

НАЦИОНАЛЬНАЯ СИСТЕМА СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ – КАК КОМПОНЕНТ СИСТЕМЫ ПУБЛИЧНЫХ УСЛУГ РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА

THE NATIONAL SYSTEM OF SOCIAL PROTECTION AS A COMPONENT OF THE SYSTEM OF PUBLIC SERVICES OF THE REPUBLIC OF MOLDOVA

CZU: 364:351.84(478)

[https://doi.org/10.52327/1813-8489.2022.4\(116\).12](https://doi.org/10.52327/1813-8489.2022.4(116).12)

Николай ГОТИШАН,
докторант,
Государственный Университет Молдовы

SUMMARY

The article analyzes the structural and functional features of the national system of public defense as a component of the system of public services in the Republic of Moldova. The analysis of various factors of the national and interstate environment that forms the institutional flavor and the regulatory mechanism for the functioning of the national system of social protection of the Republic of Moldova at the central level of power and the local level of public administration is presented.

Keywords: national system of social protection, national social policy, social services, social assistance, social benefits, national factors, interstate factors, structural and functional analysis.

АННОТАЦИЯ

В статье проанализированы структурно-функциональные особенности национальной системы публичной защиты – как компонента системы публичных услуг Республики Молдова. Представлен анализ различных факторов национальной и межгосударственной среды, формирующей институциональный колорит и регуляторный механизм функционирования национальной системы социальной защиты на центральном уровне власти и местном уровне публичного управления.

Ключевые слова: национальная система социальной защиты, национальная социальная политика, социальные услуги, социальная помощь, социальные выплаты, национальные факторы, межгосударственные факторы, структурно-функциональный анализ.

Социальная политика и система социальных услуг в Республике Молдова представляют собой уникальный объект исследования. Констатация о социально ориентированной экономике в 126 статье Конституции Республики Молдова, указывает на базисный ориентир модернизации системы публичных услуг через социальную систему нашей страны [1, ст. 126, п-1].

Пренебрежение значимостью инфраструктурной многоуровневой социальной системой для экономики Республики Молдова в условиях пост-пандемии, кризиса мировой энергетической системы, межрегиональной и межгосударственной политико-экономической нестабильности, может стать фатальным для развития нашей страны. Обоснованием для такого пессимистического предостережения служат два диалектически противоположных, но в тоже время, взаимозависимых тезиса.

Во-первых, именно компонентно-структурно продуманная, законодательно гармонично настроенная, институционально экономически эффективная, всесторонне научно исследованная и апробированная мировой практикой система социальных услуг-как компонент национальной системы публичных услуг, функционирующая в рамках единой государственной социальной политики, является зародышевой предпосылкой для воспроизводства потенциально активного, духовно, нравственно и патриотично выстроенного трудового ресурса, который является залогом успеха модерниза-

ции политической, экономической, духовной и культурной сфер Республики Молдова.

Во-вторых, как бы это парадоксально не казалось, конечной целью экономических преобразований в государственной системе, является воспроизводство материально-духовных благ, превосходящие современные потребности активного занятого на производстве гражданина молдавского общества, перенаправляемые, в том числе, и на потребности наиболее уязвимых материально, финансово, организационно и духовно граждан Республики Молдова. К этому обязывает Статья 47 Конституции Республики Молдова: «Граждане имеют право на социальное обеспечение в случае безработицы, болезни, инвалидности, вдовства, наступления старости или в других случаях утраты средств к существованию по не зависящим от них обстоятельствам» [1, ст. 47, п-2].

Материалы национального доклада в рамках третьей конференции ООН в области жилья и устойчивого городского развития в Республике Молдова, являются свидетельством того, что системе социальных услуг – как компоненту национальной системы публичных услуг, требуется перезагрузка. Доказательством являются следующие выдержки из доклада: «...система социальной помощи покрывают только минимальные потребности пожилых людей, но не всегда могут обеспечить достойный уровень жизни. ...Растет количество людей инвалидов или с ограниченными возможностями, фактор,

который ограничивает трудовые возможности страны. Со стороны заявителей отмечается завышенный уровень патерналистских ожиданий относительно компенсаций, пособий и других видов финансовой поддержки...» [15, стр. 13].

Дополнительные исследования в области национальной экономики Республики Молдова свидетельствуют о том, что, фактор повышенной налоговой нагрузки на гражданина, активно занятого в экономике страны, порождает множество негативных последствий. Одним из таких последствий является прогрессирующая эмиграция наиболее потенциального и активного трудового ресурса в страны с жёсткой, но экономически справедливо обоснованной налоговой системой, законодательно гарантированно обеспечивающий заработок и получение в будущем качественных социальных гарантий и публичных услуг. Высокий налоговый пресс сужает фискальный базис и провоцирует уход финансового капитала в теневой оборот и, как следствие, государство теряет финансовый потенциал модернизации экономики, в том числе и системы социальных услуг. Наблюдается снижение материальной и моральной стимуляционной активности трудоспособного населения, в особенности, когда отдельные социальные выплаты не занятым в экономике превосходят легальный минимальный заработок в стране. Низкий уровень социальной защищённости занятого на производстве активного работника, ко-

торый по стандартам и регламентам национального законодательства не относится к социально-уязвимым категориям населения, нейтрализует перспективу остаться и работать у себя на родине.

Для модернизации и перезагрузки системы социальных услуг – как важнейшего компонента национальной системы публичных услуг Республики Молдова, необходимо глубокое понимание структурно-функциональных закономерностей развития всей этой социально ориентированной структуры, соответствующей современным научным учениям о комплексных многоуровневых, поли-факторных функциональных системах [18, стр. 55].

В результате анализа научных изысканий, можно обобщить следующие направления исследований о системах социальных услуг, как фундаментальном компоненте национальной системы публичных услуг Республики Молдова. К таковым, на наш взгляд, относятся:

- исследование и закрепление базовых понятий о функциональности системы социальных услуг;
- изучение структурно-компонентных, институционально-функциональных особенностях имплементации системы социальных услуг с другими системами управления;
- исследования факторного компонента, в том числе и нормативно-правового, обеспечивающего регуляторный успех;
- исследования принципов и критериев функционирования региональных, государственных, между-

народных и глобальных систем социальных услуг.

Первичный анализ показывает, что исследованием социальных систем «...заняты учёные и специалисты различных отраслей научных знаний: социологи, политологи, философы, экономисты, медики, культурологи и т.д.» [18, стр. 54]. Социальная система как генератор социальных услуг в рамках социальной политики государства, исследователями различных наук и в разное историческое время интерпретировалось по-разному.

Согласно научной социологической концепции Г. Спенсера, социальная система представлена социальными институтами, обладающими комплексом юридических норм и являющимися субъектами, регулирующими жизнедеятельность индивидуумов [19]. Э. Гидденс в дополнение констатировал, что «социальные системы представляют собой совокупность опыта, организованного как зависимость субъекта воздействия и определенной социальной группы» [18]. Т. Парсонс к объяснению социальной системы подошёл в рамках системного подхода, согласно которого «социальные услуги представляют собой реализацию субъект-объектных отношений в определённых ситуациях» [18, стр. 54].

Понимание социальных услуг в рамках структурного анализа в форме социального обслуживания, как производных социальной системы, отражено в исследованиях Топчий Л. В., где: «социальное обслуживание выступает подсистемой социальной

политики, функционирование которой направлено на обеспечение социальной безопасности членов общества и их семей в определенной жизненной ситуации. [20]

Особо важную мысль, на наш взгляд, развили Р. Смит и Ж. Хестер [24]. По их мнению, социальная система, развиваясь в рамках национальных традиций вместе с модернизацией страны и его институтов, «...не может рассматриваться вне международного опыта...» [17, стр. 88].

По мнению нашей отечественной исследовательницы, Прока Л., социальные услуги представляют собой форму социальной помощи, поэтому чаще понятия «социальные услуги» и «социальная помощь» используются как синонимические понятия [21].

Так же, согласно утверждениям Прока Л., румынские исследователи Замфир Е. и Замфир К. считают, что социальные услуги представляют собой организационную деятельность в виде оказания социальной помощи в рамках специализированных программ по удовлетворению различных дисфункциональных потребностей людей с различными проблемами [22].

Фигурирование многообразия понятийного набора о системе социальных услуг в рамках национальных систем публичных услуг в различных странах мира связано с множественными факторами. По мнению Малофеева И. В., этому способствует: «большое разнообразие и неоднородность услуг; значительное расширение сферы услуг и возникновение новых видов услуг; дифференциация

целевой аудитории потребителей сферы услуг; особенность средств и технологий их предоставления; компетентность субъектов, их реализующих и т.д.» [18, стр. 58].

По нашему мнению, данный перечень факторов можно дополнить такими суждениями, как: наличие национальных особенностей исторического опыта и традиций становления систем социальных услуг; особенностями национальной социальной политики государства в области оказания социальных услуг; уровнем социально-экономического развития страны; особенностями организационно-политического и административного устройства страны; степенью демократизации и соблюдения прав граждан в стране; наличие интеграционных тенденций в государственной и региональной политике государства в системе публичных услуг на примере евроинтеграционной политики Республики Молдова; нахождение на различных уровнях модернизационного развития национальных систем публичных, в том числе, и социальных услуг, и др.

По мнению Замараевой З. П.: «Необходимо признать, что не во всех странах социальное обслуживание понимается одинаково, оно имеет свою философию и явно выраженные практические действия. Наблюдаются расхождения в понимании сути научного обоснования, системе ценностей, целей и функций. Различаются подходы и к формированию стандартов. В содержание понятий зачастую вкладывается разный смысл» [17, стр. 88].

Например, в Великобритании понимание социальной услуги имплементировано в понятие «социальное страхование», т.е. организация и предоставление социальных услуг субъекту на основе контрактных обязательств, при широком рыночном спектре поставщиков одних и тех же услуг. При этом, власть оказывает влияние на функционирование рынка социальных услуг посредством организации и проведения системы оценивания качества предоставляемых услуг и, как следствие, допуска или недопуска к рынку труда [27].

В США апробирована система раздельного функционирования государственных и негосударственных служб, при этом закупка социальных услуг на основе контракта у частных и добровольческих организаций, является обычной практикой. Также необходимо отметить особенность социальной системы в США, относительно наличия широких программ социальной помощи различным общинам при значительном расширении их прав [25].

Отличительной особенностью социальной системы Финляндии является полный отказ от политики государственного патернализма. [23] Предоставление социальных услуг направлено прежде всего на активизацию индивидуальных ресурсов человека, «формирования ответственного индивида за себя, и благополучие своей семьи...» [16] вовлечения его в группу интересов, в сообщество.

Об отказе от политики государственного патернализма было заяв-

лено в рамках третьей конференции ООН в области жилья и устойчивого городского развития в Республике Молдова. Было сказано: «Коэффициент старения превысил критический, 12%-й порог еще в 1988 году и составил 21,5% в 2015 году. В соответствии с демографическими прогнозами, численность пенсионеров будет возрастать ежегодно на 2-2,6% и в 2050 году достигнет 30% от общей численности населения. Социальный патернализм не может быть принят в качестве основной концепции на будущее для стареющего общества. Возникает необходимость усовершенствования государственной системы социальной помощи во взаимосвязи с повышением роли семьи и общества в поддержке пожилых людей» [15, стр. 13].

Исходя из итогов промежуточного анализа, можем констатировать, что многообразие суждений, концепций, теорий, систем социальных услуг в рамках единой системы публичных услуг в различных странах, зависит как от структурно-содержательных изменений внутри системы социальных услуг, функциональном перераспределении общих и специфических задач между компонентами социальной системы так и от внешних внесистемных процессов, закономерностей развития под влиянием различных факторов происходящих в отдельной стране и за её пределами.

Социальная система Республики Молдова, в рамках единой национальной системы публичных услуг – сложная, многоуровневая, многокомпонентная, полифункциональ-

ная, институционально многосекторная система, функционирующая под воздействием различного рода факторов. Она включает в себя: институциональные субъекты, генерирующие и оказывающие социальные услуги; объекты, которые получают и потребляют социальные услуги; компоненты социальной политики; нормативно-правовые акты, регулирующие социальную систему; бюджетно-финансовый и квалифицированно-человеческий ресурс; специфичность перманентного состояния социальной системы; национальный колорит структурных особенностей и компонентов, и др.

С целью обеспечения доступности, логичности и последовательности изложения в процессе анализа социальной системы Республики Молдова, продемонстрируем следующую мнемосхему, основанную на кругах определения объёма и содержания понятия Эйлера:



Схема Структурно-функциональные компоненты национальной системы социальной защиты Республики Молдова (от автора).

В Республике Молдова определение «система социальных услуг» представлена иной семантической синтагмой. Согласно статье 1, закона Республики Молдова № LP547/2003 от 25.12.2003 «О социальной помощи», определение «системы социальных услуг» представлено понятием «национальной системой социальной защиты», сформированной на основании принципов социальной помощи, согласно статьи 3 и функционирующей на основе политики социальной помощи, оговоренной в статье 6 этого же закона [5, ст.1, ст. 3, ст. 6].

С целью проведения анализа и обобщения принципов, на основании которых институционально структурирована и функционирует национальная система социальной защиты Республики Молдова, обратимся к некоторым научным исследованиям принципов функционирования систем социальной помощи других стран.

Например, по мнению Замараевой З. П., к основным принципам функционирования социальных систем относятся: «...качество, эффективность, результативность, адресность и комплексность» [17]. Исследования в этом направлении позволили нам обобщить наиболее общие принципы, согласно которым формируется институциональная структура и функционирует система социальных услуг. К наиболее общим принципам относятся:

адресность, позволяющая предоставлять персонализированную социальную помощь конкретному субъекту;

- *доступность*, обязывающая оказывать беспрепятственно и своевременно социальную помощь;

- *добровольность*, определяющая право обращения заявителя или его представителя (опекуна, попечителя), органа местного публичного управления, общественного объединения или некоммерческой организации по поводу предоставления социальной помощи;

- *гуманность*, предполагающая получение социальной помощи субъектом вне зависимости от социального статуса, пола, возраста, наличия судимости, инвалидности, инфекционных заболеваний и т.д.

- *приоритетность*, предоставляющее право получение всего спектра социальных услуг, скажем несовершеннолетними.

- *конфиденциальность*, гарантирующая конфиденциальность персональных данных получателя социальной помощи [18].

В Республике Молдова принципы, на основании которых функционирует национальная система социальной защиты, представлены в статье 3, закона «О социальной помощи»: [5, ст. 3] Социальная помощь основывается на следующих принципах:

а) признание независимости и самостоятельности личности, уважение человеческого достоинства;

б) всеобщность права на социальную помощь, гарантирование ее доступности;

с) социальная солидарность;

д) гибкость осуществляемых мер социальной помощи, соответствие их реальным потребностям лица или

семьи, находящихся в трудном положении;

е) социальное партнерство как средство реализации и оценки мер социальной

помощи;

ф) персональная ответственность получателя социальной помощи [5, ст. 3].

Анализ показывает, что позиции а), б), с), указанного национального закона синхронизированы с всеобщими мировыми принципами. Более того, позицию ф) персональная ответственность получателя социальной помощи, в Республике Молдова обеспечивает отдельный закон № LP133/2011, от 08.07.2011 «О защите персональных данных» [7].

Анализ принципов предоставления социальных услуг в законе РМ, № LP123/2010, от 18.06.2010 «О социальных услугах», показал сличительную схожесть с ранее определёнными понятиями. Так, в статье 3, указанного закона основные принципы предоставления социальных услуг определены: адресность социальной помощи, сосредоточенности на получателе, доступности, равенстве возможностей и оперативности [6, ст.3, п-а, b, c, d, e].

Приступая к структурному анализу, нами отмечено, что согласно статьям 12, 13, 14 закона РМ № LP547/2003, от 25.12.2003 «О социальной помощи», самым важным первым компонентом национальной системы социальной защиты Республики Молдова является **субъект** социальной политики, представленный институциональным со-

держимым национального уровня, институциональными субъектами 2-го уровня публичных районных администраций и 1-го уровня органов местного публичного управления [5].

На *национальном уровне* институциональные субъекты национальной системы социальной защиты представлены: Министерством труда и социальной защиты, Национальной кассой социального страхования, Национальным советом по аккредитации поставщиков социальных услуг, Национальным агентством социальной помощи, Государственной социальной инспекцией.

Институциональная база национальной системы социальной защиты 2-го уровня представлена органами местного публичного управления – районными администрациями, Территориальной структурой социальной помощи, поставщиками социальных услуг, находящимися в административном подчинении у органов местного управления 2-го уровня.

На *местном уровне* институциональная база национальной системы социальной защиты представлена Органами местного публичного управления первого уровня – Примэриями, исполняющими, в том числе, и функции органа опеки, специалистом по защите прав ребёнка, социальным ассистентом, социальным работником, специализированной комиссией по социальным вопросам Местного совета, многопрофильной группой.

Анализ статьи 7, Закона № LP123/2010, от 18.06.2010 О социаль-

ных услугах, более модернизированный по сравнению с законом о социальной помощи 2003 года, позволил обобщить и конкретизировать поставщиков социальных услуг, к которым относятся:

«Поставщиками социальных услуг могут быть физические лица или юридические лица – публичные или частные. Публичными поставщиками социальных услуг являются:

- а) учреждения социальной помощи, созданные и управляемые центральными органами публичного управления;
- б) органы местного публичного управления второго уровня;
- с) органы местного публичного управления первого уровня.

Частными поставщиками социальных услуг являются:

- а) общественные объединения, фонды, частные некоммерческие учреждения,
- зарегистрированные в соответствии с законодательством, действующие в сфере социальных услуг;
- б) юридические и физические лица – коммерческие предприятия, зарегистрированные в соответствии с законодательством.
- с) социальные предприятия, в том числе интеграционные социальные предприятия» [6, ст. 7, п-1,2,3].

Однако, детальный анализ в местном секторе национальной системы социальной защиты Республики Молдова, показал наличие трёх несоответствий.

Во-первых, в перечне работников системы социальной помощи, представляющий квалифицированный

персонал и призванный оказывать социальную помощь, указанной в статье 15, Главы V, закона РМ № LP547/2003, от 25.12.2003 «О социальной помощи», отсутствует специалист по защите прав ребёнка. [5, ст.15] Данный специалист по защите прав ребёнка, также отсутствует в ст. 10, закона о социальных услугах [6, ст. 10].

Во-вторых, социальный ассистент, являясь составным функциональным субъектом местной системы социальной защиты, находится в административном подчинении 2-го уровня публичной администрации. Этот факт делает невозможным исполнение примаром, как субъектом, представляющим местный орган опеки, исполнение закона РМ № LP140/2013, от 14.06.2013 «Об особой защите детей, находящихся в ситуации риска, и детей, разлученных с родителями», а именно статью 9, пункт-1, где: «Местный орган опеки по месту нахождения ребенка дает распоряжение специалисту по защите прав ребенка или, при отсутствии такового, социальному ассистенту сообщества...» [8, ст. 9, п-1]. В данном случае, примар не имеет права издавать распоряжение, обязывающее к исполнению лицу, отсутствующим в штатном перечне органа местного публичного управления.

Следует отметить, что квалифицированный персонал, занятый в этой сфере и обладающий профессиональными знаниями, навыками и умениями, составляет качественное органическое ядро институциональной функциональности в националь-

ной системе социальной защиты Республики Молдова.

В-третьих, органы местного публичного управления не имеют самостоятельного доступа к финансовым ресурсам Фонда социальной поддержки населения (ФСПН), так как этот фонд находится в подчинении органов административного управления 2-го уровня. Таким образом, ответственным и социальным работникам органов местного публичного управления 1-го уровня, в рамках взаимоотношений в национальной системе социальной защиты, отводится роль пассивного статиста, что никак не вписывается в существующие функциональные обязанности, оговоренные в статье 14, закона «О социальной помощи» [5, ст. 14].

Дальнейшие исследования показали, что помимо институциональных субъектов национальной системы социальной защиты, в Республике Молдова широко представлены иностранные частные, коммерческие, некоммерческие, общественные, волонтерские организации, предоставляющие различные виды социальных услуг либо активно сотрудничающие с центральными органами публичной власти или органами местного публичного управления в вопросах организации и предоставления социальных услуг и помощи или оказания финансово-материальной помощи населению [6, ст. 7].

Второй структурно-функциональный компонент национальной системы социальной защиты Республики Молдова представлен **объектами**, являющиеся потребителями-получа-

телями социального продукта институциональных субъектов национальной системы социальной защиты Республики Молдова или иных поставщиков социальных услуг. При этом, объект-получатель социальных услуг должен соответствовать определенным требованиям и находиться в зоне социальной проблемы.

Анализ научных исследований показывает, что в определении объекта-получателя социальной услуги вырисовываются два подхода.

Первый подход основан на выявлении *базисных направлений оказания социальной помощи*, например, на поддержание здоровья, на обеспечение старости, на поддержку в период безработицы, на поддержку инвалидности, и др. [18].

Второй подход основан на *определении конкретных объектов-получателей социальной помощи*, к примеру: оказание социальной помощи жертвам насилия в семье; лицу, при смерти близкого человека; многодетным семьям; семьям, имеющих детей инвалидов; лицу при проживании в неблагоприятных жилищных условиях; одиноким и престарелым, не имеющих заботы; лицам, нуждающимся в реабилитации; лицам, освобожденным из мест лишения свободы; лицам, нуждающимся в протезно-ортопедическом оборудовании и др.

В Республике Молдова объекты-получатели социальной помощи перечислены в статье 7, главы II, закона «О социальной помощи», которыми являются: «...лица и семьи, которые в силу экономических, физических, психологических или социальных

факторов не имеют возможности своими способностями и знаниями предупредить и преодолеть трудную ситуацию...» [5, ст. 7].

На наш взгляд, это весьма расплывчатое суждение, ибо кто уполномочен определять объём способностей и знаний человека, и что такое «трудное положение»? В объём такого суждения могут подпадать большинство жителей нашей страны. Расплывчатость определения объекта-получателя социальной помощи приводит к непомерному росту числа необоснованных получателей социальной помощи, нагрузки на бюджет, неадекватной экономическим возможностям государства и как следствие, порождает вторичное социальное неравенство и иждивенчество.

Исследования показали, что из 11-ти объектов-получателей социальной помощи, перечисленных в этом законе, 6-тью объектами являются конкретные лица и 5-ть объектов представлены видами семей, оказавшихся в социальном затруднении. Данный анализ показывает, что в этом законе не прописаны все категории получателей социальной помощи.

Третий структурно-функциональный компонент национальной системы социальной защиты Республики Молдова представлен **формами социальной помощи**, вытекающими из содержания социальной политики государства. Из приведённых итогов анализа о социальных системах других стран, представленных выше, вытекает однозначный вывод о том,

что формы социальной политики для каждой страны сугубо национально специфичны и вытекают из множественности индивидуализированных факторов.

Анализ законодательной базы Республики Молдова показывает, что в стране существуют две формы социальной помощи. Это *социальные услуги и социальные выплаты* [5, ст. 9]. При этом, социальные услуги, включающие в себя первичные, специализированные и высокоспециализированные услуги [23, ст. 6], определены как: «комплекс мер и действий, принятых для удовлетворения социальных потребностей лица или семьи с целью преодоления трудных ситуаций, предупреждения маргинализации и социального исключения». [5, ст. 10; 23, ст. 1] Социальные выплаты представлены: «...в форме компенсаций, выплат, пособий, социальной и материальной помощи и помощи другого характера [5, ст. 11].

Аналитический поиск в научных исследованиях об оптимальной конструкции социальных систем привёл нас к однозначным выводам о том, что на эффективность функционирования национальной системы социальной защиты Республики Молдова оказывают влияние, как минимум, две закономерности.

Первая закономерность указывает на прогрессирующую тенденцию уменьшения стоимостной доли социальных услуг по отношению к сумме социальных выплат. На наш взгляд, солидный объём денежных социальных выплат, присущий для национальной системы социальной

защиты Республики Молдова, должен трансформироваться в социальные услуги, что обеспечило бы более высокое качество социальной услуги, укрепило бы принцип адресности и простимулировало бы трудовую занятость в социальной сфере.

Вторая закономерность указывает на то, что в социальной политике Республики Молдова доминируют патерналистические тенденции, порождающие социальное иждивенчество, в отличие от социальных политик высокоразвитых стран, где акцент ставится на «...усовершенствование государственной системы социальной помощи во взаимосвязи с повышением роли семьи и общества в поддержке пожилых людей» [15], а также на активизацию рыночных отношений в сфере предоставления социальных услуг внесистемными социальными службами на коммерческой или благотворительной основе.

Не менее важным, определяющим качество субъектно-объектных отношений при предоставлении различных форм социальной помощи в виде социальных услуг и социальных выплат, в рамках национальной системы социальной защиты, являются четвёртый и пятый структурно-функциональный компонент, включающий в себя **факторы национальной и международной среды**.

Национальная многоуровневая система публичных услуг, в том числе и национальная системы социальной защиты, в процессе функционирования, эффективно стимулируется, или наоборот, корректируется многими

факторами национальной среды, т.е. факторами, зарождающимися и имеющими ареал влияния в рамках национального государства.

К функционированию национальной социальной системы оказывают влияние общие факторы (оказывающие влияние на все компоненты государства) и частные факторы (отраслевые), имеющие ограниченный ареал или временной аспект. К примеру, уровень экономического развития, культурно-национальный колорит традиций и обычаев, бюджетно-фискальный потенциал страны, наличие совершенной системы подготовки и переподготовки кадров, инновационно настроенный научный потенциал составляют ядро факторной среды.

На наш взгляд, институционализация национальной системы социальной защиты Республики Молдова – как «процесс определения и закрепления социальных норм, правил, статусов и ролей, а также приведение их в систему, направленную на удовлетворение определенной общественной потребности» [17], немыслим без фундаментального нормативно-правового фактора, являющегося краеугольным национальным фактором, обеспечивающего устойчивость, стабильность и поступательность развития всей социальной системы страны.

Нормативно-правовая база регулирования функционирования национальной системы социальной защиты Республики Молдова представлена: законодательными актами Парламента; постановлениями Пра-

вительства и приложениями к ним; отраслевыми внутренними положениями институциональных субъектов центральных органов власти и местными нормативными актами органов местного публичного управления 1-го и 2-го уровня страны.

Среди основных законодательных актов, принятых Парламентом Республики Молдова, отметим следующие законы:

- Об особой защите детей, находящихся в ситуации риска, и детей, разлученных с родителями.
- О социальной помощи.
- О социальном пособии.
- О социальных услугах.
- О социальной защите граждан, пострадавших вследствие чернойбыльской катастрофы.
- Об аккредитации поставщиков социальных услуг.
- О предоставлении пособия в случае смерти одного из супругов.
- О содействии занятости населения и страховании по безработице [14]

Помимо законов, функционирование национальной системы социальной защиты, обеспечивают и постановления Правительства, регулирующие предоставление социальных услуг и социальных выплат согласно минимальным стандартам качества. Приведем некоторые из них:

- Об утверждении Минимальных стандартов качества социальных услуг,
- предоставляемых в дневных центрах для детей с ограниченными возможностями.

- об утверждении Типового положения об организации и функционировании Социальной службы «Мобильная бригада» и Минимальных стандартов качества.

- об утверждении Типового положения об организации и функционировании Социальной службы «Персональный ассистент» и минимальных стандартов качества.

- Об утверждении Рамочного положения об организации и функционировании Социальной службы семейной поддержки для семей с детьми.

- Об утверждении Типового положения об организации и функционировании социальной службы «Дневной центр для лиц с ограниченными возможностями» и минимальных стандартов качества.

- Об утверждении Типового положения об организации и функционировании социальной службы «Общинный дом» и минимальных стандартов качества.

- Об утверждении Типового положения об организации и функционировании социальной службы «Дневной центр для детей, находящихся в ситуации риска» и минимальных стандартов качества.

- Об утверждении Рамочного положения об организации и функционировании Службы патронатного воспитания и минимальных стандартов качества.

- Об утверждении Минимальных стандартов качества социальных услуг, предоставляемых в центрах помещения детей с ограниченными возможностями.

- Об утверждении Типового положения об организации и функционировании социальной службы «Семейное размещение для взрослых» и Минимальных стандартов качества.

Анализ в рамках исследования темы, позволил выявить, в дополнение к национальным законодательным актам, утверждённым Парламентом страны, законодательные акты, утверждённые Народным собранием АТО Гагаузии, регулирующие функционирование системы социальной защиты в рамках уполномоченной административной территории, согласно закону «Об особом правовом статусе АТО Гагаузии» [4]. Это следующие законодательные акты:

- О фонде поддержки детей, нуждающихся в особых медицинских услугах [10].

- О поддержке молодых семей в приобретении жилья [12].

- О фонде здоровое поколение [11].

- О социальном обеспечении ветеранов военных действий в Афганистане [13].

Из проведённого теоретического анализа законодательной базы, обеспечивающей функционирование всей национальной системы социальной защиты Республики Молдова, мы фиксируем многообразие законодательных норм в нормативно-правовом секторе страны.

Углубление анализа показало, что развитие Республики Молдова – как государственной системы, в рамках которой функционирует и национальная система социальной защиты, невозможно без учёта *внешних*

факторов межгосударственной среды. Имплементация общенациональных государственных политико-экономических и социально-культурных систем Республики Молдова в общеевропейскую межгосударственную систему взаимоотношений укрепляет межсистемную стабильность в национальной системе социальной защиты.

Система международных факторов в межгосударственной среде, оказывающей непосредственное и опосредованное влияние на функционирование национальной системы социальной защиты Республики Молдова, представлена факторами: в экономической области (стабильность мировой экономики, межинтеграционные-отраслевые экономические связи); в политической области (общемировые тенденции к сотрудничеству, миру и согласию); в правовой области (стремление стран к укреплению взаимодействия между государствами на основании уважения международного права) и др.

Одним из конкретных внешних индикаторов – факторов межгосударственной среды, мотивирующих модернизацию национальной системы социальной защиты Республики Молдова, на наш взгляд, являются подписанные и ратифицированные международные соглашения страны, которые катализируют социальную синергию Республики Молдова в общемировую систему ценностей межгосударственного строительства.

Анализ подписанных международных договоров республики

Таблица: Степень имплементации международных договоров в социальную политику государства.

	Наименование международного акта	Наиболее часто встречаемые синтагмы с понятием «социальный»	Количество упоминаний синтагм с понятием «социальный» в договоре.	Функциональное значение договора для социальной системы
	Устав ООН [3]	«Социальный Совет», «социальный прогресс», «социальная культура» «социальный характер»	43 раза	Глава X, статья 13. «Содействия к международному сотрудничеству в области... социальной культуры» Статья 55. «С целью создания условий стабильности и благополучия между нациями, повышения социального прогресса и развития».
	Соглашение об Ассоциации с Европейским Союзом [2]	«Система социальной защиты», «социальная политика», «система социального обеспечения» «уровень социальной защиты»	48 раз	Статья 31 «...укреплять Программы достойного труда, политики занятости, здоровья и безопасности на рабочем месте, социального диалога, социальной защиты, социальной интеграции, гендерного равенства, борьбы с дискриминацией социальных прав...»

Молдова демонстрирует, что одни нормативные акты имеют универсальный характер факторного влияния на все системы жизнедеятельности государства, в том числе, и на национальную систему социальной

защиты. К таковым договорам относятся: Договор о ратификации Устава Организации Объединённых Наций, Соглашение об ассоциации с Европейским Союзом. Договор в области соблюдения международного гума-

нитарного права и др. Ниже приводим краткий итог экспресс-исследования двух международных законов на предмет их имплементации к социальной политике:

Помимо подписанных универсальных международных договоров, выступающие в роли опосредованного фактора межгосударственной среды, влияющие на национальную систему социальной защиты, Республика Молдова ратифицировала ряд международных специализированных нормативных актов, оказывающие непосредственное влияние на содержание социальной политики государства. Среди таковых, приведём пример ряда Конвенций: об охране материнства, о содействии занятости и защите от безработицы, о сохранении прав в области социального обеспечения, о медицинской помощи и пособиях по болезни, о пособиях по инвалидности, по старости и по случаю потери кормильца, и др.

Представленный анализ состояния и тенденций в национальной системе социальной защиты Республики Молдова, дополняет доказательную базу о высокой значимости социальной системы любого государства для всей национальной системы публичных услуг.

На основании проведённого исследования в области национальной системы социальной защиты – как базового компонента национальной системы публичных услуг Республики Молдова, **сформулируем следующие** выводы:

Структурно-функциональные изменения в рамках национальной

системы социальной защиты Республики Молдова являются важным предметом для отечественной исследовательской науки, позволяющий раскрывать внутренние источники и национальные ресурсы, необходимые для модернизации всей национальной системы публичных услуг.

Национальная система социальной защиты, функционирующая под влиянием различных факторов национальной и международной среды, является важным институциональным компонентом национальной системы публичных услуг Республики Молдова.

Структурно-функциональный анализ национальной системы социальной защиты Республики Молдова показывает о наличии сложной и многоуровневой системы по оказанию социальных публичных услуг, отягощённой противоречивой нормативно-правовой регуляторной законодательной системой.

Национальной системе социальной защиты Республики Молдова требуются институциональные, функциональные и законодательные преобразования в виде проведения внутренней перезагрузки этой социально-ориентированной системы, конечной целью которого является имплементация национальной системы публичных услуг в общеевропейскую социальную систему поддержки уязвимых слоёв населения.

Исходя из итогов проведённого исследования, предлагаем:

1. На национальном уровне пересмотр национальной политики в сторону уменьшения доли социальных

денежных выплат с последующей конверсией их в систему социальных услуг, которая позволит решить ряд социальных задач в виде:

- стимулирования занятости и расширения предоставления социальных услуг различными, в том числе, и вне системными институциональными субъектами национальной системы социальной защиты, на основании договорных обязательств;
- оптимизации нецелевых расходов в социальной системе, посредством систематизации и классификации как субъектов, так и объектов национальной системы социальной защиты;
- уменьшения налоговой нагрузки на занятого в национальной экономике, в том числе и на социально-уязвимых групп населения.

2. На местном уровне пересмотр и дополнение состава, делегированных полномочий и компетенций многопрофильных групп, действующих на уровне органов местного публичного управления в области определения объектов-получателей социальных выплат и субъектов оказания социальных услуг, что позволит:

- более качественно, оперативно и конкретно оказывать финансовую и материальную помощь наиболее социально-уязвимым слоям населения;
- активизировать социальную политику в рамках местной системы социальной защиты населения, посредством активного вовлечения населения в процесс принятия решений и мониторинга за последствиями местных социальных политик.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Конституция Республики Молдова.
2. Соглашение об ассоциации между Европейским Союзом и Европейским сообществом по атомной энергии и их государствами-членами. https://gov.md/europa/sites/default/files/____-_.pdf
3. Устав ООН, <https://www.un.org/ru/about-us/un-charter/full-text>
4. Закон «Об особом правовом статусе Гагаузии (Гагауз Ери)», Nr. 344-XIII от 23.12.94 Мониторул Официал N 3-4 /14.01.1995
5. Закон Республики Молдова № LP547/2003, от 25.12.2003 «О социальной помощи» Опубликован: 12.03.2004 в МО, № 42-44 статья № 249. Изменён ЗП156 от 09.06.22, МО194-200/01.07.22 ст.358; в силу с 01.07.22
6. Закон № LP123/2010, от 18.06.2010 О социальных услугах, Опубликован: 03.09.2010 в МО, № 155-158 статья № 541.
7. Закон Республики Молдова № LP133/2011, от 08.07.2011 «О защите персональных данных». Опубликован: 14.10.2011 в МО, № 170-175 статья № 492, Изменено ЗП52 от 28.02.20, МО84/14.03.20 ст.88; в силу с 14.03.20
8. Закон РМ № LP140/2013, от 14.06.2013 «Об особой защите детей, находящихся в ситуации риска, и детей, разлученных с родителями». Опубликован: 02.08.2013 в МО № 167-172 статья № 534. Изменён ЗП156 от 09.06.22, МО194-200/01.07.22 ст.358; в силу с 01.07.22

9. Приложение № 1 к Постановлению Правительства № 1034, от 31 декабря 2014 г. Типовое положение о Службе социального ухода на дому.

10. Закон № 5, от 27 апреля 2017 г. О фонде поддержки детей, нуждающихся в особых медицинских услугах. <https://halktoplushu.md/index.php/zakonodatelstvo-ato/zakony-ato-gagauziya/1717-o-fonde-podderzhki-detej-nuzhdayushchikhsya-v-osobykh-meditsinskikh-uslugakh>

11. Закон №13, от 10 ноября 2017 г. О фонде здоровое поколение. <https://halktoplushu.md/index.php/zakonodatelstvo-ato/zakony-ato-gagauziya/1968-o-fonde-zdorovoe-pokolenie>

12. Закон № 29, от 26 октября 2018 г. О поддержке молодых семей в приобретении жилья. <https://halktoplushu.md/index.php/zakonodatelstvo-ato/zakony-ato-gagauziya/2509-zakon-29-xvii-vi-ot-26-oktyabrya-2018-g-o-podderzhke-molodykh-semej-v-priobretenii-zhilya>

13. Закон № 37, от 06 марта 2019 г. О социальном обеспечении ветеранов военных действий в Афганистане. <https://www.halktoplushu.md/index.php/zakonodatelstvo-ato/zakony-ato-gagauziya/2714-zakon-37-xkhiii-vi-ot-06-marta-2019-goda-o-sotsialnom-obespechenii-veteranov-voennykh-dejstvii-v-afganistane>

14. Законодательная база основных законодательных актов, регулирующих социальные услуги. <https://informat.md/storage/Pdf/pdf-f/Servicii%20sociale..pdf>, <https://informat.md/ru/legislate>

15. Национальный доклад: Третья конференция Объединённых наций в области жилья и устойчивого городского развития Республики Молдова, 2016 год. https://habitat3.org/wp-content/uploads/Raport_Habitat_III__rus.pdf

16. Атякшева М. А., Галимова А. Ш. Социальные услуги: определение, виды, условия предоставления.

17. Замараева З. П. Влияние механизма законодательного регулирования на развитие системы социального обслуживания населения в Российской Федерации, Вестник Пермского университета. Юридические науки, 2020. Вып. 47, с. 83–106.

18. Малофеев И. В., Келлер П. А., Социальные услуги: сущность и принципы. Фундаментальные аспекты психического здоровья, № 2, 2017 год, стр. 54-61.

19. Спенсер Г. Философия Герберта Спенсера в сокращенном изложении Говарда Коллинза, с предисл. Г. Спенсера / пер. с англ. СПб.: Изд-во Ф. Павленкова, 1892.

20. Топчий Л. В. Социальное обслуживание населения: ценности, теория, практика. М.: Изд-во РГСУ, 2015.

21. PROCA Ludmila Concepte privind serviciile sociale. Rolul autorităților administrației publice și altor actori sociali în organizarea și dezvoltarea serviciilor sociale pentru persoane în situații de dificultate, Administrarea Publică, Revistă metodico-științifică trimestrială, octombrie - decembrie 2015, nr. 4 (88).

22. Zamfir E., Zamfir C. Politici sociale. România în context european. București: Alternative, 1995, p. 103.

23. Raitakari S., Juhila K. & Räsänen J.-M. Responsibilisation, Social Work and Inclusive Social Security in Finland // *European Journal of Social Work*, 2018. Vol. 22, Issue 2, p. 264-276.

24. Smith R. E., Hester J. N. Social Services in a Technological Society // *Journal of Education for Social Work*, 1974. Vol. 10(1), p. 81–89.

25. Wagner A. Reassessing Welfare Capitalism: Community-Based Approaches to Social Policy in Switzerland and the United States, *Journal of Community Practice*, 1995. Vol. 2(3). p. 45–63.

26. Hotărârea Guvernului cu privire la aprobarea Planului național de acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană 2014-2016: nr. 808 din 07.10.2014. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 10.10.2014, nr. 297-309.

27. Lymbery M. Social Work at the Crossroads // *British Journal of Social Work*, 2001. Vol. 31, p. 369–384.