

ББК 60.561.7

*О. А. Хасбулатова, И. Г. Эрмиш*

## **МОДЕРНИЗАЦИОННЫЕ АСПЕКТЫ СИСТЕМЫ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ**

Под социальной защитой населения понимается комплекс государственных мер, направленных на обеспечение средств к жизни части населения, оказавшегося в силу тех или иных причин в трудной жизненной ситуации (временно не занятого по объективным причинам, нетрудоспособного, имеющего ограниченные возможности здоровья и т. д.).

Идея значимости социальных гарантий в обеспечении права человека на достойную жизнь адекватна общемировому цивилизационному процессу. В общей концепции социальной политики система социальной защиты занимает важное место, поскольку имеет целью стабилизацию среднего уровня жизни населения, сокращение масштабов бедности, уменьшение разрывов в уровне жизни между различными категориями населения.

Система социальной защиты многогранна, в ее структуру входят регулирование доходов и расходов граждан; социальное страхование; социальные услуги; целевые социальные программы; льготы и пособия: адресная социальная поддержка.

Предложенная Президентом Российской Федерации Д. А. Медведевым стратегия модернизации и инновационного развития России не может не затронуть социальной сферы, поскольку и в советский, и в постсоветский периоды была создана всеобъемлющая система социального обеспечения населения, причем объем декларируемых социальных прав и гарантий фактически не соответствовал экономическим возможностям государства.

В этой связи возрастает актуальность формирования новой модели социальной защиты, построенной не столько на ожидании обеспечения всех социальных гарантий со стороны государства, сколько на личной ответственности гражданина, когда государство участвует в социальной поддержке определенных категорий населения в четко ограниченных пределах.

Решить эту задачу непросто ввиду того, что современная российская модель социальной защиты во многом сохраняет элементы уравнилельно-патерналистской модели советского типа. Как известно, социальная политика в СССР распространяла социальные льготы и гарантии на все население. Методы борьбы с бедностью носили не столько индивидуальный, сколько макрорегулятивный характер. Низкая заработная плата балансировалась низкими потребительскими ценами, доступностью социокультурных и социобытовых услуг. Категориальный характер льгот касался в основном инвалидов, детей-сирот, беременных женщин и женщин-матерей. Социальная поддержка семьи имела в качестве объекта только женщину и ее детей. На отца льготы не распространялись. К концу XX века женщины-матери имели до 50 видов льгот и выплат, размер которых не менялся десятилетиями и существенно не влиял на уровень доходов семьи. В результате среди населения были сильны иждивенческие настроения, число тех, кто рассчитывал на собственные силы, было невелико. Такая политика вела к уравнилельному принципу распределения материальных благ и снижала экономическую активность граждан.

После начала реализации экономических реформ модель социальной защиты населения претерпела определенные изменения. Была ликвидирована система льгот через

производственные коллективы. Правовые основы получила система социальной поддержки граждан, временно лишившихся работы. Многократно возрос размер пособий, связанных с рождением ребенка, уходом за детьми, передачей детей на семейные формы воспитания.

Вместе с тем вплоть до 2005 года разнообразными видами льгот и выплат было охвачено две трети населения страны. Сложившаяся практика предоставления натуральных льгот (по оплате жилищно-коммунальных услуг, проезду на различных видах транспорта, обеспечению лекарствами, транспортными средствами и т. д.) привела к тому, что получатели стали воспринимать эти льготы как выполнение государством своих обязательств, не учитывая их стоимость в общем доходе.

С принятием в 2004 году федерального закона о разграничении полномочий между федеральными, региональными и муниципальными органами власти [2] многие виды социальной поддержки перестали быть декларацией. Теперь субъект социальной поддержки населения, прежде чем вводить на своей территории новый вид социальной льготы, должен предусмотреть ее ресурсное обеспечение. Поэтому, в отличие от 1990—2000-х годов, все современные социальные обязательства государства перед населением выполняются своевременно и в полном объеме. Вместе с тем современная модель социальной защиты продолжает носить уравнилельно-патерналистский характер. Большинство льгот предоставляются не по уровню дохода, а по другим основаниям: стажу трудовой деятельности, наличию государственной награды, того или иного заболевания, статуса пенсионера и т. д. В результате дополнительную социальную поддержку получают граждане, чьи доходы и без этой поддержки превышают прожиточный минимум, что, по сути, противоречит идеологии адресной социальной поддержки граждан, оказавшихся в трудной жизненной ситуации.

В этих условиях проблема модернизации политики льгот приобретает особую актуальность. В основу модернизации предлагается положить принцип снижения уровня прямых выплат и создание условий для мотивации экономической активности и социальной ответственности граждан. Идея социальной поддержки должна реализовываться в формах, которые не поставят получателя помощи в иждивенческое положение.

В этой связи было бы целесообразно ввести классификацию видов социальной поддержки, обозначающую цели и адресат оказания социальной помощи. Такой классификацией может быть разделение видов социальной поддержки на активные и пассивные. Меры активной социальной помощи предназначены для стимулирования творческой и трудовой активности, инициативы личности и направлены на ее самообеспечение и саморазвитие. Эти меры охватывают широкий круг проблем: усовершенствование системы профессиональной подготовки и переподготовки кадров; составление программ по содействию занятости населения, в том числе выпускников учебных заведений, женщин, возвращающихся в трудовую деятельность после перерыва, связанного с уходом за ребенком; развитие предпринимательства; квотирование рабочих мест для граждан с ограниченными возможностями здоровья и ряд других. Полагаем, что в системе социальной поддержки трудоспособного населения ведущее место должно быть отведено мерам активной поддержки.

К пассивной социальной защите отнесены прямые социальные расходы и ограничения, которые осуществляются в пользу самых уязвимых слоев населения (инвалидов, граждан, имеющих по объективным причинам доходы ниже прожиточного минимума, семей с одним родителем, беременных женщин, молодых матерей, находящихся в отпуске по уходу за ребенком, детей). Эти меры носят распределительный характер и должны распространяться на ограниченные категории населения. В

осуществлении пассивной социальной поддержки главное — определить категории населения, кому невозможно помочь иначе как путем социального патернализма. Без дифференциации характера нуждаемости система социальной помощи не способна принести желаемый результат.

Таким образом, модернизация системы социальной поддержки предполагает переход от односторонних обязательств со стороны государства к взаимным обязательствам государства и гражданина, т. е. от логики возмещения социального ущерба к алгоритму социального действия. Государство будет готово оказывать социальную поддержку тем слоям населения, которые в действительности утратили трудоспособность, но не обязано помогать тем, кто в силу субъективных причин не хочет трудиться.

Логическим продолжением развития этого принципа должно стать усиление адресности социальной поддержки населения. Это позволит произвести более детальную дифференциацию социальных обязательств государства не только на уровне определенных социальных групп, нуждающихся в социальной поддержке, но и внутри последних. Адресная социальная поддержка должна быть направлена на ту категорию граждан, которые действительно испытывают объективные экономические трудности, но при этом имеют мотивацию к восстановлению трудовой активности и позитивных социальных связей. Таким образом, одним из назначений как активной, так и пассивной социальной поддержки является создание условий, необходимых для социальной реабилитации граждан.

В настоящее время наметились тенденции к дифференциации социальной поддержки населения на основе обозначенных принципов. Так, в соответствии с планом антикризисных действий и политики модернизации российской экономики, утвержденным Председателем Правительства РФ В. В. Путиным [4], в 2010 году в деятельность органов социальной защиты начала внедряться технология оказания государственной помощи малоимущим семьям на основе социального контракта. Целью внедрения этой технологии является активизация адаптивных возможностей малоимущей семьи. Государство в лице органа социальной защиты и семья заключают договор о предоставлении семье социальной помощи в виде денежных выплат, социальных услуг или натуральной помощи взамен на выполнение мероприятий по социальной адаптации семьи. К таким мероприятиям отнесены активный поиск работы при посредничестве центра занятости, участие в общественных работах, временной занятости, добровольное лечение от алкогольной зависимости, ведение личного подсобного хозяйства, надлежащее содержание жилого помещения, уход за детьми и их воспитание.

К технологиям активной социальной защиты можно отнести действующее с 2009 года направление федеральной антикризисной программы содействия занятости населения [5], когда государство оказывает финансовую поддержку в виде годового пособия по безработице безработным гражданам, состоящим на учете в центре занятости, которые представляют бизнес-планы и впоследствии отчитываются перед государством о том, куда израсходовали эти средства.

В течение десятилетий к мерам пассивной социальной защиты относились льготы и выплаты, осуществляемые государством в целях охраны материнства и детства. Система льгот для беременных женщин, женщин, имеющих малолетних детей, предоставление им первоочередного права на надомный труд, гибкий рабочий график, работу неполный рабочий день свидетельствовала о заботе со стороны государства, но вместе с тем превращала женщину в «социального инвалида», снижала ее конкурентоспособность на рынке труда по сравнению с мужчиной. Что касается поддержки семьи, то государственная семейная политика ориентировалась на поддержку в первую очередь неблагополучных семей. В основном на поддержку этой социальной группы были ориентированы федеральные и региональные целевые программы, под нее формировался

пакет социальных льгот и гарантий, в том числе обеспечение в приоритетном порядке бесплатного отдыха и оздоровления детей, устройства в дошкольные учреждения и т. д. Так, основной целью подпрограммы «Дети и семья» федеральной целевой программы «Дети России» на 2007—2010 годы провозглашались защита и улучшение положения детей, находящихся в трудной жизненной ситуации [6].

Необходимость осуществлять защиту детей, воспитывающихся в социально неблагополучных семьях, не оспаривается. Однако одним из аспектов и важных условий формирования социально ответственного общества должна стать государственная политика, направленная на укрепление института семьи, формирование ответственного родительства, в связи с этим приоритеты в области социальной поддержки целесообразно отдавать семьям, добросовестно выполняющим социально значимые функции, связанные с рождением и достойным воспитанием детей.

Определенные шаги в данном направлении уже сделаны. Одним из приоритетов реализации Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года определена пропаганда ценностей семьи, имеющей нескольких детей, а также различных форм семейного устройства детей, оставшихся без попечения родителей, в целях формирования в обществе позитивного образа семьи со стабильным зарегистрированным браком супругов, имеющих нескольких детей или принимающих на воспитание детей, оставшихся без попечения родителей [1].

В рамках обозначенного направления реализуется комплекс мер как материального, так и морального стимулирования. К мерам материального характера могут быть отнесены установленные федеральным законодательством виды государственных пособий гражданам, имеющим детей, в том числе ряд пособий, которые прямо ориентированы на поддержку социально ответственных семей, например, единовременное пособие при передаче ребенка на воспитание в семью, а также стимулирование ответственного родительства, которое, в частности, мотивируется выплатой единовременного пособия женщинам, вставшим на учет в медицинских учреждениях в ранние сроки беременности.

В контексте рассуждений о социальной ответственности и необходимости внедрения технологий оказания помощи на основе взаимных обязательств целесообразно отметить государственные решения, связанные с проблемами призыва граждан на срочную военную службу, — отмена отсрочек от призыва на военную службу для граждан, имеющих детей в возрасте до 3 лет либо жену со сроком беременности свыше 26 недель. Эти решения обусловили введение с 2008 года в систему мер государственной поддержки семьи двух новых видов пособий — единовременного пособия беременным женам военнослужащих, проходящих военную службу по призыву, и ежемесячного пособия на ребенка в возрасте до 3 лет таких военнослужащих [3].

Таким образом, не ставя задачу дать исчерпывающий ответ на вопросы, связанные с модернизацией системы социальной защиты, хотелось бы обозначить основные направления ее формирования в соответствии со стратегией инновационного развития страны. Это прежде всего определение оптимальной роли государства в установлении форм и методов социальной защиты населения; формирование у населения ответственности за свое благосостояние и благополучие своей семьи; внедрение системы адресной социальной помощи; разработка критериев дифференциации объектов, нуждающихся в пассивной или активной социальной поддержке; стимулирование инициативы граждан, направленной на обеспечение собственной материальной безопасности, на самообеспечение и самозащиту; развитие социального страхования с участием самих застрахованных (наемных работников, предпринимателей, самозанятых); стимулирование частных инвестиций в социальную сферу, в том числе в социальную защиту, развитие в этой сфере частно-государственного партнерства.

**Библиографический список**

1. Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 г. : утв. Указом Президента Российской Федерации от 09.10.2007 г. № 1351 «Об утверждении Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года». URL: <http://www.ivcons.ru> (дата обращения: 25.08.2010).
2. О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов о внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 22.08.2004 г. № 122-ФЗ. URL: <http://www.ivcons.ru> (дата обращения: 29.07.2010).
3. О государственных пособиях гражданам, имеющим детей : Федеральный закон от 19.05.1995 г. № 81-ФЗ. URL: <http://www.ivcons.ru> (дата обращения: 08.09.2010).
4. План по реализации основных направлений антикризисных действий и политики модернизации российской экономики Правительства Российской Федерации на 2010 год : утв. Правительством Российской Федерации 02.03.2010 г. URL: <http://www.ivcons.ru> (дата обращения: 03.08.2010).
5. Программа антикризисных мер Правительства Российской Федерации на 2009 год. URL: <http://www.rg.ru> (дата обращения: 10.08.2010).
6. Федеральная целевая программа «Дети России» на 2007—2010 годы : утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 21.03.2007 г. № 172. URL: <http://www.programs-gov.ru> (дата обращения: 20.08.2010).