

ПОЖИЛЫЕ И ГОСУДАРСТВО: СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ

Мосина О.А., Наточий В.В.

Оренбургский филиал ФГБОУ ВПО Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Оренбургский филиал РАНХиГС), Оренбург, Россия (460004, Оренбургская область, г. Оренбург, просп. Братьев Коростелевых, д. 141) uralacad@esoo.ru

В статье проведен анализ российской социальной политики, направленной на решение актуальных проблем пожилого населения. Отмечено, что на современном этапе основными механизмами ее реализации являются материально-компенсаторный и медико-реабилитационный механизмы. Их специфика заключается в ретардированном характере. Авторы рассматривают возможности социально-политического взаимодействия социально-демографической группы пожилых людей и государства. Предложена определенная система взаимоотношений исследуемой группы и государства в пределах существующего организационно-правового поля современной России. Выявленные механизмы реализации социальной политики в отношении социально-демографической группы «пожилые» должны создать основу для завершения процесса ее окончательного оформления в самостоятельный общественный институт. Значимым фактором, способствующим развитию качественно новых взаимоотношений между государством и пожилым населением, может выступить Временная комиссия при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

Ключевые слова: социальная политика в отношении пожилых, механизмы реализации социальной политики, социально-политические основы взаимодействия.

ELDERLY AND THE STATE: SOCIO-POLITICAL ASPECTS OF INTERACTION

Mosina O.A., Natoshiy V.V.

Orenburg Branch of Russian Academy of the National Economy and Public Service of the Russia Federation President (Orenburg branch RANHiGS), Orenburg, Russia (460004, Orenburg, Ave. Brothers Korostelev, Dr. 141) uralacad@esoo.ru

The authors of the article analyze the Russian social policy aimed at solving urgent problems of the elderlies. The authors noted that the main mechanisms of the elderlies implementation are the material compensatory and medical rehabilitation at the present stage. Their specificity has retardirovanny character. The authors consider the possibility of social and political interaction of elderlies, as a socio-demographic group, and the state. The certain system of the study group and the state relations is offered within the existing institutional and legal framework of modern Russia. The revealing mechanisms for implementing social policy in the "elderlies" should provide the foundation for the process of its finalization as an independent public institution. A significant factor contributing to the development of qualitatively new relations between the state and the "elderlies" may be the Federation Council's Temporary Commission of the Russian Federation's Federal Assembly.

Keywords: social policy for the elderlies, the mechanisms of social policy, social and political foundations of interaction.

Поиск оптимальных путей социального развития современной России актуализировал проблему взаимодействия общества и государства, в том числе и со старшим поколением. Демографические трансформации последних десятилетий привели к тому, что социально-демографическая группа людей старших возрастов становится все более многочисленной. Численность ее будет продолжать расти в течение ближайших лет и к 2030 году пожилое и старое население страны составит порядка 25 % от общего количества [3]. Тем не менее, ни в социальном, ни в правовом пространстве общественная группа «пожилые» как самостоятельная категория не выделяется.

Социальная политика, являясь институтом всего гражданского общества, направлена на удовлетворение запросов пожилых, и имеет не узкоспецифическое, а общесоциальное значение. Как правовое государство Российская Федерация устанавливает ряд приоритетов в сфере социальной политики в отношении пожилых. К их числу относятся: рост качества и уровня жизни пожилого населения, индексация пенсий, разработка и реализация программ преодоления их социальных проблем и пр.

При планировании мероприятий, направленных на пожилое население, органы государственного и муниципального управления руководствуются официальными (демографическими и социальными) показателями, игнорируя мотивационные механизмы, которые не менее важны для осуществления реформ в сфере социальной политики.

В современных условиях главная проблема видится в несоответствии между существующей нормативно-правовой базой, с одной стороны, и общественными потребностями и запросами пожилых граждан – с другой.

Следует признать, что правовые основы взаимоотношений пожилых с обществом и государственными структурами в России находятся в самом начале формирования. Конституция РФ гарантирует пожилым «создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие» [2]. Тем не менее, заявленный в Конституции принцип правового равенства всех граждан в России сегодня не обеспечивает возможность полноценного участия пожилых в решении своих проблем [5].

Группа «пожилых граждан» в российском нормативно-правовом поле позиционируется как пенсионеры – «женщины старше 55 лет и мужчины старше 60 лет» [4]. При этом Федеральный закон «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов» фактически приравнивает людей пожилого возраста к людям с ограниченными возможностями здоровья. Видимо, разрабатывая нормативно-правовые документы, их авторы, в первую очередь, занимались проблемами лиц, не способных или частично не способных к самообслуживанию и поэтому нуждающихся в специальном уходе и социальном обслуживании. В связи с этим за «бортом» российского законодательства остается большое количество пожилого населения, сохранившего достаточный социально-политический и трудовой ресурс, позволяющий им быть полезными для общества еще долгие годы.

Общественная система по отношению к пожилому населению также занимает покровительственную позицию. Начиная с середины 90-х годов прошлого столетия, развивается система специализированных отделений социально-медицинского обслуживания на дому, социально-оздоровительных или социально-реабилитационных центров, работающих по принципу санатория или дома отдыха.

Основные усилия государственной политики в отношении пожилых направлены на повышение уровня материальной обеспеченности старшего поколения. Это и монетизация льгот, и валоризация пенсии, согласно советскому стажу, и льготы по оплате коммунальных услуг для тех, кто имеет советские звания и награды, и бесплатное социальное обслуживание пенсионеров и многое другое.

Несмотря на то, что государство прикладывает довольно много усилий для улучшения жизни пожилого населения, результативными их назвать сложно. Все изложенные факты показывают, что основными механизмами реализации отдельных направлений социальной политики в отношении людей пожилого возраста являются материально-компенсаторный и медико-реабилитационный. Их специфика заключается в ретардированном характере – реагировании на уже сложившуюся ситуацию. Это говорит о том, что государство не видит ни специфики данного возраста, ни проблем, характерных для пожилых людей. Практически невостребованным остается их общественно-трудовой ресурс.

Сложившийся диссонанс осложняет процесс развития отдельного направления социальной политики в отношении данной общественной группы. По нашему мнению, представленные проблемы возникли из-за двойственности проводимой социальной политики в отношении пожилых. С одной стороны, развивающийся институт социальной политики в отношении пожилых должен значительно отличаться от действующего и отвечать современным общецивилизационным требованиям, а с другой – поддерживать авторитет государства и укреплять политическое положение акторов, которые в настоящий момент находятся у власти. В этом несоответствии видится причина отсутствия последовательности действий государства в отношении процесса развития социальной политики применительно к пожилому населению на современном этапе.

Для устранения указанного противоречия и повышения эффективности социальной политики в отношении пожилых людей представляется целесообразным создать в Совете Федерации Федерального Собрания РФ структурное подразделение, ответственное за решение названных выше проблем.

Федеральное Собрание Российской Федерации, согласно Конституции РФ, обладает исключительным правом принимать законы. Обе его палаты занимаются вопросами, связанными с реализацией социальной политики. В частности, в настоящее время в ключевых социальных вопросах в Государственной Думе функционируют следующие комитеты: Комитет Государственной Думы по труду, социальной политике и делам ветеранов; Комитет Государственной Думы по региональной политике и проблемам Севера и Дальнего Востока; Комитет Государственной Думы по вопросам семьи, женщин и детей. Однако эти комитеты работают над проектами законов или изменениями в существующем законодательстве.

Комитеты, созданные при Совете Федерации, образуются с целью разработки «базовых, концептуальных положений по реализации конституционных полномочий Совета Федерации» также работают по отдельным направлениям разработки и реализации государственной политики [1]. При этом в настоящее время процедура решения проблем, касающихся социального обеспечения и социальных гарантий пожилых граждан, оказывается «разорванной» между ними. Пенсионным страхованием и пенсионным обеспечением, трудом и занятостью, социальной поддержкой инвалидов занимается Комитет Совета Федерации по социальной политике; вопросы регулирования трудовых ресурсов, разработки социальных основ региональной политики, пенсионного обеспечения в районах крайнего Севера возложены на Комитет Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера; политикой в сфере образования и средств массовой информации занимается Комитет Совета Федерации по науке, образованию, культуре и информационной политике; развитием малого и среднего бизнеса, предпринимательства – Комитет Совета Федерации по экономической политике. В таком многогранном поле становится практически невозможным решение задачи формирования отдельного направления социальной политики в отношении пожилого населения. Между тем потребность в самостоятельном структурном подразделении Совета Федерации, занимающемся разработкой базовых положений социальной политики в отношении пожилых людей, представляется очевидной.

При этом закрепленный Регламентом Совета Федерации статус комитета не позволяет создать отдельный комитет по вопросам реализации социальной политики в отношении пожилых людей. Однако существующее правовое поле позволяет создать Временную комиссию при Совете Федерации Федерального Собрания РФ, для решения конкретной задачи развития социальной политики в отношении пожилого населения. [1].

Целесообразность создания подобной Временной комиссии, на наш взгляд, обоснована следующими причинами:

- потребностью в выделении мер по социальной поддержке и социальному обеспечению пожилых в самостоятельное направление государственной социальной политики;
- необходимостью разработки пакета нормативно-правовых актов, регулирующих отдельные вопросы государственной поддержки пожилого населения;
- объединением вопросов реализации социальной политики в отношении пожилых людей, которыми наделены существующие структурные подразделения палат Федерального Собрания, в компетенцию единого структурного подразделения.

Временная комиссия Совета Федерации по вопросам социальной политики в отношении пожилых могла бы стать своеобразной «площадкой», на которой представители

региональных органов власти и органов местного самоуправления смогли бы обсуждать с федеральными ведомствами актуальные вопросы взаимодействия с пожилым населением, вопросы исполнения нормативных актов, получая гарантированную и адекватную обратную связь. То есть, Временная комиссия по вопросам социальной политики в отношении пожилых способствовала бы координации деятельности всех трех уровней власти.

Работа Временной комиссии по вопросам социальной политики в отношении пожилых должна строиться в тесном взаимодействии с комитетами Совета Федерации и Государственной Думы, со структурными подразделениями Аппарата Совета Федерации, с профильными федеральными органами исполнительной власти. Сформулируем возможные цели и задачи деятельности подобной Временной комиссии.

Целью работы Комиссии должно стать формирование и последующее развитие отдельного направления социальной политики, непосредственно направленного на решение проблем людей пожилого возраста.

Основные задачи:

- организация исполнения Принципов ООН в отношении пожилых людей (1991 г.), в которых содержатся руководящие указания по вопросам независимости, участия, ухода, реализации творческого потенциала и достоинства личности пожилых людей;
- формирование и развитие системы предупреждения пенсионного возраста. В первую очередь, это накопление личных средств (капитализация) для самостоятельного материального обеспечения себя в пожилом и старческом возрасте. Во вторую очередь, – необходимость формирования новой культуры в отношении лиц пожилого возраста;
- мониторинг и координация сбора, обработки и анализа информации, необходимой федеральным органам государственного управления, по вопросам, касающимся проблем пожилого населения в Российской Федерации;
- гарантирование полноценной социальной защиты и создание достойных социальных условий существования людей пожилого возраста, отработка взаимодействия региональных органов государственного управления, общества и частных инициатив;
- обеспечение равных возможностей участия с другими возрастными группами в социально-экономической сфере жизни общества;
- совершенствование процесса взаимодействия государственных органов, органов местного самоуправления с общественными объединениями и организациями пожилых;
- максимальное использование собственных возможностей пожилых, усиление значимости индивидуально-личностного формирования их жизненного пути;

- применение дифференцированного подхода, учитывающего потенциальный ресурс каждого человека, оказание помощи с учетом состояния здоровья, семейного и материального положения, степени трудоспособности и возможности оказания взаимопомощи между людьми пожилого возраста;
- разработка альтернативных поведенческих стратегий, учитывающих вариативность установления пенсионного обеспечения (гибкая система выхода на пенсию); разработка схем индивидуальных профессиональных маршрутов для лиц пенсионного возраста, сохранивших трудовую и социальную активность;
- учет специфики регионального развития.

В дальнейшем разработанные Временной комиссией мероприятия и рекомендации по реализации социальной политики в отношении пожилых передаются в органы государственного управления субъектов федерации, где должны быть осмыслены с учетом конкретных территориальных и социально-демографических факторов.

Осуществление этих задач должно происходить по всей властной вертикали, не только на федеральном или региональном уровнях, но и в конкретных условиях совместной деятельности общественных организаций и органов местного самоуправления.

Кроме того, необходимо активизировать такие механизмы реализации социальной политики в отношении пожилых, которые создадут основу для завершения процесса ее окончательного оформления в самостоятельный институт. Рекомендованные механизмы реализации социальной политики в отношении пожилых должны носить компенсаторный характер, а их главная задача – социально-экономическая защита социально-демографической группы людей пожилого возраста и категории населения, рожденного в период с 1958 по 1964 год. Помимо этого, как представляется, внедрение вышеназванных механизмов будет способствовать достижению следующих положительных результатов:

1. Нормативно-правовой механизм будет гарантировать юридическую защиту людей пожилого возраста путем создания единого правового пакета по вопросам социальной защиты, социальной работы и социальной поддержки пожилых.
2. Компенсаторно-финансовый механизм создаст условия для экономической независимости социально-демографической группы пожилых. В современной России ситуация такова, что отсутствие ощутимой социальной поддержки со стороны государства ставит положение пожилых людей в зависимость от их личной экономической активности.
3. Механизм социального регулирования обеспечит социальную защиту пожилого населения в части развития системы регионального социального обеспечения, совершенствования территориальных социальных служб и услуг и т.д.

4. Механизм социализации будет способствовать адаптации личности к изменившимся социально-экономическим условиям, ее индивидуальному развитию и удовлетворению личных запросов.

Предложенные авторами механизмы реализации российской социальной политики в отношении пожилых и социальные практики могут считаться актуальными только на ближайшие годы. В перспективе они должны быть заменены на превентивные, которые создадут благоприятную социальную среду, предваряющую групповые запросы и индивидуальные притязания пожилого населения.

Конечным же результатом работы Временной комиссии должно стать создание условий для вложения государством, представителями бизнеса и некоммерческих социально ориентированных организаций инвестиций в развитие таких социальных проектов, которые будут отвечать современным запросам пожилого населения России, осуществлять их социально-экономическую защиту, поддерживать достойный социальный статус и реализовывать общественно-трудовые ресурсы.

Следующим шагом после завершения формирования социальной политики в отношении пожилых людей в качестве самостоятельной отрасли, могло бы стать создание в структуре одной из палат Федерального Собрания постоянного Комитета по делам социальной защиты и социального обеспечения пожилых людей. Думается, что создание и деятельность подобного Комитета способствовала бы повышению эффективности деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, а также всех заинтересованных институтов гражданского общества в области поддержки пожилого населения.

Список литературы

1. Глава 4. Комитеты и комиссии Совета Федерации. О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 30 января 2002 г. № 33–СФ (с изменениями и дополнениями) [Электронный ресурс] // Справочная правовая система Гарант. – URL: <http://www.garant.ru> (дата обращения 10.03.2014).
2. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года. М.: Юридическая литература, 1993. Ст. 7.
3. Прогноз инновационно-технологической и структурной динамики экономики России на период до 2030 года с учетом мировых тенденций URL: Финнам. <http://www.finam.ru> (дата обращения 29.03.2011).

4. Федеральный закон от 2 августа 1995 г. № 122-ФЗ «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов» (с изменениями и дополнениями). Глава II. Ст 5. // Справочная правовая система Гарант. – URL: <http://www.garant.ru> (дата обращения 10.03.2014).

5. Vasilieva E.N., Mosina O.A. The elderlies as a collective actor of the social policy / E.N. Vasilieva, O.A. Mosina // Current issues of modern socio-political phenomena: theoretical and methodological and applied aspects. – Prague, 2014. – P. 21-23.

Рецензенты:

Горохов П.А., д.филос.н., профессор кафедры ГиСЭд Оренбургского филиала РАНХиГС, г. Оренбург.

Стрелец Ю.Ш., д.филос.н., профессор, заведующий кафедрой философии Оренбургского государственного университета, г. Оренбург.