
СОЗДАНИЕ СИСТЕМЫ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ НА ПРИМЕРЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО РЕГИОНА ИТАЛИИ — МОЛИЗЕ

Е.О. Хомченко

Кафедра правового обеспечения государственной и муниципальной службы
Международный институт государственной службы и управления
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ
проект. Вернадского, 84, Москва, Россия, 119606

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.

В целях создания органической системы социальной защиты в соответствии с принципами subsidiarity, эффективности, ценообразования и достаточности правительство региона Молизе регулирует функции, связанные с социальными услугами в рамках Постановления от 15 марта 1997 г. № 59 «О передаче функций и задач в регионах и местных органах власти, реформы государственного управления и упрощении административных процедур» [3] и Законодательного декрета от 31 марта 1998 г. № 112 «Распределение функций и задач государства в регионах и местных органах власти» [2], ставит муниципалитетам и местным властям задачи по предоставлению услуг и социальных льгот, разработке и внедрению сети социальных услуг.

В соответствии со ст. 128 Законодательного декрета «социальные услуги» представляют собой все виды деятельности, связанные с подготовкой и предоставлением бесплатных и платных услуг, а также экономические показатели, предназначенные для устранения и преодоления жизненных ситуаций и трудностей, с которыми человек сталкивается в жизни, за исключением тех людей, которые застрахованы по системе социального обеспечения и здравоохранения, а также тех, кто имеет право на участие в отправлении правосудия.

Система социальных услуг в регионе направлена на создание сети социальной защиты, возможностей и гарантий, ориентированных на человеческое развитие и благополучие общества, для поддержки проектов по улучшению качества жизни отдельных лиц и их семей.

Особое место регион отводит частным лицам, которые проводят благотворительную деятельность в соответствии с национальным и региональным законодательством.

Получателями социальных пособий являются граждане Италии, проживающие в регионе, а также иностранцы, лица без гражданства и временно пребывающие в регионе, если они находятся в сложных жизненных условиях.

Региональным законом Молизе № 1 от 7 января 2000 г. «Реорганизация деятельности: социальное обеспечение и создание системы социальной защиты и социальных прав гражданства» [5], регулирующим социальное обеспечение и создание системы социальной защиты и социальных прав гражданства, закреплено, что система социального обеспечения предназначена для создания комплекса возможностей и гарантий, направленных на человеческое развитие и благополучие общества, для поддержки проектов по улучшению уровня и качества жизни отдельных лиц и их семей, осуществления активной гражданской позиции, что является наиболее благоприятным фактором для граждан в их среде обитания.

Упорядочение социальных услуг должно происходить в приоритетном порядке в соответствии со следующими принципами:

- универсальность прямого вмешательства населения;
- упор на социальную автономию личности и общества;
- содействие и поддержка основных социальных сетей, в первую очередь в семье;
- использование ресурсов, способствующих социальности и солидарности самоуправления граждан и их объединений.

Вышеназванный закон регулирует деятельность региона в области распределения социальных функций, делая акцент на определение необходимого вида деятельности, а также географии района по оказанию таких услуг:

- административные функции, связанные с обеспечением социальными услугами за счет средств города;
- функции, связанные с организацией и оказанием услуг, делегированными городом в соответствии с Указом Президента 24 июля 1977 № 616 [1];
- любые другие социальные функции, делегированные муниципалитету законом государства или региона;
- функции по улучшению благосостояния людей, проживающих на территории провинции.

На основании положений закона от 15 марта 1997 г. № 59 по координации социальных, экологических и земельных ресурсов, для того, чтобы улучшить качество жизни граждан, необходимо скоординировать экономическую деятельность региона с деятельностью в области образования, обучения и трудоустройства с политикой городского планирования социально-экономических мероприятий региональных органов власти.

Такие социально-экономические мероприятия включают в себя, в частности: услуги по уходу на дому, помощь, экономическую поддержку, услуги по строительству жилья, полубытовые и жилищные услуги, мероприятия по поддержке и социальной защите детей, пожилых людей, инвалидов и лиц с психическими расстройствами, а также социально неблагополучного населения.

Вышеназванная деятельность осуществляется:

- через дистрибьюторскую сеть, которая объединяет уровни, предлагаемые государственными учреждениями и организациями социальной защиты;

– предоставление индивидуального проекта, который будет уравновешивать местные дотации, выплачиваемые государством в рамках интегрированной системы по уходу.

Муниципалитеты совместно либо самостоятельно имеют право на предоставление социальных пособий. Граждане, не получившие никакого ответа по предоставлению помощи, выявленные президентом Регионального совета, могут обратиться к префектуре, президенту, в суды государства либо уполномоченному по правам человека за защитой своих прав.

Обслуживание на дому построено как скоординированная система социального обеспечения образовательной, медицинской и социальной помощи, направленной на поддержку человека и на выполнение им определенных действий.

Приоритетным направлением в данном случае является оказание помощи недееспособным людям, которые живут в условиях постоянной зависимости, и их семьям, обеспечивая уход и лечение.

Важным является фактор «прямой» финансовой поддержки отдельной категории лиц и их семей в целях удовлетворения основных потребностей повседневной жизни, который включает в себя:

- непрерывные денежные взносы;
- финансовые взносы для семей, попавших в чрезвычайные ситуации;
- пособия, выделяемые на обучение.

Благодаря специальным соглашениям с FINMOLISE (финансовая система региона) или иными кредитными учреждениями запланировано досрочное погашение кредита, предусмотрены «студенческие займы» без процентов, и кроме того специальные кредиты для семей с детьми или без, испытывающие серьезные и временные финансовые трудности, либо которые хотят получить специальную помощь в целях получения жилья.

Финансирование студенческих кредитов и ряда других предоставляемых средств происходит за счет полученных доходов от региональной и национальной деятельности, направленной на профессиональную ориентацию и трудоустройство.

Муниципалитеты в целях удовлетворения жилищных потребностей государств-участников в соответствии с конкретными условиями социального бедствия и неблагополучия в зависимости от возраста, состояния здоровья, социального и экономического существования семьи

- разработали требования к техническому обслуживанию и модернизации жилья;
- присудили гранты за оказание услуг для «внутреннего использования»;
- утвердили частичное или полное погашение денежных средств за аренду жилья;
- заключили соглашения, в том числе через институты автономного социального жилья (МАПП) с частными собственниками.

В соответствии с критериями, установленными действующим законодательством Италии, может быть определен ряд учреждений, таких как муниципалитеты, горные общины, учреждения автономного социального жилья, «сме-

шанные компании», для обеспечения надлежащего содержания жилищного фонда и социальных учреждений, а также ухода на дому.

Услуги включают в себя деятельность по уходу за людьми с частичной или полной недееспособностью в течение полного рабочего дня либо посуточно.

Эти услуги, в зависимости от характеристик, пользователи могут объединять наряду с услугой по уходу на дому.

Таким образом, представляется, что данный метод ухода является «толчком» к социализации, процессу усвоения человеческим индивидом определенной системы знаний, норм и ценностей, позволяющих ему функционировать в качестве полноценного члена общества, а также к развитию человеческой культуры.

В связи с предлагаемыми услугами тип сотрудников, которые участвуют в деятельности по оказанию таких услуг, классифицируются следующим образом:

- а) детский сад;
- б) основной корпус;
- в) здания социального обеспечения;
- г) интернат;
- д) дом престарелых.

Услуги, указанные в подпунктах г) и д), а также социальные льготы, выделяемые для их оказания, имеют, прежде всего, социально-полезную направленность в сфере здравоохранения путем привлечения сотрудников, направляемых местными органами здравоохранения на основании заключенных специальных соглашений.

Кроме того, муниципалитеты принимают комплекс мер социальной защиты по поддержке детей, чьи родители были лишены родительских прав в соответствии с законодательством, ввиду непригодности семьи либо иных ситуаций, связанных с ведением аморального образа жизни и материальным неблагополучием.

Меры социальной защиты детей состоят в поиске приемной семьи для обеспечения защиты и благополучия ребенка, а также в выделении ежедневных средств для существования. Разработан и специальный проект, который смог бы обеспечить личное благополучие таких семей в сотрудничестве с психологом и медицинским персоналом в соответствии с выбором ребенка.

Муниципалитеты в рамках действующего законодательства, совместно с органами здравоохранения должны, учитывая формы помощи, упомянутые выше, проводить мероприятия по поддержке инвалидов и их семей путем объединения социальной помощи и здравоохранения.

Региональный социальный план определяет приоритетные направления действий в отношении инвалидов и области социальной интеграции, отводя особую роль:

– инклюзивному образованию, процессу развития общего образования, который подразумевает доступность образования для всех, в плане приспособления к различным нуждам всех детей, что обеспечивает доступ к образованию для детей с особыми потребностями, и профессиональной подготовке;

– трудоустройству;

– мобильности на территории, которая заключена в возможности использовать общественный транспорт.

Муниципалитеты также предпринимают все необходимые меры, направленные на обеспечение интересов инвалида, управления финансовыми ресурсами и активами.

Законодательно закреплено, что город несет ответственность по обеспечению в области социальной помощи и способствует формированию мер регионального планирования в сфере социального обеспечения и социальных услуг. Для достижения поставленных целей муниципалитеты несут ответственность за техническое и административное управление в области социального обеспечения, приобретая специфическую «организационную структуру» и квалифицированный персонал.

В отсутствие персонала, муниципалитеты обеспечивают техническое руководство в области социального обеспечения, используя различные механизмы регулирования, привлекая сотрудников социальных служб местных органов здравоохранения, других государственных органов и социальной защиты. Для этой цели могут быть предприняты меры по взаимодействию и сотрудничеству с университетами и школой подготовки кадров социальной помощи.

Регион в соответствии с руководящими принципами и общими целями программы при поддержке муниципалитетов, провинций, иных государственных учреждений, таких как университеты, а также частных лиц принимает план социального обеспечения регионального характера в течение трех лет, в том числе ежегодный план по реализации социальных мероприятий, осуществляет контроль по выполнению плана согласно поставленным целям, приоритетам, статусам услуг, качеству мероприятий, информационной системе, научно-исследовательским и экспериментальным проектам; заботится о техническом обеспечении органов управления; выдает руководящие документы по координации в целях социального единства региона.

Для требований, изложенных выше, в регионе предусмотрена организация проекта «здравоохранение и социальное обеспечение», в частности, проведение экспертизы в социальной сфере и здравоохранении по двум направлениям: «планирование мероприятий социальной помощи» и «организация и планирование социального здоровья».

Провинция же вносит свой вклад в развитие регионального плана по социальному обеспечению в течение трех лет.

В настоящее время руководство провинций передало функции по обеспечению слепых и глухих людей муниципалитетам. Провинции совместно с регионом, муниципалитетами и горными общинами содействуют оказанию технической помощи и сотрудничеству с местными органами власти, в частности, для передачи активов, обеспечивая при необходимости контроль над участвующими в такой деятельности муниципалитетами в соответствии с процедурами, установленными законодательством о занятости в государственном секторе.

Интеграция социальной медицинской помощи (страхования по медицинскому уходу) в области здравоохранения должна быть приоритетной по следующим направлениям:

- «мать и дитя» (в целях профилактики, семейного консультирования, медицинской школы, психического и физического развития детей и подростков);
- «недостатки психического и умственного здоровья» (действия по реабилитации и социальной интеграции, образованию и занятости);
- «наркозависимость, алкоголизм» (в целях физического и психического восстановления организма от зависимости, прекращение табакокурения);
- «старики» (в целях устранения причин экономических трудностей и поддержки членов семьи, если объект полностью лишен самостоятельности).

Анализируя вышеизложенное, можно сделать вывод о том, что с точки зрения производительности, эффективности и функциональности, оптимальной региональной окружающей среды наиболее благоприятной социальной средой для оказания медицинской помощи является «район».

Для осуществления комплексной медицинской и социальной защиты проводится ряд процедур:

- путем принятия рамочных соглашений между городами и местными органами здравоохранения, создания конкретных мероприятий по предоставлению услуг по уходу, определенных для каждого объекта, а также порядок выплаты пособий специалистам в зависимости от качества оказанной услуги и результатов;
- создание учреждений или совместного управления между органами местного здравоохранения и муниципалитетами, в соответствии с Законом от 8 июня 1990 г. № 142 [4] и другим национальным и региональным законодательством по корпоративным вопросам;
- по передаче муниципалитетами области социального обеспечения местным органам здравоохранения, в том числе по вопросам, связанным с персоналом, а также конкретного учета этих мероприятий по здравоохранению органом, который взял на себя ответственность по управлению социальной деятельности после приобретения финансовых активов муниципалитетов.

В соответствии с национальным законодательством выделены учреждения и организации социальной защиты, осуществляющие свою деятельность по обеспечению социальной поддержки населению:

- государственные учреждения по оказанию помощи и благотворительности;
- благотворительные организации;
- фонды;
- некоммерческие объединения и ассоциации взаимопомощи;
- добровольные организации;
- социальные кооперативы;
- «бесприбыльные» организации.

Муниципалитеты индивидуальных или групповых и горных общин для осуществления деятельности и социальных услуг могут заключать соглашения с органами, указанными выше, если это будет целесообразным, а также с частными лицами в форме конкретных договоров, соглашений и контрактов на оказание комплекса услуг.

Ключевым звеном в системе органов социальной защиты являются благотворительные учреждения и учреждения общественного благосостояния. Для

контроля и управления такими учреждениями заключаются рамочные соглашения с муниципалитетами или лицами, связанными с управлением социальными услугами и здоровьем населения.

Трехлетний план социального обеспечения является инструментом регионального планирования и управления системой услуг и социальной защиты. Регионы на основе плана определяют адреса, цели, социальные приоритеты и критерии для реализации социальных мероприятий и механизмов финансирования.

План определяет основные факторы развития и возможных рисков, ориентирован на деятельность отраслевых планов в области региональной компетенции.

Региональный план включает в себя общие принципы организации и управления социальными функциями, проектирование целей и программных действий, акцентируя внимание на эксперименты и инновации, как в бизнес-моделях, так и во внедрении новых услуг.

Трехлетний план разделен на ежегодные планы в части поставленных целей и действий, которые предполагается завершить в ближайшее время. В годовой же план, в связи с проведенными проверками, могут быть включены изменения и дополнения в трехлетний план. Кроме того, он определяет процедуры и критерии финансовой стоимости услуг.

Региональная социальная обсерватория, представляющая собой специализированное научное учреждение, создается при содействии университетов, государственных органов, учреждений и организаций социальной защиты, отвечает за сеть социальных служб, а также других научно-исследовательских учреждений, культурных и социальных учреждений. Региональные обсерватории изучают социальные явления в целях получения количественных и качественных данных о социальных проблемах в регионе.

Обсерватория предусматривает разделение социальных показателей на потребности региона с особым упором на бедность, проблемы семьи и детей, образование, социальную интеграцию инвалидов, психические расстройства людей, маргинализацию и социальное бедствие. Эти показатели используются в качестве основы для статистических данных по определению и разработке плана социального обеспечения.

Учитывая взаимосвязь между потребностями населения и деятельностью системы социальной защиты, в том числе проводя анализ затрат и выгод, обсерватория также тесно сотрудничает с муниципалитетами, населением горных районов и провинций, обеспечивая совместно с регионом деятельность по подготовке кадров.

Доступ к льготам и социальной помощи гарантируется для всех физических и юридических лиц в регионе.

Надзор и контроль деятельности и структур социального обеспечения и социальной помощи, государственных и частных организаций поручен мэру муниципалитета, в котором он осуществляет свою деятельность, при взаимодействии с ревизионной комиссией, учрежденной Региональным Советом в соответствии с принципами аудита.

Комиссия, назначенная областным советом, состоит из семи специалистов в следующих областях: «социальные услуги», «организация и управление пер-

соналом», «экономика и финансы», «эпидемиология и социальная медицина», «сестринское дело и реабилитация». Секретариат Комиссии возлагается на региональных чиновников.

Для анализа и оценки различных местных показателей, комиссия может обратиться за консультацией к руководящим органам управления и администрации, а также сотрудникам муниципалитетов и медицинских учреждений.

В случае серьезного или неоднократного нарушения мэром приостанавливает оказание услуги. Если же за реализацию услуг по оказанию помощи ответственность несут частные лица, а также «некоммерческие», мэром после консультаций с районами и областью может приостановить или отозвать лицензию. Меры по приостановлению или аннулированию разрешений на работу могут быть отнесены к экономическим санкциям.

Если же муниципалитет не в состоянии выполнить обязательства по надзору и контролю, происходит своего рода «подмена полномочий» региона.

В рамках реализации мероприятий по оказанию социальной помощи огромную роль играет финансирование.

Учитывая, что деятельность социального обеспечения является главной обязанностью муниципалитетов, региональное финансирование имеет ряд вспомогательных целей, первоначально делая акцент на то, чтобы муниципалитеты в рамках своих бюджетов производили отчисления в пользу социальных мероприятий.

Для социально-санитарных нужд региона денежные средства выделяются из фонда здравоохранения совместно с ассигнованиями, предоставленными муниципалитетами.

Региональный общественный фонд имеет следующую структуру:

– доля в размере 70% выделяемых муниципалитетами денежных средств для управления сферой социального обеспечения и помощи в области образования, для детей с «особым» развитием, пожилых людей, инвалидов с учетом маргинализации и социального неблагополучия;

– сумма, равная 20%, отводится на капитальные затраты, связанные с реструктуризацией и строительством новых жилых помещений, обеспечивая тем самым такую социальную гарантию (для достижения стандартов), как доступность жилья, а также для модернизации и реструктуризации районных отделений социальной защиты;

– сумма, равная 10%, выделяется на учебную деятельность, обучение, исследования и инновационные эксперименты.

Критериями для выделения денежных средств на каждого жителя согласно вышеназванному процентному распределению являются:

- рождаемость;
- смертность;
- индекс старения;
- количество браков;
- данные ISTAT (национального института статистики).

Для первоначального распределения фонда в результате деления показателей, упомянутых выше, определяется оценка услуг и расходы муниципалитетов.

В течение следующих двух лет при необходимости происходит изменение баланса, что позволяет продолжать текущую деятельность без ущерба для реализации новых мероприятий в недостаточно обслуживаемых районах.

Для муниципалитетов, которые обеспечивают управление социальной защитой населения, в виде бонуса добавляется 20% от общего объема финансовых средств, которые будут выделены каждому муниципалитету.

Распределение долей происходит с учетом целесообразности проектов, представленных муниципалитетами областного совета, на капитальное финансирование строительных работ выделяют не более чем 70% от общей стоимости всей работы. Для проектов, представленных муниципалитетами, показатель увеличился на 10%.

Проекты по финансированию должны быть представлены в областной совет до 30 октября каждого года.

Финансирование научных исследований и экспериментов происходит по согласованию с Региональным советом, муниципалитетами и социальной обсерваторией до 31 января каждого года.

В отсутствие трехлетнего плана социального обеспечения областной совет должен издавать директивы, циркуляры и административные акты.

Исследование показало, что особое место при реализации социальной политики Италии отводится частным лицам, которые проводят благотворительную деятельность в соответствии с национальным и региональным законодательством. Представляется, что целью частных инвестиций будет являться достижение определенного уровня социальности. Немаловажно то, что особенностью в данном случае частной благотворительной деятельности, выступающей в качестве посредника при финансировании социальной политики, будут являться инвестиционные цели, к которым относятся не получение выгоды и финансовой прибыли, а покрытие расходов на социальные нужды.

Полнота правового обеспечения в сфере ухода за недееспособными людьми показывает стремление органов власти к развитию социализации, процессу усвоения человеческим индивидом определенной системы знаний, норм и ценностей, позволяющих ему функционировать в качестве полноправного члена общества, а также к развитию человеческой культуры.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Decreto del Presidente della Repubblica del 24.07.1977 № 616 « Attuazione della, delega di cui all'art» // Gazzetta Ufficiale. — 29.08.1977. — № 234. URL: <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:presidente.repubblica:decreto:1977-07-24;616>.
- [2] Decreto Legislativo del 31.03.1998 № 112 «Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59» // Gazzetta Ufficiale. — 21.04.1998. — № 92. URL: <http://www.parlamento.it/parlam/leggi/deleghe/98112dl.htm>.
- [3] Legge del 15.03.1997 № 59 «Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa» // Gazzetta Ufficiale. — 17.03.1997. — № 63. URL: <http://www.parlamento.it/parlam/leggi/97059l.htm>.

- [4] Legge del 08.01.1990 № 142 «Ordinamento delle autonomie locali» // *Gazzetta Ufficiale*. — 12.06.1990. — № 142. URL: <http://www.comune.jesi.an.it/MV/leggi/1142-90.htm>.
- [5] Legge regionale del 07.01.2000 № 1 «Riordino delle attività socio-assistenziali e istituzione di un sistema di protezione sociale e dei diritti sociali di cittadinanza» // *Bollettino Ufficiale*. — 15.01.2000. — № 1. URL: <http://www.regione.molise.it/web/crm/lr.nsf/0/A019983157D04BB2C125692200525EA1?OpenDocument>.

THE DEVELOPMENT OF SYSTEM OF SOCIAL PROTECTION AS AN EXAMPLE OF THE ADMINISTRATIVE REGION OF ITALY — MOLISE

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, a comprehensive system of social action, social policy, the financing system, the national plan, the national fund, the budget, authority

REFERENCES

- [1] Decreto del Presidente della Repubblica del 24.07.1977 № 616 « Attuazione della, delega di cui all'art» // *Gazzetta Ufficiale*. — 29.08.1977. — № 234. URL: <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:presidente.repubblica:decreto:1977-07-24;616>.
- [2] Decreto Legislativo del 31.03.1998 № 112 «Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59» // *Gazzetta Ufficiale*. — 21.04.1998. — № 92. URL: <http://www.parlamento.it/parlam/leggi/deleghe/98112dl.htm>.
- [3] Legge del 15.03.1997 № 59 «Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa» // *Gazzetta Ufficiale*. — 17.03.1997. — № 63. URL: <http://www.parlamento.it/parlam/leggi/97059l.htm>.
- [4] Legge del 08.01.1990 № 142 «Ordinamento delle autonomie locali» // *Gazzetta Ufficiale*. — 12.06.1990. — № 142. URL: <http://www.comune.jesi.an.it/MV/leggi/1142-90.htm>.
- [5] Legge regionale del 07.01.2000 № 1 «Riordino delle attività socio-assistenziali e istituzione di un sistema di protezione sociale e dei diritti sociali di cittadinanza» // *Bollettino Ufficiale*. — 15.01.2000. — № 1. URL: <http://www.regione.molise.it/web/crm/lr.nsf/0/A019983157D04BB2C125692200525EA1?OpenDocument>.