

Коллектив авторов

**Институциональные
изменения
В...**



Коллектив авторов

**Институциональные
изменения в социальной
сфере российской экономики**

«Экономический факультет МГУ»

2015

УДК 330
ББК 65.49(2Рос)

Коллектив авторов

Институциональные изменения в социальной сфере российской экономики / Коллектив авторов — «Экономический факультет МГУ», 2015

ISBN 978-5-906783-01-1

В монографии представлены результаты анализа институциональных изменений, произошедших в социальной сфере экономики РФ за последнее десятилетие. Дан анализ изменений в отраслях социальной защиты населения, в области социального партнерства, в среднем и высшем образовании, а также в финансировании здравоохранения. Материалы, представленные в монографии, будут полезны как исследователям, занимающимся проблематикой институциональных изменений в социальной сфере, так и учащимся экономических вузов при изучении курсов по национальной экономике и экономике социальной сферы.

УДК 330
ББК 65.49(2Рос)

ISBN 978-5-906783-01-1

© Коллектив авторов, 2015
© Экономический факультет
МГУ, 2015

Содержание

Введение	6
Глава 1	9
1.1. Исторические предпосылки и институциональные основы социальной защиты	10
1.2. Типологизация моделей социальной защиты	13
1.3. Конституционные предпосылки институциональных изменений	17
1.4. Переформатирование системы социального обеспечения и оформление базовых институтов социальной защиты	20
1.5. Становление социального страхования и монетизация льгот	24
Конец ознакомительного фрагмента.	26

Институциональные изменения в социальной сфере российской экономики

© Экономический факультет МГУ имени М. В. Ломоносова, 2015

* * *

Введение

Социальная сфера российской экономики, согласно классификации Роскомстата, наряду с другими включает в себя такие отрасли, как образование, здравоохранение и оказание социальных услуг. По численности она охватывает 15,2 % занятых в экономике: в образовании – 5711 тыс. чел., или 8,4 %, в здравоохранении и предоставлении социальных услуг – 4597 тыс. чел., или 6,8 %¹. За услугами к ней обращается практически все население страны, и этим определяется значимость социальной сферы в экономике страны в целом, ее роль в обеспечении роста благосостояния граждан, их настроение, отношение к различным сторонам жизни страны.

Социальная сфера являлась и является объектом реформирования на протяжении всего трансформационного периода начиная с конца 1980-х годов. За это время в ней предпринимались различные институциональные преобразования, реформы, менялись схемы финансирования и управления и т. п. Все эти преобразования выступали и выступают объектом многочисленных исследований, посвященных как в целом реформам в указанных отраслях, так и более детальному анализу отдельных преобразований в них.

Тематика исследований социальной сферы экономики РФ разнообразна². Вместе с тем исследования, в которых она изучается под углом зрения институциональных изменений, достаточно немногочисленны и посвящены, как правило, какой-либо одной из названных отраслей³.

Между тем общий вектор трансформации социальной сферы экономики РФ приобрел в последние годы достаточную определенность – это всемерная коммодификация производимых услуг и соответственно коммерциализация деятельности производящих их организаций⁴.

¹ Россия 2013: Стат. справочник. – М.: Росстат. 2013. – С. 10.

² Социальная сфера в рыночных условиях / Под ред. Е. Н. Жильцова, П. Н. Лома-нова. – М.: ТЕИС, 2004; *Егоров Е. В.* Политика развития здравоохранения в современной России // Вестник Московского университета. Серия 6. Экономика. 2009. № 6. С. 85–95; *Иновационное развитие высшей школы России* / Под ред. Е. В. Егорова, С. А. Карева. – М.: МАКС Пресс, 2010; *Ахинов Г. А., Камиллов Д. А.* Социальная функция государства в условиях рыночной экономики: вопросы теории и практики. – М.: ИНФРА-М, 2006; *Ковалева Г. А., Пешина Э. В.* Социально-экономическая эффективность в отраслях социальной сферы. – Екатеринбург: УрО РАН, 2008; Социальная сфера и доступность социальных благ в регионе: Коллективная монография / Под ред. А. Б. Берендеевой. – Иваново: Иван. гос. ун-т, 2010; *Рождественский А. В.* Социальная сфера: эволюция теоретических подходов, методология и перспектива. – М.: Гелиос АРВ, 2009; *Михеева Н. А.* Социально-культурная сфера как социальный феномен и ее научный анализ // Известия Российского государственного педагогического университета им. А. И. Герцена. 2008. № 71. С. 221–228; *Румянцева Е. Е.* О конкретизации понятий «социальная сфера» и «инфраструктурные отрасли» // Экономический анализ: теория и практика. 2005. № 2. С. 8–11; *Боженко С. В.* Социальная сфера Российской Федерации: сравнительный анализ // Сборник научных трудов вузов России «Проблемы экономики, финансов и управления производством». 2010. № 28. С. 311–317; *Абубакиров Р. Ф.* Социальная сфера как составляющая общественного сектора современной экономики // Вестник экономики, права и социологии. 2007. № 3. С. 118–123; *Науменко Т. В.* Социальная сфера и ее роль в современном обществе // Экономика и управление: проблемы, решения. 2011. № 1. С. 15–20; *Ольсевич Ю., Мазарчук В.* О специфике экономических институтов социальной сферы (теоретический аспект) // Вопросы экономики. 2005. № 5. С. 50–64.

³ *Типенко Н. Г.* Институциональные изменения в образовании (муниципальный аспект). – М.: Фонд «Институт экономики города», 2001; *Михаленюк Н. О., Носков В. А.* Проблемы управления развитием формальных и неформальных институтов в системе образования: Монография. – Самара: СНЦ РАН, 2007; *Новицкая К. Е.* Институциональные изменения в здравоохранении: роль субъектов микроуровня // Социологические исследования. 2006. № 12. С. 78–83; *Винокурова А. М.* Особенности институциональной среды здравоохранения // Известия ИГЭА. 2013. № 3 (89). С. 61–65; *Татарченко А. Ф., Михайлова Е. В.* Отечественная система социальной защиты от безработицы как формирующийся социальный институт // Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. Серия «Социальные науки». 2007. № 2 (7). С. 96–100; *Горина Е. А.* Политика регионов в сфере социальной защиты: Институциональные изменения. – В сборнике: Россия: Региональная власть в условиях экономического кризиса / Под ред. Н. Ю. Лапиной. – М.: Центр науч. – инф. исслед. глобал. и регионал. пробл., 2010. С. 31–44; *Жильцов Е. Н.* Об институциональных преобразованиях в российском высшем профессиональном образовании. – В сб: *Иновационное развитие экономики России: региональное разнообразие* / Под ред. А. А. Аузана, В. П. Колесова, Л. А. Тутова. Том 1. – М.: РГ-Пресс, 2013.

⁴ О негативных последствиях коммерциализации социальной сферы исследователи писали уже достаточно давно, см.

В связи с этим важным представляется изучение особенностей этих процессов в отраслях и подотраслях социальной сферы с выдвиганием на первый план произошедших и происходящих институциональных изменений. Это определяет актуальность предлагаемой коллективной монографии, ее теоретическую и практическую значимость. Предмет анализа монографии – изменения в *формальных* институтах, подкрепленных различными нормативными актами. Что же касается *неформальных* институциональных изменений, то их суть – в соответствии с упомянутой коммерциализацией деятельности в социальной сфере – состоит в расширении⁵ *теневых* экономических отношений⁶.

Не пересказывая основного содержания глав книги, остановимся только на одном моменте, представляющемся важным для корректного понимания ситуации, сложившейся в последнее десятилетие в рамках объекта нашего анализа, непосредственно из него вытекающем: речь идет о квалификации соответствующей социальной политики, проводимой государством. Чаще всего ее называют *либеральной*⁷ или *неолиберальной*⁸, имея в виду, что либерализм как политическая идеология предполагает *ответственность* за свое благополучие прежде всего *самого гражданина*, а потом уже общины или государства. Как отмечает Д. Харви, «неолиберализм – это в первую очередь теория экономико-политических практик, которые предполагают, что благосостояние людей может быть наилучшим образом повышено за счет расширения индивидуальных предпринимательских свобод и навыков в рамках институциональной среды, характеризующейся защищенными правами частной собственности, свободными рынками и свободой торговли»⁹.

Именно с этим принципом сторонники либеральной российской политики в социальной сфере связывают упомянутые коммодификацию и коммерциализацию, т. е. *«уход» государства от финансирования организаций социальной сферы*. Однако при этом они не замечают другой важнейший момент: **имманентность либерализма и неолиберализма расширению предпринимательских свобод и защищенности прав частной собственности**. Иными словами, либерализм потому и выступает за *сокращение расходов госбюджета* на социальную сферу, что гражданам предоставляется *свобода зарабатывать* (разумеется, в рамках правил, отвечающих принципу **верховенства права**).

Ситуация с уровнем экономической свободы, защищенностью прав собственности и верховенством права в России в течение последних полутора десятилетий не улучшается, страна в международных рейтингах занимает места во второй сотне¹⁰. Тем самым возможности граждан *самостоятельно зарабатывать* и *самостоятельно оплачивать услуги* организаций социальной сферы крайне ограничены. В таких условиях называть сокращение госрасходов

например: Зайцев Д. В., Зайцева О. В. Разгосударствление социальной сферы в России: социально-правовой аспект // *Общественные науки и современность*. 2007. № 3. С. 174–176.

⁵ Вследствие хронического недофинансирования государственных организаций в этой сфере, см., например: Римашиевская Н. М., Бочарева В. К., Мигранова Л. А. Последствия реформы межбюджетных отношений для развития социальной сферы // *Уровень жизни населения регионов России*. 2009. № 1–2. С. 70–79.

⁶ Российское здравоохранение: оплата за наличный расчет / С. В. Шишкин (руководитель коллектива), Г. Е. Бесстремная, М. Д. Красильникова, Л. Н. Овчарова, В. А. Чернец, А. Е. Чирикова, Л. С. Шилова. – М.: НИСП, 2004; Высшее образование в России: правила и реальность / А. С. Заборовская, Т. Л. Клячко, И. Б. Королев, В. А. Чернец, А. Е. Чирикова, Л. С. Шилова, С. В. Шишкин (отв. ред.). – М.: НИСП, 2004; Шевченко И. О., Гаврилов А. А. О теневых экономических отношениях в сфере высшего образования // *Социологические исследования*. 2005. № 7. С. 118–125; Леонтьева Э. О. Informal vs согурт: два подхода к анализу теневых отношений в сфере образования // *Журнал социологии и социальной антропологии*. 2008. Том XI. № 2. С. 110–121 и др.

⁷ См., например: Дондоков З. Б.-Д., Дондокова И. В. От государства всеобщего перераспределения к социальному государству. – В кн.: *Экономические субъекты постсоветской России* / Под ред. Р. М. Нуреева. – М.: МОНФ, 2003. – С. 162–163.

⁸ См., например: Богомолов О. Неолиберализм – тормоз модернизации. Российский опыт // *Экономические стратегии*. 2011. № 5. С. 12–17.

⁹ Harvey D. A Brief History of Neoliberalism. – Oxford: Oxford University Press, 2005. – P. 2.

¹⁰ См., например: Economic Freedom of the World 2013 Annual Report – <http://www.freetheworld.com/release.html>

на социальную сферу либерализмом или неолиберализмом – все равно, что назвать лесоповал стрижкой газонов. Скорее мы имеем дело с политикой, которую можно называть **селективным либерализмом**, когда государство освобождает себя от социальных обязательств перед гражданами, а граждан – от «излишней» экономической свободы. Разумеется, такой селективный либерализм не имеет ничего общего с неолиберализмом, полагающим экономическую свободу и верховенство права *основанием* социальной политики. Фактически речь идет о модели, которую невозможно отнести ни к одной из трех общепризнанных моделей социального государства: либеральной, консервативной или социал-демократической, а также к иным типам, выделяемым разными исследователями¹¹. Является ли вообще селективный либерализм элементом социального государства – вопрос, требующий специального исследования и выходящий за рамки настоящей работы.

Введение к коллективной монографии подготовлено д.э.н., проф. В. Л. Тамбовцевым. Глава 1, посвященная институциональным изменениям в области социальной защиты, написана к.э.н., с.н.с. В. С. Маньковым; глава 2, анализирующая становление в России института минимальных социальных стандартов, – н.с. Е. П. Вигушиной; глава 3, характеризующая институциональную динамику государственно-частного партнерства в социальной сфере, – к.э.н., с.н.с. Т. Д. Басниной; главы 4 и 5, описывающие институциональные изменения в школьном и среднем специальном образовании, подготовлены к.э.н., с.н.с. Е. Е. Полянской; глава 6, в которой представлен анализ институциональных изменений в российском высшем образовании, написана к.э.н., н.с. Н. В. Сухановой; глава 7, посвященная институциональным инновациям в дополнительном профессиональном образовании, – к.э.н., в.н.с. А. П. Сысоевым; глава 8, анализирующая институциональные изменения в финансировании здравоохранения, – н.с. С. А. Ивановой.

¹¹ Хома Н. М. Подходы к типологии моделей социального государства. – В сб: Актуальные вопросы философии, истории и политологии. Материалы международной заочной научно-практической конференции. 28 января 2013 г. – Новосибирск: СибАК, 2013. – С. 15–19.

Глава 1

Институциональные изменения в области социальной защиты населения

Уже двадцать лет, как в России на смену «социалистическому государству» пришло «социальное государство», а на смену гарантированному государственному обеспечению граждан пришла малопонятная для широких слоев населения система социальной защиты. Для России это стало не формальной заменой понятий, а серьезной трансформацией, за которой стоят смена общественно-экономической формации и, как следствие, коренное изменение социального положения наших граждан.

1.1. Исторические предпосылки и институциональные основы социальной защиты

Социальная защита – это политика демократических государств по обеспечению конституционных прав и минимальных гарантий человеку независимо от его места жительства, национальности, пола и возраста. Иначе говоря, в социальной защите нуждаются все конституционные права и свободы личности – от личной неприкосновенности до права на собственность, свободу предпринимательства и экологическую безопасность¹².

В целом социальная защита выступает как механизм, призванный ограждать население страны от разного рода неблагоприятных для их жизнедеятельности воздействий со стороны социальной среды и смягчать последствия таковых. Это защита от возможных нарушений прав и свобод личности, от административного произвола, от преступных посягательств на жизнь, здоровье, собственность, честь и достоинство человека и других вредоносных факторов.

В масштабах национального государства социальная защита населения – это прежде всего комплекс мер по обеспечению минимального уровня материального благополучия всех членов сообщества, включая социально уязвимые слои населения. Она представляет собой совокупность социально-экономических мероприятий, проводимых государством и обществом, направленных против ситуаций риска в нормальной жизни граждан, таких как болезнь, безработица, старость, смерть кормильца. И, наконец, она служит целевому решению проблем преодоления бедности.

В зависимости от решаемых задач социальная защита выступает в трех основных формах: социальное обеспечение, социальное страхование и социальная помощь, что в институциональной структуре социальной защиты современного социального государства соответствует трем нормативно-законодательным блокам:

- система социальных гарантий (социальные стандарты);
- система социального страхования (риски);
- система социальной помощи (в том числе и частные системы).

В развитых экономиках система социального обеспечения социальных гарантий реализуется в рамках социальных стандартов через бесплатное (бюджетное) предоставление социальных благ в открытом доступе. Социальные гарантии воплощаются в социальных стандартах, отражающих представления общества об уровне и качестве жизни. Совокупность этих представлений, выраженных в виде требований общества, и определяет стандарт жизни, или социальный стандарт. Выделяют два направления социальной стандартизации:

- минимальные социальные стандарты, отражающие социальные гарантии государства по отношению к денежным доходам граждан и направленные на обеспечение каждого гражданина необходимым уровнем дохода для приобретения минимума благ, предоставляемых на платной основе;
- минимальные социальные стандарты, отражающие социальные гарантии государства по обеспечению граждан на безвозмездной основе установленным минимумом социально значимых благ и услуг.

В социальном государстве рыночного типа главную функцию социальной защиты берет на себя государство как главный субъект социальной политики и социальной работы. В то же время социальная защита должна распространяться на все категории населения через систему социальных гарантий. Социальные гарантии – это механизмы долговременного действия,

¹² The Universal Declaration of Human Rights. 10.11.1948. Forex AW.com. division 4, part 1.

предусмотренные законом обязательства государства, направленные на реализацию конституционных прав граждан. Основой государственных социальных гарантий выступают минимальные социальные стандарты. Для разных государств они различны.

В странах «золотого миллиарда» минимальные социальные стандарты – это согласованные и установленные нормы и нормативы, которые действуют в рамках таких международных организаций, как Совет Европы и Международная организация труда (МОТ). Они закрепляют минимальный уровень социальной защиты, ниже которого начинают действовать показатели, характеризующие бедность. Систему государственных минимальных стандартов составляют взаимосвязанные государственные минимальные социальные стандарты в области: 1) оплаты труда; 2) пенсионного обеспечения; 3) образования; 4) здравоохранения; 5) культуры; 6) социального обслуживания; 7) жилищно-коммунального обслуживания. Эти вопросы подробно освещены во второй главе монографии.

В рыночной среде одним из основных институтов социальной защиты, призванных обеспечить реализацию конституционного права на материальное обеспечение граждан в старости, в случае болезни, безработицы, полной или частичной утраты трудоспособности, потери кормильца, выступает **социальное страхование**.

Социальное страхование является институтом социальной защиты экономически активного населения от рисков утраты дохода (заработной платы) из-за потери трудоспособности (болезнь, несчастный случай, старость). Финансовые источники – страховые взносы работодателей, работников (иногда государства), организованные на принципах солидарной взаимопомощи и самоответственности. Исключение составляют системы страхования в связи с несчастными случаями на производстве, которые финансируются только за счет взносов работодателей.

Сущность социального страхования состоит в распределении экономических последствий социальных рисков между всеми участниками трудовой деятельности с помощью резервирования финансовых средств, представляющих собой часть расходов на рабочую силу, или, как ее еще называют, перенесенной во времени части заработной платы и выплачиваемой в случае наступления страховых ситуаций (периодов утраты трудоспособности или места работы) в форме пособий, пенсий, оплаты медицинских и реабилитационных услуг.

Минимальные уровни гарантий по социальному страхованию определяются в мировой практике в диапазоне 40–50 % от величины заработной платы квалифицированного работника. Размеры средств, выплачиваемых по социальному страхованию, по отношению к каждому отдельному получателю зависят от продолжительности трудового стажа, величины заработка, степени утраты трудоспособности и регулируются соответствующими законами.

В отличие от социального страхования или государственного обеспечения социальная помощь государством оказывается лицам с ограниченной трудоспособностью, которые из-за отсутствия места работы, источников дохода не в состоянии самостоятельно обеспечить свое материальное существование. Объем предоставляемой помощи не связан с величиной прошлого дохода или сложившимся общим уровнем жизни населения. В Российской Федерации социальная помощь долгое время реализовывалась преимущественно в виде натуральных льгот, а специальные пенсии и пособия предоставлялись исключительно установленным законодательством категориям граждан. Определяющая характеристика данного института защиты – социально-алиментарные внедоговорные отношения государства по оказанию помощи уязвимым категориям населения. Получение физическим лицом социальной помощи происходит независимо от его участия в общественно-полезной трудовой деятельности (за счет перераспределения ресурсов в пользу нуждающихся). Выплаты этой системы принимают форму дополнения к доходу после проверки нуждаемости и призваны обеспечить

минимальный доход. Главное основание для предоставления социальной помощи – отсутствие средств в объеме прожиточного мини-мума¹³.

Финансовые источники данного института социальной защиты – прямые ассигнования из федерального и региональных бюджетов, формируемые за счет общих и, в некоторых случаях, специальных налогов.

¹³ При анализе использованы отдельные положения работы: *Роиш В. Д.* Основы социального страхования. – М., 2005: <http://mfmedi.ru/images/uploaded/file/elkatalog/ekono-mika/>

1.2. Типологизация моделей социальной защиты

Среди множества подходов к реализации социальной политики в рыночной среде различаются два принципиально разных подхода. Это подходы, связанные с реализацией принципов справедливости при распределении индивидуальных доходов и предоставления гарантий от постоянно возникающих рыночных рисков. Этим подходам соответствуют принципы либо субсидиарной, либо солидарной ответственности общества (в лице государства) перед своими согражданами. Дело в том, что моральные категории чужды рыночной экономике, и на это есть все основания: рыночная экономика – это не что иное, как механизм аллокации, который должен вести к экономически эффективному и оптимальному распределению ограниченных ресурсов. Поэтому необходимо общественное вмешательство в механизм рыночной экономики, в случае если он вступает в конфликт с морально обоснованными соображениями справедливости.

В центре альтернативных подходов стоят две морально-этические концепции распределения. Согласно первой концепции каждый получает то, что он производит. Если кто-либо умен и трудолюбив, он получает много, если глуп и ленив, получает мало. Морально-этический постулат этого подхода к распределению таков, что человек со всеми своими сильными и слабыми сторонами автономен и поэтому должен вознаграждаться в меру своей производительности. В определенной степени противоположная концепция состоит в том, что человек не ответственен или не полностью ответственен за свои природные дарования и таланты. Наличие этих качеств, как природных, так и вновь обретенных, является скорее лотереей. Поэтому правомерен вопрос, может ли эта лотерея определять пропорции распределения доходов и состояний. В основном на этот вопрос дается отрицательный ответ¹⁴.

Морально-этические принципы распределения индивидуальных доходов определяют полярность подходов к реализации социальной политики. Однако приверженность тому или иному подходу не исключает многообразия моделей социального развития, которые различаются еще и механизмами реализации социальной политики в сфере защиты населения. Каждая из моделей имеет свой организационно-правовой подход, который основан на различных соотношениях трех основных субъектов социальной политики государства, бизнеса (корпорации) и личности (гражданина). В зависимости от степени и роли участия государства в социальной защите населения модели социальной защиты подразделяются на:

- либеральную, или «остаточную», модель;
- консервативную, или компенсационную, модель;
- социал-демократическую модель уравнительного типа.

В свое время соответствующие модели нашли отражение в «Рекомендациях правительствам и парламентам стран СНГ по вопросам политики в области социального обеспечения» (TACIS, 1994)¹⁵. В научной среде похожие классификации были предложены в разные годы шведским ученым Г. Эспинг-Андерсеном¹⁶ и американским исследователем Р. Титмусом¹⁷.

В основе либеральной модели социального государства лежит индивидуальный принцип, который предполагает личную ответственность каждого члена общества за свою судьбу и судьбу своей семьи, при этом роль государственных структур в реализации социальной поли-

¹⁴ Концепции представлены в трактовке: Ойкина В. Г. Институциональное регулирование социальной защиты. – Саратов, 2004.

¹⁵ <http://www.be5.biz/ekonomika>

¹⁶ Esping-Andersen G. The three worlds of welfare capitalism. Cambridge, 1990. – P. 9–34.

¹⁷ Titmuss R.M. Welfare State and Welfare Society. The Philosophy of Welfare. L. Alien and Unwin, 1987.

тики минимизирована. Основными субъектами выступают личность и различные негосударственные организации, как правило, социально-страховые фонды и ассоциации. Финансовую основу реализации социальных программ данной модели составляют в первую очередь частные сбережения и частное страхование, а не средства государственного бюджета. Государство берет на себя ответственность за сохранение минимальных доходов граждан и за благополучие слабых и обездоленных слоев населения. Вместе с тем государство максимально стимулирует создание и развитие в обществе различных форм негосударственного социального страхования и социальной поддержки, а также способствует повышению доходов граждан.

Таким образом, при данной модели государство участвует в реализации социальной политики в большей степени опосредованно, не прибегая к финансированию социальных программ из бюджета¹⁸. Это происходит через организационно-правовое формирование негосударственных финансовых потоков на социальные нужды (на образование, здравоохранение, пенсионное обеспечение, пособия по безработице, социальную защиту и др.). Одновременно через развитие рынка и повышение уровня экономической свободы оно стимулирует получение гражданами высоких доходов. Формирование либеральной модели происходило под влиянием либеральной трудовой этики, в связи с чем данная модель характеризуется стремлением государства к адресной помощи, к отделению социальной помощи от свободного рынка. Главная цель такого подхода – ликвидация бедности. Подобная модель социального государства присуща США, Канаде, Великобритании, Австралии, Ирландии.

Консервативная (компенсационная) **модель** характерна для стран с социально ориентированной рыночной экономикой. В их числе страны континентальной Европы, такие как Австрия, Германия, Италия, Франция. Позиции государства здесь значительно сильнее: бюджетные отчисления на социальные мероприятия примерно равны страховым взносам работников и работодателей. Основные каналы перераспределения находятся либо в руках государства, либо под его контролем. Параллельно государство стремится возложить материальную поддержку граждан на систему страхования. Благодаря этому величина социальных пособий находится в пропорциональной зависимости от трудовых доходов населения и соответственно от размеров отчислений на страховые платежи¹⁹.

Для данной модели характерны не только применение классических систем социального страхования, стремление к компенсационному характеру помощи за прошлые заслуги, но и проверка выполнения установленных обязанностей при предоставлении конкретной социальной помощи. Основной целью является сохранение жизненного уровня, достигнутого в работоспособном периоде.

Основу модели составляют страховые платежи, которые по сути являются резервируемой частью заработной платы работников, которая им недодается и предназначается на случай наступления для них социальных рисков (старости, инвалидности, болезни и т. д.). Страной, где максимально полно реализованы принципы компенсационной модели, является Германия, которая еще в конце 90-х гг. XIX в. первой в мире ввела систему социального страхования²⁰.

Важным моментом в формировании и развитии современных национальных институциональных моделей социальной защиты с позиции теории и практики следует считать воплощенную в Германии концепцию «социального рыночного хозяйства», рассматривающую государство в качестве одного из активных субъектов социальной защиты. Суть социального рыночного хозяйства заключается в синтезе рыночной экономики, основанной на свободной конкуренции и социальной справедливости. Приоритет в социальной защите отдается социаль-

¹⁸ Более подробно социальные модели рассматриваются в диссертационной работе: *Замараева З. П.* Институционализация социальной защиты населения в условиях современной России. – <http://dlib.rsl.ru/rsl01003000000/rsl01003412000/rsl01003412>

¹⁹ См.: *Замараева З. П.* Указ. соч.

²⁰ *Церкаевич Л. В.* Современные тенденции социальной политики в странах Европейского союза. – СПб., 2002. – С. 28.

ному страхованию как возможности человека самому обеспечить свое благополучие в результате активной политики на рынке труда. Социальное страхование (как правовая, организационная и финансовая система), продемонстрировав свою высокую результативность в Германии, после Второй мировой войны получило широкое распространение не только в Западной Европе, но и во всем мире.

Третья социал-демократическая модель подразумевает ведущую роль государства в сфере социальной защиты населения. При этом приоритетными задачами государственной социальной защиты считаются выравнивание уровня доходов населения и всеобщая занятость. В основе модели лежит принцип солидарности. Этот принцип означает ответственность всего общества за судьбу своих членов. Это прежде всего перераспределительная модель социальной политики, при которой богатый платит за бедного, здоровый за больного, молодой за старого. Основным субъектом, осуществляющим такое перераспределение, является государство. Именно оно берет на себя большую часть ответственности за социальное благополучие своих граждан.

Данная модель нашла практическое применение в странах Северной Европы – Швеции, Норвегии, Финляндии, Дании, а также в Нидерландах и Швейцарии. Сегодня это страны с наиболее высоким жизненным уровнем. Критерием предоставления социальной помощи в этой модели является установленный факт принадлежности к определенной группе или категории населения, целью – перераспределение дохода.

Главной особенностью этой модели является всеобщность (универсализация) социальной защиты населения как гарантированного права всех граждан, обеспеченного государством. Государство обеспечивает высокий уровень качества и общедоступность социальных услуг в открытом доступе, в том числе бесплатное для граждан медицинское обслуживание, образование и т. п.

Шведскую доктрину государственной социальной политики часто называют эгалитарной. Она возводит заботу государства о своих гражданах в ранг национального культа, обещая им обеспечивать безопасность, надежность и защиту в угрожающих ситуациях, а также организацию и руководство защитой. Шведам нет необходимости зависеть от родни или благотворительности, а тем более от рынка. От колыбели до могилы о них заботится государство. Речь идет о предоставлении социальных гарантий в виде различных публичных услуг и благ в открытом доступе, а не за деньги.

В общей типологизации моделей социальной защиты особое место занимает **корпоративная модель**. В ее основе лежит особый подход и свой принцип, который предполагает максимум *ответственности корпорации* (предприятия, учреждения) за судьбу своих работников. Эта модель представляет собой систему пожизненного найма, в которой предприятие стимулирует работников к внесению максимального трудового вклада, за что предлагает им различные виды социальных гарантий в виде пенсионного обеспечения, частичной оплаты медицинских и рекреационных услуг, а также образования. В данном случае государство и негосударственные организации, так же как и личность, разделяют долю ответственности за социальное благополучие в обществе, но все же ведущую роль здесь играют предприятия, которые имеют собственную разветвленную социальную инфраструктуру и собственные социально-страховые фонды.

Финансовая основа данной модели – это страховые взносы корпораций. При корпоративной модели большую роль в осуществлении социальной политики играют организации работодателей, для которых социальная политика является существенным элементом системы управления трудовыми ресурсами.

Своим подходом модель корпоративной ответственности созвучна отечественной практике времен СССР, когда крупные индустриальные предприятия самостоятельно на долгосрочной основе реализовывали меры по социальной защите своих работников. Это могло быть

финансирование объектов социальной инфраструктуры, предоставление бесплатного жилья, оплата коммунальных услуг, бесплатное питание на производстве, оплата санаторных услуг (полная или частичная) и затрат на лечение работников и членов их семей. Особенно это было распространено в районах Крайнего Севера для закрепления на местах столь дефицитных людских ресурсов. В постсоветских реалиях подобная практика организации фирменных систем социальной защиты получила распространение во многих развитых странах мира, включая Россию, где стала рассматриваться как дополнительная форма стимулирования персонала. Лишь в Японии она была возведена в ранг государственной политики.

Помимо рыночных моделей существуют и нерыночные модели социальной защиты, которые реализуются вне государства. Это клановые модели, выстроенные по принципу кровного родства, «общака», «коза ностры» или реализуемые через многочисленные землячества, в рамках отдельных сект и религиозных конфессий. Причем характерно, что в условиях неопределенности и слабой социальной политики неформальные модели социальной защиты граждан оказываются весьма эффективными для защиты групповых интересов, хотя размывают тем самым основы и коллективные принципы социального государства.

Примером неформальной социальной защиты может служить «католическая модель», которая получила широкое распространение в странах Латинской Америки. Принципы католической модели приведены в ряде «папских писем», изданных Ватиканом в XX столетии²¹. Главным принципом является вспомогательность. В католическом социальном учении принцип вспомогательности означает, что помощь в решении возникающих проблем должна быть оказана ближайшей инстанцией. Если индивид не может себе помочь, то обращается к семье и родственникам. Следующей инстанцией будет местная община, включая церковь и гражданские организации, соседей, а если и это не поможет, то индивиду следует воспользоваться услугами страхования. Последней инстанцией является государственный сектор, который характеризуется низким уровнем государственных затрат на социальную защиту населения. Институты социального страхования здесь развиты слабо. Социальная помощь оказывается в рамках семьи и общины, а церковь играет главную роль.

Выбор конкретной модели осуществления социальной политики всегда зависит от исторических, социокультурных и экономических условий, а также определяется конкретным типом общественно-политического устройства государства, его идеологическими, духовными принципами, особенностями переживаемого исторического этапа. Но в любом случае социальное государство в современных условиях с необходимостью предполагает наличие, с одной стороны, сильного государства, способного нести ответственность за развитие человеческих ресурсов, а с другой – наличие развитых институтов гражданского общества, способных поставить государство под свой контроль.

²¹ Тишин Е. В. Социальная защита и социальное обеспечение за рубежом. – СПб.: ИСЭП РАН, 1994.

1.3. Конституционные предпосылки институциональных изменений

Несмотря на богатую мировую практику в сфере социального строительства и наличие широкого спектра нормативных документов, стандартизирующих социальную защиту на международном уровне, российская практика социальной защиты в постсоветский период оставалась крайне противоречивой и непоследовательной.

На начальном этапе экономических реформ в 1991–1992 гг. перед российским правительством стояла проблема выбора стратегии включения социальной политики в общую стратегию экономических преобразований на фоне того, что советское государство было максимально социально ориентировано.

Большое влияние на осуществление этого выбора оказала принятая концепция либеральных реформ, которая изначально исходила из необходимости повышения эффективности функционирования хозяйственной системы путем перехода к рыночным отношениям в экономике. В результате был сделан выбор в пользу того, чтобы не рассматривать социальную сферу общества как приоритетную в плане преобразований, а социальную политику – как самостоятельное и существенное направление деятельности государства. В качестве критерия эффективности системы были выбраны лишь экономические показатели. Развитие социальной сферы либо улучшение каких-то отдельных показателей (уровень доходов населения, допустимый уровень безработицы, состояние здоровья нации и т. п.) даже не назывались в качестве явных целей реформ ни в краткосрочной, ни в среднесрочной перспективах.

Акцент был сделан на реформирование экономической сферы. Социальную политику было решено считать лишь элементом общей экономической стратегии, а состояние и динамику процессов в социальной сфере предлагалось рассматривать только в качестве предельных ограничений для экономических преобразований. Считалось, что частная собственность на средства производства автоматически создаст необходимые условия для появления новых производств, которые приведут к росту рабочих мест. Повышенный спрос на кадры спровоцирует конкуренцию и приведет к повсеместному повышению качества и оплаты труда. А все это создаст необходимые условия для рыночного реформирования социальной системы обеспечения в соответствии с европейскими стандартами и нормами социальной обеспеченности. В основе радикально-реформаторского подхода лежал расчет на то, что частная собственность и свободный рынок товаров и услуг в течение относительно небольшого периода времени сами по себе способны породить эффективную экономическую систему во всех сферах жизнедеятельности.

Исходя из такого подхода в начале 90-х гг. прошлого века при сохранении советской системы социального обеспечения и началось становление системы социальной защиты населения рыночного образца. Однако уже тогда было очевидно, что противоречия между потребностями населения и способностью сферы услуг их обеспечения через общественные фонды потребления в соответствующем объеме и качестве не разрешимы. Система социальной защиты населения требовала новых подходов.

В 1993 г. была принята Конституция Российской Федерации, которая закрепила частную собственность и провозгласила Россию социальным государством. В период глубоких общественно-политических изменений принятие новой Конституции стало юридическим закреплением желаемой модели будущего политического и социально-экономического устройства страны.

Провозглашая Российскую Федерацию социальным государством, Конституция гарантирует каждому гражданину универсальные права, предоставляемые всем группам населения, независимо от их социального и материального положения. Прежде всего это право на обра-

зование, на охрану здоровья, право на жилье, право семьи и детей на защиту государством, право на благоприятную окружающую среду (ст. 39, ч. 1). Одним из основных прав человека и гражданина декларируется право на социальное обеспечение (п. 1, 2 ст. 7; п. 1 ст. 38; ст. 41). Оно адресовано всему населению, сопровождает каждого человека с момента его рождения и до конца жизни, ибо в основу возникновения правовых отношений в сфере социального обеспечения положены такие события, как рождение человека, его смерть, болезнь, старость, безработица, нуждаемость в социальной поддержке во всех случаях, когда она необходима человеку в силу обстоятельств, не зависящих от него²².

Однако, декларируя наличие гражданских прав и свобод, Конституция остается крайне неконкретной и не гарантирует их реализацию даже в самых скромных объемах. В соответствии с новой либеральной идеологией реализация прав целиком и полностью лежит на частной инициативе гражданина в соответствии с его материальными и физическими возможностями. Единственное, на что может рассчитывать гражданин со стороны государства, – это минимальный уровень оплаты труда и гарантированное пособие по безработице (ст. 37). В ст. 7, ч. 1 Основного закона Российской Федерации такой подход формулируется следующим образом: «В Российской Федерации охраняются труд и здоровье людей, устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда, обеспечивается постоянная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты». Более подробно права граждан на социальную защиту определены непосредственно ст. 7, 38, 39 и косвенно ст. 21, 24, 26, 30, 40.

Среди прав, гарантируемых российской Конституцией, в рыночной экономике особенно остро и болезненно решается вопрос с гарантиями права на труд. Уверенность в завтрашнем дне, во всеобщей занятости населения и обязательном трудоустройстве долгие годы оставалась главной составляющей привычного для граждан России образа жизни. К сожалению, традиционное право человека на труд новая Конституция лишь декларирует, но не гарантирует наличием рабочих мест, как это было в советские времена. Новое государство самоустранилось от решения этого вопроса. Рыночная реальность такова, что даже социальное государство в полном объеме не в состоянии обеспечить право на труд. В странах с рассмотренными выше моделями социального государства основную ответственность как за поиск работы, так и за реализацию других возможностей, обеспечивающих заработок, несут сами люди (с помощью государства), так как снижение гарантий занятости является неизбежной платой за повышение эффективности предприятий и более высокий уровень жизни. Эффективный рынок труда возлагает издержки структурной перестройки на определенную часть рабочей силы – на безработных. Государство же компенсирует им это бремя путем перераспределения доходов от работающих к безработным, а также путем создания условий для профессиональной, отраслевой и территориальной мобильности рабочей силы. Таким образом, регулирование занятости в современных условиях становится одним из главных направлений социальной политики. К сожалению, это не нашло адекватного отражения в Конституции Российской Федерации.

В Конституции содержится лишь право гражданина «свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию» (ст. 37). Разумеется, такое положение в полной мере обеспечивает свободу труда. Однако оно ставит под сомнение важнейшее требование социального государства, согласно которому каждый человек должен заботиться о получении трудового дохода для удовлетворения своих потребностей.

В отличие от прежних советских конституций Конституция 1993 г. не содержит специального раздела об экономической основе государства и общества. Она не устанавливает

²² Конституция Российской Федерации. – М. – СПб.: Норма, 2010.

какую-либо форму собственности в качестве основной или ведущей, равно как не предусматривает и ограничений для других форм, в частности для личной собственности граждан, что провозглашалось предшествующими конституциями и основанным на них законодательством.

Действующая Конституция (в соответствии со ст. 8) обязывает государство обеспечивать свободу экономической деятельности и поддерживать конкуренцию, запрещая лишь монополизацию этой деятельности и недобросовестную конкуренцию. Она провозглашает равенство всех форм собственности (частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности) и равную их защиту. К сожалению, сегодня, двадцать лет спустя, по защите прав собственности Россия находится лишь на 133-м месте в мире, а по защите прав миноритариев – на 132-м²³.

С принятием Конституции в развитии социальной сферы наметился ряд принципиальных изменений. С приходом рынка на основе частного права на собственность социальные институты серьезно трансформируются. Прежде всего за поддержание социальных институтов теперь отвечает не только государство, а каждый гражданин, который через налоги или иные обременения поддерживает социальные институты, в том числе и институты социальной защиты. Речь идет о появлении нового субъекта в социальной политике, коим становится гражданин, который раньше не являлся субъектом, а был только объектом социальной политики. Происходит не только трансформация объекта и субъекта, но и появляется субъект с обособленным платежеспособным спросом на качественные услуги. В результате формирования в России рынка социальных услуг человек перестает быть исключительно объектом социальной защиты и становится ее полноправным субъектом – покупателем на рынке социальных услуг.

При такой постановке вопроса многие социальные институты стали нежизнеспособными. Прежде всего государство сложило с себя гарантии и ответственность за предоставление рабочих мест, ответственность за воспитание детей, подрастающего поколения и т. д. Величина прожиточного минимума становится основой для установления минимального размера оплаты труда и минимального размера пенсии по старости, а также для определения размеров стипендий, пособий и других социальных выплат. В неизменном виде социальные гарантии сохранились только в сферах обороны, правопорядка и в отношении нетрудоспособного населения. Таким образом, в ходе трансформации институциональных основ социальной защиты населения в России приоритетность функций государства изменилась: от функции производителя социальных услуг приоритет перешел к функциям регулирования и посредничества на рынке социальных услуг.

К сожалению, Конституция Российской Федерации, предоставив населению необходимые гарантии прав и свобод для проведения социально-экономических реформ, в сфере социальной политики оказалась крайне неконструктивной. Долгие годы переходного периода социальная защита несла в себе черты советской системы всеобщего социального обеспечения при разрушении экономического и социального фундамента существования этой системы, что повлекло за собой постоянное и повсеместное нарушение социальных обязательств российского государства перед своими гражданами. Несбалансированность ресурсов и обязательств на всех уровнях власти на долгие годы стала определяющей характеристикой социально-экономических отношений между государством и обществом. В те годы мало кто задумывался, что экономическую основу *социального* государства наряду с рыночным развитием составляет и масштабное *перераспределение* личных доходов внутри общества.

²³ Мир новостей. № 47. 12 ноября 2013 г. – URL: www.mirnov.ru.

1.4. Переформатирование системы социального обеспечения и оформление базовых институтов социальной защиты

В начале 1990-х гг., в условиях нарастания экономического кризиса и роста социальных проблем в обществе, которые возникли в результате распада единого социально-экономического пространства СССР, в системе социального обеспечения на первый план выдвинулись задачи защиты и поддержки наиболее уязвимых слоев населения. В этот период адресная социальная помощь становится основным инструментом социальной поддержки населения. Острая нехватка материальных средств и финансирования привела к необходимости выделения приоритетных групп населения, которым в первую очередь должна оказываться всесторонняя поддержка государства. К ним относились: дети, пенсионеры, инвалиды, беженцы, малоимущие и уволенные в запас военнослужащие. Но этого было явно недостаточно. Ситуация оставалась настолько критической, что в декабре 1991 г. Указом Президента РФ «О дополнительных мерах по социальной поддержке населения в 1992 году» всем органам исполнительной власти предоставлялось самостоятельное право определять формы социальной поддержки населения (талонно-купонная, карточная, целевая денежная компенсация и др.), которые смогли бы защитить население в условиях либерализации цен и финансовой нестабильности. Система распределителей разнообразных льгот и пособий становится характерной чертой начала 1990-х гг.

В сфере финансового обеспечения в этот период иницируются дополнительные формы пенсионного обслуживания в соответствии с Указом Президента РФ от 16 сентября 1992 г. «О негосударственных пенсионных фондах». Суть создания этих фондов состояла в том, что гражданам и работодателям предлагалось перечислять пенсионные страховые взносы на именные счета в негосударственные пенсионные фонды. При создании таких фондов происходило соединение элементов банковской, страховой и инвестиционной деятельности. Предполагалось, что специализированные частные компании, управляющие деятельностью этих фондов, смогут обеспечить сохранность вкладов, защиту от инфляции, гарантированное увеличение размеров доходов и своевременное направление прибыли на именные счета граждан. На деле эти фонды стали инструментом для финансовых организаций, позволявшим им уводить значительные суммы привлеченных средств от налогообложения.

Еще одним нововведением, получившим в те годы широкое распространение в сфере социальной поддержки населения, стали негосударственные некоммерческие организации социальной защиты отдельных остро нуждающихся групп населения (НКО). Рост НКО был вызван кризисом государственной системы социальной защиты, невозможностью исполнения государством взятых на себя обязательств и социальных гарантий и поиском новых форм и практик социальной защиты нуждающихся слоев населения.

К сожалению, недостаточная развитость гражданского общества, несовершенное правовое регулирование деятельности негосударственных организаций, отсутствие надлежащего контроля со стороны правоохранительных и надзорных органов привели к тому, что через НКО социальной защиты на условиях фиксированных откатов стали обналичиваться средства государственных предприятий и учреждений, а вся система адресной помощи была криминализована. Это привело к тому, что в середине 2000-х гг. с появлением нефтяных денег, укреплением вертикали власти и оформлением системы социальной защиты в нынешнем виде их развитие стало резко сворачиваться.

Тем не менее НКО, которые действуют в сфере социальной защиты сегодня, могут быть зарегистрированы как общественные, благотворительные организации или благотворительные

фонды, кредитные союзы, религиозные организации, частные организации (частные школы, специализированные общества, например, реабилитационные мастерские) и т. п. Их деятельность может быть связана с предоставлением услуг отдельным группам клиентов, членам определенной общины; исследованием социальных и медицинских проблем, существующих социальных технологий; лоббированием интересов определенной уязвимой группы, коллективным представительством интересов; координированием усилий и деятельности других общественных организаций, обеспечением их ресурсами (коалиции, ресурсные центры и т. п.).

Всего за период с 1991 по 1992 г. было принято 25 законов и постановлений правительства, направленных исключительно на социальную поддержку населения. Специально для реализации всех правительственных мер в области социальной защиты населения в этот период создается Министерство социальной защиты РФ, которое стало правопреемником Министерства социального обеспечения РСФСР²⁴.

Согласно постановлению Правительства РСФСР от 26 декабря 1991 г. на министерство возлагались не только организация пенсионного обеспечения граждан, материально-бытовое обслуживание, организация протезно-ортопедической помощи, медико-социальная экспертиза, осуществление внешнеэкономической деятельности и др., но и разработка стратегии государственной политики в области защиты нетрудоспособного населения, материнства и детства.

В результате в августе 1993 г. появляется Концепция развития социального обслуживания населения в Российской Федерации. Ее содержание явилось знаковым, так как декларировало отход от патерналистских принципов социального обеспечения и переход к многоканальной системе социальной защиты, принятой в европейских странах.

В основу новой системы закладывалась работа государства, включающая как *устранение причин*, препятствующих человеку, семье, группам людей достичь оптимального уровня благосостояния, так и организацию *индивидуальной помощи* людям, попавшим в трудную жизненную ситуацию.

Одним из новшеств, намеченных в рамках Концепции, стало создание «корпуса профессиональных служащих, социальных работников», т. е. была сформирована новая профессия, истоки и традиции которой были заложены в России еще в начале XX в.²⁵

Система социальных служб складывалась из государственных, муниципальных и негосударственных институтов помощи. С начала 1993 г. разворачивается работа по созданию большой сети социальных служб. Основными формами деятельности этих служб стали: материальная помощь; помощь на дому; обслуживание в условиях стационара; предоставление временного приюта; организация дневного пребывания в учреждениях социального обслуживания; консультативная помощь; социальный патронаж; социальная реабилитация и адаптация нуждающихся; социальная помощь.

²⁴ С образованием государственных внебюджетных фондов обязательного социального страхования Министерство социальной защиты РФ уже в 1993 г. было реорганизовано в три самостоятельных ведомства: Министерство труда, Министерство социальной защиты и Федеральная служба занятости, которые в 1996 г. вновь были объединены в одну структуру – Министерство труда и социального развития РФ. В таком виде министерство просуществовало до 2004 г., когда было преобразовано в Министерство здравоохранения и социального развития РФ, которое, в свою очередь, в соответствии с Указом Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636 было вновь преобразовано и разделилось на Министерство здравоохранения РФ и Министерство труда и социальной защиты РФ. Сегодня за социальную защиту населения отвечает Министерство труда и социальной защиты РФ.

²⁵ 2 июня 1903 г. с высочайшего соизволения императора Николая II в Российской империи были введены «Правила о вознаграждении потерпевших вследствие несчастных случаев рабочих и служащих, а равно членов их семейств в предприятиях фабрично-заводской, горной и горнозаводской промышленности». В российской истории этот день стал считаться официальной датой рождения государственного социального страхования.

В этот период изменяется не только идеология государственной помощи населению, но и механизм финансирования системы социальной защиты: не из поступлений от налогов, как это было раньше, а из специализированных страховых фондов: Пенсионного фонда, Фонда социального страхования, Фонда занятости, Фонда медицинского страхования, Фонда социальной защиты. Однако учитывая отсутствие в тот период свободных средств как у населения, так и государства, реализация идеи социального страхования носила скорее декларативный, поисковый характер²⁶.

Потенциал социального страхования в середине 1990-х гг. оценивался приблизительно в 8 % российского ВВП. Столь низкая доля в расходах на цели социальной защиты застрахованных (в 2–3 раза ниже, чем в странах ЕС) позволяла долгие годы выплачивать пенсии и пособия, составлявшие в основной своей массе всего 30–35 % и ниже от размера предшествующей заработной платы, которая, в свою очередь, была в пять-шесть раз меньше по сравнению со средними размерами заработной платы в целом по странам ЕС²⁷.

Вплоть до начала нового тысячелетия Россия продолжала реализовывать патерналистскую модель соцзащиты советского образца. Лишь с началом укрепления вертикали власти и выстраивания рыночных институтов социально-экономического развития сфера социальной защиты населения стала медленно и болезненно реформироваться. В ноябре 1999 г. впервые за десять лет принимается перспективный бюджет на 2000 г., в котором фиксируются реальные цифры социальной защиты, отражающие экономическую ситуацию тех лет. 16 июля 1999 г. принимается Закон «Об основах обязательного социального страхования». Он закрепил основные принципы осуществления обязательного социального страхования, которые были сформулированы еще в 1992 г., виды социальных рисков, страховые случаи, виды страхового обеспечения по обязательному социальному страхованию, права и обязанности субъектов обязательного социального страхования и др.

В середине 1990-х гг. значительным событием в создании новой системы социальной защиты населения становится разработка и реализация национальной Программы социальных реформ в Российской Федерации на период 1996–2000 гг.²⁸ Ее принятие стало следствием подписания в тот период ряда международных соглашений, связанных со вступлением России в такие международные организации, как Совет Европы и Международная организация труда (МОТ). В соответствии с программой реформ в этот период был принят целый ряд законов, которые в дальнейшем стали основными нормативными документами в системе социальной защиты. С 1995 по 1999 г. принимаются федеральные законы:

– от 10 декабря 1995 г. № 195-ФЗ «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации» (с изменениями от 10 и 25 июля 2002 г.); – от 2 августа 1995 г. «О социальном обслуживании пожилых людей и инвалидов в Российской Федерации» (в редакции от 21 ноября 2011 г.); – от 24 ноября 1995 г. № 181 «О социальной защите инвалидов» (в редакции от 18 декабря 2012 г.); – от 24 июля 1998 г. № 125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний»; – от 11 июля 1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» (в редакции от 22 августа 2004 г. и от 24 июля 2009 г.) и целый ряд других социальных законов.

В этот период в стране повсеместно создаются различные типы социальных учреждений, разрабатываются и реализуются федеральные и региональные социальные программы, финан-

²⁶ Из проекта Концепции совершенствования системы социального страхования в Российской Федерации. 1993 г. Режим доступа: <http://www.budgetrf.ru/Publications/Magazines/VestnikSF/2005/vestniksf265-13/vestniksf265-13020.htm>

²⁷ Там же.

²⁸ Приложение к постановлению Правительства РФ от 26 февраля 1997 г. № 222.

сируемые из бюджетов различных уровней. Активизируется формирование негосударственных организаций социальной направленности.

Особый интерес представляет Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» (в редакции от 1 января 2014 г.). Данный закон закрепил единую систему пособий, адресованных гражданам, имеющим детей. Это пособие по беременности и родам женщине, единовременное пособие женщинам, вставшим на учет в ранние сроки беременности; пособие в связи с рождением ребенка, полагающееся каждой семье; пособие за время отпуска по уходу за ребенком до достижения 1,5 года; ежемесячное пособие на каждого ребенка с момента его рождения и до достижения 16 (учащимся 18) лет. В последующие годы были изданы дополнения к данному закону в части изменения размера выплат. Эти изменения нашли отражение в федеральных законах от 29 декабря 2004 г. № 206-ФЗ, от 24 июля 2009 г. № 213-ФЗ и от 7 мая 2013 г. № 104-ФЗ. Федеральный закон № 81-ФЗ на долгие годы стал базовым документом в системе социальной защиты материнства и детства. Лишь в 2007 г., с принятием серии законов о материнском капитале, рамки социального законодательства были существенно расширены и дополнены системой мер, стимулирующих рождаемость. Среди нормативных документов о материнском капитале, появившихся в середине нулевых годов, следует назвать Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей»; постановление Правительства РФ от 30 декабря 2006 г. № 873 «О порядке выдачи государственного сертификата на материнский (семейный) капитал»; постановление Правительства РФ от 12 декабря 2007 г. № 862 «О Правилах направления средств (части средств) материнского (семейного) капитала на улучшение жилищных условий».

В соответствии с Федеральным законом № 256-ФЗ право на получение материнского (семейного) капитала устанавливается для семей, в которых с 1 января 2007 г. появился второй ребенок (либо третий ребенок или последующие дети, если при рождении второго ребенка право на получение этих средств не оформлялось). Размер материнского капитала в 2007 г. на начало действия законодательства составлял 250 тыс. руб. В 2014 г. для тех, кто им еще не воспользовался, сумма капитала составит 429 408 руб. 50 коп. Для владельцев сертификата, которые уже распорядились частью средств, размер оставшейся части суммы будет увеличен с учетом темпов роста инфляции. По закону материнский капитал можно потратить только на улучшение жилищных условий, образование ребенка или формирование накопительной части пенсии для матери. Причем на руки деньги не выдаются – это сертификат, с которого средства перечисляются на указанные в законе нужды.

С начала действия закона о материнском капитале его обладательницами стали около 3 млн россиянок. При этом бум получения сертификатов пришелся на 2009 г., когда с соответствующими заявлениями обратились 940 290 матерей. Срок действия закона заканчивается 31 декабря 2016 г., но не исключено, что его продлят до 31 декабря 2025 г.

1.5. Становление социального страхования и монетизация льгот

Таким образом, в России формирование и развитие рыночной экономики привели к выделению социальной защиты населения в самостоятельный вид деятельности, которая к концу 1990-х гг. приобретает принципиально новое звучание. Если раньше система социальной защиты идентифицировалась с системой распределения общественного благосостояния через общественные фонды потребления, то развитие рыночной экономики привело к существенным трансформациям существовавшей системы и выделению в системе социальной защиты двух новых смыслов. Прежде всего это перераспределение общественного благосостояния с целью обеспечения гарантий существования недееспособных и малообеспеченных слоев населения, в то время как другое направление стали связывать с защитой трудоспособного населения от неблагоприятных воздействий рыночных отношений. На Западе оно решается с помощью социального страхования.

Суть понятий *социального страхования* и *социальной помощи* принципиально различается. Социальное страхование в классическом понимании – это система ослабления социального риска от известной опасности, финансируемая совместно участниками процесса общественного производства. «Социальная помощь – это деятельность государственных органов по устранению угрозы снижения уровня жизни любых категорий населения за рамки, определенные обществом в качестве минимально допустимых, путем предоставления денежной или натурально-вещественной помощи»²⁹. В условиях рыночной экономики помощь неимущим играет самостоятельную роль, и это направление социальной деятельности существует параллельно с социальным страхованием и социальным обеспечением.

В соответствии с новыми идеологическими смыслами в этот период складываются и новые институциональные системы социальной защиты Российской Федерации: системы социальных гарантий (социальных стандартов), системы социального страхования и системы социальной помощи. Появляются первые федеральные законы: от 20 ноября 1990 г. № 340-1 «О государственных пенсиях в Российской Федерации»; от 28 июня 1991 г. № 1499-1 «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации»; от 19 апреля 1991 г. № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации».

Первыми шагами в становлении отечественной системы социального страхования стали Указ Президента РФ и решение Правительства РФ об управлении государственным социальным страхованием в 1992 г., согласно которым денежные средства Фонда социального страхования должны были формироваться не за счет налогов, а за счет страховых взносов и целевых ассигнований из источников, которыми владеют предприятия, организации, учреждения и иные хозяйственные субъекты независимо от форм собственности. Распределение же этих средств и выплату социального страхования в те годы взял на себя Фонд социального страхования РФ.

Практика функционирования систем социального страхования в развитых странах свидетельствует о целесообразности такого отделения средств социального страхования от государственного бюджета. Целевое предназначение и высокая публичная значимость обуславливают их автономный характер и систему законодательных мер по их контролю и прозрачности.

Однако последующее развитие системы социального страхования в России протекало противоречиво и отличалось крайней непоследовательностью. Уже в 1996 г. в соответствии

²⁹ Из проекта Концепции совершенствования системы социального страхования в Российской Федерации. 1993 г. Режим доступа: <http://www.budgetrf.ru/Publications/Magazines/VestnikSF/2005/vestniksf265-13/vestniksf265-13020.htm>

с Программой социальных реформ в Российской Федерации на период 1996–2000 гг. реформирование системы социальной защиты населения стали связывать с усилением социальной поддержки, концентрацией финансовых и материальных ресурсов на оказание помощи социально уязвимым группам населения. Медленное и непоследовательное становление национальной системы социального страхования было связано прежде всего с тем, что, несмотря на сменяющиеся друг друга концепции и программы действий, изначально в стране так и не была выработана национальная доктрина формирования институтов социального страхования как единого целого, органически связанного с системой заработной платы, демографической политикой и политикой на рынке труда.

В результате уже в 2001 г. страховые взносы работодателей (в пользу работников) в государственные внебюджетные фонды были заменены на единый социальный налог (ЕСН), придав тем самым данному виду платежей налоговый характер, что противоречит самому духу и сути социального страхования. Как следствие, за счет налогообложения фонда оплаты труда в форме единого социального налога стали финансироваться выплаты как страхового, так и нестрахового характера, что свидетельствует об отсутствии реального разделения системы социального страхования и системы социальной помощи.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.