

УДК 364.013

В.В. Кижикина

ЭВОЛЮЦИЯ СИСТЕМЫ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ В РОССИИ (СРАВНЕНИЕ СО СТРАНАМИ ЕВРОПЫ)

Целью данной статьи является рассмотрение процесса формирования системы социального обеспечения и ее эволюционной трансформации в систему социальной защиты в России. Автор проводит сравнение со странами Европы, определяет результативность функционирования системы социальной защиты в плане достижения основных задач, которые она призвана решать. Исследованы основные параметры благосостояния населения, зависящие от принимаемых мер по социальной защите населения.

Ключевые слова: система социальной защиты, социальная помощь, социальное обеспечение, социальное страхование.

Возникновение в России самого понятия «система социальной защиты населения», а также поэтапное и эволюционное ее реформирование на основе существовавшей в советский период «системы социального обеспечения» связаны с необходимостью компенсировать населению те потери, которые оно понесло в результате проведения рыночных реформ. В рыночных странах это понятие возникло уже в конце XIX в. и являлось основным атрибутом социальной политики государства на протяжении всего XX в., означая позицию государства в отношении предоставления гражданам страны социальных гарантий в поддержании определенного уровня благосостояния.

Назначение системы социальной защиты проявляется в ее функциях: экономической, политической, демографической, социально-реабилитационной.

Экономическая функция выражается в оказании материальной поддержки гражданам в трудной жизненной ситуации, в содействии развитию общественного производства в целом и отдельных отраслей народного хозяйства, экономическому подъему, повышению благосостояния населения и т.д.

Политическая функция направлена на сближение социального уровня различных слоев населения, создание условий, обеспечивающих достойную жизнь каждому человеку, она призвана стабилизировать общественные отношения.

Демографическая функция способствует стимулированию роста народонаселения страны, воспроизводству здорового поколения, росту продолжительности жизни граждан и т.д.

Социально-реабилитационная функция связана с удовлетворением специфических потребностей престарелых и нетрудоспособных граждан. Она выражается в создании условий, благоприятствующих сохранению их правового статуса и охране здоровья всех граждан.

В период перехода к рыночным отношениям в нашей стране с появлением экономической нестабильности, инфляции, обнищанием значительной части населения, усилением расслоения общества, ростом числа безработ-

ных, беженцев, вынужденных переселенцев, лиц без определенного места жительства очень остро встала проблема обеспечения социальной защищенности граждан. Решить ее в рамках одной отрасли – социального обеспечения – невозможно, поскольку она выходит одновременно на несколько отраслей социальной политики. Вопросы социальной защиты в рыночных условиях становятся предметом заботы разных направлений социальной сферы. Это означает, что понятие «социальная защита» значительно шире понятия «социальное обеспечение», так как последнее входит в категорию первого.

Эволюция теории и практики формирования и реализации системы социальной защиты коррелирует с институциональным устройством общества, формами организации труда, уровнем развития производительных сил, семейными традициями и т.д. В доиндустриальный период развития складывается преимущественно семейный тип социальной защиты, т.е. в большой семье формируется механизм самозащиты за счет ресурсов самой семьи. Хотя отдельные элементы социального обеспечения применялись и в древние времена, например, пенсия существует уже в Древнем Риме, однако ее смысл – как награда за особые заслуги перед отечеством.

Элементы системы социальной защиты как государственного механизма в той или иной степени присутствуют в любом государстве в любой исторический период времени. Однако процесс индустриализации внес кардинальные изменения в социальную структуру общества, в сферу трудовой жизни, в семью, в которой механизм семейной защиты разрушается из-за уменьшения семейных взаимосвязей и численного состава семьи. Городские условия жизни, новые трудовые отношения и условия труда диктуют необходимость обеспечивать сначала отдельные элементы социальной защиты работника, но потом развивать и институционально совершенствовать государственный механизм социальных гарантий и социального обеспечения населения.

Рассматривая эволюцию социальной защиты как структурированной системы в истории общественного развития европейских стран, можно зафиксировать несколько этапов, т.е. промежутков времени в прошлом, связанных с некими значимыми событиями и обладающими некими характерными свойствами.

Первый этап (доиндустриальный) – конец XIX в. – 20-е гг. XX в., когда О. Бисмарком были заложены основы становления системы обязательного социального страхования и охраны труда.

Второй этап (20–60-е гг., индустриальный) эволюции системы социальной защиты имеет характерные для разных стран темпы, национальные особенности и подходы к формированию системы социальной защиты, но основными детерминантами в этом процессе были индустриализация, последствия Первой и Второй мировых войн, факт существования СССР как ориентир (пример) социальной направленности государственного управления, экономические кризисы в капиталистических странах, т.е. наиболее значимые социально-экономические события, требующие государственного вмешательства в обеспечение общественной стабильности. Основное достижение второго этапа – повышение роли государства в формировании систем охраны труда, социального страхования и помощи, здравоохранения и про-

фессионального образования (идеи Дж.М. Кейнса, У. Бевериджа, Л. Эрхарда и др.).

Третий этап – с 60-х гг. до конца XX в. Наиболее развитые системы социальной защиты сложились в странах Европейского союза. Как показывает их опыт, продуманная система социальной защиты населения является важнейшим условием роста благосостояния страны, экономического процветания, политической стабильности, повышения качества жизни населения. В большинстве западных стран увеличивается количество социальных программ и их государственное финансирование (до 30% и более ВВП в ряде стран Европейского сообщества и в Скандинавских странах), развивается социальное страхование и обеспечение, растет их финансирование. Формируется новая модель социальной амортизации на основе сочетания государственного и частного секторов социальной защиты, разрабатываются фирменные социально-страховые услуги, которые разнообразят спектр социальной защиты, включая дополнительное пенсионное страхование, здравоохранение, образование, помощь в приобретении жилья, юридическую помощь и т.д. Хотя чрезмерная ориентация на эгалитарные ценности, когда все члены общества получают равные блага, и требования социальной справедливости как в советской централизованной, так и в западной модели социальной системы выражались в усилении затратных направлений социальной политики.

Четвертый этап – конец XX в. по настоящее время характеризуется кризисом моделей социальной защиты, которые были излишне социализированы, т.е. социальное обеспечение преобладало над социальным страхованием и вспомоществованием, так как порождали социальное иждивенчество и становились слишком затратными для бюджета. Необходим пересмотр, модернизация условий и институтов системы социальной защиты с целью приведения в соответствие с требованиями времени. Как видим из табл. 1, к рубежу тысячелетия большинство развитых европейских стран (кроме Германии и Италии) стало сокращать социальные расходы.

Таблица 1. Динамика расходов на социальную защиту в девяти странах ЕС в период 1990–2000 гг., % от ВВП [1. С. 5]*

Страна	1990	1995	2000	Отношение 2000 к 1995 г.
Германия	25,4	28,9	29,5	102,0
Дания	28,7	32,2	28,8	89,4
Финляндия	25,1	31,8	25,2	79,2
Франция	27,6	30,7	29,7	96,7
Великобритания	22,9	28,2	26,8	95,0
Италия	24,3	24,8	25,2	101,6
Нидерланды	32,4	30,9	27,4	88,7
Австрия	26,7	29,6	28,2	95,3
Швеция	33,1	35,5	32,2	90,7
В среднем	27,3	30,2	28,1	93,0

*В России доля расходов на социальную защиту в 2010 г. составляла 12,7% от ВВП.

В ходе исторического развития сформировались четыре модели социальной защиты населения, характерные для европейских стран, которые обусловлены как политическими, так и экономическими приоритетами:

1) бисмарковская (континентальная) модель, функционирующая в Германии и основанная на жесткой связи с профессиональной деятельностью и системах социального страхования;

2) англосаксонская модель (модель Бевериджа), функционирующая в Великобритании и Ирландии и основанная на принципах распределительной справедливости, значительном бюджетном финансировании семейной политики и здравоохранения;

3) скандинавская модель (Дания, Швеция, Финляндия), основанная на выравнивании доходов за счет системы налогообложения, страховых фондов, обеспечивающая высокий уровень социальной защиты;

4) южноевропейская модель (Италия, Испания, Греция, Португалия), представляющая низкий уровень социальной защиты, основным элементом которого является пенсионное обеспечение.

Экономический и финансовый кризис 2008 г. и продолжающиеся его последствия вынуждают правительства европейских стран уменьшать расходы в социальной сфере, реформировать систему пенсионного обеспечения, сокращать социальные программы [2. С. 73]. Усилия Европейского союза направлены на объединение и координацию действий государств-членов ЕС, сохранение декларированных ценностей в социальной сфере. Однако продолжающиеся экономические и финансовые трудности, особенно в южных европейских странах, безработица, падение доходов населения, дефициты бюджетов, государственные долговые обязательства ставят вопрос о существующих в этих странах и без того невысоких гарантиях пенсионного и социального обеспечения, т.е., возможно, произойдет значительный поворот в системе социальной защиты в сторону снижения объемов социальных программ и изменения институциональных условий их функционирования.

В России система социальной защиты в виде обеспечения социальных гарантий развивалась также поэтапно, хотя и с некоторым отставанием от прогрессивных тенденций, характерных для более развитых стран. Исторические этапы развития элементов системы социальной защиты в России можно укрупненно представить в зависимости от доминирующего типа политического, экономического и социального устройства.

Первый этап – дореволюционное (досоциалистическое) развитие элементов системы социальной защиты. В России впервые фиксируется правовое свидетельство социального пособия в Судебнике Ивана IV (1598 г.). В нем указывалось, что бездетная вдова после смерти мужа имела право на получение обратно приданого и пенсии («полетное») – «две гривны в год». Соборное уложение 1649 г. содержит уже значительно большее количество статей, посвященных социальному обеспечению. В нем закреплялось право на прожиток, т.е. часть поместья, выделяемого после смерти его владельца на содержание вдовы, детей и престарелых родителей. Размер его зависел от величины оклада и причины смерти кормильца (военная травма, в полку на государственной службе, вне службы). Дворяне имели право на получение прожитка в случае отставки или ученья, а также при отсутствии прямых наследников в размере полного оклада. Никаких положений об оказании помощи крестьянам в Соборном уложении не содержалось. Однако в период царствования Елизаветы получили распространение «приходы», которые осуще-

ствляли попечение детей-сирот, стариков и инвалидов. Такое содержание производилось за счет специального налога в пользу бедных. Существует и санкционированное нищенство, благотворительность, богадельни, инвалидные дома, дома общественного призрения. В числе отдельных элементов социальной защиты можно привести следующие примеры: в России в 1827 г. принимается Устав о пенсиях и единовременных пособиях крупным чиновникам, размеры которых устанавливаются по единоличному решению царя [3. С. 87]. В 1898 г. в благотворительных учреждениях России постоянно проживало около 500 тыс. человек, а в российском законодательстве XIX в. были определены четыре категории нищих:

- 1) те, которые не могут своим трудом добывать пропитание;
- 2) те, кто по сиротству и временным болезням впал в нужду, однако может работать;
- 3) те, которые могут трудиться, но нищенствуют по лености и дурному поведению;
- 4) те, кто по случайным обстоятельствам впал в крайнюю нужду.

Для этого этапа характерна архаичность социальных институтов дореволюционной России, тормозившая формирование институтов гражданского общества, деятельность которых является толчком для активизации социальной политики.

Но конец XIX в. так же, как и в Европе, характеризуется возникновением отдельных элементов страхования рабочих на крупных фабриках и заводах. В начале XX в. в России начали осваивать по примеру О. Бисмарка системы социального страхования (разработками занимались Н.Е. Введенский, М.И. Туган-Барановский и др.). На Третьей Государственной думе в 1912 г. были приняты четыре закона о социальном страховании. Но в теоретических трудах политиков-революционеров уже оформляется «большевистская модель социальной защиты», в которой все расходы по страхованию должно брать на себя государство. Главная особенность данного подхода заключается в том, что на самом деле такая модель уже не является страховой, а скорее моделью социальной помощи или социального обеспечения из государственного бюджета.

Второй этап – особый пример социального государства в мировой практике социальной политики, социалистический период (1917–1985 гг.), когда официально понятия «социальная защита» не существовало по идеологическим основаниям, но получила активное развитие система социального обеспечения. Упор в ее формировании был сделан на традиционные формы организации взаимопомощи посредством централизации (страхование без взносов – единый Всероссийский фонд социального обеспечения с 1919 г., Общественный фонд потребления с 60-х гг., 60–70-е гг. – создание единой системы пенсионного обеспечения), государственного управления социальными ресурсами. В условиях жесткого нормативного распределения произведенного продукта было достигнуто выравнивание доходов населения на уровне, соответствующем прожиточному минимуму, развитие государственного бесплатного здравоохранения и образования, создание развитой социальной сферы (поэтапно расширяющееся пенсионное обеспечение, расширение инструментов по охране материнства и детства и т.д.). Институционально сформиро-

ванная модель социальной защиты представляет на этом этапе мощную административную вертикаль механизмов по сбору и распределению финансовых ресурсов, исключительно государственное, регламентированное социальное обеспечение. Важно, что при такой модели отсутствуют стимулы для формирования гражданского общества, так как основные направления социальной защиты инициируются «сверху», централизованно, а бесплатность социальных услуг является главным достоинством системы.

Третий этап – кризисный период (с 1986 по 1991 г.), совпадающий с историческим периодом «перестройки» в СССР, который на самом деле по существу положил начало формированию новой системы социальной защиты населения. Этот период является чрезвычайно сложным и противоречивым, так как происходили процессы экономического реформирования, политической нестабильности, ухудшения благосостояния населения из-за фактического снижения доходов населения, тотального товарного дефицита, появилась необходимость распределения жизненно важных продуктов и предметов потребления. Настоятельно зрела потребность внедрять новые экстренные инструменты социальной защиты – магазины специального обслуживания, талонную систему, натуральную помощь семье и детям и т.д.

По сути дела этот период является подготовкой к формированию новой системы социальной защиты населения, и с 91-х гг. можно начинать новую этапизацию эволюции системы социальной защиты в России как государства с переходной, а затем рыночной экономикой, так как проводились коренные изменения в подходах, принципах, финансовом обеспечении и институциональном устройстве системы социальной защиты населения.

Четвертый этап – с 1992 г. по настоящее время – связан с событиями, которые вызвали необходимость в прямом смысле защищать население от экономических и социальных потрясений, спасти от «шоковой терапии», так как социальная нестабильность и обнищание населения достигли своих предельных значений. Формирование новой системы социальной защиты происходило достаточно спонтанно, трансформируясь в зависимости от возникновения новых вызовов социально-экономической среды. Поэтому следует рассмотреть этот период самостоятельно и провести его периодизацию.

В августе 1993 г. с принятием «Концепции развития социального обслуживания населения Российской Федерации» происходит официальный переход от системы социального обеспечения к системе социальной защиты, принятой в европейских странах. Основой этой системы является забота государства по устранению причин, препятствующих человеку, семье, группам людей достичь оптимального уровня благосостояния, и по организации индивидуальной помощи людям, попавшим в трудную жизненную ситуацию.

К настоящему времени можно говорить уже о двадцатилетнем периоде формирования системы социальной защиты населения и проводить более корректные сравнения с системами социальной защиты европейских государств, на которые необходимо ориентироваться, и учитывать накопленный ими опыт. Несмотря на различия в подходах и механизмах предоставления гарантий по социальной защите населения, в лидирующих европейских странах происходит выравнивание расходов на социальную защиту в отношении от ВВП. Но если сравнивать социальные расходы в расчете на душу насе-

Таблица 2. Трансформационные этапы системы социальной защиты населения в современной России

Этап	Институты	Подходы и механизмы	Правовой механизм
1-й этап (1991–1993) – компенсация последствий шоковой терапии (натуральная и денежная помощь), борьба с бедностью	Собесы и их отделы, новая сеть социальных учреждений, обслуживание одиноких престарелых и инвалидов, приюты для детей, социальная работа как профессиональная деятельность	Категориальный подход к оказанию экстренной помощи наиболее уязвимым слоям населения (дети, многодетные семьи, пенсионеры, беженцы, демобилизованные военнослужащие, инвалиды, пенсионеры и т.д.)	В 1990 г. принимается ЗРФ «О государственных пенсиях в РФ», в 1991 г. создан Пенсионный фонд. За период с 1991 по 1992 г. принято 25 законов, направленных на защиту граждан
2-й этап (1993–1995) – создание фондов социальной поддержки за счет нормативных отчислений от приватизации, переоценки в связи с либерализацией, сдача в аренду гос. недвижимости, средства КПСС, институциональное оформление системы социальной защиты населения	Множество общественных организаций по распределению благотворительных средств – общественный контроль над бедностью. В 1994 г. создается Министерство труда и социальной защиты населения, а потом Департамент социальной защиты. Развивается сеть социальных служб	Формирование Фонда социального страхования, Пенсионного фонда, Фонда занятости, Фонда медицинского страхования, Фонда социальной защиты	К 1995 г. более 46 гарантий и льгот по материальному обеспечению материнства и детства. Совершенствование системы социальных пособий и компенсационных выплат. Разрабатываются федеральные социальные программы
3-й этап (1995–2000) – переход к адресным формам социальной защиты, развитие антикризисных форм социальной защиты населения	Отделы адресной помощи, создание информационной системы, переход от пассивных форм социальной защиты к активным формам	Методическое обеспечение нового подхода по определению нуждаемости. Концепция реформы пенсионного обеспечения в РФ	В 1996 г. принят Закон о благотворительности, в 1997 г. – Закон о прожиточном минимуме, в 1999 г. – Закон о государственной социальной помощи. Вступил в силу № 75-ФЗ «О негосударственных пенсионных фондах»
4-й этап (2000 г. по настоящее время) – совершенствование и трансформация функциональных блоков механизма социальной защиты, реформирование системы социальной защиты на основе пересмотра приоритетов политики доходов	Совершенствование и развитие страховой части социальной защиты. Формирование комплексной системы пенсионного обеспечения. Неоднократное реформирование органов управления социальной защиты	Монетизация льгот. Механизм индексации в ситуации инфляции. Корректировки механизмов индексации (напр., в 2013 г. изменен порядок индексации – вместо 2 раз в год будет осуществляться 1 раз в год)	№166-ФЗ от 15.12.2001 «О государственном пенсионном обеспечении». № 122-ФЗ от 22.08.2004 «О монетизации льгот». Нормативные акты о размерах ежемесячных и единовременных пособий, о выплатах различным категориям граждан, об индексации социальных выплат (пенсий, пособий и т.д.)

ния, выраженные в абсолютных показателях, то между наилучшими и наихудшими показателями обнаруживаются четырехкратные различия. Так, в 2003 г. в пятерку стран с наивысшими показателями входили Люксембург (12 653 евро), Дания (10 782 евро), Швеция (99 333 евро), а в тройку с самыми низкими – Греция (3 671 евро), Испания (3 656 евро) и Португалия (3 192 евро) [4. Р. 15]. В связи с европейским финансовым кризисом обеспечивать социальные гарантии становится весьма проблематично.

В настоящее время для государств-членов ЕС существуют высокие международные требования в области социального обеспечения – Европейский кодекс социального обеспечения, Протокол к нему и Пересмотренный Европейский кодекс социального обеспечения, основанные на принятой в 1952 г. конвенции МОТ о минимальных нормах социального обеспечения № 102. Россия пока данную конвенцию не ратифицировала. Единственным международным документом в области социальной защиты, к которому в 2009 г. присоединилась Россия, является Европейская социальная хартия, так как это было одним из обязательств России при вступлении в Совет Европы. Тем не менее Россия пока не достигла требуемых хартией норм и не обеспечивает подъем системы социальной защиты на более высокий уровень [5. С. 81].

В России основными направлениями социальной защиты являются следующие:

1. Социальная защита детей, детства и школьников.
2. Социальная защита трудоспособного населения.
3. Социальная защита нетрудоспособного населения.
4. Социальная защита семьи.

Система социальной защиты современного социального государства – многообразный и разнонаправленный комплекс социальных программ, который включает пенсионную систему, систему обязательного социального страхования (на случай потери трудоспособности, беременности, родов и т.д.), медицинское страхование, социальное обслуживание на дому и в стационарных учреждениях, различные виды натуральной и денежной помощи ветеранам, безработным, семьям с детьми, малоимущим и другим категориям населения, субсидирование расходов граждан по оплате жилья и коммунальных услуг и т.д.

Можно сказать, что любого гражданина система социальной защиты сопровождает всю его жизнь и даже до его рождения и после его смерти. Такие формы социальной защиты, как пособие по беременности и родам, затем комплекс мероприятий по защите детства, пособия семье, помощь в образовании, страховая медицина, гарантии занятости и защиты от потери трудоспособности или безработицы, пособия и социальное обслуживание в старости и, наконец, пособие на погребение и пособия вдовам, по потере кормильца. Хотя бы часть мероприятий касается каждого гражданина, а в нашей стране – большинство населения так или иначе является получателем (реципиентом) системы социальной защиты.

В России конфигурация системы социальной защиты складывалась на основе комбинирования существовавших ранее (в советское время) и созданных в рыночных условиях институциональных механизмов, формировалась из большого количества различных видов социальных услуг. В 90-е гг. струк-

турно выделялись три функциональных блока: социальное обеспечение, социальное страхование и социальная помощь.

Социальное обеспечение – это предоставление населению страны гарантированных государством социальных выплат (пенсии, пособия, стипендии, льготы).

Социальное страхование – гарантированная государством социальная поддержка в случаях социального риска, осуществляемая посредством обязательных и добровольных форм страхования населения.

Социальная помощь – система срочных и кратковременных мер для семей, оказавшихся в затруднительной жизненной ситуации, нуждаемости.

Функциональные блоки системы социальной защиты населения обладают свойством взаимодополняемости, и их взаимодействие призвано обеспечить равновесное состояние социальной системы, т.е. такое ее состояние, когда результатом является обеспечение социальной защищенности всем слоям населения, чувство социальной справедливости в распределении доходов, формирование социального согласия. Так как в переходный период первые два блока в своем функционировании «пробуксовывали» (государственные гарантии были слабо обеспечены финансовыми ресурсами, размеры пенсий, пособий, стипендий не соответствовали обеспечению элементарных потребностей, их повышение не поспевало за темпами инфляции, а механизм социального страхования не «заводелся» из-за распространения теневой экономики), то наиболее актуальным блоком системы социальной защиты являлся блок социальной помощи.

Развитие системы социальной защиты в рыночных условиях эволюционировало таким образом, что большая часть функций стала переходить от социального обеспечения к социальному страхованию как более адекватной современным условиям, цивилизованной форме защиты населения в тесной увязке с повышением роли личной ответственности в обеспечении благосостояния своей семьи.

К настоящему времени система социальной защиты в России представлена следующими функциональными блоками:

- 1) обязательное социальное страхование;
- 2) социальная поддержка населения:
 - выплаты гражданам по категориям независимо от нуждаемости, льготы,
 - адресные выплаты гражданам на основе проверки нуждаемости, пособия;
- 3) социальное обслуживание населения.

Схематично трансформация системы социальной защиты населения представлена на рис. 1.

Трансформация произошла, расширив комплекс обязательных и добровольных страховых услуг социальной направленности: пенсионное обеспечение, медицинское обслуживание, социальное страхование. Эффективность блока социального страхования напрямую связана с политикой доходов, совершенствованием трудовых отношений, повышением материальной заинтересованности граждан в эффективном труде, так как в зависимости от величины заработка формируются пенсионные накопления, а следовательно, обеспечивается материальное благополучие в нетрудоспособном возрасте.

Финансирование данного блока осуществляется за счет средств страховых фондов: пенсионного, медицинского, социального.

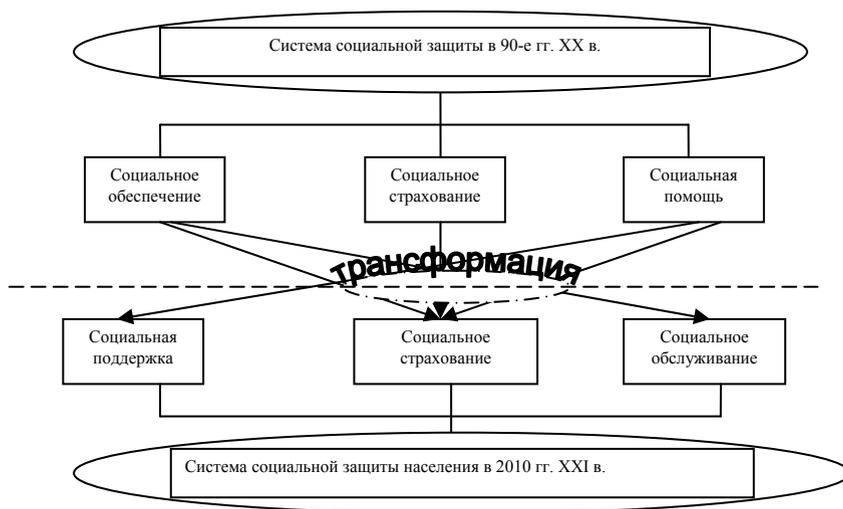


Рис. 1. Схема эволюционной трансформации системы социальной защиты

Блок социальной поддержки в условиях экономической неустойчивости и финансовых кризисов продолжает оставаться практически антикризисным инструментом для сохранения социальной стабильности. В поддержке нуждается все большая численность населения, а не только беднейшие слои, так как риски снижения семейных доходов возникают в результате большого количества внешних и внутренних факторов:

1) внешние – рыночная ситуация, потеря работы, инфляция, рост тарифов на ЖКХ, платность большинства социальных услуг, экологические бедствия и другие чрезвычайные ситуации;

2) внутренние – утрата здоровья, рождение детей, потеря кормильца и т.д.

Актуальность блока социальной поддержки непосредственно связана с экономическими процессами. При развитии экономики, росте заработной платы и доходов населения, росте материального благополучия населения значение данного блока снижается и количество реципиентов (получателей социальной поддержки) должно уменьшаться. Финансируются программы социальной поддержки населения за счет бюджетов разных уровней и средств внебюджетных источников.

Социальное обслуживание становится перспективным направлением в предоставлении условий для граждан, нуждающихся в услугах специализированных социальных учреждений, особенно в условиях роста граждан пожилого возраста. Сеть таких учреждений расширяется, а ее функционирование поддерживается как за счет государственных финансов, так и за счет благотворителей.

Все блоки в своем взаимодействии обеспечивают выполнение 10 следующих социальных гарантий, предоставляемых населению: минимальная

оплата труда; пенсии; пособия на детей; стипендии; индексация доходов в условиях инфляции; компенсация потерь от стихийных бедствий; пособия по безработице; медицинское страхование; защита условий труда; социальное обслуживание лиц пожилого возраста и инвалидов.

Таким образом, механизм социальной защиты населения в условиях перехода к рыночной экономике продолжает свое формирование и еще нельзя фиксировать его окончательную конфигурацию. Важно, чтобы его плодами гарантированно пользовались в случае необходимости все члены общества, а эффективность системы социальной защиты выражалась в своевременности ее оказания, соответствии реальным потребностям и подъеме материального благополучия граждан.

Эффективность системы социальной защиты можно экспертно оценить, сопоставив финансирование мероприятий системы социальной защиты с сокращением бедности. Статистические показатели за рассматриваемый период изменялись содержательно, поэтому сопоставление имеет относительный характер. Так, рассмотрим следующие динамические ряды.

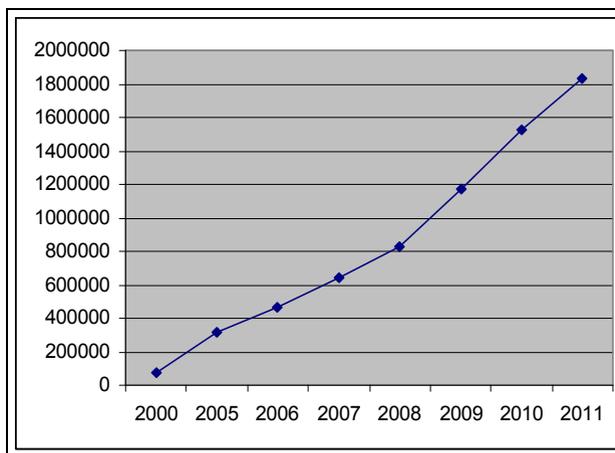


Рис. 2. Динамика расходов на выплату пособий и социальную помощь, млн руб. [6. С. 183]

На рис. 2 отражена динамика расходов на выплату пособий и социальную помощь населению. График демонстрирует, что за 11 лет произошло увеличение этих расходов в 24 раза (с 77744 млн руб. в 2000 г. до 1831125 млн руб. в 2011 г.). Среднегодовые темпы роста составляют 30%, а после кризиса 2008 г. рост расходов составил 41% по сравнению с предыдущим годом. Увеличившиеся темпы роста расходов после 2008 г. объясняются возникшей с новой силой необходимостью компенсировать нуждающемуся населению риски снижения уровня жизни. Неукротимая инфляция зачастую снижает эффективность социальной политики, что создает скорее иллюзию активности социальной защиты, когда разрабатываются многочисленные программы социальной помощи, модернизируется методический инструментарий по реализации различных форм гибкого регулирования уровня жизни населения, попадающего в «группы риска».

Следующий динамический ряд (рис. 3) демонстрирует позитивный тренд, который можно констатировать по таким статистическим показателям: период роста экономики сопровождался снижением численности населения, живущего ниже уровня бедности (с 29% в 2000 г. до 11,0% в 2012 г., т.е. в 2,6 раза), а также сокращением дефицита дохода в общем объеме денежных средств у населения (с 5,0% в 2000 г. до 1,0% в 2012 г., т.е. в 5 раз). Другими словами, огромные средства, затрачиваемые на функционирование системы социальной защиты, дают необходимые результаты.

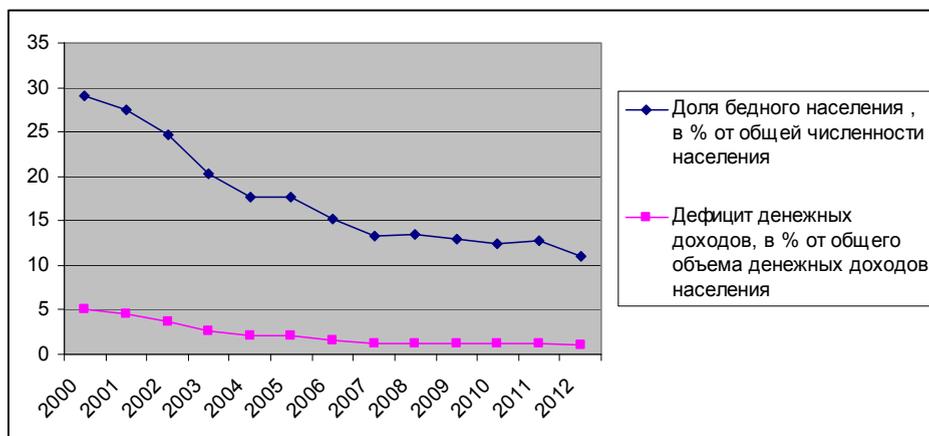


Рис. 3. Изменение показателей численности населения с денежными доходами ниже прожиточного минимума и дефицита денежных доходов в России [7, 8]

Сравнив рис. 2 и 3, можно усмотреть связь – рост расходов на выплату пособий и социальную помощь, включающих организацию социальной защиты населения (в 24 раза за период с 2000 по 2011 г.), и соответствующее сокращение бедности (в 2,6 раза за тот же период), что доказывает эффективность системы социальной защиты по статистическим показателям.

Если рассматривать структуру социальных выплат (рис. 4), то при абсолютном преобладании пенсионного обеспечения (около 70,0% в общей структуре социальных выплат) по сравнению со всеми остальными социальными выплатами структура изменилась в сторону значительного увеличения доли пособий (в 2 раза с 2000 по 2011 г.) и после небольших колебаний восстановления на прежний уровень доли пенсий – изменения на 103,7% за период с 2000 по 2011 г., что свидетельствует о том, что гибкие формы социальной защиты (натуральные и денежные компенсации, адресные выплаты и т.д.) продолжают сохранять свою актуальность из-за неустойчивости экономики.

Состав и механизм реализации социальных гарантий меняются под влиянием объективных и субъективных факторов. Теряют силу старые механизмы социального воздействия на поведение экономических субъектов в связи с необходимостью охраны интересов общества в целом и отдельных его слоев, появляются новые гарантии, соответствующие новым условиям развития общества и каждой личности в отдельности.

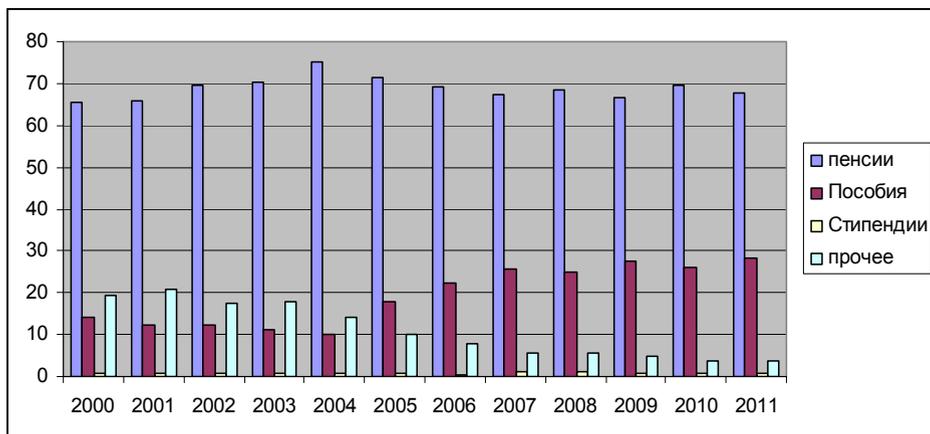


Рис. 4. Структура социальных выплат, % [7]

При рассмотрении вопроса о социальной защищенности и социальных гарантиях следует иметь в виду, что они ни в коей мере не должны ослаблять принцип материальной заинтересованности работников в повышении эффективности труда, вести к уравнительности, препятствовать дифференциации доходов, объективно обусловленной различиями в труде.

Тем не менее в течение 2000–2011 гг. темпы роста расходов системы социальной защиты населения превышали базисные темпы роста ВВП. При этом, как отмечалось, в последние три года (2009–2011) темпы роста расходов системы социальной защиты выросли более значительно, что было вызвано необходимостью смягчить последствия экономического кризиса 2008 г., хотя темпы экономического роста существенно замедлились. Опережение государственных расходов на социальную защиту по сравнению с темпами экономического роста является фактом, свидетельствующим об отсутствии долгосрочной перспективы данного тренда. Особенно критической является ситуация в пенсионной системе. В системе социальной защиты самые большие финансовые выплаты связаны с пенсионным обеспечением. Длительное время большинство российских пенсионеров составляли ряды малообеспеченного населения, так как размер пенсий отставал (в 2001 г. средний размер пенсии составлял 86% от ПМ, а минимальный размер – лишь 14,6% от ПМ) или незначительно превышал прожиточный минимум пенсионера. В настоящее время благодаря систематическому опережающему повышению пенсий удалось достичь 1,5-кратного превышения среднего размера пенсий по сравнению с ПМ пенсионера. Однако дальнейшие действия в направлении увеличения пенсионного обеспечения представляются крайне затруднительными в силу дефицитности Пенсионного фонда.

Среди достаточно большого количества исследований по проблеме уровня жизни населения в постсоветское время заслуживает внимания разносторонняя оценка динамики уровня жизни населения России с 1990 по 2009 г., данная экспертами НИСП (Независимый институт социальной политики), НИУ ВШЭ, фонда Института экономики города и группой исследователей журнала «Эксперт» [9]. Из существующих трех подходов (концепция субъек-

тивного благополучия – опросы населения, концепция располагаемых возможностей – ИРЧП) использован третий – экономический подход, теории благосостояния и справедливого распределения. Исследователи проводили сопоставление уровня потребления товаров, рыночных и нерыночных услуг населением России в денежной и натуральной форме за период с начала рыночных преобразований. Расчеты экспертов с применением разных методов дали результаты, отраженные в табл. 3 [9. С. 25].

Таблица 3. Изменение уровня жизни домашних хозяйств России в 1989–2009 гг.

Метод расчета	Рост в % к исходному году
Метод реальных денежных доходов	127,2
Метод системы национальных счетов	209,2
Метод оценки покупательной способности среднего дохода	145,0

Как выяснилось, все примененные методы дали позитивный результат, особенно метод системы национальных счетов в силу учета показателей, которые отсутствуют в других расчетных методах.

Несмотря на приведенную позитивную оценку результатов рыночных трансформаций, а также значительные затраты на социальную поддержку населения, субъективные ощущения населения не такие благодные и люди обращают внимание на наличие огромного количества отрицательных социальных последствий, связанных с преобразованиями в стране. В г. Ростове-на-Дону в 2011 г. было проведено масштабное социологическое исследование, некоторые цифры из него приводим в табл. 4 [10. С. 449, 453, 454].

Таблица 4. Результаты опроса населения в г. Ростове-на-Дону, %

Оценка ситуации в стране	
Кризисная (проблемная)	55
Катастрофическая	10
Нормальная	23
Основные проблемы для ростовчан	
Рост платежей ЖКХ	65
Низкий уровень жизни	54
Сокращение доступа к медицинскому обеспечению и образованию	50
Коррупция, засилье бюрократии	39
Вымирание населения	38
Наиболее важные причины, по которым население чувствует неудовлетворенность	
Плохое материальное положение	37
Отсутствие социальных гарантий на случай болезни, старости, безработицы	34
Проблемы со здоровьем	24

При этом статистика показывает, что расходы на социальную политику растут, в структуре денежных доходов населения увеличивается доля социальных выплат (в 2012 г. по Ростовской области в полтора раза больше, чем в 2005 г.), но, как видим, это не добавляет гражданам чувства уверенности в своем благополучии.

Поэтому перед системой социальной защиты населения РФ в ее дальнейшем эволюционном развитии сегодня стоят следующие стратегические задачи:

- повышение уровня социальной защищенности в условиях возникновения социальных рисков с учетом глобального финансового кризиса;
- оптимизация механизмов социального страхования;
- материальная поддержка семей с детьми, а также детей, оставшихся без попечения родителей;
- повышение благосостояния населения, снижение бедности и неравенства по денежным доходам населения;
- повышение эффективности системы социальной защиты и социального обслуживания, в первую очередь пожилых граждан и инвалидов;
- развитие сети учреждений социальной защиты населения;
- регулярный мониторинг качества жизни населения;
- расширение форм участия некоммерческих организаций в предоставлении социальных услуг и реализации социальных проектов.

Литература

1. Антропов В.В. Социальная защита в странах Европейского союза: история, организация, финансирование, проблемы. М.: Экономика, 2006. 271 с.
2. Дериглазова Л.В. Модернизация европейской социальной модели в условиях кризиса // Вестн. Том. гос. ун-та. 2012. № 1(17). С. 64–74.
3. Шельмагин И.И. Фабрично-трудовое законодательство в России (2-я половина XIX века). М., 1947. 186 с.
4. *European Social Statistics. Social Protection. Expenditure and Receipts. Data 1995–2003.* Luxembourg, 2006.
5. Золотарева А.Б. Состояние и перспективы развития системы социальной защиты в России / А. Золотарева [и др.]. М.: Ин-т Гайдара, 2011. 268 с.
6. *Российский статистический ежегодник. 2012: стат. сб.* / Росстат. М., 2012. 786 с.
7. Регионы России. Социально-экономические показатели 2012 г. [Электронный ресурс]. URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b12_14p/IssWWW.exe/Stg/d01/05-12.htm (дата обращения: 10.05.2013).
8. *Электр. дан.* [Электронный ресурс]. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/ugov/ugov_51g.htm (дата обращения: 05.05.2013).
9. *Уровень и образ жизни населения России в 1989–2009 годах: доклад к XII Междунар. науч. конф. по проблемам развития экономики и общества (Москва, 5–7 апреля 2011г.)* / Г.Н. Андрушак [и др.]; рук. авт. колл. Е.Г. Ясин. М.: Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики», 2011. 86 с.
10. Волков Ю.Г., Барбашин М.Ю., Барков Ф.А. и др. Двадцать лет реформ в России глазами жителей Ростовской области // *Россия реформирующаяся: ежегодник-2011* / отв. ред. академик РАН М.К. Горшков. М.; СПб.: Институт социологии РАН: Нестор-История, 2011. Вып. 10. С. 434–486.