

В. Н. Келасьев, И. Л. Первова, Е. В. Мороз

ТРАНСФОРМАЦИЯ СИСТЕМЫ СОЦИАЛЬНОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ НАСЕЛЕНИЯ В КОНТЕКСТЕ НЕОЛИБЕРАЛЬНЫХ РЕФОРМ В РОССИИ*

Санкт-Петербургский государственный университет, Российская Федерация, 199034, Санкт-Петербург, Университетская наб, 7–9

В рамках данной статьи обобщается опыт включения населения в систему рыночных отношений и трансформации социального обслуживания населения в условиях неолиберализма. Анализируются основные проблемы, возникшие в условиях перехода от советской патерналистской модели социального обеспечения к современной неолиберальной модели социального обслуживания. Рассматриваются изменения в социальной сфере, обусловленные принятием нового Федерального закона № 442-ФЗ от 28.12.2013 «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации», закрепившего право частных предпринимателей оказывать социальные услуги населению наравне с государственными структурами. Описываются плюсы и минусы внедряемых неолиберальных преобразований. К ожидаемым плюсам относится мотивирование граждан на самостоятельное преодоление жизненных трудностей, повышение количества и разнообразия предоставляемых гражданам услуг, связанное с развитием социального бизнеса. В качестве минусов отмечается поспешность проведения реформ, большое количество неучтенных при их внедрении факторов, отсутствие у россиян опыта социального предпринимательства и неготовность большей части российского населения вписаться в рынок, дороговизна оказываемых частных услуг, значительное число рисков для самого социального бизнеса. Библиогр. 18 назв.

Ключевые слова: социальное обслуживание, частное предпринимательство, рыночные отношения, патернализм, нестабильность социальной среды, межведомственное взаимодействие.

TRANSFORMATION OF SOCIAL SERVICE SYSTEM IN THE CONTEXT OF NEO-LIBERAL REFORMS IN RUSSIA

V. N. Kelasyev, I. L. Pervova, E. V. Moroz

Saint Petersburg State University, 7–9, Universitetskaya nab., St. Petersburg, 199034, Russian Federation

The experience of including the population into the market relations system and transformation of social services in neoliberal conditions are summarized in the framework of this article. The main problems encountered in the transition period from the Soviet paternalistic model of social welfare to a neoliberal model of current social services are analyzed. The changes in the social sphere are considered due to the adoption of the new Federal Law N 442 from 28.12.2013 “On the basis of social services for citizens in the Russian Federation”, which confirmed the right of private entrepreneurs to provide social services to population on a par with the state structures. The advantages and disadvantages of implemented neo-liberal transformations are discussed. The expected advantages include citizens’ motivation towards overcoming problems in their independent life, the increasing number and diversity of services provided to citizens associated with the development of social business. The noted disadvantages are marked as hasty reforms, a large number of unaccounted factors in the process of their implementation, the lack of experience in social entrepreneurship in Russia, and unavailability of most of the Russian population to fit into the market, as well as a high cost of private services, and a significant number of risks for social business itself. Refs 18.

Keywords: social service, private enterprise, market relations, paternalism, instability of social environment, interagency cooperation.

* Статья подготовлена в рамках гранта СПбГУ «Влияние неолиберализма на динамику социальной политики и формирование системы социального обеспечения в развивающихся странах (Российская Федерация, Республика Индия, Южно-Африканская Республика)».

Введение

Происходящие в начале XXI в. социально-политические и экономические изменения в Российской Федерации ставят вопросы социального обслуживания населения, соотношения труда и капитала, управления и распределения ресурсов на новый, неизученный пока уровень. Глобализация и развитие гражданского общества в силу своей специфики меняют понятия «социальность», «бедность», «государство всеобщего благосостояния», «качество жизни» и целый ряд других. Национальная политика страны и формы осуществляемой государством социальной политики, конечно, связаны в единое целое, но понимание форм их внутреннего и внешнего взаимодействия пока далеко от ясности. Дискуссии о том, не оказываются ли за пределами хотя бы относительного социального благополучия наиболее уязвимые группы населения при рыночной экономике, перекладывающей ответственность за социальные беды и выход из них с государства на самого индивида, идут уже не одно десятилетие.

Рыночные отношения до сих пор многими понимаются с классовой точки зрения как экономическая практика, обогащающая уже имеющих капитал и приводящая к еще более возрастающему неравенству, снижению безопасности, потерям в социальном обеспечении и обслуживании населения, общему снижению качества жизни бедных и рабочего класса. Если социальные демократии и социальные системы поддержки населения в мире XX в. строились на статусе «работника» (включая социальные программы для пожилых, немощных, детей, лиц с особыми нуждами, иждивенцев), то «неформально занятая категория населения», которая получает зарплату в «конвертах», не платит с нее налогов и не получает социального пакета, представляет собой совершенно особую социальную группу риска по безработице (могут быть уволены в любой момент без выходного пособия и права на восстановление), по потере права на пособие (при производственной травме и потере трудоспособности), по урезанию пенсионного обеспечения.

Одна из основных целей, которой хотели добиться сторонники неолиберальных реформ, — это превратить гражданина из пассивного потребителя услуг в активного преобразователя, несущего персональную ответственность за свою судьбу.

В России этот процесс осложняется тем, что при советской системе поколения граждан привыкли к патернализму и покорно ожидали от государства помощи в решении своих проблем. Люди были готовы годами «сидеть» на дотациях и пособиях, что в новых рыночных условиях стало неприемлемым [1].

За прошедшее десятилетие с момента принятия Россией рыночной ориентации (2005 г.) назрела необходимость обобщения влияния опыта неолиберальных реформ на социальную политику и практику социального обслуживания населения. Целью статьи является осмысление накопленного опыта, его позитивных и негативных сторон.

Социальное обслуживание населения в условиях рынка

Система социального обслуживания населения не только в России, но и во многих странах находится в состоянии трансформации. Понятие социальной помощи в последние 10–15 лет значительно изменилось, например, в связи с появле-

нием вполне работоспособных групп населения (в частности, молодых людей), которые не могут найти работу и нуждаются в социальной поддержке. Российское государство и население напрямую столкнулись с давлением рынка на политическую, экономическую и социальную сферы. В стране началась переоценка основополагающих принципов социального обслуживания населения. Важной вехой развития рыночных отношений в социальной сфере стало принятие в 2013 г. Федерального Закона № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» от 28.12.2013, вступившего в силу в январе 2015 г. Данный закон закрепил право частных предпринимателей оказывать социальные услуги населению наравне с государственными структурами и фактически открыл бизнесу путь в эту сферу. У истоков становления современной системы социального обслуживания населения стоял ряд известных авторов (таких как Л. В. Топчий, который принимал непосредственное участие в подготовке проекта этого закона, В. А. Никитин, Е. И. Холостова и ряд других).

К настоящему времени появилось большое количество работ по проблематике социального обслуживания: только за 2015–2016 гг. опубликовано свыше 1,5 тыс. занесенных в базу РИНЦ работ. Среди них есть работы, посвященные и анализу закона № 442-ФЗ, но нет работ по теоретико-методологическому осмыслению сложившихся практик применения этого закона. Большинство авторов пишут преимущественно о достаточно частных вещах. В зарубежных исследованиях указывается, что в рамках неолиберализма социальная работа рассматривается как одна из форм бизнеса. Социальные службы, включая и государственные структуры, могут взимать плату за услуги. В рамках этой парадигмы допускается снижение уровня профессиональной подготовки с размытием различий между теми, кто имеет и не имеет специальное образование. Акцент делается на оценке эффективности, индивидуальных возможностях и реализации управленческих методов. Это может восприниматься как связь с радикально-гуманистической парадигмой, последователи которой считают, что индивиды находятся в мире неравенства и конфликтов, и в качестве ключевых методов интервенций предлагают повышение сознательности и личного контроля. В конечном счете неолиберально-управленческая парадигма считает человека ответственным за построение и поддержание собственного благополучия. Скрытые тенденции поддерживающего подхода могут выражаться в поощрении специалистов по социальной работе в поддержании статус-кво установленной рыночной системы. Однако переход к управленческому бизнесу в социальной работе приводит к деформации ее базовых ценностей в связи с направленностью профессии на социальную справедливость и социальное благополучие [2].

Российская система социального обслуживания приняла элементы маркетологизации в форме платных услуг и расширения участия частных организаций в обслуживании ряда категорий граждан.

В указанном Федеральном законе № 442-ФЗ от 28.12.2013 г. предусмотрено соответствующее возрастание роли частного сектора, расширение за счет этого видов оказываемых социальных услуг. Несмотря на очередное падение жизненного уровня российского населения (2008–2014 гг.), обозначилась социальная группа, способная оплачивать предоставляемые услуги (комфортные дома для пожилых и престарелых, частные детские сады и школы, центры для аддиктов и т. п.). Государство при этом в ряде случаев может частично оплачивать социальные услуги,

оказываемые потребителям (участникам ВОВ, военных действий; блокадникам, жертвам техногенных и природных катастроф).

Среди основных изменений стоит отметить появление термина «получатель социальных услуг», сменившего термин «клиент социальной службы». При этом из закона исчезло понятие «трудной жизненной ситуации», которое являлось поводом для предоставления клиенту социальных услуг. Кроме того, информация обо всех получателях услуг с момента вступления закона в силу заносится в единый реестр на основании данных, полученных от поставщиков. Данная мера направлена на сокращение числа граждан, получающих социальные услуги: с уточненными формулировками помощь будет оказываться в первую очередь тем, кто на самом деле в ней нуждается. Также в новом законе появляется понятие «поставщик социальных услуг», трактуемое как «юридическое лицо независимо от его организационно-правовой формы и (или) индивидуальный предприниматель, осуществляющие социальное обслуживание» [3]. Фактически социальные услуги оказывались частными предпринимателями и ранее, однако четкое закрепление этого на законодательном уровне произошло впервые. Стоит также отметить, что изменился и список предоставляемых социальных услуг. Так, например, гражданам больше не будет выдаваться материальная помощь (денежные средства, топливо, транспорт, технические средства реабилитации). Сделано это законодателями опять же с целью стимулировать граждан проявлять личное участие в разрешении своих жизненных проблем, а не надеяться на постоянное участие государства. По этой же причине сокращен перечень граждан, которые могут рассчитывать на бесплатное получение социальных услуг: теперь это только несовершеннолетние, лица, пострадавшие в ходе чрезвычайных ситуаций, вооруженных межнациональных/межэтнических конфликтов, и граждане, чей доход не превышает полуторной величины суммы подушного дохода, установленной регионом для предоставления социальной услуги бесплатно. При этом отмечается, что регионы вправе определять и другие категории граждан, имеющих право получать социальные услуги на бесплатной основе. Данная мера, по мнению законодателей, должна не только стимулировать граждан к самостоятельному разрешению своих жизненных проблем, но и снять с федерального бюджета часть расходов по предоставлению социальных услуг.

Принятый закон предполагает и нововведения в технологической сфере. Так, планируется замена ведения случая на технологию межведомственного взаимодействия, при которой появляется возможность охвата многих сфер жизнедеятельности потребителя социальных услуг, включая образование, здравоохранение, культуру. До этого социальный работник, ведя конкретный случай, оказывался перед целым набором проблем потребителя, которые он не мог разрешить в одиночку. В соответствии с новым законом социальный работник подключает к решению имеющихся у потребителя проблем специалистов из соответствующих сфер. Технология межведомственного взаимодействия расширяет объем и возможности в использовании ресурсов для решения проблем потребителей. Вместе с тем алгоритм внедрения технологий пока не прописан, но, несмотря на это, в отдельных районах Санкт-Петербурга опыт межведомственного взаимодействия уже налажен.

Появление социального предпринимательства является одним из последствий проводимых в социальной сфере преобразований. Переход от «социального обе-

спечения» к «социальному обслуживанию» предполагал, что бóльшую часть рынка социальных услуг возьмут на себя представители частного капитала, как это происходит в странах Западной Европы и США. Подразумевалось, что в кратчайшей перспективе в России, как и в других развитых странах, появятся сети частных школ, домов престарелых, медицинских учреждений. Особенно эта идея казалась актуальной на фоне экономического кризиса 1990-х годов, когда государство фактически не могло выполнять свои обязательства и обеспечивать выплаты зарплат, пенсий и социальных пособий. Однако именно из-за экономического спада сектор социального предпринимательства не смог развиваться желаемыми темпами. Высокая стоимость предоставляемых услуг делала их недоступными для широких слоёв населения, а большие риски отпугивали предпринимателей.

Наибольших успехов удалось добиться в сфере платных медицинских услуг: частные клиники — и широкого профиля, и узкоспециализированные — стали появляться в России с начала 1990-х годов. Расцвет отрасли наступил в 2000-х годах, когда на фоне экономического подъема многие врачи предпочли частную практику работе в бюджетных учреждениях. К 2010 г. доля коммерческих медицинских учреждений составила 13,0 % от общего числа больниц и поликлиник [4]. Кроме того, в самих государственных медицинских организациях стали предоставляться платные услуги, призванные повысить рентабельность больниц и поликлиник. В настоящее время в России свыше 19 000 частных клиник [5]. При этом они распространены не только в крупных городах, но и в провинции, что позволяет говорить об определённых успехах реформ. Частные врачебные кабинеты не только делают медицинские услуги более доступными для потребителя, но в связи с конкуренцией вынуждены повышать качество предоставляемых услуг [4].

В сфере образования частный сектор также занял свою нишу. Наибольшие успехи отмечаются в развитии частных дошкольных учреждений [6]. В крупных городах России частные детские садики стали достойным конкурентом государственным детским дошкольным учреждениям, в основном благодаря наличию свободных мест и отсутствию очередей. В рамках среднего образования частные школы явились альтернативой общеобразовательным, но их доступность ограничивалась высокой платой за обучение. В 1990-е годы в стране начали массово открываться частные вузы и коммерческие отделения государственных институтов, академий и университетов. К 2011 г. в России существовало уже 446 платных высших учебных заведений, а коммерческие отделения появились во всех государственных вузах страны. Однако в конце двухтысячных годов государство озабочилось качеством преподаваемых знаний и выпускаемых специалистов. Результатом стала масштабная кампания по сокращению неэффективных высших учебных заведений и отделений — как частных, так и государственных. Под сокращение попали бюджетные места и в государственных, и в частных вузах, повсеместно объединялись не только различные кафедры и факультеты, но и целые институты и университеты. Данная мера была призвана повысить качество преподаваемых знаний и поднять престижность высшего образования за счёт повышения конкурса для поступающих. Кроме того, сокращение государственных расходов на сферу образования позволило экономить значительные средства [7]. Результатом такого подхода стало сокращение доступности высшего образования для многих россиян.

В плане оказания услуг уязвимым группам населения политика неолиберальных реформ привела к постепенному проникновению частного предпринимательства в данную сферу. Если в 1990-е годы социальное обслуживание плотно ассоциировалось с государством (и находилось в очень плохом состоянии), то уже к середине 2000-х годов социальный бизнес начал постепенно занимать свое место в этой отрасли. С вступлением в действие в 2015 г. нового закона о социальном обслуживании № 442-ФЗ от 28.12.2013 г. для частного предпринимательства уже на законодательном уровне была открыта дорога к предоставлению населению платных социальных услуг. В настоящее время частное предпринимательство в сфере предоставления социальных услуг занимается оказанием услуг семьям с детьми, инвалидам, лицам преклонного возраста и другим нуждающимся категориям граждан. Среди реализуемых проектов наиболее востребованы услуги сиделок, социального такси, тревожной кнопки; организаций, вовлекающих незащищенные группы населения в социально активную среду. Кроме того, существует инициатива по созданию рабочих мест для инвалидов на предприятиях социального бизнеса. Данная предпринимательская деятельность помогает не только в социализации лиц с ограниченными возможностями, но и стимулирует развитие самого социального предприятия. Различные торговые площадки, специализирующиеся на поставках медицинского оборудования и товаров для инвалидов также включены в систему социально ориентированного бизнеса [8].

Таким образом, основными плюсами неолиберальной политики в социальной сфере, по нашему мнению, является следующее.

- Изменение модели социального обслуживания с советской — патерналистической — на систему, нацеленную на стимулирование и мотивирование граждан самостоятельно преодолевать свои жизненные трудности, а не оглядываться на общество и государство и не ждать от них помощи.
- Проведение рыночных реформ в жизнь позволило открыть дорогу частному предпринимательству в сферу социального обслуживания населения, что увеличило количество и разнообразие, а зачастую и повысило качество предоставляемых гражданам услуг за счёт конкуренции между поставщиками и позволило сэкономить значительные средства для государства.

Тем не менее выявился и целый ряд минусов в динамике неолиберальных реформ. Отказ от советской экономической модели в 1990-х годов привёл к тому, что огромная часть российского населения не смогла «вписаться в рынок» и фактически оказалась выброшена на обочину жизни. В то время как экономика стремительно переходила на рыночные отношения, в социальной сфере продолжали преобладать механизмы и принципы, характерные для социалистического социального обеспечения.

На фоне стремительно ухудшавшегося уровня жизни потребность в социальной защите возросла, как никогда прежде. Однако выяснилось, что государственная система социального обслуживания неспособна справиться с этим вызовом, а частные услуги в социальной сфере оказались дорогостоящими и ещё недостаточно развитыми, что сделало их недоступными для большинства нуждающихся. В 2000-х годах ситуация начала улучшаться: количество частных предприятий в сфере социального обслуживания увеличилось, их услугами стало пользоваться

все больше россиян. Особенно это было заметно в сфере медицины. Однако многих до сих пор отпугивает стоимость услуг частного сектора.

Ещё одним серьёзным недостатком политики неолиберализма в социальной сфере можно назвать тот факт, что проводимые реформы были негативно восприняты большинством населения страны. Причин этому несколько. Во-первых, неолиберальные реформы 1990-х годов проводились слишком стремительно, даже в сравнении со странами Восточной Европы. Кроме того, реформы, в особенности приватизация, были проведены таким образом, что основная часть собственности оказалась в руках лишь небольшой группы лиц. В этих условиях число граждан, нуждающихся в социальной защите, многократно увеличилось: на снижении уровня жизни сказалось и массовое сокращение рабочих мест, и потеря сбережений, и фрустрация, вызванная резкой сменой жизненного уклада и потерей прежнего социального статуса. Изначально предполагалось, что частично заботу об этих гражданах сможет взять на себя социальное предпринимательство. Однако при проведении реформ не было учтено, что у россиян нет опыта занятия предпринимательством и, что не менее важно, у многих отсутствовало само желание заниматься подобной деятельностью. Годы советского прошлого сделали своё дело: воспитанные в условиях социализма, люди в большинстве своём воспринимали предпринимательскую деятельность негативно. Те же, кто предпринял попытку «вписаться в рынок», как правило, стремились в торговлю, но никак не в сферу социальных услуг. В результате социальное предпринимательство, которое должно было перехватить инициативу у государства, долгое время отсутствовало, и забота о миллионах нуждающихся легла тяжкой ношей на плечи государства. Во-вторых, выросшие и сформировавшиеся в условиях Советского Союза граждане оказались психологически не готовы к происходящим в стране радикальным переменам. Большой процент населения привык рассчитывать на социальную защиту со стороны государства. Новые условия стали для этих граждан сильнейшим стрессом. Внезапные негативные перемены в жизни, вызванные происходящими реформами, дискредитировали в их глазах само понятие «либерализм» и вызвали острую ностальгию по советскому прошлому, именно в контексте социальной защищённости [9].

В начале 2000-х годов был проведён ряд реформ, нацеленных на коммерциализацию сферы социального обслуживания. Среди прочего стоит особо отметить монетизацию льгот, вызвавшую массовые протесты среди пенсионеров и других незащищённых групп общества. В соответствии с реформой льготные категории граждан лишались своих льгот (например, бесплатного проезда в общественном транспорте, бесплатных лекарств и т. п.) и получали взамен денежную компенсацию [10]. Причина принятия закона заключалась в том, что существовавшая система «натуральных льгот» никак не отвечала современным реалиям. Бесплатные лекарства в аптеках превратились в дефицитный товар, появились случаи, когда для получения «бесплатных» препаратов льготникам приходилось давать взятки. Сложная ситуация образовалась и в транспортной сфере: большое количество льготников приводило к огромным убыткам для перевозчиков, которые были вынуждены либо поднимать цены на свои услуги, либо выставлять счета региональным властям. Кроме того, ситуация была плоха еще и тем, что льготы были распределены очень неравномерно: возможность пользоваться ими в полном объеме была в пер-

вую очередь у жителей городов [11]. Однако при реализации законопроекта выяснилось, что денежные компенсации для незащищенных групп населения оказались несоизмеримо малы в сравнении с экономией от льгот и никак не компенсировали новые расходы. В результате образовались три новых проблемы: во-первых, уровень жизни незащищенных групп населения дополнительно понизился; во-вторых, усилилась угроза социального исключения этих категорий граждан; а в-третьих, как логичное следствие первых двух проблем, значительно усилилась социальная напряженность. По стране прокатилась волна протестов, во главе которой встали бывшие льготники: пенсионеры, ликвидаторы катастрофы на ЧАЭС, инвалиды, военные. И хотя реальная цель реформы заключалась в попытке сэкономить неэффективно расходующиеся бюджетные средства, населением она была воспринята как «антинародная», что было использовано отдельными радикальными политическими силами [12]. По причине массовости протестов государство было вынуждено пойти на определенные уступки. В результате в настоящий момент можно наблюдать частичный возврат от монетизации к прежней системе льгот [13].

Негативные проявления неолиберальных реформ, несмотря на имеющийся позитив, можно наблюдать как в сфере здравоохранения, так и образования. Сокращение в 1990-е годы бюджетных расходов на данные направления привело к снижению качества предоставляемых услуг и пагубно сказалось и на поставщиках и на потребителях. Введение принципа «рентабельности» привело к планомерному сокращению медицинских [14] и образовательных учреждений [15]. Что весьма прискорбно, процесс этот продолжается и в настоящее время, и по сравнению с 2005 г. число медицинских и образовательных учреждений в России сократилось. В результате для большого количества граждан получение образовательных и медицинских услуг стало затруднительно. Гипотеза, что на смену государственным медицинским и образовательным учреждениям придут частные предприниматели, в настоящий момент подтверждается лишь частично: несмотря на увеличение доли платных медицинских и образовательных учреждений в России, их услуги все еще остаются недоступны для значительной части населения страны. Кроме того, ряд экспертов отмечает [16], что само понятие «образовательные услуги» является априори неприемлемым. По их мнению, данный подход означает уход от понятия «школа знаний» и переход к продаже сугубо утилитарных навыков. В конечном счете это может привести к полной деградации системы образования и переходу от фундаментальной науки к производству потребительских товаров. Также не учитывается и огромная воспитательная роль образовательных учреждений, не вписывающаяся в понятие купли-продажи услуг. Школьный учитель, преподаватель высшей школы формируют личность учеников и студентов, их мировоззрение, а не просто поставляют образовательные услуги.

Закономерно, что престиж профессий, связанных с медициной и образованием, значительно снизился относительно советского исторического периода. Низкая заработная плата в государственных учреждениях приводит к тому, что выпускники школ и вузов либо выбирают для себя другие направления деятельности, либо стремятся в частный сектор, который, как уже было сказано выше, остается недоступен для немалой части россиян. В общем, в социальной сфере образовалась огромная, незаполненная частным предпринимательством ниша. В контексте сказанного вспоминается опыт советских предприятий, за которыми была закреплена

выраженная социальная функция (уборка городских территорий; наличие ведомственных детских садов, домов отдыха, санаториев, пионерских лагерей; участие в поддержании общественного порядка; оказание помощи детским домам и домам престарелых и т. д.). Разумеется, и сегодня некоторые крупные предприятия оказывают помощь в предоставлении социальных услуг населению (например, Газпром совместно с государством открыл пансионат для пожилых в Санкт-Петербурге), но в целом деятельность социального бизнеса и общественных организаций, предоставляющих социальные услуги, находится в зачаточном состоянии. Прежние традиции развалились еще в 1990-х годах, и пока эта ниша практически не заполнена. Таким образом, несмотря на имеющийся позитивный опыт в социальном предпринимательстве, положительных результатов в сфере социального обслуживания пока еще слишком мало.

Из-за убыточности и высоких рисков предприниматели не стремятся в данную отрасль и предпочитают реализовываться в иных, более доходных сферах. Политика государства по привлечению частных предпринимателей также пока не смогла принести желаемых успехов: объем оказываемой поддержки, по представлениям бизнесменов, является недостаточным. При этом у самого бизнеса есть и понимание социальной ответственности и желание участвовать в различных проектах [17].

Внесенные изменения в законодательство, призванные стимулировать потребителя социальных услуг к самостоятельному разрешению жизненной ситуации, могут в то же время пойти потребителю во вред. В первую очередь здесь стоит остановиться на сокращении количества групп, имеющих право на бесплатное получение этих услуг. Выделенные в настоящий момент группы являются достаточно узкими, а расширение категории льготников отведено на усмотрение регионов. Однако, принимая во внимание наличие в Российской Федерации как богатых, так и достаточно бедных регионов, можно предположить, что для последних содержание дополнительных льготных категорий может стать непосильной задачей.

Таким образом, хотя в настоящий момент можно отметить определенные успехи неолиберальных реформ в России, наблюдается и обратная тенденция. Позитивные преобразования происходят слишком медленно и лишь частично компенсируют негативные последствия реформ. В идеологическом плане принципы неолиберализма дискредитированы в глазах россиян поспешными и не вполне удачными реформами начала 1990-х годов, а возникающее в ходе реформ снижение доходов и уровня жизни вызывают ностальгию по советскому прошлому и желание возродить патерналистскую модель социального обеспечения. Непростыми (несостоявшимися пока) являются и отношения между государственными структурами и частными предпринимателями.

Заключение

Подводя итоги действия рыночных реформ в социальной сфере, можно констатировать, что добиться поставленных изначально задач за истекший период не удалось. Это связано и с поспешностью проведения реформ, и с большим количеством неучтенных при их внедрении факторов, и с тем, что реформирование социальной сферы велось «вдогонку» за прочими преобразованиями и не всегда отвечало существующей повестке дня. Оценивая в целом ситуацию в социальной сфере, следует

отметить, что в ней отсутствует необходимая стабильность. Раньше стабильность обеспечивалась ориентацией государства на собственное производство, свои изделия, препараты — на независимость от импорта. Зависимость от импорта — это один из факторов нестабильности. Другими факторами нестабильности выступают колоссальное экономическое расслоение общества, непрекращающийся рост цен на энергоносители, продукты питания, медицинские услуги и т. д. В результате нестабильность социальной среды стала устойчивой характеристикой российского общества [18]. Нестабильность порождает как фрустрацию, ретрицизм, так и агрессивность. В современном российском обществе, по мнению экспертов, уровень агрессивности достаточно высокий. Неудивительно, что в этих условиях не найден баланс между интересами государства и общества. Государственная система с трудом расстается со своим главенствующим положением в регулировании всех проявлений социальной сферы, включая соотношение организации и самоорганизации.

Тем не менее, несмотря на существующие проблемы, есть явные позитивные тенденции: благодаря прогрессу медицины и новой демографической политике государства произошли увеличение продолжительности жизни населения и рост рождаемости; постепенно развивается социальное предпринимательство; создана соответствующая рынку нормативно-правовая база; поменялась сама концепция оказания социальной помощи — вместо патерналистской советской модели действует модель, направленная на мотивирование потребителя быть активным членом общества и самостоятельно стремиться к разрешению своих проблем.

Необходимо расширение функций института социальной политики и социальной работы в современном, полном рисков, динамично меняющемся мире. Очевидна потребность в технологиях согласования интересов индивидов и социальных групп, разблокирования препятствий в достижении социального благополучия населения, в стимулировании увеличения численности социально активных групп.

Литература

1. Сравнительный анализ структурных сдвигов в посткоммунистическом мире: социальная справедливость, равенство шансов, социальная солидарность (материалы круглого стола) // Мир России. 2011. № 4. С. 3–23.
2. Глобальное определение социальной работы, его онтология, значения и последствия / Перова И. Л., Келасьев В. Н., Орнеллас А., Споландер Г., Энгельбрехт Л. // Журнал социологии и социальной антропологии. 2016. Т. XIX, № 1 (84). С. 149–165.
3. Федеральный закон «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» от 28.12.2013 № 442-ФЗ // Российская газета. 2013. № 6271 (259).
4. Шишкин С., Потапчик Е., Селезнева Е. Частный сектор здравоохранения в России: состояние и перспективы развития // Вопросы экономики. 2013. № 4. С. 94–112.
5. Шубина Д. Количество медучреждений в России выросло за счет частного сектора URL: https://vademec.ru/news/2015/03/25/kolichestvo_meduchrezhdeniy_v_rossii_vyroslo_za_schet_chastnogo_sektora (дата обращения: 10.10.2016).
6. Житкова В. Малыш на миллион: сколько приносит частный детский сад в Москве. URL: http://www.rbc.ru/ins/own_business/02/02/2016/56ae01429a79478894813c38 (дата обращения: 15.10.2016).
7. Дружилов С. А. Сокращение числа вузов в России: прогнозируемые социальные последствия // Международный журнал экспериментального образования. 2012. Вып. № 8. С. 28–31.
8. Социальное предпринимательство России: Каталог предприятий, товаров и услуг социальных предпринимателей. URL: <http://soindex.ru/companies/view/36> (дата обращения: 15.10.2016).

9. Сидорина Т.Ю. Социальная политика в обществе вертикального контракта // Мир России. 2007. № 2. С. 107–126.

10. Федеральный закон от 22.08.2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»” и “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”». URL: <http://www.audar-info.ru/docs/laws/?sectId=38333&artId=170867> (дата обращения: 20.10.2016)

11. Овчарова Л.Н., Пишняк А.И. Уроки монетизации льгот // Мир России. Социология. Этнология. 2006. № 3. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/uroki-monetizatsii-lgot> (дата обращения: 20.10.2016).

12. Жуков А. Монетизация льгот в России продолжится. URL: <http://www.rbc.ru/society/30/01/2005/5703c3f89a7947dde8e0bbbe> (дата обращения: 20.10.2016).

13. Монетизация льгот в России: десять лет спустя. URL: <https://ria.ru/society/20140822/1020935104.html> (дата обращения: 20.10.2016).

14. Федеральная служба государственной статистики «Здравоохранение в России — 2011 г.». URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b11_34/Main.htm (дата обращения: 5.10.2016).

15. Федеральная служба государственной статистики. Статистический бюллетень 2010 г, общее образование в Российской Федерации. URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/B10_04/IssWWW.exe/Stg/d03/3-tab-obraz.htm (дата обращения: 5.10.2016).

16. Егоров О.Г. Проблемы развития современной школы (из опыта работы). М.: Флинта, 2013. 397 с.

17. Чирикова А.Е., Шилова Л.С., Лапина Н.Ю., Шишкин С.В. Бизнес как субъект социальной политики: должник, благодетель, партнер? М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2005. 232 с.

18. Келасьев В.Н., Первова И.Л. Социальная компетентность и технологии ее формирования в современной России // Вестн. С-Петербург. ун-та. Сер. 12. 2010. Вып. 3. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/sotsialnaya-kompetentnost-i-tehnologii-ee-formirovaniya-v-sovremennoy-rossii> (дата обращения: 20.10.2016).

Для цитирования: Келасьев В.Н., Первова И.Л., Мороз Е.В. Трансформация системы социального обслуживания населения в контексте неолиберальных реформ в России // Вестник СПбГУ. Социология. 2017. Т. 10. Вып. 1. С. 87–98. DOI: 10.21638/11701/spbu12.2017.106.

References

1. Sravnitel'nyi analiz strukturnih sdvigo v postkommunisticheskom mire, socialnaia spravedlivos', ravenstvo shansov, socialnaia solidarnost' (materiali kruglogo stola) [Comparative analysis of structural changes in the post-Communist world: social justice, equal opportunity, social solidarity (materials of the round table)]. *Mir Rossii* [World of Russia], 2011, no. 4, pp. 3–23. (in Russian)

2. Pervova I., Kelasyev V., Ornellas A., Spolander G., Engelbrecht L. The Global Social Work Definition: Ontology, Meaning and Consequences. [The Journal of Sociology and Social Anthropology], 2016, vol. XIX, no. 1 (84). pp. 149–165. (in Russian)

3. Federalnyi zakon “Ob osnovakh sotsialnogo obsluzhivaniia grazhdan v Rossiiskoi Federatsii” ot 28.12.2013 N 442-FZ [The Federal law «About bases of social service of citizens in the Russian Federation» dated 28.12.2013 n 442-FZ]. *Rossiiskaia gazeta* [The Russian newspaper], 2013, no. 6271 (259). (in Russian)

4. Shishkin S., Potapchik E., Selezneva E. Chastnyi sektor zdravookhraneniia v Rossii — sostoianie i perspektivy razvitiia [Private health care sector in Russia: current state and prospects of development]. *Voprosy ekonomiki* [Questions of economy], 2013, no. 4. pp. 94–112. (in Russian)

5. Shubin D. *Kolichestvo meduchrejdienii v Rossii viroslo za schet chastnogo sektora* [Number of medical institutions in Russia grew at the expense of the private sector]. Available at: https://vademec.ru/news/2015/03/25/kolichestvo_meduchrezhdeniy_v_rossii_vyroslo_za_schet_chastnogo_sektora (accessed: 10.10.2016). (in Russian)

6. Zhitkov V. *Malys h na million: skolko prinosit chastnyi detskii sad v Moskve* [Baby for millions: how much brings a private kindergarten in Moscow]. Available at: http://www.rbc.ru/ins/own_business/02/02/2016/56ae01429a79478894813c38 (accessed: 15.10.2016). (in Russian)

7. Druzilov S.A. *Sokrashchenie chisla vuzov v Rossii: prognoziruemye sotsial'nye posledstviia* [The reduction in the number of universities in Russia: the predictable social consequences]. *Mezhdunarodnyi*

zhurnal eksperimental'nogo obrazovaniia [International journal of experimental education], 2012, vol. 8, pp. 28–31. (in Russian)

8. *Sotsial'noe predprinimatel'stvo Rossii: Katalog predpriatii, tovarov i uslug sotsial'nykh predprinimatelei* [Social entrepreneurship in Russia: business directory, products and services of social entrepreneurs]. Available at: <http://soindex.ru/companies/view/36> (accessed: 15.10.2016). (in Russian)

9. Sidorina T. Yu. *Sotsial'naiia politika v obshchestve vertikal'nogo kontrakta* [Social policy in a society of vertical contract]. *Mir Rossii* [World of Russia], 2007, Case no. 2, pp. 107–126. (in Russian)

10. *Federal'nyi zakon ot 22 avgusta 2004 g. N 122-FZ "O vnesenii izmenenii v zakonodatel'nye akty Rossiiskoi Federatsii i priznanii utrativshimi silu nekotorykh zakonodatel'nykh aktov Rossiiskoi Federatsii v sviazi s priniatiem federal'nykh zakonov «O vnesenii izmenenii i dopolnenii v Federal'nyi zakon "Ob obshchikh principakh organizatsii zakonodatel'nykh (predstavitel'nykh) i ispolnitel'nykh organov gosudarstvennoi vlasti sub"ektov Rossiiskoi Federatsii"» i «Ob obshchikh principakh organizatsii mestnogo samoupravleniia v Rossiiskoi Federatsii"»* [The Federal law from 22.08.2004 № 122-FZ "On amendments to legislative acts of the Russian Federation and the annulment of certain legislative acts of the Russian Federation in connection with adoption of Federal laws «About modification and additions in the Federal law "On General principles of organization of legislative (representative) and Executive state authorities of constituent entities of the Russian Federation"» and «About General principles of organization of local self-government in the Russian Federation"»]. Available at: <http://www.audat-info.ru/docs/laws/?sectId=38333&artId=170867> (accessed: 20.10.2016). (in Russian)

11. Ovcharova L.N., Pishniak A.I. *Uroki monetizatsii l'got* [Lessons monetization]. *Mir Rossii. Sotsiologiia* [Etnologiia World of Russia. Sociology. Ethnology], 2006, no. 3. Available at: <http://cyberleninka.ru/article/n/uroki-monetizatsii-lgot> (accessed: 20.10.2016). (in Russian)

12. Zhukov A. *Monetizatsiia l'got v Rossii prodolzhiatsia* [The Monetization of privileges in Russia will continue]. Available at: <http://www.rbc.ru/society/30/01/2005/5703c3f89a7947dde8e0bbbe> (accessed: 20.10.2016). (in Russian)

13. *Monetizatsiia l'got v Rossii: desyat' let spustia* [Monetization of social benefits in Russia: ten years later]. Available at: <https://ria.ru/society/20140822/1020935104.html> (accessed: 20.10.2016). (in Russian)

14. *Federal'naia sluzhba gosudarstvennoi statistiki "Zdravookhranenie v Rossii — 2011 g."* [Federal service of state statistics "Russia — 2011"]. Available at: http://www.gks.ru/bgd/regl/b11_34/Main.htm (accessed: 5.10.2016). (in Russian)

15. *Federal'naia sluzhba gosudarstvennoi statistiki Statisticheskii biulleten' 2010 goda, obshchee obrazovanie v Rossiiskoi Federatsii* [Federal state statistics service. Statistical Bulletin 2010, General education in the Russian Federation]. Available at: http://www.gks.ru/bgd/regl/B10_04/IssWWW.exe/Stg/d03/3-tab-obraz.htm (accessed: 5.10.2016). (in Russian)

16. Egorov O.G. *Problemy razvitiia sovremennoi shkoly (iz opyta raboty)* [Problems of development of the modern school (from experience)]. Moscow, Flint Publ., 2013. 397 p. (in Russian)

17. Chirikova A.E., Shilova L.S., Lapina N.Yu., Shishkin S.V. *Biznes kak sub"ekt sotsial'noi politiki: dolzhnik, blagodetel', partner?* [Business as subject of social policy: debtor, benefactor, partner? Independent Institute of social policy]. Moscow, Publishing House of SU HSE, 2005. 232 p. (in Russian)

18. Kelsiev V.N., Pervova I. L. *Sotsial'naiia kompetentnost' i tekhnologii ee formirovaniia v sovremennoi Rossii* [Social competence and technologies of its formation in modern Russia]. *Vestnik of St. Petersburg University*, Ser. 12, 2010, vol. 3. Available at: <http://cyberleninka.ru/article/n/sotsial'naya-kompetentnost-i-tekhnologii-ee-formirovaniia-v-sovremennoi-rossii> (accessed: 20.10.2016). (in Russian)

For citation: Kelasyev V.N., Pervova I.L., Moroz E.V. Transformation of Social Service System in the Context of Neo-liberal Reforms in Russia. *Vestnik SPbSU. Sociology*, 2017, vol.10, issue 1, pp. 87–98. DOI: 10.21638/11701/spbu12.2017.106.

Статья поступила в редакцию 12 ноября 2016 г.
Статья рекомендована в печать 26 декабря 2016 г.

Контактная информация

Келасьев Вячеслав Николаевич — доктор философских наук, профессор; socialwork@yandex.ru

Первова Ирина Леонидовна — доктор социологических наук, профессор, почетный научный исследователь университета Стелленбом, ЮАР; pervovai@mail.ru

Мороз Егор Владимирович — магистр; egorstalker1@gmail.com

Kelasyev Vyacheslav N. — Doctor of Philosophy, Professor; socialwork@yandex.ru

Pervova Irina L. — Doctor of Sociology, Professor; pervovai@mail.ru

Moroz Egor V. — master; egorstalker1@gmail.com