

На правах рукописи



003474693

Великанов Сергей Евгеньевич

**ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ СОЦИАЛЬНОЙ
ЗАЩИТЫ В РОССИИ**

22.00.04 – «Социальная структура, социальные институты и процессы»

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата социологических наук

1 6 ИЮЛ 2009

Новочеркасск - 2009

Работа выполнена в государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Южно-Российский государственный технический университет (Новочеркасский политехнический институт) на кафедре «Гуманитарные и социальные науки» Шахтинского института (филиала)

Научный руководитель

доктор социологических наук Котальников Владимир Дмитриевич

Официальные оппоненты:

доктор философских наук, профессор Агапов Евгений Петрович

доктор социологических наук, профессор Борцов Юрий Сергеевич

Ведущая организация

Южно-Российский государственный университет экономики и сервиса

Защита состоится « 4 » июля 2009 г. в 12 часов на заседании диссертационного совета ДМ 212.304.10 по социологическим наукам при Южно-Российском государственном техническом университете (Новочеркасском политехническом институте) по адресу: 346428, г. Новочеркасск Ростовской области, ул. Просвещения, 132.

С диссертацией можно ознакомиться в научно-технической библиотеке Южно-Российского государственного технического университета (Новочеркасского политехнического института) по адресу: 346428, г. Новочеркасск Ростовской области, ул. Просвещения, 132.

Автореферат разослан «2» июня 2009 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета



Щербакова Л.И.

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность диссертационного исследования. Важнейшим достижением социальной политики XX века является становление системы социальной защиты населения от социальных и экономических рисков. Впервые общество предоставляет отдельным гражданам гарантии медицинского обслуживания, гарантии минимально необходимого уровня доходов в случае наступления трудных жизненных ситуаций, получения инвалидности, старости, безработицы, болезни, производственной травмы, потери кормильца и т.д. Обязательства государства по отношению к своим гражданам нашли выражение в концепции социального государства, принятой большинством развитых стран.

Начало нового тысячелетия отмечено иными трендами, превращающими социальную защиту в социальную проблему. С одной стороны, давление международной конкуренции заставляет бизнес настаивать на снижении издержек производства, связанных с социальными расходами. С другой стороны, демографические тенденции, прежде всего, связанные с ростом экономической миграции, ведут к усилению социальной поляризации общества, превращая социальное обеспечение в главный инструмент снижения социальной напряженности. Российское общество находится в русле общемировых тенденций и вынужденно считается с вызовами глобальной экономической конкуренции, но при этом российское общество переживает период кардинальных социально-экономических трансформаций, усиливающих давление на систему социальной защиты. По словам «все общественные силы страны должны действовать по простому, но жизненно важному принципу: ничего в ущерб России и ее граждан, все для блага России, для ее национальных интересов, для благополучия и безопасности каждого гражданина России»¹.

Благополучие и безопасность каждого гражданина России зависит от того, насколько полно будут реализованы социальные права каждого россиянина на достойную и обеспеченную жизнь. Если для многих экономически самостоятельных и активных граждан достаточно продуманной и взвешенной экономической политики, политики создания и сохранения стабильных условий их экономической деятельности, для других необходимы меры специальной помощи. Инвалиды, дети-сироты, выпускники детских домов, пенсионеры, безработные и другие категории населения нуждаются в социальной помощи и защите, поскольку реализовать свой трудовой и творческий потенциал, и, следовательно, собственными усилиями достичь материального благополучия им крайне затруднительно. Система социальной защиты должна предоставить им гарантии.

В переходные 90-е годы социальная защита несла в себе черты советской системы всеобщего социального обеспечения при разрушении экономического и социального фундамента существования этой системы, что

¹ Российская газета. 2008. 14 февраля. С. 13.

повлекло за собой постоянное и повсеместное нарушение социальных обязательств российского государства перед своими гражданами. Пройденная страной «точка невозврата» в развитии реформационного процесса позволяют отказаться от популистских решений в социальной сфере и приступить к формированию взвешенной, теоретически-обоснованной, соответствующей выбранному курсу социально-экономического развития системы социальной защиты.

Степень разработанности проблемы. Снижение уровня и ухудшение качества жизни подавляющей части населения вследствие проведения радикальных экономических реформ, привели к тому, что предметом острых политических и идеологических дискуссий становятся вопросы социальной защиты социально уязвимых групп российского общества. В работах Л. Вульф, Э.В. Дубининой, С. Ильина, А. Илышева, Т.З. Козловой, Ю.Н.Козырева, Е.В. Кулагинной, Т.Н. Кухтевич И. Лаврентьевой, Г. Осадчей, В. Роика, П.В. Романова, Г. Соловьевой, Е.И. Холостовой, И. Черкасовой, В.Шароновой, В. Эдемской, Е.Р. Ярской-Смирновой и других рассмотрены вопросы пенсионного обеспечения и динамика важнейших показателей качества жизни пенсионеров, социального обеспечения и социальной реабилитации инвалидов, вопросы регулирования труда инвалидов, социальной защиты детей и семей с детьми, социальной защиты мигрантов, студенчества, безработных и членов их семей.

Попытки разрешения проблем социальной защиты той или иной категории социально уязвимых групп и теоретическое осмысление этих проблем показало необходимость рассмотрения общих вопросов функционирования системы социальной защиты и нашло отражение в работах таких авторов, как Т. Говоренкова, А. Жуков, С.В. Кадомцева, Г. Карелова, А.В.Малько, Р.Н. Мухамадеев, Г.И. Осадчая, Б. Ракитский, В. Роик, О.В.Ромашов, А.Н. Савинов, Т.О. Четвернина, Д. Савин, А. Чуев, Ю.Шишков и других.

Стремление отыскать комплексное решение социальной защиты населения в рыночных условиях показало слабость концептуальной базы ее организации, недостаточную проработанность методологических вопросов организации социальной защиты, вызванную, возможно, тем, что сам термин «социальная защита» и соответствующая проблематика в российской научной мысли и общественно-политической литературе появились только с началом рыночных реформ, когда стало ясно, что государственное социальное обеспечение не соответствует рыночным отношениям и возможностям.

Один из самых авторитетных исследователей проблем социальной защиты В. Роик отмечает многообразие сложившихся подходов к определению данного понятия (политэкономический, методологический и инструменталистский), использование данного понятия в различных нормативных документах как в узком (социальное страхование и социальная помощь), так и в широком смысле (вся сфера жизнедеятельности человека в процессе труда). Сопоставление подходов позволяет сделать вывод, что узкометодо-

логический подход к пониманию социальной защиты как совокупности различных институтов социального страхования и социальной помощи, как и инструментальный подход, делающий акцент на социальную помощь в трудных жизненных ситуациях при наступлении социальных рисков, не решают проблемы формирования системы социальной защиты в переходном обществе. Но и неправомерное расширение трактовки социальной защиты, не позволяет осуществлять эффективную практическую деятельность. Б. Ракитский, используя производное от социальной защиты понятие социальной защищенности, утверждает необходимость формирования такого общественного порядка, в рамках которого объекты могут отстаивать свои интересы. Формирование такого общественного порядка выступает условием справедливой, надежной и эффективной системы социальной защиты, но не объясняет принципы ее конкретной реализации.

Е. Гонтмахер и В. Трубин осуществили попытку концептуализации понятий сферы социальной защиты/социальной поддержки и предложили вариант систематизации базовых понятий. Ту же работу проделала Г.П.Кулешова. Данные исследования показали, что трудности концептуализации системы социальной защиты связаны, прежде всего, с отсутствием четких представлений о направленности и стратегии социальных преобразований в обществе. Таким образом, эффективная инструментализация социальной защиты требует решения вопроса о перспективах социальных преобразований российского общества, т.е. напрямую связана с борьбой двух концепций социальной политики в России – субсидиарного и социального государства.

В соответствии с первой концепцией государство снимает с себя максимально возможное количество социальных обязательств, оставляя только адресную поддержку слабых социальных групп и оказание социальной помощи при наступлении ограниченного числа событий, ведущих к утрате средств существования. Т. Говоренкова, А. Жуков, С.В. Кадомцева, Д. Савин, А. Чуев и другие авторы утверждают, что единственно возможный в демократическом государстве вариант социальной политики индивидуальная, адресная помощь и поддержка нуждающихся. А в работах В. Бобкова, К.Г. Чагина, Л. Эфтимович рассмотрен опыт применения программ адресной социальной помощи и адресных мер социальной поддержки в различных регионах страны. Благодаря работам таких авторов как В. Анисимов, Н.Н.Гриценко, Л.В. Жильская С.В. Калашников, Е.Г. Нечаева, В. Ронк, М.М. Файнберг, Д.Ф. Шавишвили А.Ф. Храмцов и др., рассмотревших проблемы формирования социального государства в современной России, правовые аспекты, функциональную теорию социального государства стало возможным представление социальной защиты как системы реализации основных социальных прав. В литературе широко представлено изучение западного опыта формирования и функционирования социальных государств. Это работы М.Н. Антюшиной (шведский опыт строительства социального государства), Л.А. Немовой (канадская модель социальной политики), О.В. Родионовой (историко-стадиальная типология социального го-

сударства на примере Великобритании), М.Р. Морозовой (этапы формирования социального государства ФРГ) и др.

Проблема социального равенства и преодоления бедности в современной России исследованы в работах В.А. Чуланова, С.М. Барсукова, С.В. Барсуковой, Т.Ю. Богомоловой, В.С. Тапилина, В. Ильина.

Проблемы социальной защиты стали предметом диссертационных исследований таких российских ученых как Водопьянова Т.П., Говорукина Г.В., Горяева С.Н., Ефимов С.Г., Касаева Л.В., Клементьев В.В., Кобыляцкий Н.Г., Колесникова О.Н., Корепанов Г.С., Королева Ю.А., Крестов А.В., Кулешова Г.П., Локонова Ю.М., Мехришвили Л.Л., Назмутдинова Р.Н., Плигузов А.С., Покручина А.А., Трутнев В.В., Уварова Л.В.

Несмотря на попытки концептуализации и широкое освещение отдельных аспектов социальной защиты, в отечественной научной литературе по-прежнему крайне мало комплексных системных исследований проблемы формирования и реализации социальной защиты в условиях становления социального государства. Данная ситуация усиливает необходимость разработки конструктивных направлений и построения развернутой теории социальной защиты. Накопленный за последние годы в отечественной науке эмпирический и теоретический материал позволят начать исследовательский процесс на качественно новом уровне методологической рефлексии и теоретико-методологического обоснования концептуальных основ социальной защиты.

Объектом исследования в диссертационной работе является система социальной защиты российского государства.

Предмет исследования – институциональный механизм формирования системы социальной защиты в условиях формирования социального государства в Российской Федерации.

Цель диссертации состоит в комплексном исследовании содержания и специфики системы социальной защиты в Российской Федерации в контексте проблемы формирования социального государства.

Достижению данной цели способствует решение следующих исследовательских задач:

- ✓ выявить сущность социальной защиты как социального института современного общества,
- ✓ проанализировать историческую трансформацию системы социальной защиты, рассмотреть изменение роли государства как субъекта социальной защиты;
- ✓ изучить принципы социального государства как механизма реализации социальных прав и инструмента социальной защиты;
- ✓ исследовать содержание и специфику государственной системы социальной защиты в современной России;
- ✓ исследовать процесс модернизации социальной защиты в условиях формирования социального государства;
- ✓ проанализировать методологические проблемы организации адресной помощи малообеспеченным и изучить практический опыт оказания

помощи бедным слоям населения,

✓ выявить тенденции и дальнейшие перспективы совершенствования системы социальной защиты российского общества.

Теоретико-методологической основой диссертации стали работы отечественных и зарубежных ученых в области социологии, политологии, философии, экономики, теории государственного управления, социальной защиты. Методологическую основу работы составили историко-ретроспективный подход к исследованию проблем трансформации моделей социальной защиты, системный, структурно-функциональный анализ, институциональный подход, позволившие рассмотреть социальную защиту как целостную систему в условиях перехода к социальному государству, а также концепции социального государства, устойчивого развития территорий, развития человеческого потенциала и др.

Эмпирической основой исследования, описательной базой стали результаты социологических исследований, проведенных в различные годы академическими институтами и научными центрами АН СССР и РАН, а также исследования автора. Использованы материалы Российского мониторинга экономического положения и здоровья населения (РМЭЗ), данные социологических исследований, осуществленных Академией труда и социальных отношений, Институтом социально-экономических проблем народонаселения РАН. Использованы данные масштабных проектов фонда Эберта, опросов в рамках проекта ТАСИС «Реформа системы социальной защиты, в частности, системы пенсионного обеспечения в Российской Федерации» и т.д.

Научная новизна исследования состоит в следующем:

- рассмотрена историческая трансформация системы социальной защиты, обосновано превращение государства в главного субъекта социальной защиты в современном обществе,
- предложена авторская трактовка социальной защиты как условия и результата развития социального государства, а социального государства как инструмента современной системы социальной защиты,
- обоснован вывод о том, что система социальной защиты в Российской Федерации не обеспечивает реализацию ни субсидиарного (помощь отдельным категориям нуждающихся), ни социального (ориентация на социальное развитие общества в целом) государства,
- выявлены особенности процесса модернизации государственной системы социальной защиты в Российской Федерации;
- обоснована необходимость трансформации системы социальной защиты современной России на основе ее многосубъектности и многоуровневости,
- доказана необходимость трансформации социального государства от модели, акцентирующей его перераспределительные функции, к модели государства социального развития,
- обоснована проекция формирования системы социальной защиты в рамках целостной концепции социальной политики, как комплексное ре-

шение проблем социальной защиты и социального развития,

– предложены рекомендации по оптимизации социальной защиты и диверсификации форм государственного участия в осуществлении функций социальной защиты.

На защиту выносятся следующие **положения**.

1. Система социальной защиты представляет собой сложный многофункциональный институт, обеспечивающий поддержание жизнеспособности, целостности и эффективности функционирования социума. Целью и концептуальным содержанием современной системы социальной защиты выступает реализация права каждого человека на всю совокупность социальных прав, на достойную жизнь и самореализацию. Эффективность системы социальной защиты достигается за счет создания комплексной системы, включающей 1) адресную помощь индивидам в условиях постоянного источника социальной эксклюзии (социальная помощь, социальное обеспечение, социальные льготы), 2) систему оперативной социальной помощи в условиях действия деструктивных факторов (социальная поддержка), 3) систему защиты в условиях постоянно существующих факторов риска (социальное страхование).

2. Формирование института социальной защиты развивается от бессистемной помощи отдельным лицам на основе милосердия и/или традиций семейно-родового и общинного вспомоществования к становлению этой деятельности на основе системности и управляемости, от семьи и общины к государству как доминирующему субъекту социальной защиты. Постмодернистская ситуация активизирует идею социальной самозащиты, возрастания роли семьи и негосударственных организаций при снижении доли государственного участия.

3. Современное общество производит идею социальной защиты населения через формирование на научной основе общества, в котором человек не только страхуется от социальных рисков, но и обеспечивается реализация его важнейших социальных прав на достойную жизнь. Инструментом формирования такого общества становится социальное государство. Ослабление социального государства в конце XX века связано с дискредитацией перераспределительных механизмов, снижением возможностей государственного финансирования социальных программ, повышением роли самозащиты в условиях экономического роста. Но отказ от самой идеи социального государства и сворачивание социальных программ не правомерны, поскольку текущее ослабление роли государства является проявлением общей тенденции постоянного колебания капитализма между менее и более регулируемыми формами социально-экономической организации, что подтверждено постом обращения к государственным институтам социальной защиты в условиях глобального финансового кризиса. Необходимо изменение и реструктуризация некоторых институтов социального государства в соответствии с вызовами общества XXI века – становления глобальных стандартов качества трудовой жизни, повышения рискогенности глобального общества, глобальной миграции и формирования сегментов

застойной бедности и т.д.

4. Система социальной защиты российского общества концептуально и практически формировалась на основе значительной роли государства. Социальная защита в дореволюционной России представляла собой систему государственного, церковного, общественного и частного благотворения и призрения на основе идеи христианского милосердия при довольно жесткой административно-бюрократической регламентации. Концепция социальной защиты советского общества исходила из монопольного положения государства в социально-экономической системе и представляла собой централизованную систему социального обеспечения, гарантирующего всем трудящимся минимальные социальные стандарты в случае потери трудоспособности. Социальная защита российского общества в постсоветский период отражала конъюнктурные метания политиков от социального государства к принципам субсидиарности. Практика социальной защиты была непоследовательной, концепция социальной защиты неполной и противоречивой.

5. Анализ различных моделей социальной защиты российского населения показал, что модель безадресной социальной помощи и надления льготами безотносительно реальной имущественной дифференциации не является эффективной по причине деформации перераспределительных каналов и ограниченности бюджетных возможностей. Модели адресной социальной помощи, даже при ликвидации таких недостатков как утечка финансовых средств, не являются эффективным способом социальной защиты населения: во-первых, методика отбора ориентирована не на определение реальной нужды, а на отсев нуждающихся, во-вторых, методика определения бедности не учитывает российские особенности бедности (владение недвижимостью, уровень образования и т.д.), в-третьих, формы и размеры оказания помощи выступают фактором консервации бедности, включая реципиента помощи в репродукционный круг бедности.

6. Реализация права каждого человека на достойную жизнь в качестве концептуального основания системы социальной защиты предполагает выработку новой модели социальной защиты, ориентированной на изменение роли личности и государства, их взаимодействие и диалог. Социальное государство должно отказаться от доминирования роли перераспределительного механизма, а заявить себя в качестве как «дирижера» функционирующей системы, при наличии многосубъектных организационно-правовых форм и при условии личной ответственности работников и активной индивидуальной деятельности, направленной на реализацию собственных социальных прав. Сохраняя масштабы своего участия в развитии социальной защиты, государство должно диверсифицировать формы этого участия в направлении многоуровневости, многоаспектности и разнонаправленности мер.

7. Преобразование модели социальной защиты с учетом современных социальных, экономических, социокультурных, демографических тенденций требует:

1) формирования системы социальной защиты в рамках целостной концепции социальной политики, как комплексное решение проблем социальной защиты и социального развития, оперативного реагирования и регулярной помощи,

2) реализации социальной защиты как формы правоотношений с учетом установления и осознания взаимной ответственности сторон,

3) сочетания подходов устойчивого развития человека и территорий.

Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования. Основные результаты и концептуальные выводы диссертационного исследования позволяют расширить научные представления о сущности системы социальной защиты населения, определить перспективы повышения ее эффективности в условиях становления социального государства. Отдельные выводы и рекомендации, содержащиеся в работе, могут быть использованы в разработке государственной и региональной модели социальной защиты. Материалы исследования могут быть использованы при чтении курсов по социологии, социальной работе, социальной политике и т.д. и в системе подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных и муниципальных служащих.

Апробация диссертационного исследования. Диссертация обсуждалась и была рекомендована к защите на расширенном заседании кафедры «Гуманитарные и социальные науки» Шахтинского института (филиала) Южно-Российского государственного технического университета (Новочеркасского политехнического института).

Основные положения диссертационной работы докладывались в выступлениях автора на межвузовских и внутривузовских конференциях, на семинарах и конференциях аспирантов и соискателей ЮРГТУ (НПИ) в 2007-2009 гг.

Содержание и выводы диссертационного исследования представлены в 4 публикациях автора общим объемом более 12,0 п.л., в том числе одна монография и одна публикация в изданиях перечня ВАК Минобрнауки России.

Структура диссертации включает в себя: введение, две главы, состоящие из шести и параграфов, заключение, список литературы из 199 источников.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во Введении обоснована актуальность темы, охарактеризована степень разработанности проблемы, сформулированы цели и задачи диссертационного исследования, представлены его новизна и практическая значимость.

Глава I «Становление государственной институциональной системы социальной защиты» посвящена рассмотрению эволюции системы социальной защиты и изменению институциональной роли государства в реализации социальной политики и формировании институтов социальной защиты.

1.1. Сущность и специфика институциональной системы социальной защиты населения.

Система социальной защиты – это совокупность организаций и социально-экономических мероприятий, направленных на поддержку граждан, не способных обеспечить себя необходимыми средствами существования. Но чтобы решение проблем социальной защиты населения было последовательным и социально эффективным, необходимо конструирование этой системы на твердой концептуальной основе.

В социологии существует ряд теорий, предлагающих концептуальные основания конструирования системы социальной защиты. На основе концепции социальной травмы создается представление о социальной защите как системе накопления ресурсов и совокупности актуальных мероприятий, направленных на поддержку населения в случае наступления травмирующих человека и социум социальных событий. Используя теорию социальных систем Т. Парсонса можно сформулировать представление о социальной защите, выполняющей регулярные социальные функции в подсистеме жизнеобеспечения общества. Система социальной защиты выполняет функцию адаптации личности, социальных групп и общества к изменениям среды их обитания – изменениям рынка труда, экономических реалий, и характеристик самого субъекта, не позволяющих успешно адаптироваться к изменениям самостоятельно. Кроме адаптации система социальной защиты выполняет функцию интеграции социума, не позволяя распадаться ему на отдельные, не связанные между собой элементы: зоны роскоши и анклавы застойной бедности. Система социальной защиты выполняет функцию накопления и перераспределения ресурсов, обеспечивая взаимосвязь подсистем и элементов социальной системы. Система социальной защиты выполняет ценностно-интегрирующую функцию, объединяя социум вокруг идеи помощи бедным и обездоленным.

Необходимость социальной защиты напрямую связана с базовым принципом социальной организации – социальным неравенством, понимаемым как система различного доступа индивидов и социальных групп к политической власти, важнейшим экономическим ресурсам и социальным благам. С этой позиции вполне приемлемо определение социальной защи-

ты Г.И. Осадчей, согласно которому социальная защита – это «процесс реализации и обеспечения государственными или иными органами существующих в обществе гарантий и прав, – охраняющих личность, ее экономические, политические и социальные потребности и интересы во всех сферах жизнедеятельности общества»¹.

Право каждого на всю совокупность социальных прав, на достойную жизнь и самореализацию как базовое социальное право выступает целью и основой современных демократических режимов. Конституция государства, трудовой кодекс, законодательство о социальном обеспечении, здравоохранении, образовании и т.д. выступают национальной доктриной, концептуальным содержанием социальной защиты населения, а реальное существование системы социальной защиты – условием реальности социально-правового положения личности в государстве, реальности провозглашаемых в совокупности документов социальных прав. Исходя их неделимости социальных, экономических, политических, культурных прав, система социальной защиты должна стать элементом комплексной системы социальных гарантий и строится на основе приоритетности социальных прав. Этот подход позволяет определить и дифференцировать различные компоненты социальной защиты, снять методологические ошибки отождествления системы социальной защиты с одним из ее компонентов и представить систему социальной защиты как многофункциональную и многоуровневую систему, включающую как элементы социальной поддержки и помощи отдельным людям, оказавшимся в сложных ситуациях, так и механизмы поддержания целостности и эффективности функционирования социума за счет эффективного перераспределения ресурсов, поддержания на достаточном уровне социальной субъектности членов общества, поддержания условий реализации для всех людей их экономических, политических и социальных потребностей.

1.2. Историческая трансформация системы социальной защиты и роли в ней государства

Ретроспективный анализ социальной защиты показывает ее отсутствие в примитивном и традиционном обществе как развитого социального института. Помощь соплеменникам и семейное перераспределение продуктов не тождественно институту социальной защиты, поскольку в этих обществах социальное неравенство не осознавалось, как проблема и социально-защитная деятельность не была направлена на обеспечение, равны прав и возможностей всех членов общества. Общество создавало в рамках существующей социально-институциональной структуры некоторые формы социальной поддержки и помощи обездоленным людям. В родовой общине кормление стариков и сирот выступало общественной повинностью, мирской обязанностью.

¹ Осадчая Г.И. Социальная сфера общества: теория и методология социологического анализа. М: Союз, 1996. С. 69–70.

Распад общины привел тому, что институциональными центрами социальной помощи становятся монастыри и приходы. Роль государства в процессах социальной помощи и защиты возросла во всем мире в результате модернизации социальной системы, перехода от традиционного общества к современному.

Индустриализм отделяет работу от дома, который утрачивает функции производственной ячейки и становится преимущественно местом отдыха и восстановления сил. Уменьшение семьи ведет к утрате связей между поколениями и родственниками. Переход функции установления основных социальных регламентов к государству усиливает его роль как основного субъекта социальной защиты.

В отличие от традиционной помощи бедным людям, государственная система социальной защиты социальная защита формируется как социальная система с функционально определенными структурными компонентами, такими как субъект, объект, функции, содержание, цели, средства и управление системой. Особенностью государства как субъекта системы становится способность аккумулировать значительные средства, использование результатов научных исследований, научно-методических разработок и возможность масштабные усилия и значительные ресурсы для создания сбалансированной и эффективной системы социальной защиты.

Кроме государства, основного субъекта в системе социальной защиты, в обществе формируются многочисленные фонды, осуществляющие филантропическую и благотворительную помощь, действуют социальные учреждения и организации. Объектами социальной помощи становятся более широкие слои населения, чем ранее, поскольку речь идет о социальной защите не только очень бедных людей, нищих, но и преодолении чрезмерного и несправедливого социального неравенства. Новые меры направлены на улучшение качества жизни не только индивидов, нуждающихся в посторонней помощи, но целых групп, лишенных важных социальных ресурсов – это старики, пенсионеры, инвалиды, дети-сироты, дети, растущие в малообеспеченных и неполных семьях, лица, освободившиеся из заключения, беженцы и другие социально уязвимые группы.

В отличие от традиционного, в современном обществе, идея социальной защиты становится предметом общественного обсуждения и научного дискурса, в ходе которых определяются цели и задачи социальной защиты, формируются представления о ее функциях. Целью социальной защиты становится не только материальная поддержка беднейших слоев, но содействие реализации важнейших социальных прав человека.

1.3. Социальное государство как цель социальной политики и инструмент социальной защиты

Современные теоретики избегают констатации классовых ориентиров государства, подчеркивая защиту конституционного порядка, стремление к сохранению стабильности существующей социальной системы. Узкая корпоративность противоречит природе социального государства, которое должно стремиться к общесоциальной направленности своей политики,

рассматривая ее шире, чем просто материальное обеспечение пособиями социально уязвимых слоев. Социальное предназначение современного государства видится в обеспечении гарантий реализации права каждого человека на высокое качество жизни, которое рассматривается в качестве неотъемлемого.

Практика построения социально ориентированного государства намного короче, чем история обсуждения этой идеи. Под давлением профсоюзов в конце XIX – начале XX вв. в разных странах стали вводить общегосударственные программы социального страхования, пенсий по старости, пособий нуждающимся, выплачиваемым, как правило, на основе проверки и установления факта малообеспеченности. В условиях экономического кризиса 1929–1933 гг., когда без средств к существованию оказались огромные массы, правительства были вынуждены ввести выплату пособий по безработице. Однако становление «классического» социального государства происходит в Европе в 40-е годы XX века и связывается с послевоенной реконструкцией государств, прежде всего с денацификацией Германии. Именно тогда сложилась практическая модель «социального правового государства».

Реагируя на возрастание социальных ожиданий населения, социальное государство в дальнейшем расширяло свою деятельность во многих направлениях, развивая социальную инфраструктуру, совершенствуя механизмы социального планирования, вводя широкие образовательные программы и программы, обеспечивающие всеобщую занятость населения. Соответственно, менялась концепция социального государства, которое получает расширительную трактовку как инструмента повышения качества жизни и уравнивания социальных возможностей всех членов общества посредством «глобального перераспределения».

Высокая доля государственных расходов на социальные программы не является достаточным признаком социального государства, как не является таким признаком в настоящее время наличие системы социального страхования и развитого трудового законодательства. Для того чтобы верно оценить уровень социальности государства, следует обратить внимание на его целевые ориентиры, характер и степень участия государства в решении социальных проблем.

Несмотря на сворачивание социальных программ и реструктуризацию некоторых институтов социального государства, его концепция в целом не теряет своей актуальности. Во-первых, несмотря на кризисное состояние социального государства, современному государству не избежать выполнения социальных функций по социальной защите, социальной помощи и социальному развитию, поскольку высокое качество жизни не только обеспечивает высокий производственный потенциал, но и относится к неотъемлемым социальным правам человека, защищать которые – задача современного государства. Во-вторых, ситуация глобального экономического кризиса подтвердила необходимость государственного участия в регулировании социально-экономических процессов. В таких условиях речь не

должна идти об альтернативе – введение или демонтаж социального государства. Необходимо преобразование модели социальной защиты и социального государства с учетом современных социальных, экономических, социокультурных, демографических трансформаций современного общества.

Во-первых, система социальной защиты должна формироваться в рамках целостной концепции социальной политики как комплексное решение социальной защиты и социального развития.

Во-вторых, функции социального государства должны изменяться в сторону возрастания инвестиционной составляющей развития и становления правоотношений между человеком и государством как субъектом социальной защиты.

Глава 2 «Направления институционального развития системы социальной защиты в современной России» посвящена анализу приоритетов институционального строительства социального государства, актуальным вопросам преодоления бедности и совершенствованию механизмов социальной защиты.

2.1. Состояние социального государства в современной России и приоритеты системы социальной защиты в контексте его строительства.

Опыт развитых стран показывает, что формирование государственной системы социальной защиты населения от экономических и социальных рисков – доминирующая тенденция современности. В российской истории эта тенденция проявляется весьма специфично, поскольку роль государства в российском обществе традиционно велика. К 60-м годам XX века с введением пенсионного обеспечения колхозников государственная система социального обеспечения окончательно оформилась как всеобщая, охватывающая все слои населения, защищающая при всех видах потери трудоспособности. Но гарантии определенного минимально-стандартного уровня социального обслуживания не превращали советское государство в социальное. Льготы, устанавливаемые в советском обществе, создавали систему иерархического потребления, не связанного с индивидуальными трудовыми усилиями.

Конституция новой России провозгласила ее социальным государством. Новое законодательство обеспечивало российских граждан по ряду направлений большими правами, чем европейское. Введенная в России система поддержки безработных благоприятствовала их защищенности в большей степени, чем законодательство европейских соседей. Еще одной особенностью стала высокая нормативная защищенность работников на предприятиях народного хозяйства. Законодатель наделил значительными правами по регулированию трудовых отношений и защите трудящихся профессиональные союзы. К высокому качеству социальной защиты можно было бы отнести развернутую систему предоставления льгот российским гражданам. Однако высокая нормативная защищенность, разнообразие льгот и многочисленность льготных категорий граждан не стали эле-

ментами конституирования «социального государства», поскольку реальная социальная практика противоречила нормативной модели, а социальное самочувствие российских граждан было весьма пессимистичным.

Основная цель социального государства – регулирование социального неравенства, смягчение его деструктивных последствий (поляризации доходов населения, расширения границ «социального дна» и увеличения числа «пограничных» дну социальных категорий). Эта функция не выполнялась системой социальной защиты. Но, несмотря на явные просчеты и общую неэффективность, система социальной защиты в России позволяла в некоторой степени снижать социальную напряженность и адаптировать население к новым социально-экономическим условиям, но не была способна решать задачи нового периода социально-экономического развития в силу ее противоречий (широчайшее распространение неправовых практик снижало эффективность нормативной защищенности граждан; наделение льготами в соответствии с системой категорий снижало эффективность помощи действительно малоимущим и социально уязвимым; рост числа льготных категорий вступал в противоречие с возможностями государства, что прождало увеличение числа льгот, не обеспеченных материально и т.д.). Снятие данных противоречий в концепции «субсидиарного государства» не является правомерным, конституционным, а отказ от социальных приоритетов и сужение социальной защиты к возмещению воздействия деструктивных факторов и рисков не является допустимым с точки зрения перспектив российского общества. Конструирование системы социальной защиты на основе концепции социальных прав позволяет

преодолеть узкий отраслевой подход, в соответствии с которым реализация социальной защиты зависит только от деятельности специальных институтов,

изменить представления о роли человека в системе социальной защиты и тем самым избежать ловушки пассивной адаптации и социального иждивенчества, не пренебрегая при этом механизмом государственного обеспечения социальных прав,

преодолеть недостатки затратно-компенсационных моделей социальной защиты,

преодолеть однолинейную зависимость защищенности от экономики и экономического роста, и включить зависимость от совокупности всех факторов – политических, экономических, социальных, культурных.

2.2. Социальная защита и проблема преодоления бедности

Обеднение российского населения в результате социально-экономических трансформаций доказано многочисленными эмпирическими исследованиями. Масштабы бедности даже по официальным подсчетам достигали величины более трети населения Российской Федерации. Проблема преодоления бедности и увеличение численности среднего класса считается одной из важнейших социальных задач государства в настоящее время. Ее решение связывается с результатами экономического роста и созданием эффективной системы социальной защиты.

Недостатком существующей системы социальной защиты является величина социальных пособий, не покрывающая элементарных потребностей физического выживания. Однако простое увеличение объема социальных выплат может смягчить, но не решить проблему снижения бедности в связи с недостатками существующей системы начисления социальных пособий, механизм которой несет на себе печать конъюнктурных решений политиков периода кардинальных социально-экономических преобразований. Речь идет об отсутствии дифференциации выплат между различными категориями нуждающихся и значительных различиях в объеме социальной поддержки внутри одной и той же социальной группы, безадресность социальной защиты, и главное – перекос и деформация перераспределительных потоков в системе социальной защиты. Многочисленные данные, собранные различными авторами, свидетельствуют о парадоксальной ситуации перераспределения основных социальных трансфертов бедным слоям населения.

Эксперименты в области адресных социальных программ начаты в 90-е годы (предоставление субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, предоставление помощи малоимущим). Исследования эффективности функционирования данных социальных программ показало слабую эффективность и недостатки организации – низкий уровень охвата нуждающихся, высокую степень утечки средств. Кроме того, размеры социальной помощи не столько способствуют ее преодолению, сколько ведут к ее консервации, заключению человека в репродукционный круг бедности. Вывод: очевидна необходимость изменения организационной структуры социальной защиты, снижения коррупционной составляющей системы, а также необходимость оценки современных факторов депривации и социального расслоения, изменивших лицо российской бедности. В настоящее время она уже не является всеобщей и одинаково глубокой. Ее главная черта – выделение «застойных» сегментов, имеющих как пространственную локализацию, так и связь с составом семьи, характером труда, уровнем образования. Организация социальной защиты должна быть направлена не столько на возмещение бедным последствий эксклюзии, сколько на преодоление социальной депривации и преобразование сегментов бедности.

2.3. Направления совершенствования института социальной защиты

Современная система социальной защиты должна учитывать как ситуативные проблемы и риски, так и факторы формирования сегментов застойной бедности. Предоставляемые государством обычные способы социальной защиты, такие как социальные пособия, адресная социальная помощь, жилищные субсидии необходимы, но не эффективны, а в ряде случаев выступают условиями консервации бедности.

Российские сегменты застойной бедности вычленяются, в первую очередь, по демографическому и территориально-отраслевому профилю: это семьи, имеющие двух и более детей, нетрудоспособных членов семьи, это

сельские территории и монопрофильные поселения. Наиболее значимым фактором бедности выступает состояние регионального рынка труда и низкая зарплата. В результате проведенного анализа стало очевидным, что единственная возможность преодоления застойной бедности в таких сегментах, как монопрофильные города и сельские территории, заключается в развитии этих территорий на основе концепции устойчивого развития, т.е. качественного поэтапного преобразования базовых параметров социально-территориальной системы в целях повышения благосостояния и качества жизни населения за счет экономического роста. Ключевыми задачами социальной защиты в условиях устойчивого социально-экономического развития территории выступает расширение доступа к образованию, что обеспечивает для людей возможность реализации права на достойный труд и достойную жизнь. Устойчивое развитие обеспечивает существенное улучшение занятости и доходности, давая импульс дальнейшему экономическому росту и укреплению рынка квалифицированного труда. Таким образом, будут запущены механизмы постепенного преодоления застойной бедности и формирования системы социальной защиты в рамках целостной концепции социальной политики, как комплексное решение проблем социальной защиты и социального развития.

За время кардинальных экономических реформ и периода экономического роста проявились недостатки льготно-категорийной модели оказания социальной помощи, выявлены методические и организационные проблемы адресной поддержки. Но кризисная ситуация подчеркивает пробелы и упущения системы социальной защиты населения, разрабатываемой в предкризисные годы. Речь идет не столько о сужении категорий населения, получающих поддержку, сколько о проблемах самой системы. Прежде всего, не были созданы организационные формы и резервы оперативного реагирования на проблемы и последствия травматических социальных ситуаций, упущены возможности разрушения сегментов застойной бедности путем инвестирования средств в их развитие в период экономического роста. Очевидно, что дальнейшее развитие системы социальной защиты должно включать не столько увеличение/уменьшение доли государственного участия в защите граждан, сколько трансформации модели государственного регулирования системы социальной защиты: диверсификация форм государственного участия, внедрение многосубъектных организационно-правовых форм, повышение взаимной ответственности государства и личности, переориентации населения на самозащитные технологии, в том числе и переориентацию с роста потребления на повышение сбережений и инвестирование.

В **Заключение** диссертации сформулированы основные результаты проведенного исследования. Один из них отражает определенные структурные изменения в механизмах реализации социальной политики. В частности, речь идет о том, что изменение отношения к системе социальной защиты в большей степени наблюдается на уровне местной власти. В отличие от политиков и чиновников федерального уровня, муниципальные

органы все больше склоняются к индивидуальной работе с отдельными группами людей в сочетании с превентивными мерами социальной защиты. Подобная политика предполагает исследование потенциальных социальных угроз и рисков для различных социальных групп, в том числе связанных с потерей работы. Новые задачи требуют повышения профессионализма и компетенции социальных работников, занимающихся социальным сопровождением целевых групп. Поэтому подготовка таких профессионалов является еще одной важнейшей задачей государства и общества.

По теме диссертационного исследования автором опубликованы следующие научные работы:

В изданиях перечня ВАК Минобрнауки России

1. Великанов С.Е. Реформирование системы социальной защиты населения в России в 90-е годы XX в. // Научная мысль Кавказа. Спецвыпуск. – 2006.- № 10. – С. 23-26 (0,45 п.л.).

Публикации в других изданиях

2. Великанов С.Е. Социальная защита и проблема преодоления бедности. – Ростов н/Д.: изд-во «Логос», 2008. – 16 с. (1,0 п.л.)
3. Великанов С.Е., Катальников В.Д. Институциональное развитие системы социальной защиты в России. – Ростов н/Д.: изд-во «Медиа-Полис», 2009. 146 с. (9,0/7,0 п.л.)
4. Великанов С.Е. Социальное государство и социальная защита в современной России. – Ростов н/Д.: изд-во «Медиа-Полис», 2009. – 26 с. (1,6 п.л.).

Подписано в печать 01.06.2009г. Формат 60х84/16.
Усл. п.л. 1,0. Бумага офсетная. Ризография.
Тираж 100экз. Заказ №65

Отпечатано в типографии: ИП Бурыхин Б.М.
Адрес в типографии: 346500 г. Шахты, Ростовской области, ул. Шевченко-143