



Государственная политика Российской Федерации в области социальной поддержки граждан формируется в соответствии с положениями Конституции Российской Федерации.

Согласно ст. 7 Конституции «Российская Федерация - социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. (ст.7., п.1.). А также ¹в Российской Федерации охраняются труд и здоровье людей, устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты (ст.7.п.2.)².

Конституцией Российской Федерации установлено также, что координация вопросов защиты семьи, материнства, отцовства и детства; социальная защита, включая социальное обеспечение, находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации³.

Таким образом, все вышеуказанные гарантии реализуются через систему социальной защиты населения. Основой государственных социальных гарантий являются **минимальные социальные стандарты** — то есть установленные законами РФ или решениями представительных органов государственной власти на определенный период времени минимальные уровни социальных гарантий, выраженные через социальные нормы и нормативы, отражающие важнейшие потребности человека в материальных благах, общедоступных и бесплатных услугах, гарантирующие соответствующий уровень их потребления и предназначенные для определения обязательного минимума бюджетных расходов на эти цели.

Социальная защита⁴ представляет собой систему распределительных отношений, в процессе которых за счет части национального дохода образуются и используются общественные фонды денежных средств материального обеспечения и обслуживания граждан; это забота государства о человеке, утратившем полностью или частично способность трудиться; деятельность государства по воплощению в жизнь целей и приоритетных задач социальной

политики, по реализации совокупности законодательно закрепленных экономических, правовых и социальных гарантий, обеспечивающих каждому члену общества соблюдение социальных прав, в том числе, на достойный уровень жизни⁵

Социальная защита населения является практической деятельностью по реализации основных направлений социальной политики.

При разработке и реализации социальной политики с необходимостью встаёт вопрос **о социальных приоритетах**, то есть социальных задачах, которые признаются обществом на данном этапе его развития наиболее настоятельными и срочными, требующими первоочередного решения. При этом необходимо не только поддержать, но и развивать общественные отношения, умело сочетая интересы различных категорий населения, а также общественных объединений и групп.

В широком общесоциологическом смысле термин «социальная защита» впервые появился в США в 30-е гг. и постепенно получил распространение в западной социологии для обозначения системы мер, защищающих любого гражданина от экономической и социальной ущемленности вследствие безработицы, потери или резкого сокращения дохода из-за болезни, рождения ребенка, производственной травмы или профзаболевания, инвалидности, старости, потери кормильца и т.п., а также стала основным атрибутом социальной политики любого цивилизованного государства⁶.

Социальная защита населения рассматривается российским социальным правом как система правовых гарантий и охранительных мер, защищающих членов общества от экономической, социальной и физической деградации. Она выступает как процесс обеспечения государственными и муниципальными органами существующих гарантий и прав, охраняющих личность, её экономические, социально-политические, социальные потребности и интересы.

В практическом отношении социальная защита представлена комплексом правовых экономических, социальных гарантий, закреплённых законодательно и в подзаконных актах на государственном уровне с использованием двуступенчатой системы правовых актов – федерального и регионального законодательства.

В то же время социальная защита выступает и как процесс обеспечения государственными или иными органами существующих в обществе гарантий и прав, охраняющих личность, её экономические, социально-политические, социальные потребности и интересы во всех сферах жизнедеятельности общества.

В своем действии она распространяется на всех членов общества, однако функциональное проявление по отношению к различным группам неодинаково.

Модели социальной защиты (по Антропову В.В.⁷)

Под экономической моделью социальной защиты можно понимать сложившиеся принципы организации и функционирования ее программ в той или иной стране. В странах Европейского союза доминируют четыре основные модели: континентальная или бисмарковская, англосаксонская или модель Бевериджа, скандинавская и южно-европейская.

Континентальная модель (модель Бисмарка) устанавливает жесткую связь между уровнем социальной защиты и длительностью профессиональной деятельности. В ее основе лежит социальное страхование, услуги которого финансируются в основном за счет взносов работодателей и застрахованных. В основе этой модели лежит принцип профессиональной солидарности, предусматривающий существование страховых фондов, управляемых на паритетных началах наемными работниками и предпринимателями. Они аккумулируют социальные отчисления из заработной платы, из которых и производятся страховые выплаты. Финансирование таких систем, как правило, не осуществляется из государственного бюджета, так как принцип бюджетной универсальности противоположен такой модели социальной защиты. Однако в современных условиях существования социального государства в Европе с его обширной сетью социальных программ, эта модель социальной защиты, как правило, не всегда основывается только на данном принципе. Поэтому для малообеспеченных членов общества, не имеющих возможности получать страховые социальные выплаты по ряду причин (например, вследствие отсутствия необходимого страхового стажа), национальная солидарность реализуется через системы социальной помощи. В этом случае речь может идти о вспомогательных механизмах, которые являются отступлениями от основной логики "бисмарковской" модели. Несмотря на существование принципа обязательности социального страхования (например, в Германии обязательность социального страхования предписана законом), он соблюдается не в полной мере. Это связано с существованием предельных уровней заработной платы, выше которых принадлежность к режимам социального страхования не является обязательной (возможно только добровольное страхование), или лимитированием отчислений (в этом случае в рамках обязательного социального страхования отчисления производятся только в пределах предельной заработной платы, а социальные выплаты исчисляются в отношении к этому уровню). Таким образом, в основе этой

модели лежит принцип актуарной справедливости, когда величина страховых выплат определяется в первую очередь величиной страховых взносов. В момент своего рождения в Германии в конце XIX в. немецкая система социальной защиты воспроизводила именно эту модель. На сегодняшний день значительное развитие системы социальной помощи (строящейся на принципе вспомоществования, а не страхования) приводит к модификации этой модели и увеличению доли бюджетного финансирования социальной защиты.

Англосаксонская модель (модель Бевериджа) представлена в Европе Великобританией и Ирландией. В ее основе лежит доклад английского экономиста У.Бевериджа, представленный правительству Великобритании в 1942 г. Значительное влияние на выдвинутые Бевериджем положения оказали идеи Кейнса о том, что динамика общественного производства и занятости определяются факторами платежеспособного спроса, а следовательно, перераспределение доходов в интересах социальных групп, получающих более низкие доходы, способно повысить денежный спрос массовых покупателей. Модель базируется на следующих принципах: принцип всеобщности (универсальности) системы социальной защиты - распространение ее на всех нуждающихся в материальной помощи граждан; принцип единообразия и унификации социальных услуг и выплат, что выражается в одинаковом размере пенсий, пособий и медицинского обслуживания, а также условий их предоставления.

Принцип распределительной справедливости - основополагающий в данной модели, так как в данном случае речь идет не о профессиональной (как в случае с моделью Бисмарка), а о национальной солидарности. Финансирование таких систем социальной защиты производится как за счет страховых взносов, так и из средств налогообложения. Так, финансирование семейных пособий и здравоохранения осуществляется из государственного бюджета, а прочих социальных пособий - за счет страховых взносов наемных работников и работодателей. В отличие от континентальной, эта модель включает в себя социальное страхование с достаточно низкими социальными выплатами и социальную помощь, которая в этой системе играет доминирующую роль.

Скандинавская модель социальной защиты характерна для Дании, Швеции и Финляндии. Социальная защита в ней понимается как законное право гражданина. Отличительной чертой скандинавской модели является широкий охват различных социальных рисков и жизненных ситуаций, которые требуют поддержки общества. Получение социальных услуг и выплат, как правило, гарантируется всем жителям страны и не обуславливается занятостью и уплатой страховых взносов. В целом

уровень социальной защищенности, предлагаемый этой моделью, довольно высок. Не в последнюю очередь это достигается за счет активной перераспределительной политики, направленной на выравнивание доходов. Необходимым предварительным условием функционирования данной модели является высоко организованное общество, строящееся на основе приверженности принципам институционального общества благосостояния.

Финансирование систем социальной защиты, относящихся к данной модели, осуществляется преимущественно за счет налогообложения, хотя определенную роль играют страховые взносы предпринимателей и наемных работников. Единственной частью социальной защиты, выделенной из общей системы является страхование по безработице, которое является добровольным и управляется профсоюзами. До недавнего времени работающие по найму были практически освобождены от уплаты страховых взносов и участвовали в системе социальной защиты путем уплаты налогов. Однако в последнее десятилетие XX в. Наметилась тенденция постепенного возрастания доли участия работающих по найму в финансировании страховых программ и увеличения страховых отчислений из заработной платы. Это же тенденция прослеживается и по отношению к предпринимателям, тогда как социальные расходы государства в последние годы заметно сократились.

Южно-европейская модель социальной защиты представлена в Италии, Испании, Греции и Португалии. Лишь в последние десятилетия под влиянием социально-экономических и структурных изменений в этих государствах были созданы или усовершенствованы системы социальной защиты. В отличие от предыдущих, данную модель можно интерпретировать скорее как развивающуюся, переходную, а потому не имеющую четкой организации. Именно поэтому "рудиментарность" этой модели отмечается в качестве ее основной особенности различными западными исследователями. Как правило, уровень социальной защищенности, характерный для данной модели, относительно низок, а задача социальной защиты рассматривается часто как забота родственников и семьи. Поэтому семья и другие институты гражданского общества играют здесь не последнюю роль, а социальная политика носит преимущественно пассивный характер и ориентирована на компенсацию потерь в доходах отдельных категорий граждан. Характерной чертой данной модели является также асимметричная структура социальных расходов. Так, в Италии это проявляется в том, что наиболее крупную часть социальных расходов составляет пенсионное обеспечение (14,7% ВВП при среднеевропейском уровне - 12,5%), тогда как на поддержку семьи,

материнства, образования и политику занятости затрачиваются сравнительно незначительные средства (около 1%).

Формирование современных систем социальной защиты связано с процессом индустриализации, усилением государственного регулирования социальных процессов, усложнением социально-демографической структуры общества. Пик развития систем социальной защиты приходится на 1960-1970 гг., когда многие государства приняли на себя высокие обязательства по обеспечению социальной защиты населения. Этому способствовали ускоренные темпы экономического роста, усиление роли государства в социально-экономических процессах, оформление теории “социального государства”. Последующие экономические кризисы изменили ситуацию, в результате чего в 1980 - 1990 гг. обозначились основные проблемы современного этапа развития систем социальной защиты. Они были вызваны рядом причин демографического, политического и экономического характера. К 1980-м годам тенденция расширения социальной защиты исчерпала свои возможности, приблизившись к пороговым значениям⁸.

Принципы социальной защиты

Социальная защита базируется на следующих принципах:

- Социальное партнёрство – практические социальные проблемы государство решает совместно с заинтересованными органами и организациями.
- Экономическая справедливость – социально-экономическая поддержка тех, кто не может участвовать в экономических отношениях по объективным причинам.
- Адаптивность – способность системы социальной защиты к саморазвитию и самосовершенствованию.
- Приоритет государственных начал – государство выступает гарантом обеспечения социально-приемлемого уровня жизни тем, кто не может этого достичь самостоятельно.
- Превентивность мер по социальной защите – прогнозирование и предупреждение социальных рисков на региональном уровне для более эффективного их устранения, в частности путём гибкого сочетания платных и бесплатных услуг⁹.

Объекты социальной защиты

Федеральное и региональное законодательство выделяет следующие категории населения, защищаемые теми или иными правовыми актами, поскольку они без мер защиты будут находиться в трудной жизненной ситуации:

- граждане пожилого возраста одинокие и одиноко проживающие;
- инвалиды Великой Отечественной войны и семьи погибших военнослужащих;
- инвалиды, в том числе инвалиды с детства, и дети-инвалиды;
- граждане, пострадавшие от последствий аварии на Чернобыльской АЭС и радиоактивных выбросов в других местах;
- безработные;
- вынужденные беженцы и переселенцы;
- дети — сироты, дети, оставшиеся без попечения родителей и семьи, в которых они проживают;
- дети с девиантным поведением;
- малообеспеченные семьи;
- многодетные семьи;
- одинокие матери;
- граждане, инфицированные ВИЧ или больные СПИДом;
- лица без определенного места жительства.

Для этих категорий социальная защита рассматривается как система гарантированных государством постоянных или долговременных мер, обеспечивающих условия для преодоления трудной жизненной ситуации. Эти меры направлены на создание защищаемых категорий населения равных с другими гражданами возможностей участия в жизни общества¹⁰. Они включают социальную помощь и социальную поддержку.

Социальная помощь - периодические или регулярные мероприятия, способствующие устранению или уменьшению трудной жизненной ситуации.

В соответствии со ст. 1 ФЗ №178-ФЗ от 17.07.1999 г. под государственной социальной помощью понимается предоставление малоимущим семьям или одиноко проживающим гражданам за счет бюджета социальных пособий, субсидий, компенсаций или жизненно необходимых товаров. Малоимущим признается лицо, если его месячных доход меньше установленного в субъекте его проживания прожиточного минимума.

Пособие - это безвозмездно представляемая денежная сумма. Она носит нецелевой характер. То есть его получатель может распоряжаться деньгами по своему

усмотрению. Выплата пособия – вспомогательная мера, ее цель – поддержать человека, а не полностью обеспечить его материальными средствами.

В отличие от пособия, субсидия имеет целевое назначение, и представляет собой оплату предоставляемых гражданам материальных благ или услуг.

Компенсация – это возмещение гражданам произведенных ими расходов, причем не любых, определенных произвольно по своим нуждам, а установленных государством. Назначение и выплату пособий и компенсаций также осуществляет соответствующие отделы территориальных органов социальной защиты населения.

Социальная поддержка – одноразовые или эпизодические мероприятия кратковременного характера, не ориентированные непосредственно на устранение социальной проблемы, но способствующие её снижению¹¹.