

УДК 316.3 (470+571)

Е.А. Жиравова

ФОРМИРОВАНИЕ ИНСТИТУТА СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ В РОССИИ

E.A. Zhiravova

THE ESTABLISHMENT OF SOCIAL PROTECT POPULATION INSTITUTE IN RUSSIA

In this article we research the establishment of social protect population institute in Russia. The author analyses such terms as «institute», «social protect population system», «social protect population institute». Briefly the steps of formation social protect population institute in Russia and the problem of modern development and the ways of deciding are considered.

Социальная практика показывает, что для человеческого общества жизненно необходимо закрепить некоторые типы социальных отношений, сделать их обязательными для членов определенного сообщества или определенной социальной группы. Это, прежде всего, относится к тем социальным отношениям, вступая в которые, члены социальной группы обеспечивают удовлетворение наиболее важных потребностей, необходимых для успешного функционирования группы как целостной социальной единицы. Практика закрепления отношений, направленных на удовлетворение насущных потребностей, заключается в создании жестко закреплённой системы ролей и статусов, предписывающих индивидам определенные правила поведения в

социуме, а также в определении системы санкций для того, чтобы добиться неукоснительного выполнения этих правил.

Системы ролей, статусов и санкций создаются в виде социальных институтов, которые являются наиболее сложными и важными для общества видами социальных связей. Именно социальные институты поддерживают совместную кооперативную деятельность в организациях, определяют устойчивые образцы поведения, идеи и стимулы.

«Институт» – одно из центральных понятий в социологии, поэтому изучение институциональных связей служит одной из основных научных задач, стоящих перед социологами. Следует отметить, что первоначально данный термин являлся объектом исследования не в социологических науках, а в экономических. Институциональная теория возникла и развивалась как оппозиционное учение сначала по отношению к политической экономии, а потом к «экономике». Сформировавшись на американской почве, институционализм вобрал в себя многие идеи немецкой исторической школы, английских фабианцев, французской социологической традиции и марксизма. Основоположителем институционального направления в экономической науке по праву считается американский экономист и социолог, публицист и футуролог Т.Б. Веблен.

Материальная цивилизация, по Веблену, представляет собой систему институтов – институциональную структуру и институциональный рост. Институты – это привычки и стереотипы мышления, которые возникают на базе инстинктов и простейших потребностей. Также можно сказать, что это привычные способы «осуществления процесса общественной жизни в ее связи с материальным окружением, в котором живет общество», это различные правила и стереотипы поведения, часть из которых закреплена в виде правовых норм и общественных учреждений, которые призваны упорядочивать и снижать неопределенность. Рост и мутации институциональной структуры являются результатами поведения индивидуальных членов группы, поскольку институты зарождаются именно из опыта индивидов, через выработку привычки. Индивидам система институтов навязывает свои общепринятые стандарты, идеалы и каноны поведения, составляющие основу жизни сообщества [2. С. 93].

Институты постоянно претерпевают изменения, время от времени они распадаются, на смену им приходят другие. Источник эволюции институтов заключен, по мнению Веблена, во внутреннем присущем человеку «праздном любопытстве» – природной склонности людей к творческой деятельности как самоцели. Согласно его теории, социальный и научно-технический прогресс общества в конечном счете обусловлен именно этим феноменом.

Один из современных авторов Дж. Серл также отмечает, что институциональные перемены требуют определенного времени. Главным способом их осуществления являются реформы [10. С. 5].

На смену теории институционализации приходит неoinституциональное направление, которое уже иначе рассматривает понятие «институт». Так, Д. Норт определяет институты как формальные правила, достигнутые соглашения, внутренние ограничения деятельности, определенные характеристики принуждения к их выполнению, воплощенные в правовых нормах, традициях, неформальных правилах, культурных стереотипах [7].

Следует отметить, что до сих пор не существует общепринятого взгляда на категорию «институт». Как отмечают О.В. Иншаков и Д.П. Фролов, «к институтам относят все: нормы и правила, организации и учреждения, органы и отношения, сообщества и статусы, рутины и ритуал, обычаи и традиции, образ мышления и поведения» [3. С. 11].

В своей повседневной деятельности люди понимают под институтом разные социальные единицы. Это могут быть учебные или научные организации и учреждения, любые крупные целевые организации. Среди социологов нет полного согласия в понимании этого термина. Е.Г. Попкова придерживается той же точки зрения, поэтому проанализировала множество социологических подходов и пришла к выводу, что «институт» представляет собой:

- ролевую систему, в которую включены также нормы и статусы;
- совокупность обычаев, традиций и правил поведения;
- формальную и неформальную организацию;
- совокупность норм и учреждений, регулирующих определенную сферу общественных отношений;
- обособленный комплекс социальных действий [8. С. 58].

Различными авторами по-разному понимается внутреннее строение института. Некоторые социологи считают, что главными в социальном институте выступают статусы и роли, другие уверены, что в первую очередь речь идет о системе норм и предписаний, третьи выделяют значение моделей и образцов поведения, регулируемых механизмом социального контроля.

По нашему мнению, институт – это форма человеческой деятельности, основанная на нормах, обычаях, традициях, имеющая свою четкую идеологию, организационную структуру. Это система устойчивых отношений между индивидами, занимающими определенные статусы и роли в социуме, которая структурирует социальные взаимодействия. Основной целью институтов является удовлетворение социальных потребно-

стей. Любой социальный институт возникает и функционирует, выполняя ту или иную социальную потребность, если же она становится незначительной или совсем исчезает, то существование института оказывается бессмысленным, тормозящим общественную жизнь.

Среди социальных институтов особое значение в условиях перехода к рыночным отношениям занимает институт социальной защиты. Данная система имеет большое значение в жизни человечества, поскольку является неотъемлемой частью социума на всех этапах его существования и развития. На любой стадии эволюции человеческого общества всегда имеется в наличии часть населения, которая не может обеспечить самостоятельно свои витальные потребности, не говоря о потребностях более высокого уровня. Обострение социальных проблем в последнее время в нашей стране, рост числа нуждающихся в социальной защите объективно и неизбежно способствуют постоянному возрастанию роли и значения института социальной защиты населения в социальном развитии.

Понятие социальной защиты населения многогранно и многопланово, оно включает в себя меры, направленные на защиту личности, различных социальных категорий и групп, профилактику и коррекцию социальных проблем, а также на поддержание минимального уровня жизни граждан. А.К. Айдарова рассматривает социальную защиту в качестве системы гарантий, мероприятий и учреждений, являющихся составной частью общественных отношений и социальной политики государства, направленных на защиту любого члена общества от неблагоприятных воздействий среды жизнедеятельности (1). К. Микульский определяет «социальную защиту» как функцию общества по обеспечению социального положения человека, сложившегося вследствие воздействия социальных рисков, соответствующего условиям, вытекающего из его неотъемлемых и общепризнанных социальных прав [5. С. 417].

Необходимо отметить, что сам термин «социальная защита» возник лишь в конце XX века, за длительный период развития он имел различные трактовки: «призрение», «милосердие», «попечение», «благотворительность», «социальное обеспечение». Определенному этапу исторического развития страны соответствовало определенное название системы социальной защиты. Например, в период с IX-XVI вв. она подразумевается под термином «призрение», в XIX в. был более всего предпочтителен термин «благотворительность». По нашему мнению, связано это в первую очередь с уровнем развития системы СЗН. Подводя итог краткому анализу изучаемого термина, под социальной защитой предлагается понимать систему организационных, правовых, экономических мер, а также совокупность органов и учреждений, основной целью которых является обеспечение достойных условий жизнедеятельности не только социально уязвимых групп населения, но и тех лиц, которые в силу жизненных обстоятельств также могут войти в эти категории.

Понятие «институт социальной защиты населения» рассматривается как относительно устойчивая форма совместной организации социальной жизни и деятельности людей, социальных организаций и государственных учреждений, лиц, наделенных необходимыми полномочиями и ресурсами для осуществления функций социального вспомоществования и страхования. Целью института социальной защиты населения является удовлетворение индивидуальной и общественной потребности в повышении жизненного уровня объектов социальной защиты на условиях активизации их ресурсного потенциала, способствующее более успешной социализации (интернализации) индивида в обществе.

Формирование и развитие социальной защиты как института происходит на основе создающейся законодательной и нормативно-правовой базы, под влиянием политической, экономической, социальной ситуации в обществе. Институционализация социальной защиты населения представляет собой динамичный, многоуровневый и непрерывный процесс, направленный на формирование ценностно-нормативного, правового, материально-технического, финансового, профессионально-кадрового механизмов социальной деятельности, способствующей повышению уровня ресурсного потенциала объекта социальной защиты (индивида, социальной группы). Институт социальной защиты призван регулировать межличностное и межгрупповое общение на основе традиций, обычаев, общепризнанных ценностей.

Основными институциональными признаками социальной защиты населения являются организационное построение; правовой статус учреждений СЗН; практическое выполнение определенных функций. Все институциональные признаки изучаемой нами системы на протяжении длительного исторического периода формирования социальной защиты менялись огромное количество раз. В определенные периоды времени некоторые из вышеперечисленных признаков вообще отсутствовали.

О.Н. Краснова полагает, что институт социальной защиты в России насчитывает более тысячи лет. Начало процессу его формирования положил договор 911 года князя Олега с греками, в котором перечислены формы и виды социальной защиты граждан. В этом документе впервые, по ее мнению, провозглашены принципы заботы государства о нуждающихся в социальной поддержке гражданах [4]. Автор согласен с точкой зрения О.Н. Красновой в том плане, что действительно формирование системы социальной защиты населения в России происходит уже на протяжении нескольких столетий. Многие авторы выделяют несколько этапов развития социальной защиты в России, которые в целом можно представить следующим образом:

1 этап – IX-XVI век. За этот период российская благотворительность прошла путь от подаяния милостыни до простейших форм благотворительности.

2 этап – от начала XVII в. до реформы 1861 г. зарождаются государственные формы призрения, принимаются попытки создания социальных учреждений двух типов: закрытых (богадельни, приюты, служебные дома) и открытых (пособия, обеспечение земельных отделов и т.д.).

3 этап – 60-е годы XIX в. – начало XX века. Возникают новые подходы к выработке и реализации социальной политики государства. Особое развитие получают частная благотворительность, меценатство [5. С. 35].

4 этап – 20-е гг. XX века – 1991 г. Период социального обеспечения.

5 этап – 1991 г. – по сей день. Зарождение, формирование и развитие системы социальной защиты населения. Определение правового статуса учреждений СЗН.

По нашему мнению, процесс институционализации социальной защиты в нашей стране характеризуется динамикой и статикой в определенные периоды времени. Периоды застоя сменялись периодами бурного развития. Процесс институционализации можно подразделять на два этапа: 1) IX- 90-е гг. XX вв.; 2) 1991 г. по сей день.

Период с IX по 20-е гг. XX в. характеризуется очень медленным развитием, поскольку все это время система переживала длительный переход от простейших форм благотворительности к разветвленной организационной структуре системы социальной помощи. Поначалу социальная защита выражалась, как свидетельствуют летописи, в простейших видах благотворительности, т.е. в кормлении неимущих отдельными «нищелюбцами», среди которых были князья, духовенство. Общественная благотворительность в России зародилась еще в домонгольский период благодаря влиянию церкви. Соответственно примерно с этого времени и начинается становление социальной защиты в России. А вот формирование социальной защиты как института началось лишь в конце прошлого столетия, поскольку именно тогда была создана в соответствии с нормами и правилами четкая статусно-ролевая структура, социально одобренная большинством участников этого социального процесса. К тому же определились все институциональные признаки: организационное построение; правовой статус учреждений СЗН; практическое выполнение определенных функций.

Так, в 1991 г. был совершен своеобразный прорыв в области разработки правовых и нормативно-профессиональных основ создания и развития системы социальной защиты. Были приняты и введены в действие различные законы, нормативно-правовые акты. Среди них постановление СМ от 31.05.91. № 299 «О первоочередных мерах по созданию государственной системы социальной помощи семье в РСФСР», а также введенные в действие Комитетом по делам семьи и демографической политике документы по вопросам семейной политики в РФ, принятые положения о комитетах (отделах) социальной помощи и т.д. На их основе в республиках, краях и областях России были разработаны положения о социальных службах в регионах [11. С.104].

Важнейшей составной частью системы социальной защиты населения являются учреждения СЗН. Цель их деятельности состоит в проведении политики государства, направленной на установление устойчивых и упорядоченных связей между различными уровнями организационной системы СЗН. В начале 90-х гг. XX века стала формироваться целая сеть социальных учреждений.

Однако, несмотря на то, что система социальной защиты прошла такой длительный путь развития, процесс ее формирования все еще не закончен, поскольку принимаются новые нормативно-правовые акты, имеющие своей целью улучшение работы системы социальной защиты населения. Также в соответствии с обновленной нормативной базой меняется вся организационная структура, а вместе с ней и функциональные обязанности не только отдельных специалистов, но и целых министерств, комитетов, учреждений.

В целях формирования эффективной системы и структуры федеральных органов исполнительной власти, 12.05.07. был принят Указ Президента Российской Федерации № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти» (12). В соответствии с данным Указом все функции социальной защиты были распределены между Министерством здравоохранения и социального развития РФ, федеральными службами и федеральными агентствами. Нововведения были также приняты и введены в действие во всех регионах страны. Например, в Республике Бурятия осуществление мер по социальной защите, государственной поддержке семей и детей с целью улучшения их положения, а также по защите прав и законных интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, теперь перешло в ведение Республиканского агентства по делам семьи и детей (9). Социальная защита отдельных категорий граждан, а также соответственно управление учреждениями социального обслуживания перешли к Республиканскому агентству по социальной защите населения. Территориальные отделы были преобразованы в государственные учреждения социальной защиты, отныне заниматься нормотворческой деятельностью и распоряжаться государственным имуществом они не имеют права. Основной функцией становится оказание услуг лицам, нуждающимся в социальной помощи.

Можно сказать, произошла жесткая специализация в системе СЗН. Если ранее министр управлял системой на принципах единоначалия, то теперь руководители федеральных агентств и служб подчиняются непосредственно Правительству. Федеральные министры вправе давать руководителям федеральных служб и агентств, подведомственных соответствующим федеральным министерствам, обязательные для исполнения указания; а также приостанавливать в случае необходимости решения таких федеральных служб и федеральных агентств (их руководителей) или отменять эти решения, если иной порядок их отмены не установлен федеральным законом.

Каким образом это отразится на эффективности работы всей системы, пока не известно. Положительным в принятии данных нормативно-правовых актов является то, что благодаря реструктуризации системы иерархическая цепочка сократилась, следовательно, сократилась дистанция между руководством и сотрудниками. В свою очередь, это оказало непосредственное влияние на характер выполнения практических заданий работниками, на уровень их мотивации. С другой стороны, в настоящее время происходит упрощение, дробление системы социальной защиты. Это, в свою очередь, ведет к тому, что происходит постоянная передача функциональных обязанностей, соответственно растет «бумажная волокита», увеличивается количество чиновников, растет бюрократизм. М. Вебер полагал, что бюрократия является идеальным типом рациональной организации, однако в наше время, наверное, каждый человек осознает, что бюрократия неизбежно ведет к казнокрадству, взяточничеству.

Несмотря на то, что уже сейчас можно размышлять о положительных и отрицательных элементах системы, делать какие-либо выводы об ее эффективности пока рано. Следует отметить, что новая система появилась относительно недавно, поэтому все плюсы и минусы нововведений станут очевидны лишь по прошествии определенного периода времени.

Как отмечает З.П. Замаева, в настоящее время развитие института социальной защиты в России осуществляется стихийно, без должного представления о том, какие задачи и каким образом он должен решать и какова должна быть организационная структура. В соответствии с проведенными исследованиями автор делает вывод, что в ожиданиях граждан от современного института СЗН просматривается реализация тех жизненных проблем, которые связаны с удовлетворением потребностей, характеризующихся в научной литературе как «индивидуально-биологические» и «индивидуальные социального уровня». Необходимо усиливать участие государства в решении социальных проблем общества. Это возможно при условии разрешения наиболее значимых противоречий формирования социального государства в России: между декларируемыми целями социальной защиты и объемами финансирования на ее осуществление; между потребностями переходного периода в эффективной социальной защите и реально существующими механизмами ее реализации [4].

В числе основных предпосылок развития и необходимости совершенствования системы социальной защиты населения отметим такие, как:

- потребность в решении целого ряда социальных проблем: безработица, гарантии социальной защиты в старости, платное образование и медицинское обслуживание, проблемы многодетных и малоимущих семей и т.д.

- формирование новых социально-экономических отношений между членами общества;
- социальное расслоение общества.

По нашему мнению, деятельность рассматриваемой нами системы должна быть направлена не только на людей, находящихся в трудной жизненной ситуации, но и на тех, кто может в ней оказаться. В нашей стране с весьма неустойчивой экономической обстановкой за чертой бедности может очутиться практически любой человек. Поэтому крайне необходимы не только решения по устранению каких-то проблем, трудностей, но и профилактические, предупреждающие меры. Например, создание необходимых условий экономической активности для тех лиц, которые в силу своего социально-экономического положения не могут участвовать в общественном производстве. Отсюда следует, что система СЗН не должна развиваться отдельно от других институтов. Только благодаря объединению усилий всех государственных органов управления, увеличению их социальной направленности на граждан система социальной защиты населения сможет соответствовать своему названию.

Таким образом, формирование института социальной защиты населения в России длится уже на протяжении нескольких столетий. Это объясняется, в свою очередь, тем, что в социально-экономической жизни страны происходят постоянные изменения, которые оказывают существенное влияние и на социальную защиту. Поэтому сегодня, в период реформирования всех сфер общественной жизни, изучаемая нами система находится на очередном этапе совершенствования.

Литература

1. Айдарова А.К. Проблемы формирования института социальной защиты населения в России / А.К. Айдарова. – Владикавказ: Изд-во ВИУ, 2008.
2. Веблен Т. Ограниченность теории предельной полезности / Т. Веблен // Вопросы экономики. - 2007. №7. – С. 86-98.

3. Иншаков О.В. Институционализм в российской экономической мысли / О.В. Иншаков, Д.П. Фролов. – Волгоград: Изд-во ВольГУ, 2002. – 189 с.
4. Замараева З.П. Институционализация социальной защиты населения в условиях современной России: автореф. дис. ... д-ра социол. наук / З.П. Замараева. – М.: Изд-во РГСУ, 2007.
5. Миккульский К. Социальная политика в постсоциалистическом обществе: Задачи, противоречия, механизмы / К. Миккульский. – М.: Наука, 2001. – 648 с.
6. Милосердие: учеб. пособие / под ред. М.П. Мчедлова. – М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 1998. – 214 с.
7. Норт Д. Институциональные изменения: рамки анализа / Д. Норт // Вопросы экономики. – 1997. – №6.
8. Попкова Е.Г. Институциональные переходы в современных условиях / Е.Г. Попкова // Финансы и кредит. – 2005. – № 34. – С. 57-60.
9. Постановление Правительства Республики Бурятия «О Республиканском агентстве по делам семьи и детей» от 1.11.07. № 343. / www.baikal-center.ru/news/detail.
10. Серл Дж. Что такое институт? / Дж. Серл // Вопросы экономики. – 2008. – № 7. – С. 5-27.
11. Социальная работа и проблемы подготовки кадров/ отв. ред. И.А. Зимняя. – М.: Исследовательский центр проблем качества подготовки специалистов, 1992. – 191 с.
12. Указ Президента Российской Федерации «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти» от 12.05.08. № 724г. / http://www.technokad.ru/default.aspx?Link=link84.new.fc_link&Folder=news

Literature

1. Aidarova A.K. Problem of formation of institute of social protection of the population in Russia. – Vladikavkaz: Publishing house VIU, 2008.
2. Vehlen T. Limit of the theory of limiting utility // Economy questions. -2007. - №7. – P. 86-98.
3. Inshakov O. V, Frolov D.P. Institutionalizm in the Russian economic thought. – Volgograd: Publishing house Vol.SU, 2002. – 189 p.
4. Zamaraeva Z.P. Institutionalization of social protection of the population in the conditions of modern Russia. – Moscow, 2007.
5. Mikulsky K. Postsocialist society: problems, contradictions, mechanisms. – Moscow: Nauka, 2001. – 648 p.
6. Mercy. The grant / under the edition of M.P. Mchedlova. – Moscow: The Russian political encyclopaedia, 1998. – 214 p.
7. Nort D. Institutionally changes: analysis frameworks // Economy questions. – 1997. –P. 6.
8. Popkov E.G. Institutionally transitions in modern conditions // Finance and the credit. – 2005. - № 34. – P. 57- 60.
9. The Republic Buryatiya governmental order «About Republican agency on affairs of a family and children» from 1.11.07. № 343. / www.baikal-centre.ru/news/detail.
10. Serl J. What is the institute? // Economy questions. – 2008. № 7. – P. 5-27.
11. Social work and problems of preparation of personnel / I.A. Zimnyaya. – Moscow: Research centre of problems of quality of preparation of experts. 1992. – 191 p.
12. The decree of the President of the Russian Federation «Questions of system and structure of federal enforcement authorities» from 12.05.08. № 724 g. / http://www.technokad.ru/default.aspx?Link=link84.new.fc_link&Folder=news

Жиравова Евгения Александровна – аспирант Института монголоведения, буддологии и тибетологии СО РАН.
e-mail: eugeniyatv@rambler.ru