

СОЦИАЛЬНО ОБЕСПЕЧИТЕЛЬНЫЕ СТРАТЕГИИ В СИСТЕМЕ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ: ИСПЫТАНИЕ ЗАБОТОЙ

Королева Ксения Юрьевна,

Белгородский государственный национальный исследовательский университет,
кандидат философских наук, доцент,
Белгород, Россия,
E-mail: korolyova@bsu.edu.ru

Аннотация

В статье раскрываются теоретико-методологические и нормативные аспекты реформирования системы социальной защиты в России от социально-обеспечительной модели в направлении либерализации.

Ключевые слова:

социальная защита, социальное обеспечение, социальное страхование, социальное обслуживание.

Становление системы социальной защиты в России происходило в условиях глубочайшего социально-экономического кризиса, который сопровождался радикальной трансформацией базовых институтов общества – социальных, экономических, финансовых, политических и правовых. Как известно, плюрализация форм собственности неизбежно повлекла за собой качественные изменения во всех сферах общественной жизни, в том числе социально-трудовой и финансовой. Возникшая новая система экономических отношений потребовала изменения роли государства в системе социальной защиты населения, а также иных, чем при социальном обеспечении советского образца, форм социальной защиты населения, которые могли бы адекватно отвечать на вызовы кризисного реформирования, обеспечить социальную безопасность и стабильность.

Если в странах Западной Европы, США данные системы формировались на протяжении веков, вырастая из частных инициатив, благотворительности, коллективных форм солидарности, корпоративных фондов до государственных программ и негосударственных гражданских инициатив, так что сам рынок способствовал сохранению и институционализации наиболее эффективных форм и методов социальной защиты, в России в силу специфики исторической, социально-экономической си-

туации вся действующая система социальной защиты насаждалась государством сверху, причем в очень сжатые сроки, буквально в течение нескольких лет. Поскольку данная система создавалась на базе модели советского образца, ценности и принципы, лежащие в ее основе, относятся к разным моделям социальной защиты. Пытаясь сохранить социальную стабильность и преодолеть дезинтеграцию общества, реформаторы попытались в одной системе социальной защиты, основанной на дифференцированной модели социальной политики, объединить три разные модели, ориентированные на различные целевые группы.

С учетом социально-адаптационных возможностей для различных социальных групп была взята часть принципов либеральной американской модели, рассчитанной, прежде всего, на приоритетную поддержку беднейших слоев населения и малообеспеченных групп (закон о прожиточном минимуме и пр.). В системе социального страхования в основу легли принципы консервативной модели с целевой группой наемных работников в качестве объекта социальной защиты. Следует отметить условность применения данных принципов, поскольку по-прежнему значительная часть выплат, которые проходят через систему социального страхования, носят не страховой характер и скорее относятся к сфере социального обе-

спечения. Например, отдельные виды выплат можно получить, не внося страховые взносы, да и сами фонды социального страхования являются одним из видов государственных организаций. Если в рыночной страховой модели уплаченные взносы и средства фондов являются собственностью фондов и застрахованных лиц, в нашей стране собственником этих средств является государство, которое иногда позволяет себе изымать и использовать данные средства по собственному усмотрению (как например, в случае со страховыми взносами граждан на накопительную часть пенсии в текущем году). Таким образом, принципы социалистической модели, гарантирующей всем равный уровень социальной защиты, основанной на патернализме и вмешательстве государства во все сферы деятельности граждан, прорастает сквозь все действующие формы социальной защиты населения.

В условиях сильной социально-экономической дифференциации общества, как показал опыт нашей страны, социальное обеспечение по социалистическому образцу выполняет, скорее, поляризирующие функции, нежели помогает преодолеть существующие социальные противоречия и согласовать интересы различных групп. Регрессивная шкала налогообложения и взносов на социальное страхование, применяемая в нашей стране, приводит к тому, что самая большая нагрузка ложится на плечи людей со средним достатком, и, фактически, вся система перераспределения доходов в пользу социально уязвимых групп не затрагивает высокодоходные группы населения. Система пенсионного обеспечения крайне неустойчива и несбалансированна, она экономически не побуждает людей участвовать в формировании пенсий, и судорожные попытки «пожарного» реформирования не дают ощутимых результатов, нужны системные меры. Ситуация, когда один с сошкой (работающий и уплачивающий налоги и взносы со всей зарплаты) обеспечивает семерых с ложкой (граждане трудоспособного возраста, официально не оформляющие трудовых отношений) морально изжила себя. Феномен паразитической новации, описанный П. Штомкой и характерный для всех постсоветских обществ, никуда не исчез из социальных

практик. Люди по-прежнему склонны разводить свои личные интересы и интересы государства, что выражается в широко распространенных теневых практиках – уклонении от уплаты налогов и взносов на социальное страхование в том числе. Неудачные попытки сформировать средний класс в нашей стране объясняются, в том числе, и несбалансированной социальной политикой. В результате сложился конгломерат мер социальной защиты, не просто слабо согласующихся между собой, но противоречащих друг другу по ценностям и целям деятельности, что делает систему достаточно дорогой и мало продуктивной, и помимо прочего значительно снижает социальные эффекты от реализуемых мероприятий.

Создать социально привлекательную, интегрирующую различные слои общества стратегию реформирования отрасли социальной защиты пока не удалось. Государственный бюджет не в состоянии нести нагрузку по обеспечению мер социальной защиты самостоятельно. Убедить граждан участвовать в отношениях общественной солидарности (добровольном социальном страховании, дополнительном пенсионном и медицинском страховании) пока тоже не получается в тех объемах, которых требуют современные экономические условия: неоднократно обманутые государством граждане скептически относятся к исходящим от него инициативам. А периодическое использование институтов социальной защиты как инструментов давления на неугодных (например, нашумевшая история с попыткой изъятия детей у правозащитницы Е. С. Чириковой), в условиях несовершенных законодательных инициатив, подрывает доверие граждан к государственным структурам, действующим в сфере социальной защиты. «Забота» становится удушающей и для государства – огромные социальные обязательства замедляют рост экономики, и для граждан, поскольку уравнивательные меры обеспечения укрепляют иждивенческие настроения у социально пассивных категорий населения, и грузом ложатся на тех, кто пытается что-то изменить в своей жизни и жизни других.

В последние годы наблюдаются попытки отхода от патерналистской модели социального обслуживания в направлении либерализации

и «рационализации социальной политики» – сокращения расходов, совершенствования принципов управления, стандартизации деятельности специалистов [4, с. 114]. О следовании данным приоритетам либеральной (в во многих случаях – ультралиберальной) модели социального обслуживания свидетельствуют реформы последних лет, в том числе принятие законов о монетизации льгот, реформа пенсионного обеспечения, социального страхования, новый закон об основах социального обслуживания населения и пр. «Последовательное осуществление политики, базирующейся на указанных ориентирах, предполагает переход к модели «субсидиарного государства», которое обеспечивает перераспределение социальных расходов в пользу самых уязвимых групп населения при одновременном сокращении социальных трансфертов обеспеченным семьям. При таком подходе граждане, обладающие самостоятельными источниками финансирования социальных потребностей, сами, за счет собственных доходов, должны оплачивать практически все расходы по оплате жилья и коммунальных услуг, а также часть расходов на медицинское обслуживание, образование, пенсионное страхование. В перспективе значительную часть социальных благ этой категории граждан следует предоставлять преимущественно на конкурентной основе через предприятия негосударственных форм собственности» [3].

В данной стратегии развития системы социального обслуживания предусматривается постепенное внедрение элементов стандартизации, которые бы устанавливали основные требования к объему и качеству социальных услуг, порядку и условиям их оказания, регламентировали процесс документационного сопровождения предоставления социальных услуг. Так, новый закон «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации» закладывает основы унифицированного подхода к социальному обслуживанию населения во всех субъектах РФ, конкретизируя базовые понятия и ключевые принципы предоставления социальных услуг, закрепляя требования к предоставлению социальных

услуг, фиксируя права и обязанности сторон, участвующих в социальном обслуживании населения, что делает все механизмы получения социальных услуг более прозрачными.

Деинституционализация социального обслуживания путем модернизации системы социальных услуг в направлении увеличения ее дифференцированности и гибкости структуры подразумевает не только оптимизацию государственных расходов на социальные программы и увеличение их адресности, но и существенное повышение ответственности бизнес-структур, развитие институтов гражданского общества. Законопроектом закладываются нормативно-правовые основы для внедрения программного подхода в систему социального обслуживания населения. Основные субъекты социального обслуживания представлены как государственными институтами социального обслуживания (с учетом изменившегося правового положения бюджетных, автономных и казенных учреждений), так и социально-ориентированными некоммерческими структурами, благотворительными организациями, институтами добровольчества.

Многие исследователи отмечают, что сфера социальных услуг практически не затронута в России рыночным регулированием. А вместе с тем, возможности контрактных общественных организаций, волонтерских структур гораздо больше подходят для узкой специализации на удовлетворении запросов отдельных категорий клиентов социальных служб, нежели ригидные государственные структуры. Министр Т. Голикова еще в 2007 году отмечала в своем докладе, что «настало время уходить от государственной монополии на социальные услуги» [1]. Однако наше государство в очередной раз продемонстрировало непоследовательность проводимых преобразований, поскольку изменения в законодательстве о деятельности негосударственных организаций и некоммерческих организаций, принятые в 2006, в 2010 г., а также новации, предусмотренные в обсуждаемой в 2013 г. концепции проекта закона, регламентирующего деятельность в сфере волонтерства, не способствуют усилению роли общественных организаций

в данной сфере и не делают их деятельность более привлекательной с точки зрения привлечения добровольцев.

Системе социальной защиты «предстоит обеспечить развитие механизмов частно-государственного партнерства, позволяющих объединять средства государства и частных благотворителей, а также привлекать негосударственные организации для совместной разработки и реализации программ сокращения бедности на условиях государственного социального заказа, социальных грантов и в иных формах» [2]. Обновление и развитие законодательной и нормативно-правовой базы по оказанию социальных услуг населению одновременно на федеральном и региональном уровнях является одной из первоочередных задач на современном этапе, т. к. оно позволит снизить различия в объеме и качестве услуг в зависимости от региона проживания и расширит правовые возможности управления ресурсами, выделяемыми государством на осуществление обязательств по социальному обслуживанию населения, но вряд ли поможет вернуть доверие граждан и повысить их активность в сотрудничестве с государственными структурами.

1. Доклад Министра здравоохранения и социального

развития России Татьяны Голиковой на расширенном заседании Коллегии Министерства // Основной доклад «Об итогах работы Министерства в 2007 году и задачах на 2008 год» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.minzdravsoc.ru/events/collegiy/10>.

2. Доклад о результатах и основных направлениях деятельности Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации как субъекта бюджетного планирования на 2011 год и на период до 2013 года [Электронный ресурс]. URL: <http://www.minzdravsoc.ru/docs/mzsr/stat/39>.

3. Основные направления социально-экономической политики правительства Российской Федерации на долгосрочную перспективу (проект) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.budgetrf.ru/Publications/Programs/Government/Gref2000/Gref2000010.htm>.

4. Романов П.В., Смиронова Е.Р., Ярская В.Н., Новый социальный менеджмент и реформы российской социальной политики. Мир России. 2008. Т. 17. № 3. С. 109–131.

1. Doklad Ministra zdravooxraneniya i social'nogo razvitiya Rossii Tat'yany Golikovoy na rasshirennom zasedanii Kollegii Ministerstva // Osnovnoj doklad «Ob itogax raboty Ministerstva v 2007 godu i zadachax na 2008 god» [Elektronnyj resurs]. URL: <http://www.minzdravsoc.ru/events/collegiy/10>.

2. Doklad o rezul'tatax i osnovnyx napravleniyax deyatel'nosti Ministerstva zdravooxraneniya i social'nogo razvitiya Rossijskoj Federacii kak sub'ekta byudzhethnogo planirovaniya na 2011 god i na period do 2013 goda [Elektronnyj resurs]. URL: <http://www.minzdravsoc.ru/docs/mzsr/stat/39>.

3. Osnovnye napravleniya social'no-e'konomicheskoy politiki pravitel'stva Rossijskoj federacii na dolgosrochnuyu perspektivu (proekt) [Elektronnyj resurs]. URL: <http://www.budgetrf.ru/Publications/Programs/Government/Gref2000/Gref2000010.htm>.

4. Romanov P.V., Smironova E.R., Yarskaya V.N., Novyj social'nyj menedzhment i reformy rossijskoj social'noj politiki. Mir Rossii. 2008. T. 17. № 3. S. 109–131.

SOCIAL WELFARE STRATEGIES IN THE RUSSIAN SOCIAL SECURITY SYSTEM: THE TEST OF CARE

Korolyova Ksenia Yurievna,

Belgorod State National Research University, PhD, associate professor of the social work department, Belgorod, Russia, E-mail: korolyova@bsu.edu.ru

Annotation

The article is devoted to the reformation of the social security system in contemporary Russia. It points the shift from the post-soviet social welfare strategy towards the liberal model.

Key words:

social protection, social welfare, social insurance, social service.