

РОЛЬ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И НЕГОСУДАРСТВЕННЫХ МЕХАНИЗМОВ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ УСЛУГ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЮ

© 2012 Б.Ю. Алисултанов, З.М. Казобекова

© 2012 Н.А. Казобекова

доктор экономических наук, доцент

Дагестанский государственный педагогический университет, г. Махачкала

E-mail: zeldner@inecon.ru

Рассматривается роль государственных механизмов оказания услуг социальной защиты населению, место и роль таких негосударственных форм, как благотворительность, милосердие, гуманитарная помощь и др.

Ключевые слова: социальная защита, государственные гарантии, негосударственные формы социальной защиты, благотворительность.

Система социальной защиты населения в России, как в государстве, формировалась при различных социально-экономических факторах много лет и имеет свои национальные особенности, состоит из совокупности пособий и социальных выплат; льгот и вычетов, предоставляемых гражданам при налогообложении их доходов, социальной помощи ветеранам и малоимущим, что дает возможность компенсировать населению низкие заработки, плохие условия труда, недостаточные системы пенсионного обеспечения и медицинского обслуживания.

Государство обязано обеспечить своим гражданам гарантированный минимум жизненных благ, включая пищу, жилье, медицинское обслуживание. Социальная защищенность личности предполагает обеспечение минимально необходимого жизненного уровня для каждого. Социальная функция государства включает в себя справедливое распределение материальных благ, борьбу с безработицей, материальную поддержку отдельных слоев населения, а именно пенсионеров, инвалидов, детей, лиц, пострадавших от стихийных бедствий, беженцев. Кроме того, государство ответственно за создание надлежащих условий для труда, отдыха, оздоровления населения.

Социальная функция государства многообразна по содержанию и масштабна по объему деятельности. Главное ее назначение - обеспечить общественное благополучие, создать равные возможности для всех граждан в его достижении.

Социальная защита населения является одним из важнейших компонентов социальной политики государства и социально-трудовых отно-

шений. Ее предметное поле охватывает базовые условия жизнедеятельности людей: материальное обеспечение населения и организацию социальной и медицинской помощи нетрудоспособным членам общества.

В широком смысле под социальной защитой понимают деятельность государства и социальных институтов, направленную на обеспечение нормальной жизнедеятельности населения. В узком смысле слова социальная защита - это система государственных социальных гарантий, социального страхования и социальной помощи.

Переход к рыночным отношениям, экономические и социальные преобразования привели к существенным изменениям в системе социальной защиты, специфически трансформируя проблему бедности и усиливая давление на государственный бюджет. Дефицитность государственных бюджетов многих развитых стран ведет к сокращению социальных расходов, ослаблению участия общественного сектора в осуществлении социальной поддержки малообеспеченных граждан. Возникают своеобразные "провалы" государства, восполнить которые могут и должны структуры так называемого "третьего сектора", в том числе некоммерческие, общественные, благотворительные и иные организации, деятельность которых направлена на решение социально значимых проблем общества¹.

Главная причина провалов государства обусловлена необходимостью гибко и адекватно реагировать на весьма быстро меняющиеся массовые потребности в условиях дифференцированного потребительского спроса. В результате государство оказывается способным удовлетво-

ритель только часть совокупного спроса на общественные блага и услуги, которая в данный конкретный период имеет наиболее острый и массовый характер. В современном обществе остаются ниши, не заполненные ни рынком, ни государством, где и разворачивают свою деятельность негосударственные организации, специфика функционирования которых связывается с неэффективностью действий как со стороны государства, так и со стороны рынка.

Негосударственные формы социальной защиты действует там, где государство по каким-то причинам бездействует либо действует недостаточно, они сдерживают государственный монополизм в социальной сфере, способствуют де бюрократизации распределения социальных благ, компенсируют консерватизм, формализм, инертность органов власти и т.д. Эти механизмы представляют собой особую форму обобществления и распределения ресурсов дееспособной и относительно успешной части общества, которая в определенном смысле противоречит административно-принудительным формам обязательного налогообложения, применяемым государством. Проблема недопроизводства социальной сферы существует постоянно при любой модели построения общества. Поэтому так важны действия благотворительности в сфере социального воспроизводства, где происходит поддержание, восстановление и развитие возможностей и способностей человека как биологического и социального существа.

Очевидно, что негосударственные формы социальной защиты призваны разрешать существующие в любом обществе противоречия между интересами государства и граждан, в какой-то мере компенсировать недостатки социальной политики, государственного управления, дефицита бюджетов, стремления наращивать государственные расходы в ущерб социальным потребностям общества.

Негосударственные некоммерческие организации имеют ряд характерных признаков. Так, они являются неправительственными структурами, поскольку их создание и функционирование базируются на инициативе снизу, посредством вовлечения в общественную деятельность широких масс населения для реализации какой-либо общественной потребности. Многоканальность финансирования придает им относительную независимость от государства и от коммерческого сек-

тора. Более того, располагая определенными возможностями и свободой, они вполне успешно отстаивают те интересы и права граждан, которые каким-либо образом ущемляются государством или бизнесом.

Важнейшим характерным признаком некоммерческих организаций является отсутствие в качестве основной цели максимизации прибыли. Однако фактически полученная прибыль направляется на достижение целей, закрепленных уставом, т.е. общественные, политические, благотворительные, культурные и др. Неэкономические интересы здесь полностью отождествлены с интересами групп граждан, общественных движений, что следует рассматривать и как элементы демократии, и как способ защиты интересов меньшинства. Финансовые источники можно сформировать в три основные группы: доходы от предпринимательской деятельности; пожертвования (дары и завещания) и гранты; взносы учредителей и членов организации, скорее как исключение - бюджетный источник, связанный, как правило, либо с единовременной помощью, либо с финансированием бюджетной социальной программы, социального заказа, где фонд - исполнитель.

Деятельность негосударственных некоммерческих организаций во многом базируется на добровольческой активности. Движение волонтеров, добровольно работающих в таких организациях, весьма заметно для многих европейских стран, США. Контингент волонтеров довольно разнообразен: пенсионеры, молодежь, которые часть своего времени затрачивают на работу в общественных интересах. Кроме того, во многих странах, таких как Великобритания, Германия, Швеция и др., принято проводить крупномасштабные мероприятия, например по сбору средств на благотворительные цели, силами волонтеров.

Негосударственные некоммерческие организации отличаются филантропической направленностью, поскольку основная часть мероприятий осуществляется на благотворительной основе.

Для последующего анализа особенностей функционирования негосударственных форм и механизмов социальной защиты малообеспеченных слоев населения необходимо выделить, определить основные ее виды. Классифицируя их по субъектам поддержки, выделим следующие виды негосударственных форм социальной защиты:

- частная благотворительность;
- корпоративная социальная помощь;

- институциональная благотворительность;
- конфессиональное милосердие;
- добровольческая помощь;
- международная (гуманитарная) помощь.

Самым древним видом негосударственных форм социальной защиты является *частная благотворительность*. Субъекты помощи: граждане, частные лица - благотворители. Эта помощь крайне субъективна и зависит от подходов индивида, определяющих все параметры данного благодеяния. Она не всегда явна, о ней может и не знать никто, кроме субъекта и объекта помощи, поэтому не поддается точному учету. Мотивы помощи также самые разнообразные, в их основе могут лежать религиозные постулаты о помощи ближнему, "замаливание" грехов, чувство сострадания, желание сделать доброе дело и т.п. Экономической основой частной благотворительности являются принадлежащие индивиду ресурсы.

Корпоративная социальная помощь. Основным субъектом данного вида помощи являются прибыльные коммерческие предприятия, корпорации, оказывающие социальную помощь действующим и бывшим своим работникам. Эта помощь не имеет в виду "социальные пакеты" работающим, ее объекты - работники, попавшие в трудную жизненную ситуацию, а также ветераны предприятий. Все больше корпоративная помощь распространяется и на внешние объекты. Так, получают поддержку государственные социальные учреждения (школы, детские приюты и т.д.), а также граждане, обратившиеся за помощью. Экономическая основа поддержки - прибыль предприятий. В то же время доходность лишь одно из условий проведения политики социальной помощи, главное - социальная ориентация учредителей, собственников, а также влияние трудового коллектива, профсоюзных организаций и т.д.

Институциональная благотворительность. Это организованная помощь, опосредованная специальными благотворительными институтами. Субъектами данного вида поддержки выступают некоммерческие, общественные организации, имеющие своей уставной целью оказание социальной помощи: благотворительные организации, а также общественные организации, оказывающие социальную помощь. Государство законодательно закрепило организационно-правовые формы этих образований: благотворительная

общественная организация, благотворительный общественный фонд, благотворительное учреждение и т.д., установило цели и порядок их функционирования. Благотворительные организации - это хозяйствующие субъекты, имеющие право в целях достижения уставных задач, наряду с привлечением пожертвований, инвестиционной деятельностью, заниматься и предпринимательством. Они являются официальными, санкционированными государством как благотворительные, общественно признанными, но не государственными субъектами благотворительности. Формы помощи самые различные - от правовой, медицинской до раздачи продуктов питания и организации столовых для малоимущих граждан.

Конфессиональное милосердие. Оно формирует свои подходы в связи с соответствующими доктринами милосердия, существующими в каждой религии. Субъекты этого вида социальной помощи - все религиозные конфессии, представленные в российском обществе. Несмотря на значительное различие верований, подходы к милосердию очень схожи и отражают общечеловеческие ценности. Так, всеми конфессиями признается ответственность индивида за свое социальное положение, обязанность трудиться. К категориям нуждающихся в помощи относятся: инвалиды, вдовы, сироты, престарелые и малообеспеченные. Помощь реализуется в основном в рамках общины, прихода, отличается индивидуальным подходом. Отличаются и финансовые основы деятельности - здесь они внебюджетные. Это - пожертвования, целевые сборы, труд добровольцев, хозяйственная деятельность, помощь международных конфессиональных организаций.

Добровольческая (волонтерская) социальная помощь. Это помощь, основанная на добровольческой инициативе, она благотворительна и поэтому в основном не оплачивается, носит характер предоставления социальных услуг, т.е. нематериальна. Субъектами добровольческой помощи, как правило, выступают сами граждане-волонтеры, неправительственные, общественные организации или специальные волонтерские объединения, хотя организовать и пойти сделать безвозмездно доброе дело могут члены любого коллектива. Объекты помощи добровольцев - это не только лица, относящиеся к категориям малообеспеченных. Скорее, это люди, объективно нуждающиеся в помощи, независимо от их социального статуса и материального положения. Пре-

валирует субъективный момент: объект помощи, ее формы, размеры, сроки и тому подобное определяются добровольцами самостоятельно.

Международная (гуманитарная) помощь. Под гуманитарной помощью принято понимать “вид безвозмездной помощи (содействия), предоставляемой для оказания медицинской и социальной помощи малообеспеченным, социально незащищенным, пострадавшим от стихийных бедствий и других чрезвычайных происшествий группам населения, для ликвидации последствий стихийных бедствий и других чрезвычайных происшествий, расходы на транспортировку, сопровождение и хранение указанной помощи”². Ее субъектами выступают зарубежные государственные и неправительственные организации, международные благотворительные фонды, а также частные лица. В то же время вся поступающая в страну международная помощь, независимо от ее происхождения (властного или неправительственного), официально признается таковой, распределяется и контролируется именно государством, его институтами. Объекты помощи - Россия, субъекты Федерации и муниципальные образования, а также юридические и физические лица. Подходы к получателям гуманитарной помощи отличаются отсутствием строгой регламентации категорий, не учитывается доход семьи как основной критерий, используется комбинированный распределительно-заявительный принцип и т.д. Финансовая основа гуманитарной помощи - бюджетные и внебюджетные средства, пожертвования, труд добровольцев.

Негосударственные виды социальной защиты, действуя на внебюджетных финансовых источниках, оказывают большое влияние на формирование подходов социальной помощи, существенно расширяют категории получателей, спектр услуг и форм поддержки, способствуют увеличению ее размеров, оперативности в организации помощи индивиду, что в значительной

мере может влиять на общую картину состояния социальной защиты населения в целом.

Сектор благотворительности подвержен в силу объективных и субъективных причин постоянным трансформациям - одни организации рождаются, другие прекращают свою деятельность. Среди причин, влияющих на этот процесс, - отсутствие целенаправленной политики государства по поддержке благотворительного сектора, отсутствие стабильных финансовых источников, большая зависимость от лидеров, их активности. Порой смена или снижение активности лидера приводят к умиранию организации. Многие организации возникают спонтанно, как реакция, как протест. Влияет также и изменение интересов, настроений, жизненных обстоятельств у добровольцев, работающих в благотворительных организациях, и т.п.

Негосударственные виды помощи, действуя на внебюджетных финансовых источниках, оказывают большое влияние на формирование подходов социальной помощи, существенно расширяют категории получателей, спектр услуг и форм поддержки, способствуют увеличению ее размеров, оперативности в организации помощи индивиду, что в значительной мере может влиять на общую картину состояния социальной защиты населения в целом. Деятельность благотворительных организаций позволяет совместно с государственными и муниципальными органами найти наиболее действенные пути решения многих насущных локальных проблем малообеспеченных граждан, пенсионеров, инвалидов, детей, оставшихся без попечения родителей.

¹ Гаврилова Н.М., Пономаренко Е.В. Третий сектор: механизм некоммерческого хозяйствования. М., 1999. С. 4-5.

² Об утверждении порядка оказания гуманитарной помощи (содействия) РФ : постановление Правительства РФ от 4 дек. 1999 г. № 1335 // Рос. газ. 1999. 15 дек.

Поступила в редакцию 06.04.2012 г.