

Теоретико-методологические основы социальной защиты населения

© 2009 Н.А. Казибекова

кандидат экономических наук, профессор

Дагестанский государственный педагогический университет

Рассматриваются вопросы модернизации системы социальной защиты населения в России, анализируются проблемы обеспечения устойчивого развития социальной системы в современном обществе, систематизируются этапы развития взаимодействия систем рынка и социальной защиты в государстве с рыночной экономикой.

Ключевые слова: социальная защита, социальная система, система рынка, рыночные отношения.

Социальная защита - атрибут любой нормально функционирующей общественной системы. В современный период в России формируется специфический механизм социальной защиты населения, который определяется многими факторами, в частности социально-экономическим развитием страны и отдельных ее регионов, ментальностью и образом жизни людей, поликультурной средой обитания, усилением социальной дифференциации, трансформацией типа общественного устройства. В настоящее время отечественную систему социальной защиты населения характеризуют следующие основные черты. Во-первых, чрезвычайно высокая степень участия в ее функционировании государства и слабое участие институтов гражданского общества, особенно самого населения. Во-вторых, большое количество, несистемность и противоречивость нормативных правовых актов, регулирующих деятельность данной системы, их несоответствие тенденциям развития российской и международной практики. В-третьих, дефицит ресурсов в бюджетах всех уровней для финансирования мероприятий социальной защиты; недостаточно экономичное использование финансовых ресурсов вследствие дублирования функций различными структурами, нецелевых затрат, прямых потерь и отсутствия эффективного механизма мониторинга социальных трансфертов на федеральном и региональном уровнях. В-четвертых, социальная защита населения строится преимущественно на началах социального обеспечения и характеризуется неразвитостью систем социального страхования и социальной самозащиты граждан. Существует множество видов и форм социальных пособий, а также категорий их получателей, однако при этом преобладает безадресный порядок предоставления социальных пособий, основанный на категориальном подходе определения реципиентов. Нет обоснованных критериев и стандартов предоставления социальных пособий, адекватных характеру

защищаемых социальных рисков, а также отсутствует эффективный оперативный контроль за выделением контингентов получателей социальных пособий, за своевременным и в требуемом объеме предоставлением последних. Размеры пособий недостаточны для обеспечения доходов населения; ограничена доступность, не полностью удовлетворяется спрос на социальные выплаты.

В России в условиях перехода к рыночным отношениям, ломки привычных стереотипов, потери для многих социальных перспектив возросла опасность социальной напряженности и вопрос о социальной защите трансформировался в вопрос сохранения стабильности общества. Это еще раз подтверждает вывод, что на Западе рыночные отношения и ценности сохранились и смогли развиваться во многом благодаря именно существованию системы социальной защиты населения.

После многолетнего преобладания государственной системы социального обеспечения в начале 1990-х гг. под влиянием рыночных изменений в экономике и других сферах общества актуальной стала проблема выработки и принятия новой идеологии социальной защиты.

Реформы в нашей стране начались с ориентации на идеи создания либеральной рыночной экономики с соответствующей ей системой социальной защиты населения, основанной на отношениях собственности. По мнению В.И. Жукова, П. Д. Павленка и других исследователей, в середине 90-х гг. XX в. условий для реализации эффективной социальной политики не сложилось. Экономика страны социально (в интересах большинства) не была сориентирована¹.

Для теоретического анализа системы социальной защиты может быть применена структурно-функциональная методология Т. Парсон-

¹ См.: Жуков В.И. Российские преобразования: социология, экономика, политика. М., 2003; Павленок П.Д. Социология: Избранные работы 1991-2003 гг. М., 2004.

са². В рамках этой методологии сформулирован инвариантный набор функциональных проблем, от решения которых зависит устойчивость социальной системы:

- адаптация системы к внешним объектам (Adaptation). Социальные системы, по мнению Парсонса, способны адаптироваться как к изменениям внутренней ситуации, так и к изменениям внешней среды. В нашем понимании это означает, что социальные системы в своих эмергентных свойствах могут проявлять признаки самостоятельного живого организма;

- целедостижение (Goal attainment). Социальная система способна определять и достигать поставленную цель;

- интеграция (Integration). Стремление системы связать и согласовать свои компоненты и функции. В этом предположении просматриваются мотивы системной ограниченности и целостности;

- воспроизводство структуры и снятие напряжений, удержание образца (Latency, pattern maintenance). Любая социальная система создает, сохраняет, совершенствует и обновляет мотивацию индивидов, образцы их поведения и культурные принципы, составляющие набор информационных систем, которые возникают (“система создает”) после акта флуктуации (или направленной флуктуации), переживают фазу функциональности (“система сохраняет саму себя”) и закономерно исчезают (“система обновляет”).

Социальная система должна действовать и развиваться для того, чтобы не умереть и удовлетворять большую часть потребностей тех, кто поддерживает ее своим участием в ней.

С другой стороны, система должна контролировать поведение своих участников, чтобы максимально мобилизовать их усилия для реализации общих интересов. Если же проанализировать, что представляет собой потребность, которая должна удовлетворяться системой для каждого из ее элементов, то можно прийти к выводу, что это потребность в выживании и развитии³. “Структура потребностных диспозиций” – термин Т. Парсонса – обозначает мотивационную структуру “социального деятеля”, сформированную когнитивной, эмотивной и оценочной ориентациями индивида в процессе социального взаимодействия. В ситуации взаимодействия социальные субъекты связаны системой “взаимных ожиданий”. Ученый описывает социального деятеля как некую абстрактную модель носителя комплекса социальных ролей, аналитически

вычленяемого из целостной социальной структуры, и на этой основе формирует представление о социальной системе. Формализованное представление социального действия включает в себя культурную, социальную, личностную и органическую подсистемы, находящиеся в процессе взаимодействия. Можно указать на особенность любого социального действия, связанную с тем, что оценка деятелем ситуации основывается не только на его индивидуальных потребностях (в том числе потребности в безопасности, выражаемой в попытке обезопасить себя и свою собственность (страхование)), но и соотнобразится с соответствующими данной культуре стандартами.

Для исследования данное положение важно в связи с тем, что оно формулирует основу для обозначения объективных и субъективных составляющих института социальной защиты. Субъективными факторами становятся желания реализовать собственные потребности в безопасности (желание обезопасить себя, свою семью и собственность), а объективными – создание обществом института социальной защиты, имеющего в каждой современной культуре и государстве свою специфику⁴.

Э. Гидденс считает, что социальные системы состоят из практик, организованных как взаимозависимость субъекта действия и группы⁵. Их взаимодействие происходит во времени и пространстве, поэтому социальные системы можно интерпретировать как структурные поля, где агенты занимают определенные позиции по отношению друг к другу. Понятие системы связано с понятиями правил и ресурсов – структурных составляющих социальных систем.

Правила непосредственно соотносятся с ресурсами, которыми обуславливаются формы доминирования и власти. Э. Гидденс предлагает понимать ресурсы как “основания” (bases) и “средства осуществления” (vehicles) власти. Выделяется два типа ресурсов. *Аллокативные* относятся к формам управления объектами, товарами и другими материальными явлениями. *Авторитативные* (полномочия) относятся к преобразовательным возможностям, управлению людьми, агентами⁶. В соответствии с данными концепциями систему социальной защиты можно охарактеризовать как совокупность элементов социума и связей между ними, обеспечивающих поддержание социального статуса, полноценной жизнедеятельности, адаптации индивида в обществе.

² Парсонс Т. О социальных системах / Под ред. В.Ф. Чесноковой, С.А. Белановского. М., 2002. С. 257-258.

³ Там же. С. 545-571.

⁴ Парсонс Т. Современная зарубежная социология. М., 1990. С. 257-260; 380-381.

⁵ Гидденс Э. Социология. М., 1999.

⁶ Там же.

Используя методологию системного подхода, систему социальной защиты можно охарактеризовать, как:

- адаптивную, т.е. способную реагировать на любые изменения внешней и внутренней среды;
- целедостижимую, т.е. способную определять и достигать поставленную цель;
- интегративную, т.е. целостностную систему, состоящую из взаимосвязанных элементов, стремящихся связать и согласовать свои компоненты и функции;
- развивающуюся, т.е. систему, которая создает, сохраняет, совершенствует и обновляет саму себя в процессе развития и жизнедеятельности;
- нормативную, т.е. имеющую некие нормы, законы и правила функционирования;
- ресурсную, т.е. обладающую определенным набором ресурсов различного характера для нормального функционирования как самой системы, так и ее структурных составляющих;
- открытую, так как ее функционирование невозможно без информационного, финансового и иного обмена с окружающими системами (экономической, политической и т. д.);
- сложную, т.е. имеющую нескольких иерархических уровней: федеральный, региональный, муниципальный;
- самоуправляемую, т.е. включающую несколько уровней управления, которой свойственны относительная независимость, способность к перестройке уровней функционирования, включенность в систему общемировых стандартов социальной защиты, способность к контролю, внутренней и внешней оценке.

Применяя теорию экологического комплекса (О. Данкан, Л. Шноре, Р. Парк) при рассмотрении системы социальной защиты можно выделить такую категорию, как “модель жизни”. Модель жизни рассматривает людей как системно организованных субъектов жизнедеятельности, которые постоянно приспосабливаются в их взаимодействии к многообразию условий бытия. В соответствии с этой теорией, если человека в процессе развития поддерживает окружающая среда, существует взаимная адаптация. Социальные проблемы осложняют условия бытия человека, сокращают возможность взаимной адаптации. Жизненные системы, в данном случае система социальной защиты, согласно теории экосистем, должны пытаться поддерживать равновесие со своим окружением. Главной целью системы социальной защиты является усиление адаптивных способностей людей.

Развитие системы социальной защиты необходимо рассмотреть и с точки зрения полипарадигмального подхода. Представители современ-

ной социологии Н. Элиас, П. Бурдьё, Э. Гидденс, А. Турен, П. Штомпка⁷ стремятся не разделять человека и его деятельность, структуры и процессы общества⁸. Взаимообусловленная связь человека и структуры воспринимается, например, через понятие “конфигурация” у Н. Элиаса, преобразовательную модель связи индивида и общества Р. Бхаскара, через понятие “габитус” у П. Бурдьё. Полипарадигмальная концепция предполагает, что структуры формируют человеческую практику, а человеческая практика воспроизводит структуры. Этот аспект позволяет соединить изучение проблемы стабилизации социально-экономической системы, в данном случае системы социальной защиты, на макро- и микроуровне.

Текущие социальные события П. Штомпка называет практиками, которые представляют собой совокупность процессов, происходящих в структуре и действиях людей. На макроуровне на практику оказывают воздействие общественные процессы, на микроуровне – поведение индивидов и групп. П. Штомпка вводит такие понятия, как “операции” – процессы, происходящие со структурой, и “действия” – то, что делают люди.

Согласно данной схеме можно рассматривать систему социальной защиты как практику, поскольку изменения происходят в ней как “снизу”, благодаря инициативе и интересам субъектов деятельности, так и “сверху”, с помощью структуры общества.

Период социально-политического реформирования общества, когда происходят изменения всех общественных структур, П. Штомпка называет социальной травмой. Социальная травма – главный фактор, влияющий на состояние системы социальной защиты, рассматривается как быстрое, неожиданное и радикальное изменение социальной и культурной среды общества. Травматическая ситуация (событие) может быть определена как состояние напряжения, связанное с конкретными социальными изменениями. К социальной травме могут привести социальные изменения, такие, как революция, акт терроризма, радикальная экономическая реформа и т.д.⁹

Главный критерий травмирующей общество ситуации – изменение нормальности. Ценность данной концепции в том, что система социальной защиты рассматривается как доступный фонд социальных ресурсов, которые расходуются при наступлении определенной травмирующей ситуации. Сама система социальной защиты высту-

⁷ Энциклопедия социальной работы: В 3 т. Т. 1: Пер. с англ. М., 1993.

⁸ Там же.

⁹ Там же.

пает в свете парадигмы травмы как оперативная система мер по нейтрализации травматической ситуации, способная противостоять фактору внезапности и чрезвычайности¹⁰.

Система социальной защиты в этом случае оперативно вмешивается в процесс восстановления целостности травмированной социальной системы. Соответственно, содержание системы социальной защиты именно в таком виде требует гораздо большей ресурсной затратности со стороны государства и других заинтересованных институтов.

Среди принципов, на которых должна формироваться современная система социальной защиты, можно выделить: социальную справедливость и гуманизм; равную доступность защитных гарантий и благ; системность и комплексность; внедрение экономических, рыночных механизмов; адресность, избирательность; многосубъектность; социальную репродуктивность системы; гибкость в осуществлении функций; адаптивность.

Можно выделить три этапа развития взаимодействия систем рынка и социальной защиты.

Первый - период классического либерализма (докейнсианский) - характеризуется господством свободной конкуренции. Ему соответствует неоклассическое направление в западной экономической теории, рассматривающее в качестве основной цели производства максимальное увеличение прибыли, а человека лишь в качестве "экономического человека". Типичной в это время является политика невмешательства государства в экономику. Идеологи социальной защиты полагали, что последняя должна обеспечиваться автоматически за счет механизма свободной конкуренции. Социальная защита понималась, главным образом, как благотворительность, прямая помощь неимущим, к которой государство не имело никакого отношения.

Второму этапу (кейнсианскому) присуще осознание под влиянием экономического кризиса 1930-х гг. необходимости государственного вмешательства в рыночную экономику и государственной социальной политики и социальной защиты. Важность вмешательства государства в процесс воспроизводства обоснована английским экономистом Дж. М. Кейнсом, который совершил так называемую кейнсианскую революцию в экономической теории. В исследованиях Дж. Кейнса раскрыта модель социального маневрирования доходами населения и активного вмешательства государства в вопросы регулирования социальной защиты. Итак, государ-

¹⁰ Эрхард Л. Благополучие для всех: Пер. с нем. М., 2001.

ство берет на себя ответственность за оказание социальной помощи, однако последняя имела бюрократический характер.

Для **третьего** - посткейнсианского - этапа определяющей является концепция социального рыночного хозяйства, автор которой Л. Эрхард¹¹. Этот тип экономической модели рыночных отношений также предполагает государственное вмешательство в экономику. Л. Эрхард считает, что обеспечить эффективную поддержку социально незащищенных слоев можно только в условиях экономического роста. Он делает вывод, что социальная направленность экономики обеспечивается ее прогрессом и процветанием. Поскольку экономический прогресс, по его мнению, возможен только в условиях рыночной экономики, функция государства сводится к формированию условий для полноценных рыночных отношений, которые в свою очередь создают предпосылки для социальной защиты граждан. Следовательно, социальная защита - функция экономики, а не государства. В отличие от него, в России сторонники рыночных реформ, говоря о социальной защите населения, понимают ее как категорию, не связанную с рынком, и подразумевают под ней защиту населения от "ударов" рынка.

Суть концепции социальной рыночной экономики Л. Эрхарда состоит в том, что общество нельзя делить на богатых и бедных, защищая последних, что общество должно обеспечить благосостояние всех своих членов: "Куда легче дать каждому по более крупному куску от большого, все увеличивающегося в своих размерах пирога", вот "почему я считаю несравненно более важным добиваться умножения благосостояния путем экспансии хозяйства, чем рассчитывать на то, что это благосостояние может возникнуть в результате бесплодных споров об ином перераспределении национальной продукции"¹². Главное отличие данной концепции от кейнсианства состоит в стремлении осуществить социальную защиту не государственно-бюрократическими методами, а через политику, направленную на создание условий, которые позволяют человеку самому заработать себе на жизнь, и, более того, ориентированную на рост числа собственников. По Эрхарду, при создании условий, когда каждый может и обязан позаботиться о себе сам, люди будут проявлять инициативу, трудолюбие и находчивость. Если же "усилия социальной политики направлены на то, чтобы каждого человека уже с момента его рождения предохранить от всех превратностей жизни, тогда нельзя

¹¹ Эрхард Л. Указ. соч. С. 15-16.

¹² Там же.

требовать от людей, ... чтобы они выявляли в необходимой мере такие качества, как жизненная сила, инициатива, стремление к достижениям в производительности и другие качества, столь судьбоносные в жизни...”¹³.

В практической деятельности Эрхард придерживался общепризнанного подхода к социальной защите населения. Государство помогает бедным, но не малообеспеченным, а больным, престарелым, малолетним, если у них нет других источников существования. Это органично вплетается в общую концепцию социального рыночного хозяйства, в соответствии с которой рыночная экономика выступает условием социальной защиты.

Взгляды на формирование системы социальной защиты населения в целом послужили для создания общетеоретических основ идеи социального государства. Теория социального государства была заложена в работах классиков экономической мысли - А. Смита, Дж. Кейнса, Ф. Хайека, М. Фридмана, Дж. Бьюкенена. Проблема государственного контроля над системой социальной защиты нашла свое отражение в работах сторонников неоклассического воззрения А. Маршалла, А. Пигу. Отдельные положения экономической теории благосостояния представлены теорией экономической оптимальности В. Парето. Соотношение социальной справедливости с категориями равенства и свободы исследовались М. Фридменом и Дж. Ролзом. Проблемы становления и развития “социального рыночного хозяйства”, основоположником идеи которого был Л. Эрхард, рассматривали также в своих работах А. Мюллер-Армак, В. Ойкен. Вопросы социальной защиты получили достаточно серьезную разработку также в работах таких известных экономистов, как У. Беверидж, Г. Аарон, Г. Эспинг-Андерсен, А. Аткинсон, П. Пирсон, Дж. Стиглиц, В. Шмаль, М.Г. Шмидт и др.

Реализация функций, относящихся к первичному социальному государству, соответствует пассивной социальной политике и является вынужденной мерой, связанной с принятием государством на себя ответственности за качество жизни отдельного человека.

В настоящее время теоретики социального государства современный этап его развития обозначают как “государство социальных услуг”. По их мнению, осуществляется переход государства к активной социальной политике, выражающейся в появлении таких функций, как предоставление социальных услуг и обеспечение занятости. Для этого типа государства свойственно уже не только удовлетворение индивидуальных социальных потребностей в социальной защите, минимизация социальных рисков и пр., но и активная социальная политика, направленная на создание социально комфортной жизненной среды, удовлетворение социальных потребностей, не регулируемых рынком, создание полезностей для всего государства. Государство становится субъектом удовлетворения социальных потребностей человека.

Данный тип социального государства и называют государством социальных услуг¹⁴. К государству социальных услуг сегодня относятся многие страны Европы, Америки и некоторые страны Азии и Африки. Для них характерны предоставление государством социальных услуг, усилия по обеспечению полной занятости и активная (предупреждающая) социальная политика. Принятие государством на себя ответственности за уровень благосостояния всех граждан, стремление достичь равенства в высоком уровне жизни обуславливают появление у государства таких функций, как государственное регулирование и необходимое пополнение из бюджета страховых фондов, оказание социальной помощи при страховых случаях, защита от нестраховых рисков, тотальное перераспределение доходов, стимулирование социальной ориентации экономики.

В современной российской экономической литературе толкование категории социальной защищенности трактуется как совокупное состояние, основная тенденция, цель и средство стабильного существования “социума для человека”, самовозрастание потенциала личности и общества в их объединенных усилиях. Категория “социальной защищенности” включает в себя объективное качество экономической, социальной, духовной зрелости, жизнеспособности общества и субъективное осознание этого личностью.

Поступила в редакцию 09.03.2009 г.

¹³ Калашников С.В. Функциональная теория социального государства. М., 2002. С. 95.

¹⁴ Калашников С.В. Указ. соч.