

СОЦИАЛЬНЫЕ УСЛУГИ КАК АТТРИБУТ СОЦИАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВА*

Рассматриваются такие вопросы, как атрибутивность института социальных услуг для функционирования современного социального государства, признаки социальных услуг, роль институциональных изменений в аспекте развития социальной сферы и социальных услуг в российских условиях.

Ключевые слова: социальное государство; социальные услуги.

T.D. Burmenko

SOCIAL SERVICES AS ATTRIBUTE OF SOCIALLY ORIENTED STATE

The article considers social services as obligatory function of modern socially oriented state, as well as features of social services, the role of institutional changes in the context of social sphere and development of social services in Russia.

Keywords: social services; socially oriented state.

Социальная функция государства, как института, наличествует уже более ста лет, пройдя путь от стадии требований трудящихся и вынужденного практического решения социальных вопросов и постепенной институционализации социальной жизни до стадии формирования такого феномена, как социальное государство. Судьба его, с одной стороны, предопределена способом выживания и развития современного государства и общества, а, с другой стороны, — все острее проявляется проблема возможностей и масштабов «социальности» государства, в том числе и так называемой социально-ориентированной экономики, а также разрушительных аспектов социального иждивенчества не только в национальных (в рамках одного государства), но и в рамках крупных союзов, например ЕС, оказания помощи населению африканских стран и т.д.

Проблемы функционирования социального государства актуальны и вызывают интерес ученых. Этот интерес то усиливается, то несколько снижается, но практическая значимость исследований всегда сохраняется. Особую роль указанная проблематика имеет для нашей страны. Это обусловлено тем, что в 1993 г., согласно ст. 7 Конституции РФ, Россия определяется как социальное государство, цель которого — создание условий для достойной жизни и свободного развития человека. В таком контексте социальное государство — демократическое государство, опирающееся на широкую социальную основу и проводящее активную социальную политику, направленную на стабильное обеспечение и повышение жизненного уровня населения, защиту и реализа-

* Работа выполнена при финансовой поддержке Минобрнауки России в рамках выполнения НИР «Институциональные изменения в сфере социально значимых услуг и их влияние на устойчивое развитие Прибайкальского региона» по госзаданию Байкальскому государственному университету экономики и права. Номер регистрации в ЦИТИС 01201256018.

цию прав и свобод граждан, создание современных систем образования и социального обеспечения, поддержание неимущих и малообеспеченных слоев населения.

Некоторые авторы отмечают, что «...социальное государство — это не столько тип, сколько новое состояние правового государства» [2, с. 111].

В качестве его типических характеристик они отмечают следующие:

- обязательственная природа, которая выражается в том, что под угрозой утраты своей легитимности социальное государство для сохранения стабильности гражданского общества принимает обязанности по отношению к своим гражданам, признавая их социальные права;
- обеспечение возможностей для реализации частной и публичной автономии граждан;
- абсолютное равенство социальных и иных прав всех граждан;
- реальная заинтересованность государства в проведении активной социальной политики.

В этом плане интересно высказывание Г.Ф. Шершеневича о том, что государство отяготило себя правовыми обязанностями в сфере социального обеспечения (образование, медицинское обслуживание, помощь нуждающимся группам населения и т.п.), в силу инстинкта политического самосохранения. Проблема политического самосохранения существует для любого государства, и оно с неизбежностью становится социальным (выполняет социальную функцию), как только появляется средства для осуществления этой функции, что и происходит на этапе индустриального развития [4, с. 19]. На протяжении XX в. в странах мира, особенно развитых, активно развивалась социальная сфера, которая является важной составляющей всей сферы услуг. Изучение функционирования социальной сферы осуществляется с позиции двух подходов — отраслевого и деятельностного. В первом случае речь идет об отраслях, обеспечивающих формирование и развитие человеческого потенциала, уровня и качества жизни, (здравоохранение, образование, культуру, ЖКХ, физкультура и спорт и др.), во втором — о социальных услугах. Их оказание — главное предназначение социальной сферы.

Радикальные изменения, происходившие в нашей стране на протяжении двух последних десятилетий, неизбежно проявились и в социальной сфере. В существовавшем Советском Союзе, который в полном смысле (и в правовом в том числе) нельзя было причислять к социальному типу государства, тем не менее, осуществлялась мощная социальная функция, и отрицать этого нельзя, хотя при тотальности государственной собственности, приоритете интересов военно-промышленного комплекса сложились низкие социальные стандарты, но они охватывали все население, имели реальное наполнение и исполнение.

Шоковый переход к рыночной экономике обусловил кризисное состояние существовавшей социальной сферы. Жизненно важным стало формирование качественно новой модели функционирования социальной сферы, которая бы, с одной стороны, не строилась на принципе патернализма и социального иждивенчества, что было заложено системой «государственного социализма», но, с другой стороны, не шла бы и в разрез с ментальными «установками» россиян. В этом плане необходимо исходить из двойственного понимания феномена «социальный»: он имеет отношение (и проявления) к жизни человеческого сообщества, включая национальный, региональный, муниципальный уровни и разнообразные по составу и охвату социальные группы населения. Думается, правомер-

ное мнение авторов, считающих, что «социальное» можно определить как сферу отношений между людьми внутри общества, подверженную воздействию экономических, политических и духовных факторов.

С другой стороны, человек — это всегда социализированный индивид, т.е. социальное неизбежно становится и является составляющим элементом (и немаловажным) жизни каждого человека. Именно поэтому кризис институциональных основ социальной жизни, а затем сложное и противоречиво осуществляемое реформирование социальных институтов затронули всех и каждого в нашей стране.

Необходимость радикальных по своему характеру (но не всегда последовательных и взвешенных) преобразований диктуется становлением и развитием в России рыночной экономики, рыночных отношений.

В различных отечественных изданиях (научных и публицистических статьях, учебных пособиях и монографиях) довольно часто рассматриваются вопросы, касающиеся социальной сферы, социальных услуг. Однако в теоретическом аспекте многие базовые понятия недостаточно глубоко исследованы, носят общий характер использования. Такая расплывчатость неизбежно отражается и проецируется на вполне конкретные проявления, в частности, на объемы финансовых «вливаний» в развитие социальной сферы и социальных услуг, методы управления, оценке эффективности и др.

Понимание социальной сферы колеблется от самой широкой трактовки до более узкого представления, что неизбежно отражается на ее структурной характеристике. Например, весьма общая, даже расплывчатая, формулировка дается в словаре-справочнике «Сервис и туризм»: «Социальная сфера — область жизнедеятельности человеческого общества, в которой реализуется социальная политика государства путем распределения материальных и духовных благ, обеспечения прогресса всех сторон общественной жизни, улучшения положения человека» [5, с. 285]. В Большой экономической энциклопедии находим: «Социальная сфера — совокупность отраслей, предприятий или организаций, связанных прямо и определяющих образ и уровень жизни людей, их благосостояние, потребление. К социальной сфере, прежде всего, относят такие услуги, как образование, здравоохранение, культура, физическая культура, общественное питание, обслуживание коммунальное, социальное, пассажирский транспорт, связь» [1, с. 618]. В последние годы сюда же причисляют отдельные виды рекреации и туризма, бытовое обслуживание, науку и др. И если в первом определении акцент делается на функциональную роль социальной сферы, то во втором — на ее составляющие.

Социальная сфера, масштабы и структура которой весьма широки в современных развитых странах, выполняет ряд важнейших функций, в том числе обеспечение условий для развития человеческого капитала, достойного качества жизни и стабильности общества.

Особую значимость приобретает институциональный аспект, поскольку социальная сфера включает все государственные и негосударственные институты, которые осуществляют производство и предоставление социальных услуг.

Заметим, что хотя в классификации услуг социальные услуги были выделены Дж. Зингельманном в 70-х гг. XX в., до сих пор термин «социальные услуги» трактуются по-разному. Он часто употребляется в ряду таких понятий, как социальный сервис, общественные блага, публич-

ные блага, мериторные блага, опекаемые блага, государственные, муниципальные, бюджетные услуги. Так, социальный сервис определяется в словаре как «...услуги по непосредственному, прямому удовлетворению тех или иных нужд людей, имеющих актуальное повседневное значение, т.е. услуги в области социально-бытового обслуживания, в организации и проведении свободного времени (различения, туризм, гостиничное обслуживание, кинематограф, музеи, театр, прокат видефильмов, пользование на дому информацией культурно-просветительного характера: литература, произведения искусства и т.д.), ритуальные, просветительские, социально-правовые, социально-медицинские, санитарно-врачебные и другие услуги, помощь в организации домашнего хозяйства и быта» [5, с. 271].

Практически любой вид услуги и характер ее оказания (обслуживание), думается, могут принять «статус» социально-значимых, если их наличие и гарантированное предоставление уязвимым слоям населения осуществляется с целью обеспечения жизнедеятельности на уровне, определяемом возможностями экономического развития страны. При этом, определяющими являются два принципиальных момента: кому и на что, — т.е. адресность и целевая направленность социальных услуг. Нарушение указанных принципов приводит к обострению многих проблем в обществе и экономике, в результате чего под угрозу может быть поставлена социальная стабильность и, как следствие, эффективное экономическое развитие.

В Национальном стандарте РФ ГОСТ Р 52143-2003 выделяется шесть видов социальных услуг населению: социально-бытовые; социально-медицинские; социально-психологические; социально-педагогические; социально-экономические; социально-правовые.

Дискуссионным является вопрос о признаках социальных услуг. В своей статье, Н.В. Путило приводит такие признаки:

- услуги оказываются гражданам в рамках государственной социальной политики и реализации социальных целевых программ;
- адресная субъектная направленность (социальные услуги получают те слои населения, которые нуждаются в оказании помощи);
- перечень таких услуг закрыт и нормативно регламентирован;
- финансирование затрат, связанных с оказанием социальных услуг осуществляется в основном за счет бюджетных средств и внебюджетных фондов;
- субъекты, оказывающие услуги, в основном государственные и муниципальные учреждения социальной службы [3, с. 18–19].

Представляется важным при определении социальных услуг учитывать связь с социальными правами. В указанной статье это прослеживается: «Социальные услуги — все виды услуг в сфере реализации социальных прав, оплата которых полностью или частично производится за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов или средств государственных внебюджетных фондов» [3, с. 20].

Становится очевидной важность и возрастающая значимость регулирующей роли государства, как института, и его органов на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. В основу должно быть положено согласование экономических возможностей (и нацеленности на их увеличение) с интересами различных социальных групп и бизнес-структур. При этом, актуализируется роль социальных стандартов, корпора-

тивной социальной ответственности, а также государственно-частного партнерства и саморегулируемых организаций.

В настоящее время наиболее острые проблемы в социальной сфере нашей страны характерны для таких ее жизненно важных отраслей, как здравоохранение, образование, ЖКХ. Институциональные преобразования далеко не всегда носят последовательный и взвешенный характер, что усиливает социальную напряженность в Российском обществе, сказывается на качестве жизни населения, сдерживает возможности экономического развития.

Список использованной литературы

1. Большая экономическая энциклопедия. — М.: Эксмо, 2007. — 816 с.
2. Кочетков В.В. Социальное государство как идеальный тип (к философским основаниям современной политики) / В.В. Кочетков, Л.Н. Кочеткова // Труд и социальные отношения. — 2010. — № 4. — С. 106–114.
3. Путило Н.В. К вопросу о природе социальных услуг / Н.В. Путило // Журнал российского права. — 2006. — № 4. — С. 16–24.
4. Родионова О.В. Современное социальное государство: типология и проблемы модернизации / О.В. Родионова // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 2010. — № 3. — С. 15–26.
5. Сервис и туризм: слов.-справ. / под ред. Ю.П. Свириденко, О.Я. Гойхмана. — М.: Альфа-М, 2008. — 432 с.

References

1. Bol'shaya ekonomicheskaya entsiklopediya. — M.: Eksmo, 2007. — 816 s.
2. Kochetkov V.V. Sotsial'noe gosudarstvo kak ideal'nyi tip (k filosofskim osnovaniyam sovremennoi politiki) / V.V. Kochetkov, L.N. Kochetkova // Trud i sotsial'nye otnosheniya. — 2010. — № 4. — S. 106–114.
3. Putilo N.V. K voprosu o prirode sotsial'nykh uslug / N.V. Putilo // Zhurnal rossiiskogo prava. — 2006. — № 4. — S. 16–24.
4. Rodionova O.V. Sovremennoe sotsial'noe gosudarstvo: tipologiya i problemy modernizatsii / O.V. Rodionova // Izvestiya vysshikh uchebnykh zavedenii. Pravovedenie. 2010. — № 3. — S. 15–26.
5. Servis i turizm: slov.-sprav. / pod red. Yu.P. Sviridenko, O.Ya. Goikhmana. — M.: Al'fa-M, 2008. — 432 s.

Информация об авторе

Бурменко Татьяна Дмитриевна — доктор экономических наук, профессор, заведующая кафедрой экономики и менеджмента сервиса, Байкальский государственный университет экономики и права, г. Иркутск, e-mail: service@isea.ru.

Author

Burmenko Tatyana Dmitrievna — Doctor of Economics, Professor, Chairholder, Chair of Economy and Management in Service Industry, Baikal State University of Economics and Law, Irkutsk, e-mail: service@isea.ru.