

СОЦИАЛЬНАЯ СТРУКТУРА, СОЦИАЛЬНЫЕ ИНСТИТУТЫ И ПРОЦЕССЫ

УДК 364.01

ПРИНЦИПЫ И ФУНКЦИИ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ

© 2012 г. В. Д. Катальников

Законодательное собрание Ростовской области

В представленной статье автор рассматривает сущность системы социальной защиты, основные принципы системы, цель, объект и условия ее функционирования.

Ключевые слова: социальная защита; социальная справедливость; государство; принципы; функции; работники; общество.

In the article author considers the essence of the social protection system, the basic principles of system's functioning, its purpose, object and operating conditions.

Key words: social protection; social justice; the state; principles; functions; workers; society.

Социальная защита выполняет ряд важных функций, помимо поддержки обездоленных. С её помощью производится перераспределение доходов, осуществляется социальная справедливость. Перераспределение идёт в трёх направлениях:

— «горизонтальное» перераспределение между плательщиками налогов или взносов и получателями пособий (например, между семьей с детьми и бездетной семьей);

— «вертикальное» перераспределение, определяемое прогрессивным характером связанных с заработной платой взносов и ослаблением зависимости от заработной платы при исчислении выплат;

— возрастное перераспределение между молодыми и пожилыми членами общества.

Сложности в системе социальной защиты объяснялись отказом от принципов бесплатности социальных услуг, переходом к платной медицине, что вызывало резкий рост финансовой нагрузки на отдельных граждан, на предприятия. Возникла задача оптимизации и координации страховых взносов в го-

сударственные социальные фонды, передачи ряда функций управления страхователям и застрахованным. Основные фонды предприятий морально и физически изнашивались, инвестиции снижались. Это означало значительное понижение уровня охраны труда. Отсюда повышение профессиональной заболеваемости, производственного травматизма, ухудшения состояния здоровья трудящихся, особенно в отраслях с высоким уровнем профессионального риска. Хозяйственная самостоятельность для многих предприятий обернулась финансовой неустойчивостью. Это обуславливало необходимость усиления роли социального страхования.

Сложность была также и в том, что люди привыкли к системе социальной защиты в условиях социалистического общества. Тогда социальная политика и роль государства были принципиально другими. Превьющая система решала, в основном, две задачи: определение пропорций экономического развития и формирование общественных фондов потребления. Жёстко регулировалась не только

экономическая сфера, но и жизнь всего общества. Предприятия выступали инструментом проводимой государством политики, и их социальная и экономическая функции совпадали с государственными. В зависимости от приоритета той или иной отрасли, предприятия предоставляли работникам соответствующий уровень социально-экономического обеспечения.

Крупным недостатком было и то, что замысел и методология реформирования системы социальной защиты разработаны не были. Больше внимания уделялось решению частных вопросов.

В 1990-е годы в области социальной защиты в таких её сферах, как пенсионное обеспечение, медицинское страхование, занятость, обеспечение при временной утрате трудоспособности, были созданы соответствующие внебюджетные фонды. Страхование приобрело разные формы и способы их организации: государственное страхование дополнилось добровольным.

В 1990-е годы методом проб и ошибок, а также на основе изучения практики в зарубежных странах формировались принципы социальной защиты, к числу которых можно отнести следующие:

1. Принцип ведущей и доминирующей роли государства в области социальной защиты. Это не проявление патернализма, а особенность российской социокультурной модели взаимоотношений государства, общества и личности. Такая модель предполагает, что интересы общества, народа, страны превыше интересов отдельных людей. Государство — лишь инструмент реализации интересов этой общности, и именно её интересами как целого и должно оно руководствоваться в своей деятельности.

В пользу этого принципа говорит то, что у значительной части населения доходы непосредственно зависят от государства. Кроме того, в России большая часть населения «слаба» с социальной точки зрения: неконкурентоспособна на современном рынке труда и для поддержания приемлемого уровня жизни может рассчитывать только на помощь государства. Граждане проявляют к государству лояльность, признают его право вмешиваться в их жизнь, если это нужно для

общества в целом, если государство, со своей стороны, о них заботится. Таким образом, в России социальная функция государства всегда будет доминировать над экономической. Это иная модель взаимоотношений личности и государства, нежели существующая в Западной Европе, где государство заботится не об абстрактном «благе народа», а выступает гарантом интересов именно прав личности в её взаимоотношениях с обществом. Однако, многие элементы социальной защиты, успешно зарекомендовавшие себя в других странах, применимы и России.

2. Принцип личной ответственности. Данный принцип проистекает из базовых ценностей естественного и позитивного права: свободное развитие личности подразумевает личную ответственность человека перед собой, семьей и обществом. Считается, что человек наделен свободой, которая тесно сопряжена с ответственностью. Самостоятельное формирование и обустройство своей жизни неразрывно связано с личной предусмотрительностью и ответственностью за правильные решения и совершенные поступки.

Работники должны делать взносы, т. е. выступать одновременно и страховщиками и застрахованными. Выплачиваемые пособия должны быть правом, а не помощью, а взносы самих застрахованных — служить средством для поддержания достоинства получателя пособия.

3. Принцип солидарной взаимопомощи: «сегодня я материально помогаю другим, имея в виду при этом, что в случае, если наступит страховая случай со мной, то и мне будет оказана материальная помощь».

Этот принцип охватывает собой индивидуально-групповой, профессионально-отраслевой и государственный уровни. Его сильными сторонами выступают: проявление справедливости и сочувствия между людьми, практическое воплощение реализации прав человека и его основных свобод. Возникающее при этом чувство сплочённости позволяет выявлять и оценивать одинаковые для отдельных слоев и групп населения виды социальных рисков и сообща противостоять таким опасностям.

Основой солидарной взаимопомощи вы-

ступает общепризнанная установка и догмат устройства человеческого общежития: в любом обществе его члены взаимосвязаны, а поэтому должны отвечать друг за друга. Следовательно, социальные риски наиболее удобно компенсировать, распределять и блокировать организованными сообществами.

4. *Принцип субсидиарности* (от лат. *subsidiūm* — помощь, поддержка, субсидии) или *оптимальной поддержки*. Его суть состоит в том, что индивид и общественные структуры передают свои функции вышестоящим структурам и государству в исключительных случаях. Только там, где индивид, семья, община и т. д. не в состоянии должным образом выполнять обязанности, в их пользу должны выполнять соответствующие функции вышестоящие общественные и государственные структуры.

При формировании механизмов оптимальной поддержки членов общества ставится и решается ряд взаимосвязанных вопросов: каков оптимальный объем опеки государства по отношению к семье, гражданину и общественным структурам; каковы механизмы обеспечения права на самоответственность личности и общественных структур с позиции возможности самостоятельно выполнять задачи и функции жизнеобеспечения.

В системе социального страхования принцип субсидиарности реализуется в самоуправляемых товариществах взаимного страхования, в которых ключевую роль играют представители работников и работодателей, а также в автономии финансовых ресурсов по отношению к госбюджету; в многообразии страховых его видов: пенсионного, медицинского, по безработице, от несчастных случаев на производстве.

Солидарность — это принцип социального государства эпохи индустриального общества и политической демократии, требующий компромисса между классами и обеспечивающий его активной социальной политикой, смягчающей жесткость рынка в области здравоохранения, жилья, образования, транспорта и т. п. Субсидиарность — это прямая социальная защита государством самых уязвимых слоев населения — тех, кто «ещё» и «уже» не может обеспечить себя

сам, подтягивание их уровня жизни до стандартов демократического социального государства.

5. *Принцип взаимной ответственности* по исполнению законом установленных обязанностей субъектами страховых отношений происходит из публичного правового характера института обязательного социального страхования.

В демократическом обществе индивид вступает в трудовые отношения, в которых его индивидуальная ответственность (по поводу защиты от социальных рисков) должна подкрепляться не только правовыми нормами закона, но и взаимной ответственностью государства и работодателя.

Другими словами, институт социального страхования может эффективно функционировать только в случае, когда все субъекты правоотношений социально ответственны за исполнение установленных обязанностей.

Как показывает иностранный опыт, наиболее эффективные системы социальной защиты включают в себя налоговые перераспределения, государственные адресные выплаты и пособия, обязательное социальное страхование, пенсионное обеспечение и социальную помощь. Основным источником финансирования и общим регулятором системы социальной защиты выступают бюджеты всех уровней.

Повышению уровня социальной защищённости призвана способствовать *государственная социальная стандартизация* по важнейшим направлениям социальной политики, которая предусматривает введение системы социальных норм и нормативов различного уровня, в т. ч. минимальных, рациональных и оптимальных.

Большинство этих норм и нормативов является обязательствами государства перед различными категориями и группами населения и должны им обеспечиваться за счёт его финансовых ресурсов. Размеры установленных государством социальных норм и нормативов пересматриваются в зависимости от темпов инфляции и имеющихся экономических возможностей.

Важнейшими социальными нормативами являются минимальная оплата труда и минимальная (социальная и базовая) пенсия,

минимальные уровни медицинской помощи, бесплатного образования, семейных выплат, жилищно-коммунальной обеспеченности.

Представляется также актуальным создание и применение системы *социально-трудовых регламентов*, обеспечивающих гарантированные государством права работников, включая права на справедливую и минимально достойную оплату труда; на обеспечение надлежащих условий и безопасности труда; на объективную аттестацию; на обучение, переобучение и повышение квалификации и др. для каждой категории работников, с учетом их квалификации и характера труда.

Несмотря на то, что история становления российской системы социальной защиты насчитывает уже более полутора десятка лет, до сих пор не существует её единой концепции, не сформулированы основные её понятия. Так, Ю. А. Косырев пишет: «Рассчитывать на полное заимствование как дореволюционного российского, так и мирового опыта — не приходится, слишком велики различия в исторических и социально-экономических условиях. Неправильный выбор концепции может негативно сказаться не только на проблеме обеспечения социальной защиты населения, но и способствовать усилению нестабильности общества. Так или иначе, концепцию придётся выстраивать заново, но при этом творчески используя элементы позитивного отечественного и зарубежного опыта...»

Изучение вариантов законопроекта «Основы социального страхования в РФ» показало, что главной целью разработчиков было управление социальным страхованием, наибольшее внимание уделялось финансовой стороне: определению источников и размеров выплат страховых сумм... Наиболее «знаменательными» ошибками можно считать отсутствие определения таких основополагающих понятий, как «застрахованное лицо», «социальный риск утраты трудоспособности», «страховой случай», «страховой полис», «страховое возмещение». Часто нет чёткой структуры и сформулированных задач или функции страховой организации.

Не предусмотрена возможность влиять на повышение социальной защищённости

ни для профсоюзного комитета и иных общественных организаций, ни для трудового коллектива, ни для самого застрахованного, в том числе, причины понесённого ущерба не разделяются на объективные и субъективные. Таким образом, разработчики продемонстрировали не только непрофессиональность, но и неготовность к солидарности в области социальной защиты».

Самым главным и определяющим условием эффективной системы социальной защиты является, как писал один из основателей отечественной социологии П. А. Сорокин, наличие в обществе «целостной, твердо вошедшей в жизнь системы основных ценностей и соответственных норм поведения».

Н. М. Римашевская пишет, что «происходящие трансформации затрагивают самые глубинные, цивилизационные основы общества в смысле смены моделей и регуляторов социальной деятельности. Функционирование хозяйственных субъектов переходит на рыночные рельсы, главная черта которых — частное предпринимательство и приватная собственность на средства производства. Разрушаются привычные нормы социальных отношений, происходит смена системы ценностей, когда отбрасываются прежние стереотипы, а новые ещё только формируются. Так, эгалитарный принцип «равенства в нищете» большинство уже не принимает, но и складывающаяся поляризация доходов, вызывающая дезинтеграцию общества, в силу своих нерациональных масштабов не может восприниматься как социальная норма. Скорее, наоборот. Богатые и очень богатые («новые русские») оцениваются основной частью граждан преимущественно негативным образом.

Существенные перемены касаются и официальной установки на ценность труда. Если в советском обществе труд рассматривался как первейшая ценность («дело доблести и геройства») с ориентацией населения жить, чтобы трудиться, то сегодня позитивные начала труда — качество, квалификация, профессионализм — в значительной мере потеряли общественное признание, если рассматривать его оплату как общественную оценку. Стимулы к труду ослабели, не последнюю роль в этом сыграло падение

уровня заработной платы, её неплатежи и неоправданная дифференциация.

Одни группы населения довольно легко восприняли либерально-демократическую систему ценностей, другие, откинув прежнюю идеологию, оказались неспособны усвоить новое, утратив, таким образом, целостность ориентации, а третьи — в условиях возникшего идеологического противостояния — закрепили прежние ценности. Старый «порядок» рухнул, а новому предстоит ещё сформироваться. В результате общество резко разделилось на три слоя: один из них — адаптировавшиеся к переменам (это примерно 15–20% населения), другой — не только не адаптируется, но и не видит своего места в них (так называемые аутсайдеры, которые составляют 25%), а третий — находящиеся между ними, характеризуется состоянием неопределенности. Огромный промежуточный социальный пласт — явное большинство — стремится приспособиться к рыночным условиям, но не может ещё выработать сколько-нибудь устойчивые модели своего социально-экономического поведения...

Социальное государство предполагает реализацию социальной справедливости и социальной солидарности, предусматривая солидарную ответственность поколений и сословий, когда богатые платят за бедных, здоровые — за больных, трудоспособные —

за ещё или уже нетрудоспособных».

Литература

1. *Антропов В. В.* Социальная защита в странах Европейского союза. История, организация, финансирование, проблемы. [Электронный ресурс] / Издательство «Экономика». — Режим доступа: <http://www.economizdat.ru/cgi-bin/maina.cgi?page=catgodd&link=00005:000148>, свободный. — Загл. с экрана.

2. *Белоусова С. В.* Социальный стандарт как модель поведения государства в социальной сфере. // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. — 2007. — №1 (10).

3. *Горбатин В.* Социальное государство — цель большого пути. [Электронный ресурс] / Калуга.ру. — Режим доступа: http://gorbatin.kaluga.ru/gazeta/04_10_2004_5.htm, свободный. — Загл. с экрана.

4. *Горелик О.* Пенсионная реформа в России окончательно провалена. // Новые известия. — 2006. — 7 апреля.

5. *Лебедев А. Г.* История борьбы с нищенством и бродяжничеством в России XIX – начала XX веков. // Вестник Московского университета. Сер. 8 «История». — 2006. — №4.

6. *Масюкевич О., Гарденис Я.* Шесть этажей помощи. // Российская газета. — 2007. — 10 сентября.

Поступила в редакцию

15 августа 2012 г.



Владимир Дмитриевич Катальников — доктор социологических наук, профессор, депутат Законодательного собрания Ростовской области, председатель комитета по социальной политике, труду, здравоохранению и спорту.

Vladimir Dmitriyevich Katalnikov — Ph.D., Doctor of Sociology, professor, deputy of Rostov Region Legislative Assembly, chairman of Social Policy, Labor, Health and Sports committee.

346500, г. Шахты, пл. Ленина, 1
1 Lenina sq., 346500, Shakhty, Rostov reg., Russia
Тел.: +7 (8636) 22-59-75; e-mail: gsn@itsinpi.ru
