системы мер социальной защиты и социальных услуг и мер по интеграции и координации в сфере здравоохранения, образования, профессиональной подготовки и трудоустройства;

г) руководящие принципы информатизации граждан и их семей;

д) адреса для инновационных экспериментов и для поощрения координации человеческих ресурсов, экономики, финансов, как государственных, так и местных, для построения интегрированной сети услуг и социальных мероприятий;

е) показатели и параметры для проверки уровня социальной интеграции;

ж) общие критерии для регулирования конкуренции за счет социальных услуг;

з) общие критерии для определения параметров оценки социальных условий;

и) руководящие принципы и критерии для предоставления кредитов и ценных бумаг;

к) руководящие принципы для оказания помощи и социальных услуг для «зависимых» пожилых людей и для людей с ограниченными возможностями;

л) адреса для базовой подготовки и повышения кадров;

м) ежегодное финансирование национального плана на основе анализа демографической структуры, уровня доходов и занятости населения;

н) руководящие принципы для подготовки комплексной программы по защите детей, молодежи и пожилых людей, поддержке их семей, в том числе для предоставления обязательного образования людям с ограниченными возможностями и ограниченной физической и психической автономией, для интеграции иммигрантов, а также для профилактики, оздоровления и реабилитации наркоманов и алкоголиков.

Министр социальной защиты готовит ежегодный доклад парламенту о результатах, достигнутых в отношении целей, указанных в Национальном плане, акцентируя внимание на затраты и эффективность проводимых мероприятий. В докладе представлены достижения регионов по реализации установленных региональных планов. Также содержится и отчет о результатах в сфере социальных услуг с использованием финансовых средств из европейских фондов, с учетом информации и оценок, проводимых министром труда и социального развития.

Помимо Национального плана для защиты прав населения в муниципалитетах утверждаются локальные планы, в которых определяются;

а) стратегические цели и приоритеты действий, а также инструменты и средства для их реализации;

б) организационные услуги, финансовые ресурсы, структурные и профессиональные требования к качеству в соответствии с региональным положением;

в) формы сбора данных в информационной системе;

г) средства для обеспечения интеграции услуг и льгот;

д) процедуры согласования с периферическим органом государственного управления, с особым акцентом на тюремной администрации и правосудии;

е) формы консультаций с местным отделом общественного здравоохранения, компании и организации.

Местный план, как правило, принятый в рамках программы соглашения, предназначен для:

а) поощрения и создания локальных систем, стимулирующих, в частности, местные ресурсы на оказание помощи и расширение возможностей граждан;

б) квалификационных расходов, активизации ресурсов;

в) определения критериев распределения затрат для каждого муниципалитета, местных органов здравоохранения и других сторон, подписавших соглашения, а также предоставления ресурсов, связанных с достижением конкретных целей;

г) обеспечения подготовки и курсов повышения квалификации для специалистов, оказывающих услуги согласно разработанному проекту.

Для поощрения и достижения целей социальной политики государство выделяет денежные средства из Национального фонда.

Так, Министр финансов, бюджета и экономического планирования имеет право издавать указы, вносить необходимые бюджетные изменения.

В свою очередь, правительство должно регулировать методологию и единые процедуры для распределения финансовых ресурсов, объединенных в фонд, в соответствии с действующими положениями закона, на основе следующих принципов и критериев:

а) рационализации и гармонизации процедур во избежание дублирования и неэффективности в распределении ресурсов;

б) определения подробной оценки затрат для достижения постепенного выравнивания расходов на национальном уровне, предусмотренным Национальным планом;

в) включения положений для проведения мониторинга, проверки и оценки затрат, производительности и результатов деятельности, а также процедуры для вывода средств в случае отсутствия обязательств со стороны получателя в рамках указанного периода.

С начала 2002 г. общий бюджет Национального фонда социальной политики определяется Законом финансов.

Национальный фонд социальной политики составляют также суммы, полученные от взносов и пожертвований, которые могут быть размещены частными лицами, корпорациями, фондами, организациями, в том числе международными организациями Европейского Союза.

Интегрированная система мер социальной защиты и социальных услуг достигается за счет скоординированной политики и деятельности в различных областях общественной жизни.

В свою очередь, региональные законы, в соответствии с принятой организационной моделью, обеспечивают для каждой географической зоны те условия и предоставляют такие услуги, которые соответствуют различным потребностям населения городских и сельских районов.

На основании вышеизложенного представляется, что сформировавшийся итальянский опыт правового обеспечения социальной защиты вызывает особый интерес в контексте выработки предложений о совершенствовании российского законодательства в данной сфере.

## ЛИТЕРАТУРА

- [1] Decreto Legislativo del 31.03.1998 № 112 «Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali» // Gazzetta Ufficiale. — 1998. — № 92. URL: <http://www.parlamento.it/parlam/leggi/deleghe/98112dl.htm>.

- [2] Decreto Legislativo del 25.07.1998 № 286 «Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero» // *Gazzetta Ufficiale*. — 1998. — № 191. URL: <http://www.camera.it/parlam/leggi/deleghe/98286dl.htm>.
- [3] Decreto del Presidente della Repubblica del 24.07.1977 № 616 «Attuazione della, delega di cui all'art» // *Gazzetta Ufficiale*. — 1997. — № 234. URL: <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:presidente.repubblica:decreto:1977-07-24;616>.
- [4] La Costituzione della Repubblica Italiana del 22.12.1947 // *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*. — 1947. — № 298. URL: <http://www.quirinale.it/qrnw/statico/constituzione/pdf/constituzione.pdf>.
- [5] Legge del 08.11.2000 № 328 «Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali» // *Gazzetta Ufficiale*. — 2000. — № 265. URL: <http://www.camera.it/parlam/leggi/00328l.htm>.
- [6] Legge del 27.12.1997 № 449 «Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica» // *Gazzetta Ufficiale*. — 1997. — № 302. URL: <http://www.parlamento.it/parlam/leggi/97449l.htm>.

## THE IMPLEMENTATION OF A COMPREHENSIVE SYSTEM OF MEASURES AND SOCIAL SERVICES IN ITALY

**E.O. Khomchenko**

The Department of the Legal Regulation of the State and Municipal Service  
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration  
*84, Vernadskogo av., Moscow, Russia, 119606*

Legal provision of social protection is not fully realized in Russia. Actual question is the development of proposals for improvement of Russian legislation in this area. The article is devoted to process of social protection by the example of the Italian experience.

**Key words:** social protection, social services, comprehensive system of social action, social policy, financing system, national plan, national fund, budget, authority.