УДК 316.334.3:36

БАКАЛДИНА Е.С.

Институциональная структура государственной социальной политики

Статья посвящена исследованию проблем трансформации государственной социальной политики в условиях становления социального государства в Российской Федерации.

Ключевые слова: социальная политика, социальная защита населения.

Понятие «социальная политика» прочно вошло в научный и практический оборот. Оно используется всеми ветвями власти в их деятельности, отражается в официальных документах, является предметом изучения политологических и социологических наук.

Тем не менее суть социальной политики, круг решаемых ею задач, система приоритетов, на которые она ориентируется, – все это неоднозначно трактуется и учеными, и практиками[1].

В самом обобщенном виде деятельность государства по удовлетворению социальных потребностей людей определяется как его социальная политика. Будучи предельно обобщенным понятием, концепт социальной политики допускает разные уровни конкретизации по набору субъектов, институтов и целей.

Как отмечает В.И. Жуков, социальная политика «представляет собой совокупность разноуровневых управленческих воздействий на жизнедеятельность различных групп населения с целью консолидации общества и обеспечения стабильности политической власти на основе правового регулирования»[2].

Современные параметры реализации социальной политики Российского государства определяются следующими направлениями: политика занятости и социально-трудовых отношений; политика доходов; политика воспроизводства населения; политика развития социальной сферы; региональная социальная политика[3].

Сегодня в Российской Федерации сформировалась принципиально отличная от дореформенной институциональная структура социальной политики, основными звеньями которой являются: система социальных гарантий (минимальные социальные стандарты); система социального страхования; система социальной помощи (в том числе и частная система социальной помощи).

Система социальных гарантий предполагает бесплатное предоставление социальных благ при условии их всеобщей доступности, а распределение благ происходит по потребностям. Гарантии социальной защиты граждан берет на себя государство.

Система социальной помощи основывается на принципе социальной заботы общества о своих социально уязвимых членах и социальной благотворительности. Она предусматривает различные унифицированные подходы к определению малообеспеченных групп населения и бесплатное предоставление им социальной помощи.

Особое место в институциональной структуре социальной политики занимает частная система социальной помощи и социального страхования, которая базируется на принципе личной ответственности члена общества за себя и членов своей семьи.

Итак, для экономической защиты от негативного влияния различных опасностей человечество создало особый прием борьбы, называемый «страхованием». Важными признаками этой формы экономической защиты являются: 1) осуществ-

ление ее на основе солидарности и возмездности; 2) покрытие будущей нужды или потребности; 3) статистическая уловимость случайных событий (опасностей).

Оказалось, что болезни, увечья, инвалидность, старость, смерть и даже до известной степени безработица, как ни кажутся случайными, могут быть учтены заранее. К ним тоже применимо «страхование», то есть предварительный учет, распределение убытков между теми, кому грозят эти несчастья. Следовательно, наемные работники могут быть обеспечены путем «социального страхования». Его в общем виде мы можем определить как совокупность всех форм и видов страхования, которые имеют целью обеспечение широких масс населения на случай различных социальных рисков. В этом случае основными признаками социального страхования следует считать, во-первых, предварительный учет риска, во-вторых, коллективную ответственность за индивидуальный риск. Объектом социального страхования является риск потери заработка.

Анализируя способы покрытия расходов на социальное страхование, традиционно выделяют следующие главные источники: 1) за счет заработка получаемого рабочим, при добровольном страховании; 2) за счет взносов предпринимателей, которые являются приплатами к взносам рабочих, при обязательном государственном страховании; 3) за счет взносов государства и органов местного самоуправления, которые обычно являются доплатами к взносам рабочих и предпринимателей[4].

Воспроизведенная выше картина становления социального страхования определяет лишь внешнюю оболочку этого процесса. Внутреннее его содержание было неоднозначно и противоречиво. Развитие осуществлялось неравномерно в различных странах и в зависимости от рисков, которые подвержены социальному страхованию. Тем не менее общим позитивным итогом этого явилось то, что: 1) окончательно утвердилось общественное мнение о необходимости системы организованной государством материальной формы поддержки нетрудоспособных; 2) наиболее адекватным способом финансового обеспечения такой социальной поддержки было признано социальное страхование; 3) из всех организационных форм социального страхования более высокая степень надежности и гарантированности обусловливалась введением обязательного социального страхования.

Развитие обязательного социального страхования сталкивалось с немалыми трудностями, причем самым трудным в страховании рабочих является вопрос о принуждении к страхованию со стороны государства. Преимущества обязательного страхования перед добровольным очевидны. При добровольном страховании большая масса трудящихся, не обладая достаточной силой воли и предусмотрительностью, чтобы обеспечить себе на черный день, остается в случае несчастья без всякой помощи, обеспечение же целиком ложится всем бременем на трудящегося. Совершенно ясно, что для трудящихся выгоднее всего обязательное страхование.

Исследователи справедливо отмечают, что разработка проблем социального страхования давно признана мировым сообществом в качестве приоритетных целей социальной политики и дает методологический ключ к формированию надежных и высокоэффективных национальных систем социальной защиты трудящихся. Современное государство широко использует категорию страхования в форме социального страхования для общественной страховой защиты наемных работников. Наступил период формирования систем социального страхования, адекватных требованиям рыночной экономики. В этой связи следует отметить очень важный аспект: перерастание системы социального обеспечения в систему социальной защиты должно осуществляться «не взамен», не путем поглощения, а одновременно с дальнейшим относительно самостоятельным развитием социального страхования. Именно широкое и активное развитие социального страхования позволяет многим странам высвободить финансовые ресурсы для расширения возможностей государственного нестрахового обеспечения применительно к более широкому кругу лиц при одновременном увеличении числа обеспечиваемых рисков. Но при этом социальное

обеспечение не должно подменять или разрушать социальное страхование.

Историческое развитие подтвердило, что нужна новая нестраховая система социального обеспечения, которая не должна строиться на основе поглощения или разрушения социального страхования. Система обеспечения незастрахованных нетрудоспособных граждан должна развиваться в качестве самостоятельного института параллельно с социальным страхованием. Следствием понимания этого явилась своеобразная «реабилитация» социального страхования, которое объективно потребовало восстановления страховых принципов. Начался и активно осуществляется процесс дифференциации страхового и нестрахового обеспечения, что положило начало и явилось дополнительным стимулом институционализации социальной защиты.

В отечественной политологической литературе часто используется понятие «социальная защита населения». В расширенной трактовке этот термин предполагает возможность обозначения всех вышеописанных элементов институциональных структур социальной политики[5]. В более узкой трактовке термин «социальная защита» аналогичен понятию «вспомоществование», т.е. вышеописанному понятию, а, как известно, отсутствие стандартизированной терминологии дает возможность отдельным специалистам в определенных случаях подменять одно понятие другим.

Институциализация в развитых странах разветвленных систем социальной защиты превращает их в универсальную глобальную систему социального прогресса и безопасности, в рамках которой придается новый импульс совершенствованию аналогичных внутригосударственных и региональных систем.

Последнее десятилетие XX века можно считать не только периодом международного признания важности и актуальности систем социальной защиты, но и периодом наиболее активного их становления и развития в постсоциалистических странах, включая Россию. Естественным катализатором этого процесса в России явилась радикальная экономическая реформа, которая потребовала адекватных изменений в сфере социальной политики.

В системе мер социальной политики принято выделять главные ее направления, или приоритеты. Это те секторы, которые характеризуют: 1) доходы населения; 2) занятость; 3) положение дел в отраслях социально-культурного обслуживания. Государственная социальная политика, от которой зависят благосостояние и доходы населения, имеет определяющее значение для социальной защиты.

Вышеприведенная констатация факта перерастания в ряде стран систем социального обеспечения в системы социальной защиты еще не свидетельствует о завершении процесса становления широкомасштабных систем социальной защиты.

Продолжающийся процесс формирования института социальной защиты обусловливает его фрагментарность, отсутствие некоторых системных элементов и взаимосвязей. Часть вторая статьи 7 Конституции РФ определяет направления, формы и виды социальной защиты, но каждая из составляющих этого перечня дается в привязке к определенным категориям населения. Говорить сегодня об окончательном формировании нового институционального образования было бы, конечно, преждевременным.

Таким образом, в настоящее время институциональная структура государственной социальной политики определяется следующими звеньями: социальные гарантии, социальное страхование и социальная помощь.

---

[1] Чеканов Е.В. Теоретико-методологические основы регулирования заработной платы в системе механизмов формирования и реализации социальной политики. М.: Национальный институт бизнеса, 2007. С. 5.

[2] Социальная политика: Парадигмы и приоритеты. М.: Изд-во МГСУ Союз, 2000. С. 5.

[3] Моисеев В.В. Социальная политика России. Орел: АПЛИТ, 2010. С. 17–18.

[4] О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов. Федеральный закон от 08.12.2010 № 334-ФЗ [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система Консультант Плюс.

[5] Миронова Т.К. Социальная защита в России: Правовые вопросы. Монография. М., 2004. С. 32.