

**Е. И. Холостова**

# **СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА И СОЦИАЛЬНАЯ РАБОТА**

*Учебное пособие*

4-е издание,  
переработанное и дополненное

Москва

Издательско-торговая корпорация «Дашков и К°»

2011

**УДК 364.2**  
**ББК 65.27**  
**X73**

**Рецензенты:**

*П. Д. Павленок* — доктор философских наук, профессор, заведующий кафедрой социологии и социальной работы Российского государственного университета туризма и сервиса;

*Г. И. Климантова* — доктор политических наук, профессор, заведующая кафедрой семейной и гендерной политики Российского государственного социального университета.

**X73** **Холостова Е. И.** Социальная политика и социальная работа: Учебное пособие / Е. И. Холостова. — 4-е изд., перераб. и доп. — М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К<sup>о</sup>», 2011. — 208 с.

ISBN 978-5-394-01045-3

В данной книге раскрываются сущность, принципы и структура социальной политики, модели социальной политики за рубежом и механизм ее реализации в России, взаимосвязь социальной политики и социальной защиты населения, а также влияние социальной работы на социальную политику.

Для студентов вузов социальной направленности, преподавателей и специалистов учреждений социального обслуживания населения.

**УДК 364.2**  
**ББК 65.27**

## **Содержание**

Введение .....	4
Глава I. Сущность и принципы социальной политики .....	6
Глава II. Структура социальной политики .....	32
Глава III. Социальная политика и права человека .....	69
Глава IV. Модели социальной политики за рубежом .....	93
Глава V. Механизм реализации социальной политики в России .....	131
Глава VI. Социальное партнерство .....	142
Глава VII. Взаимосвязь социальной политики и социальной защиты населения .....	163
Глава VIII. Влияние социальной работы на развитие социальной политики .....	189
Заключение .....	201
Литература .....	203

## **Введение**

Социальная работа является важной составной частью социальной политики. За годы современных реформ в этой области накоплен большой опыт. Продолжается дальнейшее развитие учреждений социального обслуживания населения, практически возрождена целая отрасль, разработана нормативно-законодательная база, сформирована система управления социальной защитой населения, развернута масштабная подготовка кадров специалистов социальной работы различного профиля.

Государство, стремящееся войти в ряды высокоразвитых, обязательно проводит сильную социальную политику. Для нашей страны она определяется не столько наличием средств, сколько открытостью, честностью, реалистичностью и справедливостью, и должна проводиться в интересах всего общества, поддерживаться большинством населения, носить активный опережающий характер.

В последнее время оценку реализуемой социальной политики в России можно отнести к трем типам: одни считают, что социальная политика в России отсутствует (человек просто выпал из монетаристской схемы реформ); другие полагают, что социальная политика есть, но она слабая, бессистемная, невнятная, носит вынужденный характер. Наконец, есть и такие, кто убежден: осуществляются продуманные, исключительно сильные действия в интересах очень узкого слоя людей, а политика носит антиобщественный характер<sup>1</sup>.

Различные страны выбирают разные модели социальной политики. Если же страна провозгласила себя социальным

---

<sup>1</sup> Социальная политика: парадигмы и приоритеты: Монография / Под общ. ред. В. И. Жукова. — М.: Изд-во МГСУ "Союз", 2000. С. 4–5.

государством, она обязана выбрать модель социальной политики, ориентированную на укрепление принципов социального государства, а ведущая роль в ее формировании и реализации должна принадлежать государству. “Взаимосвязь социального государства и его социальной политики проявляется в том, насколько полно и глубоко социальное государство проводит свою социальную политику, в какой степени эта политика выражает потребности и интересы его граждан”<sup>1</sup>.

В систематизации принципов социального государства и их реализации большую роль играют программы социального развития страны, а также ее регионов, разрабатываемые и реализуемые на всех трех уровнях. В структуре социальной политики рассматриваются три уровня: федеральный, региональный, муниципальный. Большинство вопросов развития образования, здравоохранения, культуры, жилищно-коммунального хозяйства и бытового обслуживания населения должны решаться на уровне органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления. Все три уровня (федеральный, региональный, местный) находятся в непрерывном взаимодействии, взаимообусловлены и составляют неразрывное единство. Поэтому социальную политику, которая уже на этапе формирования представляет собой трехсторонний процесс выработки взаимно согласованных принципов решения социальных проблем, принято называть триединой социальной политикой. Реализация такой политики посредством разработки и осуществления программ социального развития проводится также на всех трех уровнях, представляющих собой целостную систему<sup>2</sup>.

Социальная политика различных государств в национальном и общемировом измерении в целом в последние годы переживает процесс трансформации, обусловленный значительными экономическими, политическими, социальными, демографическими изменениями окружающей действительности.

---

<sup>1</sup> Аверин А. Н. Социальная политика государства. — М.: АНХ при Правительстве РФ, 2002. С. 17.

<sup>2</sup> Волгин Н. А., Гриценко Н. Н., Шарков Ф. И. Социальное государство: Учебник. — М.: ИТК «Дашков и К°», 2003. С. 191–192.

## **Глава I. СУЩНОСТЬ И ПРИНЦИПЫ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ**

Социальная политика представляет собой проводимую государственными структурами, общественными организациями, органами местного самоуправления, а также производственными коллективами систему мер, направленных на достижение социальных целей и результатов, связанных с повышением общественного благосостояния, улучшением качества жизни народа и обеспечением социально-политической стабильности, социального партнерства и социального смысла в обществе.

Назначение, роль, задачи и обязанности социальной политики вытекают из ее общих политических функций (интегрирующей, координирующей, регулятивной, коммуникативной, функции социализации, ориентационной и др.), обусловленных природой и содержанием политики как сферы власти и отношений по поводу власти. Вместе с тем в силу специфичности социальной политики, связанной прежде всего с социальным статусом и интересом человека и группы, она имеет свои особые функции: регулирования воспроизводства рабочей силы, воспроизводства самого человека; стимулирования социальной активности человека — трудовой, общественно-политической, духовно-познавательной; обеспечение социальной защиты населения.

Социальная политика формируется с учетом конкретно-исторических условий страны. Основные направления социальной политики, отражающие ее специфику, следующие:

I. Политика доходов населения (жизненный уровень, потребительская корзина, благосостояние).

II. Политика в сфере труда и трудовых отношений (оплата труда, охрана труда и социальное страхование, занятость населения...).

III. Социальная поддержка и защита нетрудоспособных и малоимущих слоев населения (пенсионное обеспечение, социальное обслуживание, социальные гарантии...).

IV. Основные направления развития отраслей социальной сферы (охрана здоровья, образование, наука, культура, физическая культура и спорт).

V. Социоэкологическая политика.

VI. Политика в области современной инфраструктуры (жилье, транспорт, дороги, связь, торговое и бытовое обслуживание).

VII. Миграционная политика (вынужденная миграция, защита прав и интересов соотечественников за рубежом, внешняя трудовая миграция).

Политика в отношении отдельных категорий населения (семейная, молодежная политика, политика в отношении пожилых и инвалидов...).

Главная цель социальной политики — повышение благосостояния населения, снижение бедности и неравенства. Основные показатели последних пяти лет свидетельствуют о том, что в Российской Федерации в этом направлении наметились позитивные изменения, а с учетом перспективного планирования и положительные прогнозы (табл. 1).

Таблица 1<sup>1</sup>

Показатель	Год	Значение
1	2	3
<i>Цель 1. Повышение благосостояния населения, снижение бедности и неравенства по денежным доходам населения</i>		
Удельный вес населения с доходами ниже прожиточного минимума (в % от общей численности населения)	2000 г.	28,9
	2001 г.	27,3
	2002 г.	24,2
	2003 г.	20,3
	2004 г.	17,8
	2005 г.	15,8
	2006 г.	13,5
	2007 г.	11,7
	2008 г.	9,7
целевое значение	8–10	

<sup>1</sup> См.: Доклад о результатах работы Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации в 2008 году.

1	2	3
<i>Цель 2. Повышение качества и доступности медицинской помощи, лекарственного обеспечения, особенно для малоимущих групп населения, обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия</i>		
Ожидаемая продолжительность жизни при рождении, лет	2000 г. 2001 г. 2002 г. 2003 г. 2004 г. 2005 г. 2006 г. 2007 г. 2008 г. целевое значение	65,3 65,3 64,8 65,1 65,5 65,9 66,0 66,1 66,2 70
Средняя продолжительность жизни больных с хронической патологией после установления заболевания, лет	2000 г. 2001 г. 2002 г. 2003 г. 2004 г. 2005 г. 2006 г. 2007 г. 2008 г. целевое значение	6,5 6,7 6,8 7 8,5 10 11,5 12,5 13,5 15
Младенческая смертность на 1000 родившихся живыми, коэффициент	2000 г. 2001 г. 2002 г. 2003 г. 2004 г. 2005 г. 2006 г. 2007 г. 2008 г. целевое значение	15,3 14,6 13,3 12,4 11,6 11,0 10,8 10,6 10,3 6,0
Смертность от несчастных случаев, отравлений и травм на 100 тыс. населения	2000 г. 2001 г. 2002 г. 2003 г. 2004 г. 2005 г. 2006 г. 2007 г. 2008 г. целевое значение	219,9 231 236,8 233,6 227,5 220 215 210 200 100



1	2	3
<i>Цель 3. Содействие улучшению положения семей с детьми, создание благоприятных условий для комплексного развития и жизнедеятельности детей, попавших в трудную жизненную ситуацию</i>		
Удельный вес семей с детьми, получивших социальные услуги в учреждениях социального обслуживания к общему числу семей с детьми, %	2000 г.	12,9
	2001 г.	13,6
	2002 г.	12,7
	2003 г.	14,0
	2004 г.	15,7
	2005 г.	15,9
	2006 г.	16,2
	2007 г.	16,5
	2008 г.	16,9
	целевое значение	20
<i>Цель 4. Повышение эффективности системы социальной защиты и социального обслуживания, в первую очередь пожилых граждан и инвалидов</i>		
Удельный вес граждан пожилого возраста и инвалидов, получивших услуги учреждений социального обслуживания, от общего числа обратившихся граждан пожилого возраста и инвалидов, %	2000 г.	61
	2001 г.	63
	2002 г.	64,9
	2003 г.	65,5
	2004 г.	67,2
	2005 г.	70,6
	2006 г.	75,9
	2007 г.	81
	2008 г.	85
	целевое значение	100
<i>Цель 5. Содействие продуктивной занятости населения, обеспечение защиты прав граждан в области труда</i>		
Уровень общей безработицы, в % к экономически активному населению	2000 г.	10,5
	2001 г.	9,0%
	2002 г.	8,0
	2003 г.	8,6
	2004 г.	8,3
	2005 г.	7,7
	2006 г.	7,6
	2007 г.	7,4
	2008 г.	7,3
	целевое значение	6–7

В качестве целевых определены значения показателей, принятые в развитых странах и отвечающие пороговым значениям стратегии национальной безопасности страны.

Достижение указанных показателей и конечные результаты будут зависеть в значительной степени от сбалансиро-

ванности экономической, финансовой и социальной политики, от темпов роста валового внутреннего продукта и объемов выпуска продукции и услуг базовых отраслей экономики, инвестиций в экономику, расходов на социальные нужды, направляемых из бюджетов всех уровней, от принимаемых мер по совершенствованию налоговой политики и по выравниванию социально-экономического развития регионов.

Социальная политика имеет стратегические цели и приоритеты, реализация которых представляет политико-правовой и моральный императив государства, его обязательство перед гражданами. К их числу относятся: достижение ощутимого улучшения материального положения и условий жизни людей; обеспечение эффективной занятости населения, повышение качества и конкурентоспособности рабочей силы; гарантия конституционных прав граждан в области труда, социальной защиты населения, образования, охраны здоровья, культуры, обеспечения жильем; переориентация социальной политики на семью, обеспечение прав и социальных гарантий, предоставляемых семье, женщинам, детям и молодежи; нормализация и улучшение демографической ситуации, снижение смертности населения, особенно детской и граждан трудоспособного возраста; существенное улучшение социальной инфраструктуры.

Понятие социальной политики относится, с одной стороны, к числу таких категорий, которые широко используются в практике государственного строительства, употребляются в официальных документах. С другой стороны, социальная политика служит предметом достаточно широких научных дискуссий, причем объем понятия и его содержание у различных исследователей значительно отличаются.

Это обусловлено тем, что социальная политика является наиболее значимой сферой интересов современного общества и важнейшей частью деятельности современного государства. Социальная политика теснейшим образом связана с типом и уровнем развития общества, с господствующей ментальностью населения, с теми целями и задачами, которые ставит общество перед собой в своем социальном развитии.

Термин “социальная политика” имеет довольно позднее происхождение. Однако на всем протяжении истории человечества те или иные варианты социальной политики разрабатывались различными типами общества и реализовались в деятельности государств. В их основе лежали представления о должном и справедливом, сформированные моралью и религией и закрепленные традицией. Можно сказать, что определенная социальная политика была скорее следствием, чем целью деятельности правителей и правительств.

Вопросы, связанные с пониманием сущности политики, взаимоотношения государства и общества, с давних времен являются предметом внимания мыслителей. С глубокой древности ученые различных школ признавали, что задача государства — забота о своих жителях. Платон утверждал, что “всякая власть, поскольку она власть, имеет в виду благо не кого иного, как тех, кто ей подвластен”, а “подлинный правитель имеет в виду не то, что пригодно ему, а то, что пригодно подвластному”<sup>1</sup>. Аристотель указывал, что “государство создается не ради того, чтобы жить, но для того, чтобы жить счастливо”, “государство — ... союз в целях оказания помощи”, а “наилучшим государственным строем должно признать такой, организация которого дает возможность всякому человеку благоденствовать и жить счастливо”<sup>2</sup>. К Аристотелю и его представлению о “государстве, состоящем из средних людей” (имеющих “средний достаток”)<sup>3</sup>, восходит сегодняшняя высокая оценка важности “среднего класса” как фактора стабилизации общества.

Мыслители Нового времени, среди них Т. Гоббс, И. Кант, Гегель и др., также рассматривали вопрос об обязанностях государства перед своими гражданами, считая справедливость неоспоримой социальной и нравственной ценностью. Так, В. фон Гумбольдт в работе “Идеи к опыту, определяющему

---

<sup>1</sup> Платон. Собр. соч. В 4 т. Т. 3. С. 104–105.

<sup>2</sup> Аристотель. Сочинения. В 4 т. Т. 4. С. 460, 462, 591.

<sup>3</sup> Там же. С. 508.

границы деятельности государства”<sup>1</sup> анализирует как юридические функции государства (мир и безопасность в обществе, защита прав и свобод индивида), так и социальные (забота о благе и счастье каждого). Концепция максимального участия государства в обеспечении социальных условий жизни граждан получила наиболее развернутое изложение в работе И. Фихте “Замкнутое торговое государство”<sup>2</sup>.

Большинство исследователей разделяло точку зрения, которая в обобщенном виде была выражена О. Хеффе: “Если человеческое общежитие хочет иметь легитимный характер, то оно должно: во-первых, иметь правовой характер; во-вторых, право должно обрести качество справедливости и, в-третьих, справедливое право должно быть защищено общественным порядком — а значит, принять облик государства — справедливого государства”<sup>3</sup>.

Последовательная деятельность по изучению и истолкованию социальной политики как специфической функции государства и общества относится к тому времени, когда закладываются основы социального государства<sup>4</sup>. В конце XIX в. группа немецких ученых объединяется в “Кружок социальной политики”, ставящий своей задачей изучение развития политики и экономики с позиций социологии. Неудивительно, что это произошло именно в Германии — стране, где ранее всего была начата осознанная и целенаправленная деятельность, ориентированная на построение именно такого типа государства. Закономерно также, что научный интерес к подобному социальному институту формируется на рубеже XIX и XX вв., отмеченном значительным ростом интереса к социальному знанию. В. Зомбарт отмечал, что наблюдательный теоретик-социолог

---

<sup>1</sup> Гумбольдт В. Язык и философия культуры. — М., 1985.

<sup>2</sup> Фихте И. Сочинения. В 2 т. Т. 2. — СПб., 1993.

<sup>3</sup> Хеффе О. Политика. Право. Справедливость. Основоположения критической философии права и государства. — М., 1994. С. 11–12.

<sup>4</sup> В литературе используются термины: “социальное государство”, “государство всеобщего благосостояния”, “государство всеобщего благоденствия”. В нашей работе мы употребляем эти понятия как равнозначные.

“стремится внести в путаницу отдельных политических мероприятий смысл, единство и систему, различает группы однородных и разнородных начинаний и приходит к необходимости установить понятие социальной политики”<sup>1</sup>.

В последующие десятилетия понятие социальной политики исследуется в контексте представлений о социальном государстве. Поскольку типы этих государств, равно как и идейные комплексы, лежащие в их основе, отличаются друг от друга, естественно, что понимание социальной политики в значительной степени разнится у представителей различных школ общественной мысли. При этом следует отметить, что все авторы априори сходятся во мнении, что социальная политика у современного государства обязательно наличествует. Более того, хотя термин “социальное государство” чаще всего употребляется по отношению к таким европейским странам, как Швеция, Германия, Дания и др., можно без преувеличения сказать, что любое современное (модернизированное) государство несет в себе те или иные признаки социального. Даже там, где социально-экономический либерализм имеет глубокие корни, как, например, в США, проводится целенаправленная государственная социальная политика<sup>2</sup>. Укореняются представления о необходимости сознательного управления социальными процессами, зарождаются социальные технологии.

Качество социальности присуще любому государству, население которого разделяет современные гуманистические ценности. Для таких стран характерно признание собственной “зоны ответственности” как индивидов, семей, общин, так и государства. “Что может с собственной ответственностью и в действительности выполняться человеком, не должны брать на себя вышестоящие инстанции”, — таким образом сформулирован этот принцип в программе одной из партий Австрии<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Зомбарт В. Идеалы социальной политики / Пер. с нем. — СПб, 1906. С. 61.

<sup>2</sup> См.: Чорбинский С. И. Социальная работа и социальные программы в США. — М., 1992.

<sup>3</sup> См.: Müller I. Die Bedeutung des Subsidiaritätsprinzips auf der Ebene des Staats // Subsidiarität und Demokratie. — Küsseldorf, 1981. S. 89.

Другими его особенностями является признание обязательств государства перед гражданами, необходимости стартового равенства, перераспределение доходов через налоги и социальные программы. Механизм же реализации целей социального государства различается в зависимости от господствующей идеологии и воплощается в социальной политике.

Идеологические основания социальной политики государства воплощаются в его целях, выражаются в типе этой социальной политики и берут начало в социокультурных и религиозных традициях данного социума. В настоящее время получает признание идея о множественности путей развития, которые разворачиваются “цивилизационным веером” в континууме между свойственным традиционному, в том числе российскому, обществу “этатистски-общинным” полюсом и присутствующим западному социуму “индивидуально-собственническим” полюсом. При этом “каждый цивилизационный луч равноправен в историческом смысле уже по праву своего бытия”<sup>1</sup>.

Исследователи подчеркивают, что ни в коем случае не стоит отвергать ни изучение опыта организации социальной политики в современных “государствах всеобщего благосостояния”, ни анализ взглядов западных социологов на сущность и содержание социальной политики.

В зарубежной и отечественной науке накопился достаточно большой выбор определений социальной политики. Все эти подходы можно разбить на группы, в каждой из которых объединяются схожие концепции.

Первая, и наиболее обширная, группа исходит из отождествления социального и общественного, в силу чего социальная политика рассматривается как “общественные действия по решению проблем, затрагивающих все общество”. Цель социальной политики — способствовать достижению целей общества<sup>2</sup>.

Вторая группа подходов исходит в первую очередь из социально-трудовых отношений и ориентирована на их стабилизацию, регламентирование отношений труда и капита-

<sup>1</sup> Вопросы философии. 1993. № 7. С. 20.

<sup>2</sup> См.: Journal of Social Policy. Vol. 8 Part 1. January 1979. P. 47.

ла, исключение возможных экстремистских или радикальных вариантов разрешения противоречий.

Третья группа концепций рассматривает социальную политику как вид общественной деятельности, нацеленной в первую очередь на потенциально опасные слои — нетрудоспособных, маргиналов, деклассированные элементы, — чтобы через систему государственной помощи и общественной благотворительности обеспечить низшим слоям минимально приемлемый уровень удовлетворения их потребностей, благосостояния, и оградить тем самым обеспеченные классы от их возможной неконтролируемой ярости. В свое время еще П. А. Сорокин в своей работе “Социология революции” указывал, что “непосредственной предпосылкой всякой революции всегда было увеличение подавленных базовых инстинктов большинства населения, а также невозможность даже минимального их удовлетворения”<sup>1</sup>. Там же он писал о распространенности девиантного поведения как реакции на неудовлетворенность базовых потребностей.

Четвертая группа концепций рассматривает социальную политику прежде всего как инструмент, смягчающий негативные последствия индивидуального и социального неравенства через систему редистрибутивных (перераспределительных) мероприятий. Как правило, действия в рамках такого подхода имеют целью удержать дифференциацию доходов в безопасных рамках (например, децильный коэффициент на уровне 1:10), а средством выступает активная налоговая политика.

Наконец, пятая группа подходов исходит из принципов социальной справедливости и социального партнерства как базовых ценностей современного гражданского общества и социального государства<sup>2</sup>.

Как видно, в каждом из этих подходов можно рассмотреть определенное позитивное начало, и действительная социальная политика, реализуемая большинством современных развитых государств, содержит в себе элементы каждой из этих концепций.

---

<sup>1</sup> Сорокин П. А. Человек. Цивилизация. Общество. — М., 1992. С. 272.

<sup>2</sup> См.: Григорьева И. А. Социальная политика и социальное реформирование в России в 90-х годах. — СПб., 1998. С. 20.

Широко распространенный как за рубежом, так в последние годы и в нашей стране “Словарь социальной работы” Р. Баркера дает следующее развернутое определение: “Социальная политика — деятельность и принцип общества, формирующие способ, при помощи которого оно вмешивается и регулирует отношения между индивидами, группами, общинами, социальными учреждениями. Эти принципы и действия являются результатом обычаев и ценностей общества и в большой степени определяют распределение ресурсов и уровень благосостояния его людей”<sup>1</sup>.

Следует обратить внимание, что зарубежный ученый исходит из индивидуального в первую очередь начала в социальной политике, а, кроме того, рассматривает ее как безусловную функцию общества, а не государства. Учитывая прочные этатистские традиции нашей страны, неудивительно, что российские исследователи на первое место в социальной политике ставят государство, а общество (чаще всего в лице общественных организаций и институтов) — на второе.

Отечественные исследователи сравнительно поздно обратились к социальной политике как к специальному предмету научного рассмотрения. Характерно, что в таком авторитетном издании, как “Философский энциклопедический словарь”<sup>2</sup>, вместившем в себя множество понятий социальной философии и социологии, не имеется специальной статьи, посвященной этой категории.

Среди отечественных авторов выделим точку зрения П. Д. Павленка, по мнению которого социальная политика государства — это определенная ориентация и система мер по оптимизации социального развития общества, отношений между социальными и другими группами, создание тех или иных условий для удовлетворения жизненных потребностей их представителей<sup>3</sup>. Это определение относится к числу тех,

---

<sup>1</sup> Баркер Р. Словарь социальной работы / Пер. с англ. — М., 1994. С. 38.

<sup>2</sup> Философский энциклопедический словарь. — М., 1983.

<sup>3</sup> См.: Основы социальной работы / Отв. ред. П. Д. Павленок. — М., 1997. С. 13.



которые трактуют рассматриваемое явление достаточно широко, вбирая в себя, вероятно, также и содержание других видов политики.

С точки зрения политико-правовой трактовки рассматривает это явление В. М. Капицын: “Социальная политика” в широком смысле слова обозначает управляющее воздействие государства, основанное на системе правил (норм), нормативных структур, принимающих решения и организующих деятельность, которая способствуют вовлечению в политические процессы различных субъектов. Цель такого воздействия — способствовать формированию общности интересов широких слоев населения и консолидировать тем самым общество, добиваясь поддержки им деятельности государства”<sup>1</sup>. Важным является то, что автор подчеркивает управленческое содержание социальной политики государства. Вероятно, признание структурной сложности явления, рассмотрение его в широком и узком смысле также следует признать содержательным.

В одном из первых систематизированных учебных пособий по теории и методике социальной работы содержится трактовка социальной политики как “причинно обусловленной, ситуативной, динамичной по форме и ориентации деятельности по практической организации социальной безопасности людей, стремящихся реализовать свои потребности и интересы в обществе”<sup>2</sup>. Как видно, связь между социальной политикой и социальной безопасностью была достаточно рано осознана отечественной наукой. Она подчеркивается также в работе В. В. Колкова<sup>3</sup>.

В дальнейшем И. Г. Зайнышев конкретизировал изложенную в учебном пособии точку зрения и сформулировал следующее определение: “Социальная политика — это составная

---

<sup>1</sup> Капицын В. М. Социальная политика и право: сущность и взаимозависимости // Российский журнал социальной работы. 1998. № 8.

<sup>2</sup> Теория и методика социальной работы. В 2 ч. — М., 1995. Ч. 1. С. 93.

<sup>3</sup> Колков В. В. Социальная безопасность. Ч. 1. — М., 1998. С. 26–27.

часть внутренней политики государства, воплощенная в его социальных программах и практике и регулирующая отношения в обществе в интересах и через интересы основных социальных групп населения”<sup>1</sup>.

Уточняя свое “широкое” понимание, В. М. Капицын предлагает новый подход: социальная политика — это “совокупность разноуровневых властных управленческих воздействий, обеспечивающих солидарную поддержку жизнедеятельности групп населения, потенциально или реально подверженных рискам (физическим, природным, профессиональным), в целях консолидации общества и стабильности политической власти на основе государственного правового регулирования”<sup>2</sup>.

Трактовка стабильности политической власти как цели социальной политики представляется не вполне обоснованной. Разумеется, всякая политика связана с властью, а всякая власть в рациональной области ориентирована на самосохранение, поддержание стабильности отношений власти и подчинения. Однако, как представляется, именно для социальной политики подобные интересы не должны быть приоритетными. Вообще, именно в этой сфере проблемы целеполагания относятся к числу самых сложных.

К числу наиболее комплексных относится определение И. А. Григорьевой, которое гласит: “Социальная политика — это деятельность государства и/или общества (общественных институтов) по согласованию интересов различных социальных групп и социально-территориальных общностей в сфере производства, распределения и потребления, позволяющих согласовать интересы этих групп с интересами человека и долговременными целями общества”<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Зайнышев И. Г. Взаимосвязь социальной политики и социальной работы. — М., 1994. С. 6.

<sup>2</sup> Капицын В. М. Социальная политика и право: сущность и взаимозависимости // Российский журнал социальной работы. 1998. № 8.

<sup>3</sup> Григорьева И. А. Социальная политика и социальное реформирование в России в 90-х годах. — СПб., 1998. С. 20–21.

Это определение, на наш взгляд, построено на предельно широкой трактовке социальной политики, включающей в себя практически всю жизнедеятельность общества и не оставляющей ничего за своими рамками. В таком подходе все другие разновидности политики выглядят как составные части социальной.

Вероятно, такая точка зрения основана на достаточно рациональном представлении о том, что целью деятельности общества является само общество. Люди производят и потребляют, реализуют внешнюю и внутреннюю политику, совершают научные и художественные открытия, причем целью всех этих видов деятельности является удовлетворение потребностей индивидов, поддержание и развитие жизнедеятельности общества. Власть, экономика, развитие техники или внешние отношения являются теми средствами, которые призваны обеспечить функционирование общества. С точки зрения такого подхода, представляется не вполне оправданным представление о вторичности социальной политики по отношению к экономике.

С точки зрения И. М. Лаврененко: “Социальная политика — это деятельность по управлению социальной сферой общества, призванная обеспечить жизнь и воспроизводство новых поколений, создать предпосылки для стабильности и развития общественной системы и достойной жизни людей”.

С одной стороны, социальная политика — это искусство соединения человеческих интересов, интересов индивидов и государства, различного уровня человеческих общностей, групп в сфере социальных отношений, с другой — это система постоянно возобновляющихся взаимодействий государственной власти, негосударственных структур, самой личности по вопросам жизнеобеспечения и развития человека<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Лаврененко И. М. Государственная социальная политика Российской Федерации: опыт и проблемы трансформации (80-е — первая половина 90-х годов XX столетия): Автореф. Дисс. д-ра истор. наук. — М., 2000.

Анализ представленных выше взглядов различных авторов на сущность социальной политики показывает, что в каждой из приведенных дефиниций отражена одна из сторон истины. Однако за их рамками остались некоторые проблемы, в частности, вопрос о субъекте социальной политики.

Простая констатация того, что государство является субъектом социальной политики, недостаточна. Государство выступает как совокупность или система разноуровневых элементов или органов, причем их цели в социальной политике могут не совпадать, а деятельность одного органа противоречит деятельности другого. Так, государственные ведомства социальной защиты должны по определению вести деятельность, направленную на обеспечение социального функционирования индивидов, семей и групп. Однако ведающие вопросами экономики элементы государственной структуры могут предпринимать действия, в теории направленные на повышение экономической активности и трудовой мотивации: инициация банкротств неэффективных производств, перевод скрытой безработицы в явную, структурные перестройки в целых отраслях и обширных территориях, ведущие к закрытию в том числе и градообразующих предприятий. Позитивные экономические результаты такой деятельности возможны, но не обязательны. В то же время негативные социальные последствия очевидны. При этом положительные социальные последствия вовсе не предопределены: они могут наступить, если будут удачными экономические преобразования и если, кроме того, будут разработаны социальные программы, направленные на преодоление социальных издержек экономического реформирования. Опыт ФРГ, где были разработаны масштабные и дорогостоящие проекты социального компенсирования населению трудностей при реформировании экономики бывшей ГДР, показывает, что это достаточно трудный и противоречивый процесс, далеко не всегда приходящий к намеченной цели<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Прюс Ф. Общественные изменения и их влияние на жизненную ситуацию детей и подростков // Российский журнал социальной работы. 1998. № 8/2.

Там же, где наблюдается противоречивость в проведении единой общегосударственной социальной политики, не проводятся или недостаточно последовательно проводятся мероприятия по компенсации социальных издержек экономических трансформаций, результаты могут быть совершенно негативными. Так, например, длительная работа по “оздоровлению экономической ситуации” в угольных регионах России приводит к тотальной ликвидации источников занятости, росту безработицы, превращению целых регионов в зону экономического бедствия. Как представляется, экономическая эффективность такой деятельности также не достигнута.

Таким образом, можно констатировать, что государство — “сложносоставный” и противоречивый субъект социальной политики, отдельные элементы или органы которого могут проводить различные виды социальной политики, не всегда согласованные друг с другом.

На основе вышеизложенного сформулируем определение: *социальная политика* — это совокупность идеологических представлений общества и государства о целях социального развития и деятельность по достижению социальных показателей, отвечающих этим целям.

При рассмотрении содержания социальной политики можно ориентироваться на широкий подход: к социальному относятся все, что не является природным, что выработано в процессе человеческой социальной практики. Более узкой является точка зрения, которая разграничивает сферу производства и непроизводственную, наделяя эту последнюю статусом социальной сферы. Исключение труда, производства как базисных процессов из сферы социальности в теоретическом плане совершенно недопустимо<sup>1</sup>. Однако такая точка зрения имеет свои преимущества, в первую очередь удобство дифференциации тех или иных областей действитель-

---

<sup>1</sup> Кузнецова А. П. Социальные показатели и формирование наемного труда в современной России. — М., 1998. С. 61.

ности, которые могут анализироваться по отдельности в научных исследованиях, отражаться в государственной статистике и т. д.

Различие подходов к определению содержания социальной политики отражается в разнообразии показателей социальной статистики: они дают ту совокупность индикаторов социального развития общества, которое является целью социальной политики, представляя собой социальный механизм экономической системы.

Так, в США в статистику социальной сферы, отражаемой на общегосударственном уровне и на уровне штатов, входят: здравоохранение, социальное обеспечение, образование, занятость, доходы, жилищные условия, свободное время и развлечения, демографические характеристики населения<sup>1</sup>.

Принципиальная схема показателей социальной статистики ООН включает разделы: население; социальная структура общества; семья и быт; доходы и семейные сбережения; уровень жизни; здравоохранение; потребление продуктов питания; жилищные условия; образование и культура; условия труда и занятость; условия жизни сельского населения; социальное обеспечение; содержание и воспитание детей; инвалиды; престарелые и пенсионеры; моральная статистика; общественные фонды<sup>2</sup>.

Как видно, содержание этого понятие в разных случаях может быть достаточно различным.

В. В. Колков на основе анализа деятельности современных социальных государств утверждает, что структурообразующими элементами социальной политики являются социальное обеспечение, социальная помощь, социальная защита, социальная работа<sup>3</sup>. В. М. Капицын к числу направлений

---

<sup>1</sup> См.: Рябушкин Т. В., Симчера В. М. Очерки международной статистики. — М., 1981. С. 242.

<sup>2</sup> См.: Кузнецова А. П. Социальные показатели и формирование наемного труда в современной России. — М., 1998. С. 72–73.

<sup>3</sup> См.: Колков В. В. Социальная безопасность. Ч. 1. — М., 1998. С. 27.

социальной политики относит: 1) здравоохранение и обязательное медицинское страхование; 2) поддержку семьи, детства, материнства и отцовства; 3) жилищную политику, коммунальное, бытовое обслуживание населения; 4) поддержку престарелых и инвалидов; 5) социальное обслуживание населения; 6) охрану окружающей природной среды; 7) федеральное и местное (муниципальное) обустройство мигрантов, особенно беженцев и вынужденных переселенцев<sup>1</sup>.

По мнению И. А. Григорьевой<sup>2</sup>, социальная политика направлена на оказание помощи бедным и борьбу с бедностью, развитие социального страхования, работу с молодежью, стимуляцию занятости, активизацию перевода получателей пособий в разряд экономически и социально самостоятельных личностей.

Итак, в границы социальной политики включается достаточно обширный круг вопросов жизнедеятельности индивидов и общества. Поле социальной политики, таким образом, имеет протяженность от политики, направленной на обеспечение выживания и поддержание жизнедеятельности слабейших членов общества — инвалидов, престарелых, одиноких, беженцев, представителей национальных меньшинств и т. д., — до обеспечения функционирования и развития общества в целом. Это неудивительно, так как изменения, являющиеся результатом общественного развития, находят выражение в этих разнообразных областях. Целью же общественного развития является, как уже было сказано, само общество, т. е. увеличение социальной в обществе, возрастание возможностей социального функционирования для всех индивидов, независимо от их происхождения, социального статуса, физических особенностей или интеллектуальных способностей. Поэтому социальная политика современного обще-

---

<sup>1</sup> Капицын В. М. Социальная политика и право: сущность и взаимозависимости // Российский журнал социальной работы. 1998. № 8.

<sup>2</sup> Григорьева И. А. Социальная политика и социальное реформирование в России в 90-х годах. — СПб., 1998. С. 56–58.

ства должна быть направлена на повышение степени свободы индивидов, расширение возможностей их выбора, реализацию потенциала саморазвития.

Таким образом, основными целями социальной политики на современном этапе являются:

— максимальное сохранение физического, интеллектуального, духовно-этического потенциала страны;

— формирование прочного пласта трудовой мотивации, отвечающего требованиям легального рынка, ориентированного на позитивное расширенное воспроизводство “человеческого капитала” России, ибо без этого не начнется экономический подъем, не будет эффективной экономики, полноценного рынка;

— создание институциональных и социально-экономических предпосылок для реализации гражданами, различными общественными слоями и группами населения своих потребностей и интересов, проявления своей активности и раскрытия личности; без этого не будет предпосылок гражданского общества, личной свободы, реальной демократии<sup>1</sup>.

Общеизвестно, что социальная политика является затратным и дорогостоящим видом деятельности. Каждое из направлений социального развития требует больших финансовых вложений, и чем более масштабной является социальная политика, чем более значимые цели она себе ставит, тем больше средств должно выделяться на ее реализацию. Однако в конечном счете инвестиции в социальную политику являются наиболее продуктивным вложением общественного богатства.

Признавая, что социальная политика является важнейшей составляющей частью деятельности общества и государства, необходимо проанализировать, какие принципы большинство современных государств полагает в основу своей деятельности или хотя бы в основу своих политических дек-

---

<sup>1</sup> См.: Всемирная встреча на высшем уровне в интересах социального развития. Копенгаген. 5–12 марта 1995 г. — М., 1995.



лараций. Центральным из них можно назвать **принцип социальной справедливости**.

Социальная справедливость является общепризнанной ценностью современного демократического общественного сознания, закрепленной в основополагающих документах мирового сообщества, наряду с миром и свободой<sup>1</sup>. Однако провозглашение и признание принципа социальной справедливости еще не дает представлений о том, что входит в это многозначное понятие.

Аристотель впервые проанализировал представляющее неустрашимым противоречие между двумя типами справедливости в социальном смысле: справедливость с точки зрения одинаковых возможностей, предоставляемых индивидам независимо от их индивидуальных и социальных различий, и справедливость как результат воздаяния за личный труд, за успех. Эти два варианта были названы уравнительным и распределительным типом справедливости.

Каждый из них имеет в себе определенное рациональное содержание и те доводы в свою пользу, из-за которых уже две с половиной тысячи лет человечество обсуждает их в теории и пытается воплотить на практике, но не в состоянии сделать решающий выбор между ними<sup>2</sup>.

Уравнительный тип справедливости предоставляет людям одинаковые возможности, что, безусловно, оправдано в ситуации социального старта, в том случае, когда слабость одних индивидов, по сравнению с другими, является объективной. Однако, удовлетворяя основные потребности личностей на единообразном уровне, она снижает мотивацию к деятельности, обусловленную нуждой и неудовлетворенными потребностями, ослабляет побуждение к труду, творчеству, успеху.

---

<sup>1</sup> См.: Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах. ООН, 1966–1976. Преамбула.

<sup>2</sup> Орлова Э. А. Социокультурные предпосылки социальной работы // Социокультурные особенности социальной работы. — М., 1997. С. 24.

Распределительная справедливость воздаст индивидам за успех, тем самым стимулируя их к еще большему приложению усилий. Но она ставит в ущемленное положение тех, кто не способен по каким-либо причинам к усиленной деятельности. Кроме того, наличие неблагополучных, социально уязвимых индивидов и слоев вызывает моральный дискомфорт у представителей благополучных страт и представляет для них источник социальной напряженности<sup>1</sup>.

Как видно, общество не может ни утвердиться в каком-либо одном, наиболее удачном понимании социальной справедливости, ни отказаться от менее удачного. Выбор преобладающего варианта социальной политики зависит от социокультурного типа общества, от традиций и обычаев страны или группы стран, от уровня их социально-экономического и морально-психологического развития. Американский социолог Дж. Роулз сформулировал два принципа, которые позволяют, по его мнению, примирить противоречия социальной справедливости: принцип свободы, согласно которому любой человек должен иметь равный со всеми другими доступ ко всем свободам, и принцип различия, который допускает социально-экономическое неравенство, если оно идет на пользу наиболее обездоленным<sup>2</sup>. Д. Смит в обоснование положений, почему социальная справедливость не должна зависеть только от стихии рыночных сил, указывает также на обусловленные географией возможности регионального неравенства, которые не могут быть ни устранены, ни обоснованы морально или социально<sup>3</sup>.

Однако теоретические представления и социальная практика большинства стран демонстрируют как бы постоянные

---

<sup>1</sup> Ратников В. П. Социальная справедливость и рыночные отношения // Теория и практика социальной работы: проблемы, прогнозы, технологии. — М., 1992. С. 51.

<sup>2</sup> Роулз Дж. Теория справедливости / Пер. с англ. — Новосибирск, 1995. С. 158.

<sup>3</sup> Смит Д. Региональное развитие и социальная справедливость // Регион. 1994. № 3. С. 5.

колебания в рамках некоего континуума представлений о справедливости, приближаясь то к одному, то к другому полюсу.

Следует признать, что в настоящих условиях принцип справедливости должен воплощать в себе оба начала — как уравнительное, так и распределительное. Признание социального типа государства влечет за собой признание равенства социальных прав всех его граждан, независимо от их индивидуальных или социальных особенностей<sup>1</sup>. Государство, таким образом, гарантирует всем гражданам обеспечение некоего социального минимума, который выражается в минимальной оплате труда, минимальной (в том числе, социальной) пенсии, адресной социальной помощи тем, чей душевой доход ниже прожиточного минимума, и т. п. В то же время активные, предприимчивые, социально сильные, способные индивиды должны иметь возможность получить социально одобряемыми способами больший объем благ и услуг за свой труд<sup>2</sup>. Социальная политика государства должна быть направлена на создание условий для производительного и результативного труда.

Как уже отмечалось, с принципом социальной справедливости неразрывен **принцип индивидуальной социальной ответственности**. Он требует от индивида, семьи, малой группы приложения максимальных усилий для самопомощи и самообеспечения. При этом община (уровень муниципального самоуправления), регион или государство в целом должны лишь восполнять индивидам и семьям те виды или объемы помощи, которые они не могут обеспечить самостоятельно, помогать в решении тех проблем, которые выходят за рамки компетенции индивида или семьи, либо вмешиваться в чрезвычайных, кризисных ситуациях.

---

<sup>1</sup> См.: Теория социальной работы. — М., 1997. С. 23.

<sup>2</sup> См.: Хайнце Р., Ольк Т., Хильберт Й. Новое социальное государство: анализ состояния и перспективы реформ // Экономика труда (развитые капиталистические страны). — М., 1991. С. 118–132.

Конечно, для кризисного российского социума каждая ситуация является в известной мере чрезвычайной, однако, к сожалению, начала социальной ответственности не слишком распространены в нашем обществе. Многолетнее существование государственного патернализма и всесторонней опеки, характерной для традиционного общества, привело к тому, что ряд индивидов пассивно ожидает поддержки от государства, не задумываясь о собственном вкладе в организацию своей судьбы и разрешение возникающих трудных жизненных ситуаций. Даже в тех случаях, когда индивиды или семьи могут самостоятельно разрешить свои проблемы или уменьшить их напряженность, они не прилагают к этому усилий.

Кроме того, есть значительное количество индивидов, которые не способны к индивидуальной социальной ответственности из-за своих физических, психических или интеллектуальных дефектов, возрастных или иных особенностей. Поэтому нереалистично было бы предполагать, что в любом обозримом будущем социальная помощь будет сведена только к самопомощи и государство сможет снять с себя обязанность поддержки ряда своих граждан. Даже при максимальном развитии морально-психологических установок и социальных технологий самообеспечения, самопомощи, групповой и соседской взаимопомощи всегда останутся индивиды и семьи, которые не смогут выжить без последовательной социальной поддержки со стороны государства. Тем не менее должна проводиться широкая организационная и воспитательная деятельность для того, чтобы сформировать в психике людей устойчивую направленность на индивидуальную социальную ответственность и создать юридические, экономические, организационные условия для ее реализации.

В качестве следующего руководящего принципа социальной политики следует назвать **социальную солидарность**, которая заключается в том, что современное общество призвано встречать социальные затруднения как единая систе-

ма, внутри которой происходит перераспределение социальной состоятельности от более сильных к менее сильным. Конечно, в первую очередь этот механизм заключается в перераспределении денежных средств через систему налогов и пособий. Однако в то же время этот процесс можно рассматривать также в качестве перераспределения социальных ресурсов: доступа к социальным коммуникациям, культуре, здоровью, образованию. Если каждый индивид будет пользоваться только теми социальными ресурсами, к которым он имеет доступ в силу своей физической или интеллектуальной полноценности, состояния здоровья, благоприятного социального положения, необременительной иждивенческой нагрузки, это означает, что достаточно значительная часть населения будет сегрегирована и ограничена в своих социальных правах. Это не просто задевает демократические установки современного общественного сознания, но также служит постоянной угрозой социальной безопасности. Достаточно давно замечено, что равный и справедливый доступ к социальным благам является наиболее действенной и прагматичной профилактикой социальной нестабильности и криминальной активности<sup>1</sup>. Поэтому, не имея возможности ликвидировать бедность, социальное государство и современное общество перераспределяют средства в пользу бедных.

Следующим принципом социальной политики является **принцип социального партнерства**.

В документах Международной организации труда — специализированного органа ООН, — созданной в 1919 г., разработаны общие принципы социального партнерства, среди которых:

- равноправие сторон на переговорах и при принятии решений;
- равная для всех сторон обязательность исполнения договоренностей;

---

<sup>1</sup> См.: Справочное пособие по социальной работе. — М., 1997. С. 174.

• обязательная и равная ответственность сторон за выполнение принятых обязательств;

• принцип трипартизма, т. е. участия в переговорах трех сторон: государственной власти, работников и работодателей.

Социальное партнерство — неотъемлемый институт устойчивого современного общества и демократического государства, он продуктивно действует в эффективно функционирующей экономике. Однако в российском кризисном социуме внедрение начал, предусмотренных этим принципом, признание всеми сторонами “правил игры”, предусмотренных им, также способно смягчить социальную напряженность, послужить механизмом, который (в рамках своей компетенции) действительно способен сбалансировать противоречивые интересы различных социальных слоев и групп и государства, создать неразрушительные технологии разрешения кризисов и обеспечить поддержание социального развития.

**Принцип социальной компенсации** призван обеспечить правовую и социальную защищенность граждан, необходимую для восполнения ограничений, обусловленных их социальным статусом. Он предполагает создание доступной сферы жизнедеятельности, предоставление определенных льгот и соответствующего социального обслуживания.

**Принцип социальных гарантий** предусматривает предоставление гражданам гарантированного государством минимума социальных услуг по обучению, воспитанию, духовному и физическому развитию, профессиональной подготовке и рациональному трудоустройству, объем, виды и качество которых должны обеспечить необходимое развитие личности и подготовку к самостоятельной жизни. Этот принцип предусматривает сбалансированность целей и возможностей реализации социальной политики.

Среди других важных принципов социальной политики следует выделить **принцип солидарности** (поддержки), который предусматривает оказание предпочтения общественным инициативам, по сравнению с соответствующей деятельностью государственных органов и учреждений при финансиро-

вании мероприятий в области социальной политики. Этот принцип предполагает законодательное регулирование взаимодействия государственных и негосударственных структур в социальной сфере и поддержку последних. Реализация принципа субсидиарности позволяет не только более эффективно использовать существующие материальные ресурсы, но и более гибко реагировать на вновь возникающие социальные запросы и привлекать к решению социальных проблем самих граждан.

Итак, мы видим, что принципы социальной политики в большинстве своем были выработаны в процессе организации развития общества и приобрели новое содержание в ходе разработки основ социального государства. Они, без сомнения, будут изменяться и в дальнейшем, однако, как можно предположить, их гуманистический фундамент останется неизменным.

## **Глава II. СТРУКТУРА СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ**

Содержание социальной политики настолько широко, что позволяет говорить о различных типах структуры, или о различных ее структурах, в зависимости от целей их анализа и аспекта рассмотрения.

Первый подход к рассмотрению структуры социальной политики связан с территориально-государственным устройством Российской Федерации. Вопрос, который логично вытекает из такого рассмотрения, заключается в том, можно ли говорить о социальной политике на общегосударственном (федеральном) уровне, о региональной социальной политике (на уровне субъекта Федерации) или о социальной политике на муниципальном уровне? Осуществляется ли такая политика на каждом из уровней государственного устройства, имеется ли у нее своя специфика, и в чем она заключается?

Пытаясь найти ответы на такие вопросы, нужно иметь в виду, что современное государственное устройство Российской Федерации является становящейся системой, формирование ее не завершено, особенно в части федеративного устройства и местного самоуправления. Учитывая также противоречивость и сложность социальной политики в целом, можно предвидеть те трудности, которые содержит в себе анализ социальной политики в такой структуре. Нам представляется, что вполне правомерно анализировать формирование и реализацию социальной политики на каждом из указанных уровней.

Итак, социальная политика формируется и проводится на различных уровнях осуществления властных отношений: федеральные и региональные органы государственной власти, местное самоуправление. Каждый из них имеет свои воз-



возможности, позволяющие наиболее полно и эффективно реализовывать цели и задачи социальной политики.

Деятельность государства в сфере социальной политики на федеральном уровне создает условия для ее осуществления на всех других уровнях. Эти предпосылки определяются в первую очередь Конституцией (Основным законом) страны, рамочными федеральными законами, разработкой и реализацией не только социальной политики, но также экономической политики и всех других ее видов. На этом уровне разрабатываются и утверждаются социальные минимумы и стандарты, которые должны лежать в основе деятельности расположенных “ниже” органов управления и самоуправления.

Социальный характер России, как сказано в Конституции РФ, находит выражение в установлении гарантированного минимального размера оплаты труда, обеспечении государственной поддержки семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развитии системы социальных служб, установлении государственных пенсий, пособий и иных гарантий социальной защиты. Этим гарантиям посвящена, главным образом, ст. 39 Конституции РФ: “Каждому гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом”. Характерно, что в этой статье не зафиксировано важнейшее право на социальное обеспечение. Формулировка статей Конституции РФ, посвященных социальной защите населения, особенно наиболее уязвимых групп, а также положения главы 2 Конституции РФ “Права и свободы человека и гражданина” позволяют сделать вывод об отсутствии реальных гарантий осуществления права на социальное обеспечение, не говоря уже о более широком понятии права на социальную защиту<sup>1</sup>.

В Конституции не получил закрепления принцип взаимосвязи прожиточного минимума и гарантированных социальных стандартов: минимальной заработной платы, минимальной пенсии, пособия и т. д.

---

<sup>1</sup> См.: Левина М. И. Социальное законодательство: проблемы и перспективы // Российский журнал социальной работы. 1998. № 8/2.

Россия является не единственной федерацией в мире, однако, анализируя структуру социальной политики с точки зрения территориально-государственного устройства, отметим, что она достаточно своеобразна<sup>1</sup>. Часть регионов представляет собой обширные по площади территории, со значительным населением, развитым хозяйством, не уступающие по ряду параметров многим суверенным государствам или даже превосходящие их. Специфическим является сочетание национальных и территориальных образований<sup>2</sup>. Федерализм в современных условиях для такой большой страны, как Россия, является неременным условием демократического развития, так как “система частично совпадающих юрисдикций и дробления властных полномочий в гораздо большей степени отвечает введенному Максом Вебером критерию демократического управления, нежели нависающая над обществом система бюрократической администрации”<sup>3</sup>. Федерализм — это не просто распределение полномочий между центром и регионами, это идеология подлинно самоуправляющегося сообщества<sup>4</sup>.

Факторами, серьезно влияющими на реализацию государственной, в том числе социальной политики, являются значительные географические и климатические различия российских регионов, которые накладывают свой отпечаток на условия деятельности и образ жизни населения.

Наконец, важнейшим обстоятельством является численность и социально-культурные особенности населения той или

---

<sup>1</sup> См.: Особенности регионального развития индустриальных стран Запада в 80–90-е годы и проблемы формирования новой региональной политики // Малый бизнес и региональное развитие в индустриальных странах. — М., 1997. С. 20.

<sup>2</sup> Михалева Н. А. Правовые аспекты современного российского федерализма // Федеративное устройство России: история и современность. — М., 1995. С. 76.

<sup>3</sup> Rheinstein M. Max Weber on Law in Economy and Society. — N. Y., 1954. P. 330.

<sup>4</sup> См.: Золотарева М. В. Федерация в России: проблемы и перспективы. — М., 1999. С. 11.

иной территории, которые формируют определенные социальные ожидания по отношению к социальной политике, продуцируют специфические формы социальной поддержки<sup>1</sup>. Относительная региональная самостоятельность — это “форма, которая позволяет в границах большого государственного образования сохранить исторически сложившееся многообразие традиций, обычаев, культуры различных групп и слоев народа”<sup>2</sup>.

Кроме того, в условиях кризисного свертывания возможностей и ресурсов государства в целом федерализм позволяет осуществлять поддержание основ жизнедеятельности населения в рамках определенного территориального организма и связать тем самым хотя бы отчасти уровень жизни населения с результатами его труда и качеством регионального руководства. Разумеется, полная автономность в этом вопросе недостижима и нецелесообразна. В рамках единого государства происходит неизбежное перераспределение средств в пользу объективно более бедных территорий или стратегически важных регионов. Существуют социально не обусловленные региональные различия, связанные со случайностями территориального расположения (например, близость к портам или другим местам вывоза ресурсов за рубеж) или наличием экспортного сырья. Однако региональный подход позволяет предотвратить ряд социальных трудностей и обеспечить относительно более благополучное существование тем территориям, в которых органы управления сумели поддержать и расширить производство, сохранить занятость трудящихся или организовать новые рабочие места, развернуть адекватную требованиям времени систему социальной помо-

---

<sup>1</sup> Например, в регионах с хорошо сохранившимися формами традиционного поведения распространена семейно-родовая поддержка детей и престарелых, отчего клиентами учреждений социального обслуживания являются в первую очередь представители нетитульного населения.

<sup>2</sup> Боте М. Федерация и демократия на форуме юристов // Государство и право. 1992. № 4. С. 142–143.

щи и социального обслуживания населения. Ряд стран также демонстрирует последовательное и успешное использование местных возможностей в минимизации социальных трудностей для населения<sup>1</sup>. Поэтому не случайно важная роль в формировании социальной политики отводится субъектам Федерации.

Региональная социальная политика строится на основе потребностей жителей данной территории и руководствуется законодательством субъекта Федерации. В идеале такое законодательство должно соответствовать нормам и принципам федерального законодательства, и оно не может сокращать права граждан данной территории по сравнению с общенациональным уровнем. Впрочем, на практике такое согласование осуществляется далеко не всегда<sup>2</sup>.

На региональном уровне проявляются противоречия не только между федерацией и регионом, но также между регионом в целом и его отдельными территориями, между региональным государственным управлением и муниципальным самоуправлением. Значительные размеры ряда регионов, разнообразие условий внутри них приводит к тому, что общерегиональный подход не всегда точно отражает потребности жителей каждого населенного пункта или района внутри региона. Различные экономические и социальные обстоятельства требуют применения специфических мер социальной политики, технологий и методик для поддержания жизнедеятельности населения, обеспечения его социального развития. Возможно, что обеспечение равной помощи всем социальным объектам, всем жителям региона невозможно по причине ограниченности экономических ресурсов или непродуктивно по социальным обстоятельствам.

---

<sup>1</sup> См.: Шлихтер А. Государственные социальные программы и местные органы власти США. — М., 1996.

<sup>2</sup> См.: Умнова И. А. Проблемы правового обеспечения реализации статуса края, области в Российской Федерации в современный период // Федеративное устройство России: история и современность. — М., 1995. С. 119.

Формирование социальной политики на уровне региона — новое явление в России, поскольку до начала рыночных реформ государственная социальная политика формировалась исключительно на общенациональном уровне, а регион не представлял собой самостоятельный субъект региональной социальной политики. Сегодня органы государственного и общественного управления региона становятся главным субъектом социальной политики в регионе.

Региональная социальная политика — это комплекс мер, выработанных федеральными органами власти и другими заинтересованными субъектами и реализуемых с учетом сформированной концепции регионального социального развития. Ее объектом выступает все население региона, отдельные индивиды, социальные общности, действующие на соответствующей территории. Субъектом региональной социальной политики являются государственные органы, организации, учреждения и объединения (профессиональные, политические, религиозные, благотворительные), оказывающие воздействие на социальную сферу региона. Субъектом государственной региональной социальной политики являются региональные законодательные, исполнительные и судебные органы власти.

Недостаточная нормативно-правовая обеспеченность разграничения полномочий и предметов ведения Российской Федерации и ее субъектов позволяет федеральному Центру и субъектам Федерации неоднозначно трактовать положения различных документов. Конституция Российской Федерации (ч. 3; ст. 11) и 35 подписанных договоров о разграничении полномочий и предметов ведения между федеральным Центром и субъектами Федерации предоставили определенные правовые возможности развитию федерализма. Однако возможность передачи части своих полномочий Центра органам власти субъектов Федерации (или наоборот) путем соглашений (ст. 78 Конституции Российской Федерации) вовсе не означает потерю этих полномочий федеральным центром, как это представляют ряд ученых и политических деятелей. Про-

сто эти полномочия исполняются органом другого уровня в определенных объемах и сроках, при этом сами полномочия никуда не переходят. Статья 71 Конституции Российской Федерации относит разграничение отдельных предметов ведения и полномочий к исключительному ведению Российской Федерации.

Отсутствие норм о порядке введения в действие договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между Центром и субъектами Федерации привело к тому, что предметы ведения передаются не всем субъектам Федерации в равной степени, а в некоторых из них отдельные нормы и Конституция страны действуют не в полной мере.

Различия, создающие асимметричность, не должны носить антагонистического характера, а в случае невозможности ее избежать на определенных этапах развития общества конкретные принципы асимметричности должны быть социально, экономически и юридически обоснованы.

Неопределенность в вопросах установления и развития федеративных отношений, прежде всего в предметах ведения Центра и субъектов Федерации, допущенные ошибки в реализации главного принципа федерализма (равенство прав и ответственности Федерации и ее субъектов в пределах их предметов ведения) привели к ослаблению действия функций государственного управления различными социально-экономическими процессами, протекающими в регионах. Все это привело к необходимости переноса многих функций управления социальным развитием различных отраслей социальной сферы в регионы. Таким образом, федеральный Центр фактически ограничил реализацию на практике своих полномочий. Права федеральных органов власти должны ограничиваться лишь в той части, в которой они посягают на конституционные полномочия субъектов Федерации. Правотворческая деятельность в большей мере должна быть сосредоточена на федеральном уровне. Нормативно-правовая база должна уточняться регионами исходя из своей специфики. В то же время в целях обеспечения целостности государства фе-

деральные органы при принятии решений должны быть свободны от возможных посягательств на свои полномочия со стороны отдельных субъектов Федерации.

Вопросы повышения благосостояния, уровня жизни населения, создания социальных предпосылок в формировании экономических стимулов для участия в общественном производстве соответственно также решаются в большей мере на региональном уровне. В период интенсивной структурной перестройки региональная социальная политика, формируемая и реализуемая региональными и муниципальными органами власти, становится главной детерминантой развития социальной сферы, поскольку именно она поможет избежать или уменьшить социальные издержки, вызванные неустойчивым состоянием переходного периода, путем целенаправленного воздействия заинтересованных структур и лиц на отдельные компоненты социальной сферы региона.

Несмотря на наличие большого количества отличительных черт все регионы, находясь в едином макроэкономическом пространстве, приобретают общие признаки и закономерности экономического развития. Это позволяет применить единый подход к решению общих проблем развития регионов с учетом имеющихся различий. Наиболее важным является учет следующих проблем:

- вопросы разграничения полномочий и ответственности Центра и субъектов Федерации в социальной и экономической сфере, взаимодействия региональных и местных органов власти и самоуправления с хозяйствующими субъектами, расположенными на соответствующей территории;

- наличие тенденций к дезинтеграции экономического пространства страны, ограничение межрегионального взаимодействия, ограничение или полная потеря преимуществ территориального разделения труда;

- наличие существенных различий между регионами в вопросах социального и экономического развития и уровня жизни;

- наличие дефицитности бюджетов большинства субъектов Федерации;

- дисбаланс соотношений специализации и самообеспечения регионов;

наличие достаточно большого количества территорий с особо сложными условиями хозяйствования и трудноадаптируемой к рыночным механизмам структурой экономики (Крайний Север и приравненные к нему местности, моноотраслевые промышленные районы, районы межнациональных конфликтов);

- проблемы регионов с кризисными экологическими ситуациями; проблемы слаборазвитых и депрессивных районов и городов;

- отсутствие или чрезвычайно слабое развитие социальной инфраструктуры новых приграничных районов.

Развитие экономики и социальной инфраструктуры регионов находится в прямой зависимости от достижений российской экономики. Значительная роль в осуществлении социальной политики принадлежит механизму и принципам распределения национального продукта производственной и непроизводственной сферы. За последние годы оформились ключевые звенья рыночной многоукладной экономики, созданы важнейшие элементы инфраструктуры. Произошла стабилизация потребительского рынка, ликвидирован товарный дефицит. Высокодоходные группы населения стали образцом европейских стандартов потребления. В промышленности и строительстве сформировался значительный частный и смешанный (частный и государственный) капитал. На новой рыночной основе формируется новый контур межхозяйственных связей. Начал формироваться новый для российского рынка институт финансово-промышленных групп, появляется новый слой руководителей-предпринимателей.

Однако пока о стабилизации социально-экономической сферы говорить рано. Не решено большинство социальных проблем. Не все члены общества имеют равный доступ как к результатам деятельности субъектов хозяйствования, так и



региона в целом. От четверти до трети населения находится за чертой бедности. Объем выполняемых государством социальных функций, начиная с 1992 г., постоянно падает, денежные доходы населения также сокращаются. Большое количество людей оказались социально не защищенными. Кроме того, в ходе федерализации социальных отношений не учитывались в должной мере стартовые возможности разных субъектов, не было придано должного значения таким факторам, как “очаговый” характер российской экономики и резкая дифференциация уровней социально-экономического развития субъектов Федерации, этнокультурные различия территориальных сообществ, включая особенности их демографического поведения; отсутствие в стране общенационального рынка рабочей силы ввиду значительных экономических и иных ограничителей миграционных процессов. В результате сохранились межрегиональные различия в уровне жизни и занятости. Увеличился разрыв между субъектами Федерации по основным социально-экономическим параметрам. Выросло число регионов, не способных самостоятельно обеспечивать проживающему на их территории населению “социальный минимум”.

Таким образом, еще более обострилась проблема четкого разделения сфер реализации государственной социальной политики между Центром и субъектами Федерации. Центру многими авторами исследований отводятся полномочия по разработке основной законодательной базы для реализации социальной политики<sup>1</sup>.

Региональная социальная политика и социальная политика в конкретном регионе должны организовывать взаимодействие на основе выработанного механизма реализации и согласования этих двух ветвей. Механизм реализации такого взаимодействия включает в себя:

---

<sup>1</sup> См., например: Колмогоров Н. П. Трехстороннее сотрудничество: региональный аспект // Человек: социальная политика, социальное партнерство. — М.: АТиСО, 1997. С. 47–48.

1. Участие регионов в разработке и реализации региональной социальной политики (региональные органы власти и органы местного самоуправления участвуют в разработке и обсуждении проектов федеральных программ, предлагают включить в них строительство объектов социальной сферы, финансирование на развитие инфраструктуры своего региона и оплату труда работников социальной сферы).

2. Разработку регионами собственной концепции осуществления социальной политики на своей территории (разработку социальных технологий, моделей социального развития и механизмов реализации социальной политики в регионе в сферах воспроизводства населения, укрепления института семьи, сохранения здоровья и увеличения продолжительности жизни людей, общего и профессионального образования, организации здорового образа жизни и других условий жизнедеятельности населения).

Таким образом, региональная социальная политика может формироваться и реализовываться в регионах России лишь на базе согласованной социально-экономической политики Российского государства и субъекта Федерации. Конкретные направления социальной политики в регионе (приоритеты, механизмы реализации, меры) в значительной степени зависят от социально-экономического состояния и специфики территории.

При наличии тесных многофакторных связей между экономическими и социальными процессами, протекающими в регионах, в большинстве случаев становится невозможным строго выделить экономическую и социальную составляющую развития региона. В качестве приоритетных задач, которые должны решать совместно региональная экономическая и социальная политики, авторы учебника выделяют следующие:

- социально-экономическое развитие регионов и страны в целом, обеспечивающее сохранение целостности страны, необходимый оборонный потенциал и экономическую безопасность страны;

- сохранение социального равновесия в жизненном уровне населения различных регионов;
- обеспечение сбалансированности интересов конкретного региона в реализации социально-экономической политики в регионе с Центром;
- создание условий для гармоничного национально-культурного развития всех народов России независимо от места их проживания;
- создание и развитие региональных структур социального рыночного хозяйства;
- разработка механизмов обеспечения достойной жизни населения всех регионов.

Региональная социальная политика, являясь составным компонентом общенациональной социальной политики, влияет на утверждение принципов социального государства в регионах России, достижение его целей и задач.

Социальная политика органов местного самоуправления — это составная часть политики органов местного самоуправления, направленная на улучшение жизнедеятельности и повышение благосостояния населения, которая регулируется Конституцией РФ, федеральными законами, постановлениями Правительства РФ, конституциями, законами, уставами субъекта Федерации, правовыми актами органов местного самоуправления.

Социальная политика органов местного самоуправления как составная часть деятельности органов социального государства включает в себя:

- назначение и выплату пенсий, пособий;
- содействие обеспечению занятости трудоспособного населения;
- предотвращение снижения реальных доходов за счет создания систем социальной адресной помощи;
- поддержку малообеспеченных групп населения по приобретению и содержанию жилья;
- создание условий для реабилитации инвалидов и развития социальной инфраструктуры;

- контроль за работой органов медико-социальной экспертизы;
- установление опеки и попечительства;
- организацию общественных работ;
- предоставление в пределах своих полномочий льгот и преимуществ, связанных с охраной материнства и детства; содействие созданию необходимых жизненных условий для уволенных в запас военнослужащих и их семей;
- проведение мероприятий по летнему оздоровлению детей-инвалидов и детей из малообеспеченных семей;
- развитие муниципальной системы здравоохранения; осуществление мероприятий, направленных на сохранение и совершенствование уровня здоровья населения;
- создание благоприятных условий для рождения и воспитания детей, защиты их прав;
- охрану материнства, отцовства, детства;
- общедоступность и бесплатность дошкольного, общего и среднего профессионального образования в государственных и муниципальных учреждениях.

Социальная политика на муниципальном уровне — важная составляющая социальной политики, осуществляемой различными субъектами в социальном государстве<sup>1</sup>.

Местное самоуправление, как подчеркивалось в Федеральной программе государственной поддержки местного самоуправления, в системе государственного устройства создает условия для обеспечения жизненных интересов населения и проводит мероприятия по социальной защите населения<sup>2</sup>. Местное самоуправление в системе государственных и муниципальных органов призвано обеспечивать комплексное реше-

---

<sup>1</sup> Волгин Н. А., Гриценко Н. Н., Шарков Ф. И. Социальное государство: Учебник. — М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К», 2003. С. 177–188.

<sup>2</sup> Федеральная программа государственной поддержки местного самоуправления, утвержденная Постановлением Правительства РФ от 27 декабря 1995 г.

ние вопросов обслуживания населения, способствовать достижению тем самым в обществе политической и социальной стабильности<sup>1</sup>.

На этом уровне преодолевается ведомственная разобщенность предоставления социальной поддержки, в полной мере реализуется комплексный подход к социальному обслуживанию населения. Граждане предъявляют и удовлетворяют большинство своих потребностей именно “по месту жительства”, поэтому в сфере муниципального управления сосредоточена ответственность за решение повседневных жизнеобеспечивающих задач жилого образования. Кроме того, здесь в наибольшей степени возможно проявление самоорганизации, самодеятельности населения, привлечение усилий негосударственных организаций и объединений лиц со сходными проблемами. Активизация социального потенциала самопомощи и взаимопомощи составляет тот дополнительный ресурс, который позволяет осуществлять социальную политику на местном уровне даже в крайне неблагоприятных внешних обстоятельствах.

Таким образом, рассмотрение социальной политики, осуществляемой в системе уровней государственного устройства, позволяет утверждать, что деятельность по ее разработке и реализации будет продуктивной только в том случае, если все уровни будут действовать в единстве целей и средств, если будет последовательно проведено структурирование полномочий и обязанностей по каждому из уровней, с созданием их непротиворечивой системы, и если всегда будет учитываться комплексность социальной политики.

Другой, достаточно обширный сектор рассмотрения структуры социальной политики связан с так называемым **сферным подходом**. Особенность этого подхода заключается, во-первых, в том, что в привычном словоупотреблении под названием “социальная сфера”, “сфера производства” и т. д.

---

<sup>1</sup> См.: Основные положения региональной политики Российской Федерации, утвержденные Указом Президента РФ от 3 июня 1996 года.

мы имеем в виду комплексы, включающие в себя разнообразные, хотя и внутренне схожие виды деятельности, управляемые целым рядом руководящих органов. Во-вторых, определенные виды социальных услуг реализуются не только в рамках одного ведомства, отвечающего за них по своему предназначению, но также в рамках ряда других: так, образовательной деятельностью занимаются не только учреждения Минобрнауки, но также структуры Министерства культуры, Министерства спорта, туризма и молодежной политики и т. д., не говоря уже о негосударственных организациях, роль которых в последние годы возрастает. Проблемы детей в той или иной мере затрагивает деятельность многих, если не всех, элементов социального комплекса. Наконец, в-третьих, существуют ведомства, которые формально не относятся к социальной сфере (например, Министерство внутренних дел), однако деятельность их также имеет огромное значение именно для социального развития.

Социальная сфера — одна из основных сфер общества (наряду с экономической, политической и духовной), охватывающая интересы социальных групп, наций и народностей, отношения общества и личности, условия труда и быта, здоровья и досуга. Социальная сфера характеризуется определенной законосообразностью, т.е. наличием собственных внутренних законов развития (законы социального сравнения, социальных перемещений, саморегулирования отношений на основе согласования ожиданий субъектов, динамики социальной активности, развития социальной структуры и др.).

Социальная сфера представляет собой пространство воспроизводства реальной повседневной жизни, развития и самоосуществления общественных субъектов (личности, коллектива, групп).

Структурно социальная сфера состоит из четырех взаимосвязанных частей;

1) социальной структуры общества, представленной отдельными сферами общественной жизни и соответствующими им социальными институтами, а также определенными соци-

альными группами (социально-демографическими, этническими, территориальными и др.) и отношениями между ними;

2) социальной инфраструктуры как совокупности отраслей экономики страны и видов общественно-полезной деятельности (кооперативной и индивидуальной, общественных фондов и социальных инициатив и т.д.), направленных на оказание услуг непосредственно человеку;

3) социальных интересов, потребностей, ожиданий, мотивов и стимулов, т.е. всего того, что обеспечивает связь индивида (групп) с социумом, включенность личности в общественный процесс;

4) принципов и требований социальной справедливости, условий и гарантий ее осуществления. В основе взаимодействия экономической и социальной сфер находится действенная система мотивов и стимулов социальной активности, добросовестного труда, творчества, инициативы, деловитости, предприимчивости.

Сферный подход охватывает всю жизнедеятельность общества и все функции государства, причем ряд элементов в рамках такой структуры являются “пограничными”, лежат на стыке социальной сферы и смежных областей деятельности. В рамках сферного подхода можно рассмотреть такие элементы социальной политики, как политика в сфере социально-трудовых отношений, политика в области охраны здоровья населения, социоэкологическая политика, политика в области образования, политика в области культуры и досуга, политика социальной защиты населения и др.

**Политика в сфере социально-трудовых отношений.** Важнейшее место в социальной политике (равно как и в экономической, и в промышленной политике) должна занимать проблема поддержания и обеспечения социально-трудовых отношений. Труд должен быть обеспечено его место базовой социальной ценности.

В этом направлении социальная политика включает мероприятия по содействию занятости населения. В современ-

ных условиях эта деятельность возможна только в рамках принципа социального партнерства, т. е. на основе сотрудничества с предпринимателями (работодателями) и профсоюзами (объединениями наемных работников). Оформление и поддержание социального партнерства между всеми участниками социально-трудовых отношений, организация деятельности трехсторонних комиссий являются неотъемлемой частью социального управления.

Помимо поддержания существующих и создания новых рабочих мест одним из путей нахождения “приносящего доход занятия” является содействие самозанятости, организации малых предприятий на семейной или соседской основе. Преобладание в настоящее время среди них торговых или простейших сервисных предприятий — не закономерность, а свидетельство начального уровня развития малого бизнеса. Мировая практика показывает, что ему по силам и интеллектуальные услуги, и разработка новых технологий. Конечно, главное в такой деятельности — индивидуальная инициатива потенциальных предпринимателей, однако региональная администрация может поддержать ее путем обеспечения наиболее благоприятных стартовых условий, создания позитивного нормативно-правового и инвестиционного климата, защиты от криминалитета, предоставления региональных социальных заказов.

Признанной во всем мире социальной технологией помощи безработному индивиду является дополнительное обучение или переобучение с целью приобретения новой специальности или специализации, более соответствующей требованиям времени. Службы занятости активно реализуют такой вид социальной поддержки. К сожалению, в условиях глубокого системного кризиса, охватившего нашу страну, иногда бывает трудно выявить, какие же перспективные профессии могут гарантировать трудоустройство лицам, направляемым на переобучение. Нет достоверных данных, показывающих, какая часть лиц, получивших переподготовку, находит работу в соответствии с полученной профессией.



Спецификой современного уровня социально-экономического развития как в Российской Федерации в целом, так и в отдельных регионах является то обстоятельство, что занятость, наличие оплачиваемой работы не гарантируют получение дохода, эквивалентного не только минимальному потребительскому бюджету, но даже душевому прожиточному минимуму. То есть работающий и получающий заработную плату человек не всегда зарабатывает достаточно, чтобы обеспечить себя самого, не говоря уже об иждивенцах. Дополнение до прожиточного минимума может быть осуществлено за счет сверхзанятости (вторая работа, полуторная, двойная ставка и т. д.), получения продуктов с огорода, минимизации потребления, продажи личных вещей, реализации квартиры, дачи и т. д.<sup>1</sup> Наконец, обращение в органы социальной защиты может предоставить человеку (семье) адресную социальную помощь.

Ни одна из этих возможностей не может считаться социально желательной, с точки зрения перспективной социальной политики. Сверхзанятость ведет к интенсивной и порой невосстановимой затрате сил и здоровья индивидов, дефициту внимания к семье и детям. Наиболее продуктивный вариант как для индивида, так и для общества в целом — повышение уровня оплаты труда, рост трудовой обеспеченности. В рамках этого направления применяются такие элементы социальной политики, как согласование и принятие более высоких тарифов и ставок заработной платы (в условиях рыночного хозяйства только на основе соглашения между основными агентами трудовых отношений); обеспечение своевременности выплаты заработной платы и наказание за корыстную ее задержку работодателями; введение тех или иных региональных (отраслевых) надбавок отдельным категориям

---

<sup>1</sup> См.: Положение семей в Российской Федерации. — М., 1998. С. 18. Обследование доходов семей показало, что в структуре их доходов заработная плата составила менее половины, остальная же часть складывалась из пособий, пенсий, а также из доходов, полученных от продажи собственности и личного имущества.

работающих (за особые условия труда, в силу высокой социальной значимости, для привлечения кадров).

Наконец, функция охраны труда, которая всегда относилась к важнейшим направлениям деятельности государства, но в условиях появления множества частных работодателей приобрела особую остроту. В свое время социальная политика в известной мере вырастала на основе борьбы за охрану труда рабочих. В настоящее время стремление к сиюминутной экономии, ослабление контролирующей роли государства иногда приводит к тому, что охране труда не уделяется должного внимания, устарелое и опасное оборудование медленно заменяется новым. Здесь необходимы не только постоянные проверки, совместный с профсоюзами контроль, но также региональная стимуляция работодателей, реализующих технологии, повышающие безопасность труда, пропаганда трудовых мер, обучение кадров таким знаниям и технологиям.

Хотя труд является источником жизнеобеспечивающих ресурсов для индивидов и для общества в целом, однако другие социальные факторы имеют не меньшую важность. Соответственно, велика роль тех разделов социальной политики, которые направлены на их обеспечение.

**Социальная политика в сфере охраны здоровья.** Мировое сообщество все больше признает, что здоровье относится к числу основных и незаменимых социальных ценностей. Его недостаток или отсутствие не могут быть полностью компенсированы никакими другими ценностями или благами. Права индивидов в области охраны здоровья признаются международным законодательством. Так, ст. 12 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах<sup>1</sup> гласит, что государства-участники признают право каждого человека на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья, для чего должно быть предпринято конкретные меры в рамках политики в области здравоохранения.

---

<sup>1</sup> См.: Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1996–1997 г. ООН, 1966–1976.

нения. Эти меры касаются медицины, гигиены внешней среды, противоэпидемической охраны территории, условий нормального питания и здорового развития детей. То есть политика в области охраны здоровья также может осуществляться исключительно всей системой органов управления, а не только органами здравоохранения.

Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан закрепляют право на охрану здоровья (ст. 17) и медико-социальную помощь (ст. 20), причем они обеспечиваются не только мерами по развитию здравоохранения в целом и медицины в частности, но также охраной окружающей природной среды, созданием благоприятных условий труда, быта, отдыха, воспитания и обучения граждан, производством и реализацией доброкачественных продуктов питания, а также предоставлением населению доступной медико-социальной помощи. В таком подходе находит свое отражение сложная, не только медицинская, но и социальная природа феномена здоровья.

Важным фактором здоровья являются уровень и качество питания, которое должно быть рациональным, сбалансированным, отвечать индивидуальным особенностям индивидов, их возрасту и характеру занятий. Однако в наших современных условиях углеводный тип питания связан в первую очередь с малообеспеченностью граждан. Даже продуктовая часть прожиточного минимума рассчитывается в основном исходя из таких продуктов, как хлеб, картофель, макаронные изделия, крупы. Дефицит белка и витаминов снижает трудоспособность и сопротивляемость заболеваниям, отрицательно влияет на развитие детей.

Данный аспект здоровья прежде всего затрагивает социальную политику в целом, так как обязательные социальные минимумы, гарантируемые государством (минимальная заработная плата, минимальная пенсия и др.), должны обеспечивать минимум средств, необходимых для нормального воспроизводства рабочей силы и развития личности<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Словарь-справочник по социальной работе. — М., 1997. С. 252.

Важными факторами политики в области охраны здоровья являются санитарное состояние территории и качество здравоохранения. Проблемы санитарной охраны являются функцией управления, включая защиту от инфекционных заболеваний, карантинных сорняков и вредителей. Ослабление управляемости на всех уровнях, потеря контроля над соблюдением стандартов коммунального обслуживания и качества продуктов ведут к постоянному росту инфекционной заболеваемости в целом и отдельным вспышкам таких болезней.

Социоэкологическая политика. Весьма важным и масштабным фактором здоровья является состояние окружающей среды в совокупности его природных и антропогенных условий. Жизнедеятельность общества невозможна без каких-либо воздействий на окружающую среду, выбросов, отходов, загрязнений. Однако применявшиеся прежде примитивные технологии давали возможность природе ассимилировать антропогенные воздействия, хотя первые экологические катастрофы относятся еще к временам античности. Высокие технологии априорно разрабатываются с целью минимизировать промышленные выбросы и устранить их враждебное воздействие на окружающую среду. Наиболее вредными последствиями грозит индустриальная технология и бытовые отходы больших городов и населенных пунктов. Масштабы их загрязнений настолько велики, что требуют затрат больших средств, разработки специальных процессов, иногда создания промышленных производств по утилизации отходов.

Необходимо разрабатывать и осуществлять социальную политику в области экологии (социоэкологическую политику) в антикризисном варианте. Возможно, что свертывание тяжелой промышленности в ряде случаев дает возможность оптимизировать экономическую структуру территорий с пользой как для социальной сферы, так и для природы: развитие рекреационной деятельности, социального туризма дало возможность многим странам найти выход из переживаемого ими кризиса и добиться высокого уровня жизни населения.

Комплексный подход к взаимоотношениям с окружающей средой, недопустимость и невозможность полного прекращения антропогенного воздействия на природу, необходимость сочетания развития трудовой занятости и охраны окружающей среды обуславливают то обстоятельство, что социоэкологическая политика также является общей функцией государственного (в первую очередь, регионального) управления. В ее рамках должен постоянно поддерживаться баланс между сохранением природы и ее использованием. В «Концепции социально-экономического развития Московской области на 1997–2005 годы» впервые появился экологический раздел, что свидетельствует о понимании важности проблем взаимоотношения общества и природы, необходимости разработки оптимальных путей решения этих сложных задач.

**Политика в сфере образования.** Образование относится к числу неотъемлемых атрибутов современного общества, его адекватный уровень определяет степень возможности для индивида добиться успеха, полноценно участвовать в социальном развитии. Развернувшаяся в мире научно-технологическая революция предъявляет высокие требования как к стартовому образованию детей и молодежи, так и к непрерывному последующему повышению первоначального уровня, дообучению и переобучению взрослых. Образование вносит важнейший вклад не только в распространение знаний, но также в формирование личности обучающихся, воспитание индивидов, отвечающих потребностям общества.

В нашей стране накоплены богатые традиции развития образования разных уровней. В условиях современного социально-экономического кризиса в России развитие образования, его адаптация к требованиям социальной действительности и в то же время сохранение традиций фундаментального образования, накопленных за десятилетия и столетия предшествующей истории, относятся к важнейшим направлениям социальной политики.

Политика субъектов Федерации в области образования определяется как федеральным, так и региональным законо-

дательством и должна вестись на основе региональных образовательных стандартов, отвечающих территориальной специфике. Так, например, в Московской области в 2009 г. принят новый закон “Об образовании”, который определяет назначение и основные направления развития системы образования и пути их реализации. В основу нового регионального стандарта образования положена ориентация на обеспечение подготовки молодых людей к самостоятельной жизни с учетом требований рыночных отношений, формирование социального оптимизма и уверенности в способности найти свое место в жизни.

Сама образовательная структура представляет собой достаточно сложный феномен, так как она включает в себя учреждения государственного, муниципального и негосударственного характера. Их целью является как обеспечение детям и взрослым возможности получения образования, так и их профессиональная подготовка. Система образовательных учреждений охватывает различные элементы: от дошкольного образования до послевузовских ступеней. Кроме того, имеются различные виды дополнительного образования.

**Политика в сфере культуры и досуга.** На протяжении всех лет истории Советского Союза развитие культурно-досуговой деятельности осуществлялось на базе постулата, сформулированного в свое время К. Марксом, о том, что свободное время личности есть пространство ее действительного развития. Поэтому инфраструктура досуга была нацелена не только на рекреацию, восстановление затраченных в рабочее время сил, развлечение, но в первую очередь на просвещение и воспитание населения. Коммерческая успешность досуговой деятельности была вторичной. Напротив, государство выделяло значительные средства на создание и поддержание деятельности театров и киноиндустрии, стадионов и библиотек, музеев и домов культуры. Большинство из них предоставляли свои услуги бесплатно либо за доступную для населения плату.

Было бы ошибкой считать, что такой принцип деятельности был характерен только для нашей страны. Большинство государств, именуемых социальными и заботящихся о развитии своего человеческого потенциала, проводят разграничение между культурой и просвещением как сферами заботы государства и общества, которые должны максимально обеспечить доступ граждан к культурным ценностям, и шоу-бизнесом как отраслью коммерческой деятельности, главной целью которой является извлечение дохода. Для детей, пенсионеров, инвалидов реализуются программы бесплатного или льготного приобщения к культуре в форме пользования библиотеками, музеями, информационными сетями.

Кроме того, развитие массовой физической культуры для всех слоев населения, включая бедные, также является частью социальной политики современных государств. Активно организуются спортивные или художественные кружки на муниципальном или общинном уровне как форма социальной работы с детьми и молодежью, способ вытеснения антисоциального, криминального влияния улицы.

Недостаточное внимание в последнее десятилетие к культурно-просветительной, неприбыльной стороне досуговой деятельности, коммерциализация этой отрасли социальной сферы привела к тому, что население нашей страны испытывает определенные затруднения в доступе к полноценному отдыху. Само соотношение занятого и свободного времени изменилось в неблагоприятную сторону: люди, имеющие работу, стремятся ее сохранить или найти дополнительный заработок. Поэтому сокращается возможность отдохнуть в выходные дни, полностью использовать отпуск. Безработные или лица, формально занятые, но не имеющие нагрузок на работе, не могут считать свое время свободным, оно качественно не наполнено. Кроме того, такое состояние ведет к материальным трудностям, психологическим нарушениям.

Изменилась структура проведения свободного времени. Люди старших возрастных групп (40 лет и выше) стали тратить больше времени на работу на садовом (дачном) участке,

приобретение дополнительного источника дохода (шитье, вязанье, вышивание, различного рода ремонтные работы и т. д.). У них значительно уменьшились затраты времени на потребление духовных благ (посещение театров, концертов, музеев, выставок и т. д.), домашние настольные игры, дневной сон и т. д.

У лиц возраста от 16 до 30 лет включительно остаются популярны спортивные соревнования, дискотеки, клубы по интересам, бары, кафе и другие развлекательные ресурсы. Снизилось количество молодых людей, интересующихся искусством, занимающихся прикладными его видами, читающих газеты и журналы, художественную литературу. В то же время появился “зажиточный” слой молодежи и лиц среднего возраста в возрасте от 25 до 40 лет, которые могут позволить себе коллекционирование, посещение ресторанов, баров, игорных и развлекательных заведений.

Уменьшение у большинства населения экономических возможностей для отдыха связано также с сокращением традиционных рекреационных территорий за счет потери курортных зон в Прибалтике, в Украине, в Закавказье. Утрата государственного или профсоюзного финансирования влечет за собой рост цен на рекреационные услуги российских учреждений. Отказ ряда предприятий от финансирования своих баз отдыха и оздоровления, закрытие многих досуговых учреждений ведет к сокращению инфраструктуры отдыха в целом.

Между тем рекреация относится к числу важнейших функций социальной жизнедеятельности. Без восстановления затраченных сил невозможно ни поддержание трудовой активности, ни творчество, ни социальное развитие. Отдых также можно рассматривать как средство снижения социальной напряженности, фактор профилактики межличностных и групповых конфликтов.

**Жилищная политика** является важнейшим элементом обеспечения социального развития, в серьезной степени связана не только с экономикой, но также с идеологией социально-экономической направленности движения страны. От



принятия той или иной идеологии, того или иного направления развития зависит определение целей жилищной политики, средств и методов их достижения. Плановая экономика неоднократно провозглашала целью обеспечение каждой семьи отдельным жилищем. Однако в ее рамках имелось неустранимое противоречие: гарантированное предоставление жилья было связано с длительностью его ожидания и скромными качественными показателями. Нерегулируемая рыночная экономика отвергает обязательства государства перед гражданами по предоставлению жилья, однако дает возможность его приобретения на рыночных условиях, причем в такие сроки и такого качества, какие может себе позволить потребитель. Противоречие этой модели жилищной политики заключается в том, что подавляющее большинство населения имеет доходы, абсолютно не позволяющие удовлетворять жилищные потребности на рыночной основе. Следует заметить, что большинство типов социальных государств проводят жилищную политику, обуславливающую предоставление своим малообеспеченным гражданам дешевого муниципального жилья.

Помимо сферного подхода, структуру социальной политики можно выстроить также на основе ее **ориентации на социально-демографические группы населения**: социальная политика в отношении детей и подростков, социальная политика в отношении молодежи, женщин, пожилых людей и проч. С одной стороны, такой подход позволяет рассмотреть в данных подвидах социальной политики нечто особенное по отношению к общему, то, что объединяет данный социальный объект и отличает его от других. С другой стороны, он позволяет сосредоточить в едином содержательном (а затем и организационном) блоке все проблемы, касающиеся данной социально-демографической группы, и наметить пути их разрешения, независимо от того, к деятельности какого ведомства они относятся.

По такому принципу построены президентская программа “Дети России”, федеральные программы “Старшее поко-

ление”, “Планирование семьи”, “Профилактика безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних”. Социальная политика в отношении таких особо выделенных категорий нередко имеет финансирование, специально определенное в бюджете, и пусть не стопроцентное, но регулярное выделение средств. Вслед за принятием федеральных подобные программы разрабатываются в регионах.

Однако выделение отдельных блоков в структуре социальной политики имеет свои сложности. Предполагается, что объектом такой специфической социальной политики являются наиболее нуждающиеся в помощи категории населения: уязвимые, социально “слабые”. Однако субъективное представление о социальной “слабости”, принятое на уровне принятия решений, не всегда совпадает с объективным содержанием этого понятия, особенно в настоящее время, когда сложно выделить в нашей стране социально “сильную” категорию.

Так, принято формировать особую социальную политику в отношении женщин, и это совершенно справедливо: женщины находятся в трудной социальной ситуации из-за необходимости совмещения своих семейных и внесемейных ролей, материнства и внедомашней занятости. Это общемировая проблема, которая своеобразно решается в различных обществах, но нигде еще не нашла оптимального разрешения<sup>1</sup>. Однако в настоящее время весьма уязвимой социально-демографической категорией становятся в нашей стране мужчины, с их крайне низкой средней ожидаемой продолжительностью жизни, высоким уровнем смертности от неестественных причин, особенно в трудоспособном и детородном возрастном диапазоне 20–40 лет, неблагоприятным образом жизни и состоянием здоровья.

Сложными остаются проблемы пожилого населения России; положение стариков оказывает шокирующее эмоциональ-

---

<sup>1</sup> См. Женщина и свобода. Пути выбора в мире традиций и перемен / Материалы международной конференции 1993 г. — М., 1994.

но-психологическое воздействие на каждого человека. К тому же пенсионеры — наиболее активно голосующая демографическая когорта, мероприятия по улучшению их жизни могут благоприятно отразиться на электоральных перспективах конкретного политика или политической организации. Однако пристальное исследование данного вопроса показывает, что объективно наиболее уязвимой категорией в России является детское поколение, тяжелое социальное положение которого накладывает отпечаток на процесс их развития и затем на всю дальнейшую жизнь<sup>1</sup>.

Разумеется, концентрация внимания на одной категории нуждающихся граждан или на небольшом их количестве вызвана в значительной степени дефицитом социально-экономических ресурсов, невозможностью организации всеохватной социальной политики, стремлением обеспечить выживание особо уязвимых слоев. Однако такой подход, ситуативно объяснимый в условиях кризиса и даже продуктивный, с точки зрения концентрирования ресурсов различных ведомств на проблеме определенной социальной группы, может обернуться отсутствием единой социальной политики, дроблением социальных усилий на отдельных направлениях, что ограничивает их действенность. Так, планируя социальную политику в отношении пожилых и престарелых, нельзя забывать о том, что проблемы старшего поколения закладываются в детстве, укореняются в зрелом, работоспособном возрасте, чтобы потом проявиться в пенсионные годы. Пытаться воздействовать только на последнее звено этой неразрывной цепочки было бы нецелесообразно. Кроме того, такой подход обуславливает деятельность, построенную на началах социального реагирования: определенные мероприятия или комплексы мероприятий в ответ на имеющиеся трудности. Меньше выражено стремление

---

<sup>1</sup> Елизаров В. В. Демографические и социально-экономические факторы семейной политики в условиях перехода к рынку // Семья в России. 1994. № 1. С. 80–100.

предотвращать появление этих трудностей. Можно сказать, что такой подход ориентирован скорее на выживание определенных групп населения, чем на социальное развитие всего общества.

**Объектом социальной политики** является практически все население страны (с акцентом на социальную защиту малообеспеченных категорий населения, находящихся в трудной жизненной ситуации).

Структура объектов социальной политики (объектный подход) выглядит следующим образом:

- население страны:
- работающие;
- безработные;
- женщины;
- дети;
- молодежь;
- пожилые;
- инвалиды;
- малообеспеченные;
- больные;
- многодетные;
- одинокие и т.д.

С точки зрения целевого подхода структура социальной политики представляет собой:

- народонаселение (демография);
- занятость населения;
- охрана материнства и детства;
- социальная защита населения;
- социальное обслуживание населения;
- профилактика алкоголизации и наркомании;
- миграция;
- охрана здоровья;
- обеспечение жильем;
- доступность образования;
- информационная безопасность;

- развитие физкультуры и спорта;
- воспитание граждан на высоких образцах культуры и т.д.

**Субъектом социальной политики**, наряду с государством, выступают также:

- государственные ведомства и учреждения;
- органы местного самоуправления;
- внебюджетные фонды;
- общественные, религиозные, благотворительные или иные негосударственные объединения;
- коммерческие структуры и бизнес;
- профессиональные работники, занимающиеся разработкой и социальной политики;
- добровольцы;
- граждане (например, через участие в гражданских инициативах, группах самопомощи и т. п.).

Главный субъект социальной политики — социальное государство — должно обеспечивать:

- движение к достижению в обществе социальной справедливости;
- ослабление социального неравенства;
- предоставление каждому работы или иного источника существования;
- сохранения мира и согласия в обществе.
- формирование благоприятной для человека жизненной среды<sup>1</sup>.

Для проведения социальной политики существуют федеральные структуры законодательной и исполнительной власти. Правом законодательной инициативы, в соответствии с Конституцией Российской Федерации, обладает Правительство России, которое разрабатывает и вносит на утверждение Парламента значительное число важнейших законопроектов по социальной сфере.

---

<sup>1</sup> См.: Григорьева И. А. Социальная политика и социальное реформирование в России в 90-х гг. — СПб., 1998. С. 12–13.

В российском парламенте работают комитеты по труду и социальной политике; по вопросам семьи, женщин и детей, по делам молодежи, которые на нормативном уровне формируют политику в этой сфере.

Выделим основные направления социальной политики на федеральном уровне:

- регулирование доходов населения (жизненный уровень, потребительская корзина, благосостояние);

- регулирование в сфере труда и трудовых отношений (оплата труда, охрана труда, социальное страхование, занятость и т.д.);

- социальная поддержка и защита нетрудоспособных и малообеспеченных граждан (пенсионное обеспечение, социальные гарантии, меры социальной поддержки, социальное обслуживание);

- охрана здоровья, развитие образования, науки, физической культуры, спорта, культуры;

- экологическая безопасность;

- социальная безопасность;

- миграционная безопасность;

- безопасность инфраструктуры жизнедеятельности человека.

Какие же изменения в формировании и реализации социальной политики происходят в современных условиях?

Во-первых, в социальной политике происходит отход от всеобщего государственного патернализма.

Государство стремится сделать трудоспособных людей ответственными за свое собственное благополучие за счет их экономической деятельности.

Во вторых, с воздействием политических, экономических социальных и духовных факторов меняется общество, и необходимо управлять этими процессами. Для этого надо владеть механизмами и средствами влияния на происходящие процессы или уметь ими управлять.

Среди основных социальных мероприятий на уровне Федерации можно выделить следующие:

- проводится пенсионная реформа;
- введен заявительный принцип предоставления государственной социальной помощи;
- происходит разграничение бесплатных и доступных, оказываемых на платной основе социальных услуг;
- разрабатываются и реализуются социальные стандарты в проведении социальной политики;
- происходит модернизация образования;
- происходит замена натуральных способов предоставления льгот их денежным эквивалентом, что приводит к сокращению получателей неоправданных льгот;
- внедряются национальные социальные проекты “Образование”, “Здравоохранение”, “Доступное жилье”.

Основными звеньями управления социальным развитием в России являются федеральные министерства и ведомства: Министерство здравоохранения и социального развития, Министерство образования и науки, Министерство культуры, Министерство спорта, туризма и молодежной политики и др.

Важное место в разработке и реализации социальной политики отводится субъектам Российской Федерации. Они имеют право на собственное законотворчество. В регионах имеются специальные структуры, отвечающие за реализацию государственных социальных норм и стандартов и дополняющие их за счет собственных средств. Идет процесс законодательного закрепления и разграничения полномочий между федеральными и региональными органами власти.

Социальная политика субъектов Российской Федерации по своей структуре и содержанию сочетает в себе общегосударственные начала и региональные особенности. Компетенция краев и областей достаточно широка, однако не безгранична: она лимитирована не только рамками Конституции РФ и общедоказательного законодательства, но и ограниченными ресурсными возможностями территории. В условиях всестороннего социально-экономического кризиса, вызванного прове-

дением неэффективной политики преобразований в государстве, даже успешно и динамично развивающиеся регионы не могут не испытывать на себе последствий общего спада.

Очень ярким и показательным индикатором процесса институционализации социальной политики на региональном уровне выступает законодательство субъектов Федерации по вопросам социальной защиты населения. К сожалению, в условиях социально-экономического кризиса и сужения возможностей самообеспечения активных социальных субъектов, в содержании регионального законодательства значительную долю составляют нормы, направленные на социальную поддержку наиболее слабо защищенных слоев населения, на спасение индивидов и семей от голода и других последствий бедности и малообеспеченности.

Среди основных направлений стратегии социальной политики регионов можно выделить следующие:

- снижение негативных тенденций в жизни различных категорий населения;
- продление автономной независимости пожилых;
- социальная интеграция инвалидов через предоставление доступных и качественных услуг реабилитации;
- усиление адресности в предоставлении мер социальной поддержки в целом, и прежде всего семьям с детьми, находящимися в трудной жизненной ситуации;
- предупреждение риска бедности и снижение ее последствий.

Как пример рассмотрим пути повышения эффективности социальной защиты населения на уровне регионов:

- повышение качества и результативности предоставления социальных услуг;
- предоставление социальных услуг, исходя из критериев нуждаемости;
- повышение адресности программ, направленных на борьбу с бедностью;
- изменение порядка оплаты за оказанные услуги с учетом среднедушевого дохода и участием членов семьи, обязанных обеспечивать уход и содержание своих родственников;



- расширение платных услуг и предпринимательской деятельности;
- переход к автономным учреждениям, внедрение в систему государственного задания;
- переход на нормативно-подушевое финансирование, внедрение бюджетирования, ориентированного на результат;
- развитие негосударственного сектора;
- развитие социального партнерства с бизнес-сообществом в социальной сфере (грантовой поддержки социальных проектов, благотворительной деятельности, софинансирования адресных социальных программ) и т.д.

В качестве субъекта социальной политики также выступают органы местного самоуправления, которые на уровне местного самоуправления реализуют социальную политику государства, а также формируют и осуществляют собственную социальную политику по отдельным, важным для региона, проблемам, которая дополняет и обогащает социальную политику государства.

В соответствии с Федеральным законом “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” органы местного самоуправления обеспечивают:

- комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования;
- содержание и использование муниципального жилого фонда и нежилых помещений;
- организацию, содержание и развитие муниципальных учреждений дошкольного, основного общего и профессионального образования;
- организацию, содержание и развитие муниципальных учреждений здравоохранения, обеспечение санитарного благополучия населения;
- создание условий для жилищного и социально-культурного строительства;
- организацию ритуальных услуг и содержание мест захоронения;

- организацию транспортного обслуживания населения муниципальных учреждений, обеспечение населения услугами связи;
- создание условий для деятельности учреждений культуры;
- создание условий для обеспечения населения услугами торговли, общественного питания и бытового обслуживания;
- сохранение памятников истории и культуры, находящихся в муниципальной собственности;
- создание условий для занятия физической культурой и спортом.

Одним из субъектов социальной политики выступают также внебюджетные социальные фонды: Пенсионный фонд, Фонд социального страхования, Фонд занятости, Фонд медицинского страхования, формирование которых ведется на основании постоянных отчислений в процентах к фонду заработной платы. В настоящее время решается вопрос создания единого социального фонда.

В стране происходит интенсивное развитие негосударственных страховых и благотворительных фондов, а также неправительственных некоммерческих организаций (НПО).

НПО достаточно разнообразны, но все они имеют цели, направленные на снижение уровня бедности и страданий народа путем содействия развитию сельских районов, совершенствования системы распределения доходов, подтягивания упомянутых слоев населения за “черту бедности”, а также защиту основных потребностей населения в области образования, здравоохранения и права. НПО действует в трех основных направлениях. Первое направление связано с распределением пожертвований в случае стихийных бедствий в рамках благотворительной помощи; осуществлением различных консультативных услуг, включая правовые; координацией сельских и городских проектов, имеющих социальную направленность. Этот вид деятельности типичен для Общества Красного Креста и Благотворительного фонда здоровья.

Вторым направлением работы НПО является организация мастерских и предприятий на местном уровне для стимулирования занятости и участия населения в развитии местной экономики. Причем это позволяет НПО не только высвободить часть прибыли для социально незащищенных групп населения (инвалиды, ветераны войны, матери-одиночки, многодетные семьи) и, таким образом, помочь им улучшить свой жизненный уровень, но и использовать эту прибыль для других инициатив. Такие организации, как Общество глухих и слепых, Благотворительный фонд социальной защиты студентов и Ассоциация женщин и детей являются хорошими примерами НПО, которые, предоставляя работу (как и продуктовую помощь и жилье) упомянутым группам населения, дают им дополнительный приработок к пенсиям и стипендиям. В качестве третьего направления деятельность НПО часто проводят в жизнь проекты и программы, осуществление которых не обеспечено или недостаточно обеспечено правительством. Примерами таких программ могут быть проекты по планированию семьи и половому воспитанию.

В качестве субъекта социальной политики также выступают профсоюзные и иные общественные организации, включая политические партии и общественные движения.

Выражая интересы определенных слоев населения, они оговаривают, документально фиксируют с органами государственной власти и работодателями соответствующие соглашения по социальной поддержке и защите отдельных групп населения.

Кроме того, существует группа пассивных субъектов социальной политики. Это банковские, кредитные учреждения, страховые компании, которые по мере накопления активов, руководствуясь соображениями своей экономической выгоды, начинают играть активную роль в области социальной политики. Примером может служить деятельность банков, стремящихся привлечь средства населения установлением повышенных процентов по депозитам, а также развитие жилищ-

ных программ, программ поддержки инвалидов и других социальных программ.

Субъектами **корпоративной** социальной политики выступают предприятия, организации, фирмы, корпорации и другие хозяйствующие субъекты.

Так, основная стратегия социальной политики на предприятии заключается в том, чтобы сформировать систему социальных, экономических и правовых мер по регулированию взаимоотношений работодателей, администрации и наемных работников по поводу сохранения или изменения их социально положения.

## **Глава III. СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА И ПРАВА ЧЕЛОВЕКА**

Содержание социальной политики многогранно. Одной из ее важнейших граней является международно признанные нормы и стандарты прав человека.

Социальная политика представляет собой деятельность, которая уже по своему определению призвана обеспечить защиту прав человека, “поскольку ее главная цель состоит в создании справедливых социальных структур, способных обеспечить безопасность и развитие человека без ущерба его достоинству”, — сказано в программном документе МФСР<sup>1</sup>.

Какие же права относятся к правам человека?

Организация Объединенных Наций дает следующее определение прав человека:

“В общих чертах права человека можно определить как права, присущие природе человека, без которых он не может существовать как человеческое существо.

Права человека и основные свободы дают нам возможность полного развития и использования наших человеческих качеств, нашего интеллекта, наших талантов и совести и удовлетворять наши духовные и иные запросы. Они основаны на растущей потребности человечества в такой жизни, при которой неотъемлемое достоинство и ценность каждой человеческой личности пользовались бы уважением и защитой”<sup>2</sup>.

“Отказ в предоставлении человеку прав и основных свобод является не только отдельной и личной трагедией, но и

---

<sup>1</sup> IFSW, International Policy Papers (1988), Introduction.

<sup>2</sup> Организация Объединенных Наций, Права человека: Вопросы и ответы. — Нью-Йорк, 1990. С. 3.

создает условия для социальных и политических беспорядков, сеет семена насилия и конфликтов в самом обществе и между обществами и государствами. Как указывается в первом положении Всеобщей декларации прав человека, человеческое достоинство “является основой свободы, справедливости и всеобщего мира”<sup>1</sup>.

Права человека являются универсальными, и ими могут пользоваться все люди без какой-либо дискриминации. Уважение индивидуальных прав должно поощряться на постоянной основе независимо от существующих условий или политической системы. Права какого-либо лица или группы лиц могут быть ограничены только в том случае, если их осуществление ограничивает такие же или сопоставимые права других лиц.

Представляется важным отметить получившую широкое распространение идею трех поколений прав человека, из которых первое поколение, включающее “права, сформулированные в отрицательной форме”, представляет собой гражданские и политические права, провозглашенные в ст. 2–21 Всеобщей декларации прав человека. Эти права призваны обеспечить человеку защиту от любого ограничения его свободы. Второе поколение включает в себя так называемые “права, сформулированные в положительной форме” (экономические, социальные и культурные), которые закреплены в статьях 22–27 Декларации и направлены на обеспечение социальной справедливости, свободы от нужды и участие в социальной, экономической и культурной жизни. Третье поколение включает в себя “коллективные” права, вскользь упоминаемые в ст. 28 Декларации, которая гласит, что “каждый человек имеет право на социальный и международный порядок, при котором права и свободы, изложенные в настоящей Декларации, могут быть полностью осуществлены”. Провозглашение права на удовлетворение материальных и нематериальных потребностей и равноправное участие в производстве и рас-

---

<sup>1</sup> Организация Объединенных Наций, Права человека: Вопросы и ответы. — Нью-Йорк, 1990. С. 3.

пределении ресурсов, чему предшествовала длительная борьба против угнетения, является логическим результатом роста социально-политического сознания и экономического развития прежде всего, но не во всех случаях, в промышленно развитых странах. Тот факт, что основная масса людей в развивающихся странах живет в нищете и подвергается эксплуатации, обуславливает коллективное восприятие права на социальное и экономическое развитие, которое должно осуществляться не на уровне отдельного человека, а на национальном и региональном уровнях на основе системы международной солидарности, главной целью которой является развитие.

В сегодняшнем мире, где все с каждым днем становится все более взаимосвязанным, все большее признание получает взаимозависимость трех поколений прав человека. Хотя существуют различные международные договоры по правам человека, считается, что они образуют единое целое. В этой связи следует добавить, что наряду с правами человека существуют и обязанности человека, которые он должен выполнять. Возможно, в скором времени появится хартия обязанностей человека, которая дополнит принцип неделимости всех прав человека, получающий все большее признание.

Зачастую считается, что современная концепция прав человека сформировалась в XVIII в. и нашла свое выражение в Американской декларации независимости и Французской декларации прав человека и гражданина. Однако важно признать, что многие из ключевых элементов прав человека уже существовали в культуре и обществе западных и незападных стран еще в древние времена. XVIII же век знаменателен тем, что права человека получили свое концептуальное оформление на основе индивидуальных прав на жизнь и свободу. В истоках этой концепции лежат принципы и традиции прошлых цивилизаций.

Развитие концепций прав человека является по своему характеру эволюционным. За гражданскими и политически-

ми правами, необходимость защиты которых явилась первым толчком к разработке концепций прав человека в XVIII столетии, постепенно последовали экономические, социальные и культурные права. В настоящее время все большее признание получает третье поколение прав, которое отражает законные чаяния всего человечества: права на мир, развитие и охраняемую от разрушения чистую окружающую среду.

Развитие концепций экономических, социальных и культурных прав было более медленным, чем концепций гражданских и политических прав. Расширение участия в демократических структурах сначала представителей среднего и рабочего классов, а затем и женщин, путем предоставления им права голоса, явилось реализацией прав, которые сейчас бы назвали “гражданские и политические”. Сначала внимание социальных реформаторов привлекли последствия промышленной революции: урбанизация, эксплуатация труда, в частности детского, и невыносимая нищета рабочих классов.

На начальном этапе решение этих проблем зависело от филантропических учреждений и отдельных лиц, занимавшихся благотворительной деятельностью. Концепция коллективной ответственности за социальное зло получила развитие впоследствии и приобрела форму трансфертных платежей в связи с развитием различных систем страхования. Но, несмотря на то, что первые признаки системы коллективной ответственности в Западной Европе можно увидеть в конце XIX в., когда в законодательство были внесены соответствующие изменения, именно в этот период страны Западной Европы расширили колонизацию Восточной Азии и Африки. Последствия этого колониализма подтверждены многочисленными документами. Покорение народов и стран привело к разрушению социальных систем и структур. Социальные отношения в традиционных обществах были подорваны, а права человека общин игнорировались колониальными державами.



Концепция организованного социального обеспечения начала развиваться после того, как была признана непригодность индивидуальных мер для решения коллективных проблем. Работники социальной сферы начали объединять свои усилия, обмениваться идеями и опытом, совершенствовать свои методы и принимать коллективные меры с целью решения возникавших перед ними проблем. Вместе с этим первая мировая война и ее последствия показали людям, что все в нашем мире взаимосвязано. Появилось общее желание осудить войну и создать институциональную основу для международного сотрудничества.

Свидетельством этого нового подхода к сотрудничеству на международном, региональном и национальном уровнях стало учреждение Лиги Наций и Международной организации труда, а также появление в 1920 г. социально-попечительных организаций, например, Международной конференции по вопросам социального попечения, Международного комитета школ социального обслуживания и Международного постоянного секретариата социальных работников. Основное внимание организации социального обслуживания стали уделять вопросам подготовки работников социальной сферы и развитию соответствующих организационных структур в отдельных странах. Но хотя права человека лежали в основе системы ценностей социальной работы и все шире находили свое отражение в кодексах этики, которые принимались национальными, профессиональными ассоциациями, они не преподавались на формальной основе.

Как это ни прискорбно, но потребовался еще один глобальный конфликт, т. е. Вторая мировая война, для того, чтобы начался следующий важный этап в области развития прав человека. После второй мировой войны страны мира приняли новую основу для международного сотрудничества. Широкое признание получила необходимость оформления норм международного поведения в качестве прав. В 1948 г. была принята Всеобщая декларация прав человека, которая стала основой для всей последующей деятельности. Ультранационализм

XIX в. наконец сменился общим пониманием того, что международное сообщество не может оставаться в стороне, когда в какой-либо стране права человека угрожает опасность.

Создание этой новой основы для международного сотрудничества также имело последствия для национальных и международных организаций социального обслуживания. В качестве одного из принципов деятельности в социальной сфере стал утверждаться принцип глобальной солидарности. Увеличилось число организаций социального обслуживания, расширился охват и география их деятельности.

### **1. Право на жизнь**

Осознание ценности человеческой жизни является основой основ всей работы в области прав человека. Ценность жизни человека и других живых существ — это источник всех других идеалов и ценностей. Это предполагает, что никто не может быть лишен жизни, а также то, что право на жизнь является неотъемлемым и абсолютным правом каждого человека. Поэтому социальные работники должны по возможности не только противодействовать нарушениям прав человека, но и активно поддерживать всю деятельность в области обеспечения и улучшения жизни. Только так можно наполнить реальным содержанием существование человека. Все элементы и формы жизни, будь то жизнь человека или других живых существ, тесно взаимосвязаны и взаимозависимы. Нарушение любого из звеньев затрагивает социальную ткань или нить жизни и таким образом наносит ущерб всему человечеству. Ценность жизни означает, что страдания и смерть — это не личная трагедия какого-то одного человека; они затрагивают и всех других людей так же, как радость, счастье и сама жизнь.

Физическое здоровье является важным аспектом ценности и качества жизни. Ухудшение состояния окружающей среды, кризис в области водных ресурсов, включая их загрязнение, отсутствие или сворачивание программ в области здравоохранения представляют собой некоторые из тех серьезных факторов, которые создают опасность для жизни.

## **2. Свобода**

Принцип, в соответствии с которым “все люди рождаются свободными”, провозглашается в первых двух статьях Всеобщей декларации прав человека. Основные свободы: право на свободу; свобода от рабства и подневольного состояния; свобода от пыток и жестокого, бесчеловечного или унижающего человеческого достоинства обращения и наказания; свобода от произвольного ареста, задержания или изгнания; свобода от произвольного вмешательства в личную и семейную жизнь и от произвольного посягательства на неприкосновенность жилища и тайну корреспонденции, а также свобода передвижения и выбора места жительства — провозглашаются в следующих 19-ти статьях.

Тот факт, что все люди рождаются свободными и имеют право на свободу, предполагает, что каждый человек имеет свободу выбора образа его или ее жизни. Однако эта свобода зачастую ограничивается материальными и другими факторами. Кроме того, эта свобода ограничена принципом уважения права других лиц на свободу. Тем не менее, наряду с жизнью, свобода рассматривается в качестве одной из самых важных человеческих ценностей, которая тесно связана с достоинством человека и непреходящей ценностью жизни человека. Стремление к свободе побудило многих людей на борьбу с целью обретения территориальной и географической независимости. Стремление к духовной и интеллектуальной свободе побудило многих на героические поступки. Что касается отдельных людей, то свобода или способность управлять своими чувствами может способствовать душевному миру и гармонии. Социальные работники зачастую находятся на переднем крае борьбы за свободу. В тех районах мира, где отсутствует свобода, они подвергаются преследованиям за то, что следуют своим принципам.

## **3. Равенство и недискриминация**

Основной принцип равенства всех людей провозглашен в первой статье Всеобщей декларации прав человека. Однако он не находит должного применения в повседневной жизни,

не говоря уже о различных аспектах человеческих отношений. Он лежит в основе имеющего первостепенное значение принципа справедливости, что тем самым требует серьезного анализа справедливого и несправедливого равенства и неравенства на основе биологических факторов, духовных, социальных и культурных потребностей и с учетом вклада каждого в благосостояние других.

В случае принятия принципа равенства дискриминация в отношении какого-либо лица или группы лиц становится невозможной. Недискриминация основывается на двух составляющих одно целое принципах: равенство и уважение достоинства. Она также предполагает целостность личности человека, в то время как дискриминация определяет человека только по одному из конкретных признаков, будь то пол, раса, цвет кожи, религия и т. д. Дискриминация может превратить человека в безропотного и послушного исполнителя, поскольку при дискриминации человек уже не воспринимается с учетом уникального разнообразия и в то же время целостности его или ее личности.

Можно сказать, что дискриминация представляет собой лишение всех людей их фундаментальных и универсально признанных прав в интересах узкой группы или групп лиц. Дискриминация имеет различные формы. Перечень причин дискриминации, содержащийся во всех соответствующих международных договорах: “...без какого бы то ни было различия, как то в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного, сословного или иного положения”, — не является исчерпывающим. Постоянно появляются новые поводы для дискриминации, что вызвано происходящими в мире изменениями (например, тенденциями в области сексуальной ориентации, распространением вируса ВИЧ/СПИДа), признанием новых свобод, возникновением новых проблем, технологическими и другими тенденциями, которые приводят к изменению образа жизни и существовавших традиций. Принцип противодей-

ствия дискриминации по таким причинам означает, что социальные работники должны в своей деятельности постоянно контролировать себя на предмет своих убеждений и принципов.

#### **4. Справедливость**

Необходимо учитывать различные аспекты справедливости: правовые, судебные, социальные, экономические и другие аспекты, которые являются основой общества, построенного на принципе уважения достоинства его членов и обеспечения безопасности и неприкосновенности личности. В международных договорах Организации Объединенных Наций содержатся важные принципы и обязательства с целью недопущения произвольного лишения свободы и вмешательства в личную жизнь и обеспечения защиты в соответствии с законом. В случаях нарушения закона лица имеют право на быстрое и справедливое судебное разбирательство их дел беспристрастным судебным органом. В случае их признания виновными они имеют право на гуманное обращение, цель которого состоит в исправлении и социальном перевоспитании. Во всех этих документах подчеркивается важность независимости органов судебной власти.

Однако поиски справедливости имеют более широкие последствия, некоторые из которых весьма трудно кодифицировать. Социальная справедливость означает удовлетворение насущных потребностей человека и справедливое распределение материальных ресурсов. Деятельность в этой области направлена на обеспечение общего доступа к таким важным услугам, как здравоохранение и образование, создание равных возможностей на начальном этапе, защиту лиц или групп лиц, находящихся в неблагоприятном положении, и обеспечение сбалансированности в таких областях, как вознаграждение, потребление и извлечение прибыли.

Социальные реформаторы, в том числе и социальные работники, которые стремятся обеспечить справедливость, считают, что справедливость и социальная справедливость являются основным средством защиты от угнетения во всех

формах его проявления и основой для более справедливого развития человечества.

### **5. Солидарность**

Солидарность является еще одной важной ценностью, которая означает не только понимание боли и страданий людей и умение поставить себя на их место, но и участие в борьбе этих людей за их дело. Можно быть солидарным с отдельными лицами, а также с семьями, группами, общинами, населением и даже целыми расовыми или этническими группами. Работники социальной сферы должны солидаризироваться с жертвами насилия, пыток, изгнания или ущемления свобод в любой точке мира.

Солидарность имеет большое значение при стихийных бедствиях, а также во многих трагических ситуациях, обусловленных нуждой, несправедливым распределением ресурсов, пренебрежением и социальной несправедливостью. Нищета, голод, недоедание, бездомность и отсутствие средств существования являются, возможно, одними из самых серьезных нарушений прав человека, которые еще не получили достаточного признания. Проявление солидарности чрезвычайно необходимо в этих якобы не столь драматичных условиях, в которых люди испытывают огромные, хотя и неприметные на первый взгляд страдания. В заключение следует отметить, что оказание социальными работниками и многими другими людьми активной помощи уязвимым слоям населения и жертвам нарушений прав человека может изменить их положение благодаря повышению активности этих слоев и их выводу из изоляции.

### **6. Социальная ответственность**

Социальная ответственность — это деятельность, осуществляемая в интересах уязвимых слоев населения и жертв нарушения прав человека: оказание им поддержки, защита их интересов, предоставление им помощи. Таким образом, можно сказать, что социальная ответственность — это практическая сторона солидарности. Согласно большинству религиозных учений и философских концепций, добрые намере-

ния и добрые слова должны сопровождаться добрыми делами. Большинство религий внушают своим последователям, что тот, кто находится в “привилегированном положении”, имеет определенные обязательства перед теми, кто находится в неблагоприятном положении. Понятие “привилегированное” не означает богатство, а является относительным и подразумевает более благоприятное положение одного человека по сравнению с другими. Выражение “социальная ответственность” также несет дополнительную смысловую нагрузку и означает “попечительство”, в соответствии с которым все, чем мы владеем, дано нам для его использования с целью улучшения положения других. Концепция “попечительства” предполагает, что человек не только должен делиться своим богатством, но и использовать свои таланты и способности во имя прогресса человечества.

#### **7. Эволюция, обеспечение мира и отказ от насилия**

Вышеизложенные ценности и принципы являются не только основой концепции прав человека, но и факторами, определяющими качество отношений между людьми. Еще одной важной ценностью, безусловно, является мир, причем не только в форме отсутствия организованного конфликта. Необходимо принимать все меры для сохранения и обеспечения мира, при этом основная цель состоит в достижении гармонии с самим собой, другими и окружающей средой.

Конфликты в отношениях между людьми неизбежны, однако способы их урегулирования могут быть мирными или насильственными, конструктивными или разрушительными. Революционный подход “разрушить все до основания и построить заново” привлекал людей на протяжении многих веков, при этом его реализация на практике неизбежно приводила к неслыханным страданиям людей. Эволюционный подход является более медленным и зачастую сразу не дает результатов, но в конечном счете он позволяет найти более надежное и соответственно более эффективное решение. Именно этот подход часто используется социальными работниками для урегулирования конфликтов между отдельными

людьми и группами. Этот подход не исключает конфронтации и противостояния при поиске свободы, справедливости и социальной справедливости, но он исключает насилие.

Весь ход истории показывает, что насилие и кровопролитие дают лишь временное решение проблем и создают почву для новых революций с целью свержения вступивших на престол новых властителей — вчерашних угнетенных. Ненависть порождает ненависть, месть порождает месть. Непрерывное же противодействие или ненасильственные методы давления могут, напротив, дать более прочные результаты.

И хотя сегодня мир еще не готов отказаться от использования оружия, и, без сомнения, существуют веские основания для революций, следует признать, что посредничество и примирение являются эффективными средствами для преодоления на первый взгляд непримиримых различий, при условии, что они будут применяться последовательно, на основе уважения, понимания и знания.

Мирное развитие по-прежнему остается целью для людей, которые стремятся к свободе, справедливости, социальной справедливости и созданию мира, в котором бы конфликты могли разрешаться ненасильственными способами.

### **8. Отношения между человеком и природой**

Деградация окружающей среды является слишком очевидной, чтобы ее можно было игнорировать. Существующий в мире экономический порядок, несовершенные модели развития, различия в запасах ресурсов, радиоактивное, промышленное и другие виды загрязнения, а также тенденции в области потребления в промышленно развитых и развивающихся странах являются причинами плачевного состояния, в котором находится наша Земля. Алчность, отсутствие информации и необходимость выживания, потребительское отношение и крайняя нищета создают угрозу для природы и уязвимых слоев населения.



Комплексные программы с целью предотвращения деградации окружающей среды и, возможно, ее восстановления должны быть дополнены комплексными, формальными и неформальными, программами экологического воспитания, а также кампаниями с целью охраны окружающей среды.

Таким образом, провозглашенные во Всеобщей Декларации права человека охватывают все стороны человеческой жизни и являются основными человеческими ценностями.

В соответствии с международными актами, права человека являются универсальными и ими могут пользоваться все люди без какой-либо дискриминации. Уважение индивидуальных прав должно поощряться на постоянной основе, независимо от существующих условий или политической системы. Права какого-либо лица или группы лиц могут быть ограничены только в том случае, когда их осуществление ограничивает такие же или сопоставимые права других лиц.

В международном праве получили четкое определение принципы уважения прав человека, их международные нормы и стандарты. Так, общие принципы права — это принципы международного права, которые выражают общепризнанные нормы поведения субъектов международного права. В Статуте Международного Суда ООН (ст. 38) используется понятие “общие принципы права, признанные цивилизованными нациями”.

Следует обратить внимание на тип и характер документов, в которых сформулированы принципы прав человека, принимаемых ООН, ЮНЕСКО, МОТ, международными конгрессами, конференциями и другими форумами. Дело в том, что принимаемые документы имеют различный правовой статус. Декларации, принципы, руководящие положения, стандартные правила и рекомендации не имеют обязательной юридической силы. Вместе с тем эти документы обладают неоспоримым морально-политическим воздействием и служат практическим руководством для государств при осуществлении ими своей политики. Ценность этих документов заключа-

ется в их признании и принятии значительным числом государств, и, даже не имея обязательной силы, они могут рассматриваться как документы, декларирующие общепринятые принципы в рамках международного сообщества.

Международные акты, к числу которых относятся конвенции, пакты, протоколы, обладают обязательной силой для тех государств, которые ратифицировали их или присоединились к ним. Договоры, принятые в рамках Организации Объединенных Наций, открыты для подписания и ратификации всеми государствами, в то время как условием для принятия договоров, утвержденных в рамках региональных организаций, является членство в соответствующей организации, например Совете Европы<sup>1</sup>.

Рассмотрим содержание Всеобщей Декларации прав человека и двух международных пактов, составляющих единое целое — Билль о правах человека, — и являющихся базовыми в понимании прав человека. Сформулированные в преамбуле и 30-ти статьях Всеобщей Декларации прав человека права можно систематизировать по трем группам или, как сейчас принято, трем поколениям прав человека. Первое поколение включает “права, сформулированные в отрицательной форме”, представляет собой гражданские и политические права, провозглашенные в ст. 2–21 Всеобщей Декларации прав человека. Эти права призваны обеспечить человеку защиту от любого ограничения его свободы. Второе поколение — “права, сформулированные в положительной форме” (экономические, социальные и культурные), которые закреплены в ст. 22–27 Декларации и направлены на обеспечение социальной справедливости, свободы от нужды и участие в социальной, экономической и культурной жизни. Третье поколение — “коллективные” права, вскользь упоминаемые в ст. 28 Декларации, которая гласит, о том, что “каждый человек имеет право на социальный и международный поря-

---

<sup>1</sup> См.: Устав ООН. Статус Международного Суда. — Нью-Йорк, 1948. С. 3.

док, при котором права и свободы, изложенные в настоящей Декларации, могут быть полностью осуществлены”.

Билль о правах человека включает, помимо Всеобщей Декларации, Международный пакт о гражданских и политических правах и Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, которые были приняты в 1966 г. и вступили в силу в 1976 г. Их принятие было продиктовано необходимостью дополнить нормы Декларации, которые имеют нравственное и политическое значение, нормами и стандартами, имеющими юридическую силу, с помощью которой в судебном порядке может обеспечиваться защита прав человека в случаях их нарушения.

В 53-х статьях Международного пакта о гражданских и политических правах и двух факультативных протоколах к нему сформулирована не только целая гамма прав человека, но и механизм их реализации на международном уровне и в масштабах отдельных стран. В этом пакте закреплены следующие права человека: право на жизнь, свободу и личную неприкосновенность (ст. 6), право не подвергаться пыткам и бесчеловечному обращению, не подвергаться произвольному аресту и задержанию (ст. 7, 9), право на свободное передвижение и выбор места жительства (ст. 12), права на свободу слова, религии, собрания, ассоциаций, включая членство в профсоюзах (ст. 18, 19, 21, 22), право голосовать на основе системы всеобщего избирательного права (ст. 25), права меньшинств на защиту (ст. 27) и другие права<sup>1</sup>.

О важности Международных пактов говорит тот факт, что по состоянию на 1 сентября 1997 г. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах ратифицировали или присоединились к нему 136 государств. Международный пакт о гражданских и политических правах ратифицировали или присоединились к нему 138 государств, а

---

<sup>1</sup> См.: Международное гуманитарное право в документах. — М., 1999. С. 25–28.

первый факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах ратифицировали или присоединились к нему 92 государства.

Развитием международных документов стало принятие пяти договоров, обеспечивающих защиту конкретных прав: Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (1965 г.), Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (1979 г.), Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (1984 г.), Конвенция о правах ребенка (1989 г.), Международная конвенция о защите прав всех трудящихся — мигрантов и членов их семей (1990 г.).

После принятия Международного пакта о гражданских и политических правах и Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах (1966 г.) еще до вступления их в силу в 1976 г., пяти конвенций ООН по защите конкретных прав ее специализированные организации развернули значительную работу по информированию государственных деятелей, широкой общественности о важности норм и стандартов прав человека, изложенных в этих нормах.

Важная роль также отводится Декларации социального прогресса и развития, принятой в 1969 г. Генеральной Ассамблеей ООН. В ней получили дальнейшее развитие и углубление многие нормы прав человека, изложенные в пактах. В этой Декларации сказано, что целью социального прогресса и развития является постоянное повышение материального и духовного уровня жизни всех членов общества при уважении и осуществлении прав человека и основных свобод. В ней были изложены основные направления социальной политики на национальном, региональном и международном уровнях; планирование социального прогресса и развития как составной части общего пропорционального развития; учреждение, где это необходимо, национальных систем по разработке и проведению в жизнь социальной политики и программ; со-

действие со стороны заинтересованных государств плано-  
вому региональному развитию.

В последующие годы после принятия международных пактов, Декларации социального прогресса и развития были проведены многочисленные интернациональные акции, цель которых — решение конкретных задач социальной политики. Среди них: Международные конференции по проблемам народонаселения и развития (1974, 1994 гг.); Международного года женщины и Десятилетия женщины ООН: Равенство, Развитие, Мир (1976–1985 гг.) и соответствующих конференций (1975, 1980 и 1985 гг.); Всемирной конференции по вопросам занятости (1976 г.); Международного десятилетия инвалидов Организации Объединенных Наций (1983–1992 гг.); Всемирной ассамблеи по проблемам старения (1982 г.); Международного года молодежи (1985 г.); Международной конференции по борьбе со злоупотреблением наркотическими средствами и их незаконным оборотом (1987 г.); Международного года обеспечения жильем бездомного населения (1987 г.) и ряд других встреч и совещаний.

Рубежным этапом в защите прав человека в контексте соблюдения международных норм и стандартов стала ратификация беспрецедентно большим количеством стран международных пактов и вступление их в силу в 1976 г. В последующее десятилетие ООН приняла важные документы, в которых был сделан акцент на социальное развитие. Так, в декабре 1986 г. Генеральная Ассамблея ООН приняла Декларацию о праве на развитие и резолюцию “Неделимость и взаимозависимость экономических, социальных, культурных, гражданских и политических прав”.

Большое значение для понимания роли социальной политики в защите прав человека стало проведение в сентябре 1987 г. (Вена) Межрегионального консультативного совещания по политике и программам социального обеспечения в целях развития с участием представителей 90 стран. На совещании состоялся обмен профессиональным опытом на глобальном уровне в области социальной политики, социального развития и социального обеспечения.

В результате всесторонней и конструктивной дискуссии на основе консенсуса были приняты “Руководящие принципы” политики и программ социального обеспечения в целях развития на ближайшее будущее, которые позднее были одобрены Генеральной Ассамблеей ООН в ее специальной резолюции.

Участники этого совещания акцентировали внимание на повышении роли социальной политики в решении жизненных проблем мирового сообщества. При этом подчеркивалась мысль о том, что социальная политика должна быть достаточно гибкой, чтобы ее применять для решения возникающих новых проблем, чтобы она могла стать средством, содействующим развитию, а не барьером на его пути.

Большое значение имеет и Всемирная встреча на высшем уровне в интересах социального развития в марте 1995 г. (Копенгаген). Эта Встреча готовилась три года; делегации многих стран возглавляли президенты, вице-президенты, премьер-министры и другие государственные деятели высокого ранга.

Участники Встречи не могли обойти молчанием сложную и противоречивую ситуацию, характерную для современного мира. С одной — несомненные достижения науки и техники, с другой стороны, — их плодами пользуется только 1 из почти 6 млрд населения мира; 1,3 млрд человека живут за чертой бедности; 1,5 млрд человек не имеют возможности пользоваться самой элементарной медицинской помощью; свыше 900 млн человек неграмотны и 100 млн детей не посещают школу.

Внешняя задолженность развивающихся стран, включая страны Восточной Европы, составляет 1,3 трлн долл., на обслуживание которых ежегодно тратятся десятки и сотни миллиардов долларов<sup>1</sup>.

В таких условиях, когда усиливается маргинализация целых стран и народов, растет разрыв между богатыми и

---

<sup>1</sup> См.: Всемирная встреча на высшем уровне в интересах социального развития. 6–12 марта, 1995. — Копенгаген, 1995. С. 144.

бедными, на первый план выдвинулись вопросы бедности, социальной разобщенности и продуктивной занятости.

В принятой на этой Встрече Копенгагенской декларации о социальном развитии Программе действий были сформулированы приоритетные цели социального развития: обеспечение социальной защиты индивида, содействие социальной интеграции и поддержание социального мира. Всемирная встреча на высшем уровне подчеркнула связь между борьбой с бедностью, изысканием возможностей социальной интеграции и созданием продуктивной занятости. Занятость сегодня представляет собой необходимый фактор интеграции. И наоборот, безработица — это форма изоляции, которая влечет за собой целый ряд социальных проблем.

Соблюдением прав человека, развитием социальной политики занимаются многие международные организации. Так, система ООН включает целый ряд специализированных международных организаций (МОТ, ЮНЕСКО, ВОЗ), призванных заниматься конкретными социальными проблемами.

Так, МОТ функционирует с 1919 г., и за это время его нормотворческая деятельность в сфере социально-трудовых отношений составляет свыше 170 конвенций, которые сыграли важную роль в налаживании социального партнерства между работниками, работодателями и государством. Не случайно при вручении МОТ Нобелевской премии было отмечено, что МОТ “оказывала влияние на законодательство всех стран”.

Права человека в области образования, науки, культуры и информации формирует на глобальном уровне ЮНЕСКО. За более чем 50-летний период деятельности эта организация при самом активном участии ведущих ученых и специалистов разработала и приняла ряд принципиально важных деклараций, рекомендаций, программ, которые сыграли большую роль в ликвидации неграмотности, в доступе широких масс к культуре, пользованию достижениями науки и прогресса.

Наряду с конвенциями и декларациями всемирного масштаба имеются континентальные и региональные договоры по правам человека. Следует назвать Хартию Организации африканского единства (1963 г.), Африканскую Хартию прав человека и народов (1981 г.), Африканскую комиссию по правам человека и народов, Устав Организации американских государств — Американскую декларацию прав и обязанностей человека (1948 г.), Американскую конвенцию о правах человека (1969 г.), Межамериканскую комиссию по правам человека, Межамериканский суд по правам человека, Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод (1950 г.), Европейскую социальную хартию (1961 г.), Организацию по безопасности и сотрудничеству в Европе (1975 г.), Европейский суд защиты прав человека, Конвенцию Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека (1995 г.), Хартию социальных прав и гарантий граждан независимых государств (1994 г.).

В ООН функционируют два вида контрольных механизмов: институциональные и конвенциональные (договорные). Институциональными структурами, т. е. постоянными институтами ООН, являются Генеральная Ассамблея, Экономический и Социальный Совет, Комиссия по правам человека, Комиссия по положению женщин, Центр по правам человека, а с 1993 г. — Управление Верховного комиссара по правам человека, призванное играть центральную роль в процедуре контроля за выполнением всех конвенций в области прав человека.

Соблюдение прав человека в социальной сфере, в соответствии с принятыми международными актами, наряду с вышеперечисленными институциональными органами ООН обеспечивают такие механизмы, как конвенциональные структуры, которые учреждаются для контроля за выполнением каждого международного договора, вступившего в силу. Такими договорными органами ООН являются Комитет по правам человека, Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, Комитет по ликвидации расовой дискримина-



нации, Комитет по правам ребенка, которые призваны осуществлять контроль за соблюдением положений соответствующих международных договоров.

В системе ООН за последнее десятилетие сформировался механизм и технология контроля за соблюдением положений международных договоров по правам человека, в соответствии с резолюцией Генеральной ассамблеи ООН (1982 г.), касающейся эффективного осуществления документов по правам человека. С 1984 г. проводятся совещания председателей органов, которым поручено рассмотрение докладов государств — участников международных договоров, которые эти государства обязаны регулярно представлять, о выполнении взятых на себя обязательств по соблюдению прав человека.

Восьмое Совещание председателей договорных органов состоялось в сентябре 1997 г. (Женева). В его работе приняли участие представители многих стран — участников международных договоров, руководители и сотрудники органов и специализированных организаций ООН: Детского фонда ООН (ЮНИСЕФ), Объединенной программы ООН по ВИЧ/СПИДУ (ЮНИДС), Фонда ООН в области народонаселения (ЮНФА), УВКБ, МОТ, ВОЗ.

Участники этого совещания рассмотрели Доклад Генерального Секретаря ООН о совершенствовании функционирования договорных органов по правам человека, заслушали выступления Верховного комиссара ООН по правам человека Мэри Робинсон, председателя Комиссии по правам человека и других официальных лиц, органов и организаций системы ООН.

В 2009 г. произошло важное событие в жизни мирового сообщества. Россия ратифицировала Европейскую социальную хартию<sup>1</sup>.

В Хартии отмечается:

Стороны признают в качестве цели своей политики, которую они будут осуществлять всеми надлежащими средства-

---

<sup>1</sup> См.: Европейская социальная хартия. — Страсбург, 2009.

ми как национального, так и международного характера, создание условий, обеспечивающих эффективное осуществление следующих прав и принципов:

1. Каждый должен иметь возможность зарабатывать себе на жизнь свободно выбираемым трудом.

2. Все работники имеют право на справедливые условия труда.

3. Все работники имеют право на охрану и гигиену труда.

4. Все работники имеют право на справедливое вознаграждение за труд, обеспечивающее им и их семьям достойный уровень жизни.

5. Все работники и работодатели имеют право на свободное объединение в национальные или международные организации для защиты своих экономических и социальных интересов.

6. Все работники и работодатели имеют право на коллективные переговоры.

7. Дети и молодежь имеют право на особую защиту от физических и моральных рисков, которым они подвергаются.

8. Работающие женщины в период материнства имеют право на особую защиту.

9. Каждый имеет право на профессиональную ориентацию с целью оказания ему помощи в выборе профессии в соответствии с его личными способностями и интересами.

10. Каждый имеет право на профессиональную подготовку.

11. Каждый имеет право на использование любых средств, позволяющих поддерживать свое здоровье в наилучшем возможном состоянии.

12. Все работники и их иждивенцы имеют право на социальное обеспечение.

13. Каждый, не обладающий достаточными средствами, имеет право на социальную и медицинскую помощь.

14. Каждый имеет право на социальное обслуживание.

15. Инвалиды имеют право на независимость, социальную интеграцию и участие в жизни общества.

16. Семья как основная ячейка общества имеет право на надлежащую социальную, правовую и экономическую защиту для обеспечения ее всестороннего развития.

17. Дети и молодежь имеют право на надлежащую социальную, правовую и экономическую защиту.

18. Граждане любой из Сторон имеют право заниматься на территории любой другой Стороны всякой приносящей доход деятельностью на равных основаниях с гражданами этой Стороны, за исключением ограничений, вызванных вескими экономическими или социальными причинами.

19. Работники-мигранты, являющиеся гражданами одной из Сторон, а также их семьи имеют право на защиту и помощь на территории любой другой Стороны.

20. Все работники имеют право на равные возможности и равное обращение в сфере занятости и профессиональной деятельности без дискриминации по признаку пола.

21. Работники имеют право на получение информации и консультаций на предприятии.

22. Работники имеют право на участие в определении и в улучшении условий труда и производственной среды на предприятии.

23. Каждое лицо пожилого возраста имеет право на социальную защиту.

24. Все работники имеют право на защиту в связи с увольнением.

25. Все работники имеют право на защиту своих претензий в случае неплатежеспособности работодателя.

26. Все работники имеют право на защиту своего достоинства в период работы.

27. Все лица с семейными обязанностями, работающие или желающие поступить на работу, имеют на это право, не подвергаясь дискриминации и по возможности без создания коллизии между своей работой и семейными обязанностями.

28. Представители работников на предприятиях имеют право на защиту от наносящих им ущерб действий и на предос-

тавление им надлежащих возможностей для осуществления их функций.

29. Все работники имеют право на получение информации и консультаций в случае массовых увольнений.

30. Каждый имеет право на защиту от бедности и социального отторжения.

31. Каждый имеет право на жилье.

Анализ реализации интернациональных договоров по правам человека показывает, что на международном уровне сделано немало для обеспечения основных норм и стандартов прав человека. Этому способствовал тот факт, что, благодаря принятым международным договорам по правам человека, в международном праве восторжествовал принцип уважения прав человека, что, в свою очередь, внесло изменение в саму концепцию международного права. Если раньше субъектами международного права были только отношения между государствами, то сейчас отношение государства к своему населению, уважение его прав и свобод становится объектом внимания мирового сообщества, его обязанностью соблюдать международно-признанные нормы и стандарты прав человека.

При всей важности соблюдения прав человека на международном уровне следует иметь в виду, что решающее значение имеет внутригосударственное законодательство, его нормы, обычаи, практика. Российская Федерация ратифицировала большинство международных конвенций; Конституция 1993 г. признает примат международного права в международных делах. Российская Федерация после вступления в Совет Европы, например, ратифицировала три основополагающих документа — Европейскую конвенцию о правах и основных свободах, Конвенцию против пыток и Хартию о местном самоуправлении, что позволило Российской Федерации стать полноправным членом Совета Европы. Однако предстоит большая работа для того, чтобы высокие международные стандарты сделать нормами повседневной жизни.

## **Глава IV. МОДЕЛИ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ ЗА РУБЕЖОМ**

Каждая страна с учетом своей специфики формирует собственную модель социальной политики. В то же время Комиссия Европейского Сообщества, чьей задачей является разработка унифицированной модификации социальной политики для “Общеввропейского дома”, выделяет две основные модели:

1. Первая модель, часто называемая “бисмарковской” (по имени ее родоначальника, канцлера Отто Бисмарка), устанавливает жесткую связь между уровнем социальной защиты и успешностью (длительностью) профессиональной деятельности. Социальные права обуславливаются теми отчислениями, которые выплачиваются на протяжении всей активной жизни, т. е. социальные выплаты принимают форму отложенных доходов (страховых взносов). Страховые кассы, управляемые на паритетных или разделенных началах работодателями и работополучателями (предпринимателями и наемными работниками), собирают в установленном, как правило, через коллективные договоры, размере отчисления из заработной платы, из которых формируются различные профессиональные страховые фонды и осуществляются социальные выплаты.

Ответственность за финансовое равновесие и сохранность средств несут правления касс (фондов). Они не должны субсидироваться из бюджета любого уровня, так как налоговое перераспределение, реализуемое через универсальный бюджетный подход, противоречит логике трудового (страхового) участия. Здесь социальная защита должна быть принципиально независима от “финансовых инъекций” со стороны госбюджета.

Конечно, для семей со слабыми возможностями активного трудового участия существует национальная солидарность, реализуемая через муниципальные службы для малообеспеченного населения, или благотворительность. Но это вспомогательные механизмы, а не основополагающие принципы.

2. Вторая модель, которую комиссия ЕС называет “беве-риджской” (Beveridge), исходит из того, что любой человек, независимо от его принадлежности к активному населению, имеет право на минимальную защищенность по отношению к заболеваниям, старости или иной причине сокращения своих материальных ресурсов. В тех странах, которые выбрали эту модель, действуют системы страхования по болезни, прикрепление к которым является автоматическим, а пенсионные системы обеспечивают минимальные доходы всем престарелым независимо от их прошлых усилий по отчислениям от заработной платы (так называемые “социальные” пенсии в отличие от “профессиональных”). Такие системы социальной защиты финансируются через налоги из государственного бюджета. В данном случае преобладает принцип национальной солидарности, строящийся на концепции распределительной справедливости. Приверженцами этой системы являются Англия и страны скандинавского социализма, в первую очередь Швеция, достигшие весьма различных результатов в решении, например, проблем бедности.

В литературе используются различные обозначения моделей социальной политики.

Проанализируем их с учетом способности “бороться” с бедностью, использования налогового перераспределения и решения проблем занятости (табл. 2, 3)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Таблица 2 взята из книги И. А. Григорьевой “Социальная политика и социальное реформирование в России в 90-х годах”. — СПб., 1998. С. 34.

## Характеристики различных моделей социальной политики

Модель	Католическая	Консервативная	Либеральная	Социал-демократическая
Центральная единица	Семья	Местный рынок	Центральное правительство	Местные органы управления
Уровень затрат на социальное обеспечение	Низкий	Высокий	Высокий, налогоплательщики требуют понижения	Высокий
Занятость	Низкая, многие женщины не работают	Высокая, широко представлена неполная "распределенная" занятость	Высокая	Высокая, стимулируется государством
Частный сектор, обеспечивающий предоставление социальных услуг	–	+	+	+
Главный источник финансирования	Рынок и инфраструктура. Самопомощь. Семейная помощь	Рынок (страховые выплаты)	Государство для бедных и неработающих (налоги), страховые выплаты для налогоплательщиков	Государство и коммуны (муниципалитеты). Налоговое перераспределение
Упор на обязательное страхование	+	++	+	+
Упор на добровольное страхование или волонтерскую помощь	+	+	+	–

**Модели социальной политики, занятость  
и социальное перераспределение**

<b>Модель социальной политики</b>	<b>Занятость</b>	<b>Уровень бедности</b>	<b>Перераспределение</b>
Социал-демократическая	Высокая	Низкий	Высокое
Консервативная	Низкая	Умеренный	Умеренное
Либеральная	Высокая	Умеренный	Высокое
Католическая	Низкая	Высокий	Низкое

Из таблиц видно, что в социалистической или социал-демократической модели акцентируется как социальное перераспределение доходов через фискальную политику, так и занятость. Последняя характеризуется тем, что большая часть населения представлена на рынке труда, а также высокой степенью занятости, в том числе “искусственной” — инициированной государством. В консервативной модели также высок акцент на занятости, но не на социальном перераспределении. В данном случае мы видим феномен работающего бедняка: множество людей работает, но заработная плата, которую им выплачивают, не позволяет избежать бедности, или же они заняты непостоянно — сезонные работы, неполный рабочий день и т. д.

По-другому обстоят дела при либеральной модели. Здесь уровень распределения занятости среди большей части населения низкий, но мы обнаруживаем относительно высокий уровень социального перераспределения. Государства с социал-демократической (социалистической) и либеральной моделями имеют умеренную степень бедности, тогда как государства консервативной или католической моделей — более высокую. Это означает, что социальное перераспределение важнее, чем распределение занятости в борьбе с бедностью, или, по крайней мере, что консервативный подход к борьбе с бедностью является неадекватным.



Однако это лишь одна сторона медали. Системы социальной защиты практически всех стран Западной Европы в 90-е годы столкнулись с финансовыми трудностями, вызванными, главным образом, старением населения и быстрым ростом расходов на страховые гарантии по старости и болезни. Эта тенденция будет углубляться, так как демографическая ситуация последних лет свидетельствует о постоянном росте этих затрат наряду со стабилизацией затрат на семейные пособия в связи с почти неизменным числом их получателей.

### **Рассмотрим основные принципы каждой из моделей.**

#### ***Социал-демократическая модель***

Под этим заголовком рассматриваются основные принципы так называемой скандинавской или нордической модели. Главным принципом распределения социального обеспечения является универсализм. Имеется в виду, что социальное обеспечение — это право всех граждан, обеспеченное главным образом государственным сектором (бюджетом).

“Финансовая подкладка” этой модели держится на стабильном и высоком уровне производительности, сильных профсоюзах как работодателей, так и работников и договорных отношениях между ними, которые контролируются государством. Подразумевается, что государственный сектор финансирует социальную политику через систему налогообложения. Государственный сектор несет ответственность не только за расширение и финансирование социального обеспечения, но и за действительное функционирование различных социальных служб. Это возможно при наличии сильного, но децентрализованного управления. Исторически сложилось, что коммуны в Скандинавии (Норвегии и Швеции) с XVIII в. отвечали за положение бедных, престарелых, детей (особенно, осиротевших).

Государственные налоги, как правило, имеют косвенный характер и связаны с розничной продажей товаров и услуг населению. Прямым налогом облагаются доходы. При этом

прогрессия настолько велика, что шведские предприниматели, чтобы избежать налогового гнета, частенько стремятся зарегистрировать предприятие в Европе. Однако государство держит под контролем и этот процесс. Часть налогов остается в коммуне, часть перечисляется государству на содержание университетов, полиции, армии.

Хотя первой ввела обязательное страхование Германия при канцлере Бисмарке, Швеция отстала от нее ненадолго. Уже перед Первой мировой войной действовали две системы обязательного страхования: для пожилых и инвалидов (пенсионное страхование по старости и инвалидности) и от безработицы. Это позволило разорвать “обязательную” связь старости и бедности, привело к возникновению понятия “обеспеченная старость”.

В 1930-е годы в Швеции и Норвегии (Финляндия в силу исторических причин запаздывала, однако после Второй мировой войны можно уже говорить о Скандинавии в целом) был сформулирован новый подход к социальным целям общества. Необходимо было сократить разницу в условиях жизни, так как оказалось, что социальная защита повышает спрос на товары и услуги на внутреннем рынке у “слабых” слоев населения и тем самым способствует экономическому росту.

В этот период оформилось разделение пенсии на “народную” (социальную), выплачиваемую каждому жителю страны по достижении 65 лет из бюджета, и трудовую, зависящую от стажа, характера деятельности и пропорциональную объему страховых выплат. Если “народная” пенсия не превышает установленный государством и одинаковый для всех минимум, то трудовая зависит от самого работника. Таким образом, получается, что минимум гарантирован, но заинтересованность в собственных усилиях сохраняется.

Тогда же впервые были введены дотации на каждого ребенка для каждого родителя. Ребенок стал объектом социальной защиты, причем без всяких оговаривающих условий в виде многодетности, неполноты семьи и т. п.

В результате сложилась некая “картина социального мира”, где четко обозначились группы, связанные с конкретными проблемами, а не с бедностью, которая “исчезла”. Это, например, следующие “слабые группы”:

- дети до 6 лет;
- неправильно воспитанные дети (имеющие плохих родителей) и трудные подростки;
- старики;
- инвалиды (люди с дизабилизациями);
- безработные;
- “зависимые” (алкоголики, наркоманы и т. п.).

Итак, активная перераспределительная политика решила проблемы бедности, но не смогла решить проблемы “слабых групп”. Подход к их решению базируется на следующих принципах:

1. Все люди имеют одинаковую ценность, независимо от возраста и производительности. Общество не может “выбросить” слабые элементы и должно предоставить возможности слабым “респектировать” свои потребности.

2. Социальные услуги и сервис предоставляются на добровольных началах. Только если клиенты не могут нести за себя ответственность, они могут быть принудительными.

3. Социальная защита должна быть непрерывной, охватывать все сферы жизни человека и давать возможность жить нормальной жизнью.

4. Социальная защита должна быть гибкой, доступной и способной выравнивать социальные условия для всех групп населения. Нормализационный подход помогает преодолеть разрыв как в физических, так и в социальных возможностях “слабых” групп и всего общества. В частности, все должны иметь возможность получить образование, квалификацию и оплачиваемую работу, т. е. стать нормальными, самообеспечивающимися членами общества.

Для реализации этих принципов в социальных службах занято множество государственных служащих, большинство которых составляют женщины. Как следствие принципа со-

циальных прав гражданина, уровень затрат на социальное обеспечение является достаточно высоким, что позволяет избежать стигматизации социального обеспечения и поддерживать большое число сторонников социал-демократической модели.

Модель предполагает достаточно успешное использование корпоратизма, результатом чего является контролируемая классовая борьба, где представители различных групп интересов сотрудничают с государством, например, в трехсторонних переговорах. Эта модель имеет обязательным предварительным условием высоко и хорошо организованное общество и является итогом политической приверженности принципам институционального общества welfare в терминологии концепции Титмуса.

### ***Консервативная модель***

Эта модель имеет несколько названий. Некоторые называют ее “континентальной” европейской в соответствии с ее геополитической доминантой, другие предпочитают определение “институциональной”. Центральный принцип, тем не менее, у всех один — упор на рынок и принцип страхования под государственным наблюдением. Из-за приверженности к системе социального страхования, организуемой и финансируемой “социальными партнерами”, как называют в ЕС нанимателей и нанимаемых, консервативная модель базируется на принципе достижений, где труд определяет последующее социальное обеспечение. Для хорошо организованных рабочих в процветающих отраслях результат может быть очень высок. Проблемы возникают при рассмотрении тех слоев населения, которые не заняты постоянно или вообще не заняты, и поэтому они не имеют страховок, а степень налогового перераспределения невелика. Они вынуждены рассчитывать на местные благотворительные органы и общественную помощь, обычно не очень большую. Соответственно консервативная модель социальной политики ведет к появлению двойного общества, описанного одним немецким социологом как Первая и Вторая Реальности.

Страной, где максимально полно реализованы принципы консервативной модели, является Германия, которая вообще первой в Европе и в мире ввела систему страхования. Заслуга в формировании страхового законодательства принадлежит канцлеру Бисмарку. Он добился последовательного принятия трех законов, сформировавших систему социального страхования:

- Закон о страховании по болезни лиц промыслового труда — в 1884 г;
- Закон о страховании от несчастных случаев на производстве — в 1885 г;
- Закон об инвалидности и страховании по старости — в 1891 г.

Уже этим законам были присущи черты, характерные для системы страхования и сегодня:

— увязывание размеров страховых взносов с заработком, а, к примеру, не с тем или иным риском;

— распределение расходов на взносы между рабочими и нанимателями;

— публично-правовая форма организации страхования. Возраст пенсионирования по старости был равен 70 годам при наличии 30-летнего трудового стажа; пенсии по инвалидности назначались в случае утраты 2/3 трудоспособности. Финансирование осуществлялось за счет страховых взносов, выплачиваемых застрахованными и работодателями в равных долях, и дотации государства, за введение которой Бисмарка называли социалистом. Эти законы зафиксировали приоритет реабилитации по отношению к пенсии, поэтому держатели фондов пенсионного страхования использовали накопленные средства для строительства туберкулезных учреждений, квартир для рабочих и т. д. Оценивая законы, можно сказать, что они привели к историческому компромиссу между индивидуальной автономией и коллективом, самопомощью и помощью государства, либерализмом и социализмом.

В 1910-е годы развитие страхования привело к снижению пенсионного возраста до 65 лет (норма, действующая и

сегодня), однако из-за экономической нестабильности размеры пенсий были очень малы. Определенное соотношение между пенсиями и ростом доходов работающих удалось установить в 1950-е годы, что повысило благосостояние пенсионеров. Система страхования постоянно реформировалась, а пенсионная реформа 1992 г. установила единые нормы для всех территорий объединенной Германии.

Пенсии по старости назначаются обычно в 65 лет при наличии 35 лет страхового стажа. Досрочная пенсия по старости (с 60 лет) существует для шахтеров с многолетним стажем работы под землей. Можно получать неполную пенсию с 63-летнего возраста. Условие 35-летнего стажа облегчено женщинам, для которых учитываемым периодом времени теперь является период воспитания детей до 10-летнего возраста. Это положение считается “временно соответствующим Конституции”. Существует также пенсия по старости в связи с безработицей. Обоснована она тем, что на рынке труда невозможно трудоустроить 60-летнего работополучателя.

Законодатель возложил на систему пенсионного страхования выполнение ряда задач, “подрывающих” принцип чистого страхования. Для этого используются дотации государства, например, на финансирование срока службы в армии, воспитание детей и т. п. На эти цели тратятся существенные суммы — 18–20% расходов на пенсии ежегодно. Чтобы уменьшить долю государственной дотации, с 1992 г. поставлены узкие рамки инвестиционной деятельности фондов, ибо безоговорочный приоритет должны иметь платежеспособность держателей фондов, наличие резервов предстоящих периодов платежей.

Итак, “немецкая” модель построена на взаимных обязательствах нанимаемых и нанимателей, на принципе трудового участия (лучше обеспечен тот, кто больше работает и больше зарабатывает) и на примате реабилитации над пенсионированием, чтобы не допускать досрочного ухода на пенсию в связи с утратой трудоспособности.

## *Либеральная модель*

Либеральная модель также рассматривает рынок как наиболее важную сферу для организации человеческого взаимодействия, но отличается от консервативной, по крайней мере, в двух отношениях. В либеральной, во-первых, предусмотрено социальное обеспечение остаточного типа, т. е. люди, как правило, должны быть способны существовать в обществе и без социального обеспечения. Во-вторых, в настоящее время правительство несет ограниченную, и, тем не менее, всеобщую ответственность за социальное обеспечение всех граждан. Соответственно социальное обеспечение связано с глубокой стигмой, приводящей, таким образом, к малой отдаче. Из-за остаточного характера финансирования реализация модели зависит от наличия большого объема добровольной и неформальной помощи.

Нужно отметить, что либеральная модель (как и все остальные) сильно модифицировалась с того момента, когда она стала формироваться. Классическими странами либеральной модели считаются Великобритания и США.

Проследим развитие модели на примере США. Система социального обеспечения в Соединенных Штатах базируется на двух основных формах:

— социальном страховании, выплаты по которому производят как работополучатели, так и работодатели;

— государственной социальной помощи за счет бюджетов различных уровней (от федерального до местного).

Социальное страхование в США гораздо моложе континентального и началось с Закона о социальном страховании 1935 г. Толчком для его появления была драматическая ситуация во время Великой депрессии, когда миллионы людей потеряли работу, а пособий по безработице не получали. Федеральный закон 1935 г. установил два вида социального страхования: пенсионирование по старости и пособие по безработице.

Со временем закон обрастал дополнениями и поправками, вводящими новые формы страхования и расширяющими

круг страхуемых: пенсии в случае утраты кормильца, медицинское страхование “Медикейд” и т. п. Сложилась уровни, на которых действовали определенные виды страхования: например, страхование по инвалидности в результате производственной травмы или болезни действовало на уровне штатов, учитывая их специфику.

Тем не менее и сегодня существует ряд категорий занятых, не охваченных социальным страхованием. Это сельскохозяйственные рабочие, поденщики, работники предприятий численностью менее 50 человек. Наиболее удручающим является то, что около 35 млн занятых не имеют медицинской страховки. Характерно также, что подавляющее большинство пенсионерируемых в США находится в возрасте 62 лет и старше; это связано с тем, что возраст выхода на пенсию там единый — 65 лет, а требуемый для полной пенсии стаж — 35 лет (есть о чем подумать тем, кто утверждает, что наши пенсионеры живут хуже других — ведь и работают меньше).

Государственная социальная помощь, финансируемая не из бюджета, а из предварительно выплаченных взносов-страховок, начала развиваться в США параллельно со страхованием и достигла сейчас расцвета. Толчок к ее развитию был дан президентом Д. Ф. Кеннеди, а затем молодежным движением “зеленеющей Америки” (термин Ч. Рейча). Критерий для получения социальной помощи один — малообеспеченность, бедность. Точное количество программ социальной помощи в США установить трудно, так как среди них есть федеральные, федерально-штатные, штатные и муниципальные. По подсчетам, их около 8 тыс. Характерно, что критерии нуждаемости варьируются от штата к штату, а пособие ни по одной программе не дотягивает до прожиточного минимума. Зато каждый нуждающийся может получить помощь по нескольким программам сразу: муниципальное жилье плюс продуктовые талоны, плюс медицинская помощь “Медикер” и т. п.

Это позволяет с достаточной полнотой и гибкостью учитывать потребности разных групп клиентов, но приводит к



многочисленным злоупотреблениям со стороны клиентов и ошибкам социальных работников в начислении пособий. В известной мере “играет на руку” недобросовестным просителям и отсутствие в США института прописки, что позволяет получать помощь в нескольких штатах одновременно. Так, власти Нью-Йорка недавно организовали работу целого отряда детективов, которые будут занимать проверкой условий быта клиентов и правильности оформления документов, выявлением нелегальных доходов. Содержание детективов обойдется городской казне в 50 млн долл. в год, но их работа сохранит в городском бюджете примерно 250 млн.

Из сказанного становится понятным, почему в США идет постоянная “война” налогоплательщиков с получателями помощи по социальным программам. Ведь из каждого заработанного доллара 20 центов налогоплательщики через бюджеты разных уровней перечисляют тем, кто с традиционной протестантской точки зрения является “плохим” американцем, зависит от государства и т. д. Урезание социальных программ или, наоборот, их расширение является обоюдоострым инструментом политических компаний, так как затрагивает практически все группы населения. Президент Б. Клинтон обещал всех “вэлферщиков” (получателей пособий) перевести на зарплату, т. е. заставить работать. Таковы, вкратце, характерные черты либеральной модели.

### ***Католическая модель***

Принципы католической модели социальной политики даны в ряде “папских писем”, изданных Ватиканом в течение XX столетия. Главным принципом является идея вспомогательности, концепция, в которую вдохнуло новую жизнь ее введение в лексикон ЕС. В “christikiche Soziallegre” (Христианском социальном учении) принцип вспомогательности означает, что ближайшая инстанция должна всегда пытаться решать возможные проблемы. Естественно, индивидуум является ближайшей инстанцией. Если он не может себе помочь, то обращается к семье и родственникам. Следующей инстанцией будет местная община, включая церковь и гражд-

данские организации, а также соседей и т. д. Если и это не поможет, то индивидууму следует воспользоваться услугами страхования. Последней инстанцией является государственный сектор.

Ясно, что в католической модели семья и прочие институты гражданского общества в местной общине играют основную роль. Модель предполагает наличие структуры клиентизма и патронажа, слегка размытой развитием рыночных структур, а также политических и социальных прав личности.

Социальное учение римско-католической церкви — совокупность социально-политических, социально-экономических и этических концепций, изложенных в официальных церковных документах, а также выработанных католическими теологами и одобренных церковной иерархией. Наряду с этим учением, которого обязаны придерживаться все католики, имеются социальные взгляды региональных церквей, учитывающие местные условия, а также концепции отдельных католических мыслителей или групп, которые иногда значительно отличаются от официальной доктрины. В широком смысле католическое социальное учение как приложение принципов вероучения к социальным явлениям и отношениям — столь же древнее, как и сама католическая церковь. Однако в современном виде социальное учение католицизма начало формироваться с конца XIX в. и процесс этот продолжается. Его социальной предпосылкой являлось утверждение капитализма в развитых странах Запада, что вызвало необходимость особо подчеркивать роль церкви как защитницы всех обездоленных и угнетаемых. Эти идеи доктринально оформил папа Лев XIII в своих энцикликах, главным образом в “Рерум новарум” (1891 г.), где отмечалось значение рабочего вопроса и признавалось наличие вопиющего социального неравенства. Вместе с тем церковь осудила социализм, объявила частную собственность и классовое неравенство неизбежно вытекающими из “естественного права” и природы человека.

В основу социального учения католицизма была положена томистская теория “естественного права”, из которой выводилось право частной собственности. Церковь пропагандирует такие принципы, как принцип солидарности, регулирующий взаимоотношения личности и общества и не допускающий крайнего индивидуализма и крайнего коллективизма; принцип “общего блага” (это понятие, весьма абстрактное и многозначное, по-разному истолковывается католическими авторами); принцип “вспомоществования”, означающий помощь со стороны социальных общностей более высокого ранга общностям более низкого ранга и отдельным индивидам. Эти общие абстрактные принципы в церковных документах и работах католических авторов наполнялись конкретным содержанием. Допускались умеренные реформы, призванные смягчить классовую борьбу. В частности, предлагались “депролетаризация” рабочих путем наделения их мелкой собственностью, а также введение “корпоративизма”, опирающегося на профессионально-производственную солидарность: в каждой профессии организуются синдикат рабочих и синдикат предпринимателей, делегаты обеих сторон образуют корпорации, которые руководят синдикатами и координируют их деятельность.

После Второй мировой войны церковь пошла по пути модернизации этого учения. Его эволюция нашла отражение в документах II Ватиканского собора (особенно в конституции “ГAUDIUM ET SPES”), в энцикликах пап Иоанна XXIII, Павла VI, Иоанна Павла II. Сейчас для теоретического обоснования этого учения наряду с неотомизмом довольно широко используются идеи католического персонализма, тейярдизма, экзистенциализма и других течений. При сохранении в основе социального учения католической церкви старого категорийного аппарата в нем появились новые моменты, например, открытость к изменяющемуся миру, что нашло отражение в часто применяемом понятии “знамения времени”, под которым подразумеваются новые явления общественной жизни.

В теологический лексикон вошло понятие “развитие”, право частной собственности защищается, но не абсолютизируется, допускается возможность отчуждения частной собственности в интересах “общего блага”; особо подчеркивается, что церковь не связывает себя ни с одной политической системой; церковь отказалась от практики анафемствования инакомыслящих и перешла к диалогу с ними, а также с неверующими.

“Гаудиум эт спес” (лат. “Gaudium et spes” — “Радость и надежда”) — конституция церкви (пастырская), принятая II Ватиканским собором (1962–1965). Имеет другое название — “О церкви в современном мире”. В ней сформулирована позиция католической церкви в отношении важнейших социальных проблем современности: войны и мира, социальной справедливости, социально-экономического развития стран, получивших политическую независимость, положения трудящихся и т. д. В документе содержатся некоторые новые моменты в социальной доктрине католицизма, говорится о праве трудящихся на объединение, признается законность забастовки как средства защиты прав рабочих, хотя оговаривается, что она должна всегда рассматриваться как крайнее средство. Частная собственность характеризуется как условие свободы человека, но при этом довольно резко критикуются некоторые “ пороки ” капитализма.

“Популорум прогрессию” (лат. “Populorum progressio” — “Развитие народов”) — энциклика Павла VI, изданная в Ватикане 26 марта 1967 г., посвящена социальным проблемам. Указав во введении на важность социального вопроса как всемирной проблемы, папа в первой части энциклики — “Об интегральном развитии человека” — рассматривает социальное положение в современном мире, обращая особое внимание на неравномерность развития народов, анализирует некоторые концептуальные вопросы социального учения церкви. Под влиянием идей Ж. Маритена в энциклике выдвигается идея интегрального, целостного экономического и культурного развития человечества; подчеркивается, что каж-

дый человек ответственен не только перед всеми живущими сейчас людьми, но и перед будущими поколениями. Павел VI утверждает, что истинным является только христианский гуманизм, но, тем не менее, светский гуманизм имеет свою ценность, поскольку он все же дает возможность для сотрудничества верующих с неверующими в достижении земных целей. Экономика рассматривается как средство для осуществления интегрального гуманизма. В “Популорум прогрессо” проявилась дальнейшая эволюция отношения католической церкви к частной собственности. Отмечая, что право частной собственности ни для кого не является безусловным и абсолютным, энциклика допускает ради общего блага национализацию частной собственности. Во второй части энциклики — “О солидарном развитии человечества” — рассматриваются проблемы взаимоотношений между народами, особенно между богатыми и бедными странами: первые призываются оказывать помощь вторым; излишки богатых стран должны служить для помощи бедным странам; для этой цели предлагается создать всемирный фонд за счет части военных расходов. Проблема развития народов увязывается с проблемой мира. Энциклика призывает обеспечить равноправие стран и народов в торговых отношениях, преодолеть препятствия, чинимые национализмом и расизмом.

“Соллицитудо реи социалис” (лат. “Sollicitudo rei socialis” — “Забота об общественном”) — седьмая энциклика Иоанна Павла II, оглашенная в 1988 г. в честь 20-й годовщины энциклики Павла VI “Популорум прогрессо”. “Соллицитудо реи социалис” — типичная социальная энциклика, содержащая новое определение социальной доктрины церкви, показывающая ее место, функции, цели и задачи на фоне основных идейно-политических проблем современного мира. Подводя итоги прошедшего после публикации “Популорум прогрессо” двадцатилетия, папа сделал вывод, что “нынешняя ситуация в мире с точки зрения развития производит скорее негативное впечатление”. Это вызывается, в частности, тем, что увеличивается разрыв между развитым Севером и южными регио-

нами; что существуют различные формы эксплуатации и угнетения; действуют экономические, финансовые и социальные механизмы, укрепляющие состояние богатства одних и бедности других. Все страны должны решить разделяющие их конфликты, научиться сотрудничать друг с другом, что может произойти только в том случае, если они существенным образом изменятся.

Итак, в настоящее время внутри ЕС существуют несколько моделей социальной политики. Поэтому трудно говорить об изменениях в социальной политике “Европейского дома”, но во всех странах-членах ЕС видны перемены.

Скандинавская модель характеризуется высокой степенью универсальности и институционализации с упором на государственный сектор. Там, тем не менее, и общественное мнение, и парламент ищут пути сокращения налогов средствами гражданского общества и рынка. Как уже сказано, развитие идет в сторону приватизации, децентрализации и деbüroкратизации с упором на частные — добровольные или коммерческие — решения вместо решений, лежащих в сфере государственного сектора. В либеральной модели, из европейских стран наиболее выраженной в Великобритании, упор делается на организованное и частично субсидируемое государством социальное страхование в сочетании с частой благотворительностью. В консервативной (корпоративистской) модели, действующей в центральноевропейских государствах, упор делается на решения, связанные с рынком труда, где наниматели и нанимаемые заключают соглашения, вступающие в силу, например, в случае незанятости, болезни или старости. Незанятое население трудоспособного возраста, в силу разных причин длительно неработающее, зависит от местных властей или частных благотворительных органов. Сегодняшние тенденции ведут к дальнейшей дифференциации различных социальных служб и, например, в Нидерландах и всей Скандинавии делается упор на децентрализацию и передачу ответственности муниципалитетам. Наконец, католическая (латинская) модель, которая использует тради-

ционные ресурсы сферы гражданского общества — церковь, семью и частную благотворительность, развивается в сочетании с институтом остаточного государственного социального обеспечения. Ряд стран уже реализуют у себя модель, которую можно обозначить как “welfare pluralism”.

Нелишним будет добавить несколько слов о том варианте “welfare pluralism”, какой сложился во Франции. Так, во Франции на социальное обеспечение направляется значительная доля национальных ресурсов, что обуславливает его высокое качество. Но оно объясняется также и смешанным характером французской системы социальной защиты: в ней сочетаются черты различных систем — как тех, в которых получение социальных прав четко связано с уплатой взносов, так и тех, в которых социальное обеспечение является универсальным и безусловным.

В своем нынешнем состоянии система социальной защиты включает в себя страхование от некоторых социальных рисков, связанных либо со снижением личных доходов (в случае болезни, родов, инвалидности, производственных травм, старости, безработицы), либо с увеличением общесемейных расходов (семейные пособия). Кроме того, целый ряд особых схем направлен на обеспечение минимального дохода для некоторых категорий лиц, не относясь при этом к тому или иному из перечисленных выше рисков. Большая часть ресурсов системы обязательного социального страхования выплачивается в виде пособий по старости и болезни. Быстрый рост расходов в настоящее время объясняется рядом таких факторов, как старение населения или качественные аспекты спроса и предложения по отношению к медицинскому обслуживанию. Среднесрочные финансовые прогнозы различных режимов социальной защиты показывают, что в ближайшие годы должен быть предусмотрен рост финансирования. Эти вызывающие серьезное беспокойство финансовые перспективы требуют необходимых корректировок, относящихся в равной мере как к поступлениям, так и к затратам социального характера. Обоснованность такого беспокойства

подтверждают события декабря 1995 г., когда демонстрации получателей различных видов пособий, требующих их увеличения, на несколько дней парализовали жизнь Парижа. Хотя первая статья Кодекса социального страхования и ссылается на национальную солидарность, совершенно очевидно, что в момент своего основания в 1945 г. французская система социальной защиты гораздо более походила на страховую модель, нежели на перераспределительную. Так, социальные права в случае болезни, пенсии, производственных травм и семейных пособий были связаны с профессиональной деятельностью и отчисления производились для каждого из этих рисков в пределах “потолка” заработной платы, хотя и весьма высокого (в настоящее время примерно три четверти всех заработных плат не превышают этого “потолочного” значения). С другой стороны, организационный механизм, предусмотренный постановлением 1967 г., учитывал широкую автономию управления для различных режимов: правления касс выбирались на паритетной основе (равного представительства трудящихся и предпринимателей) и могли предложить любую меру, способствующую обеспечению финансового равновесия режимов. Таким образом, гарантировалось отделение финансов социального страхования от государственного бюджета. Этот исходный способ организации, однако, претерпел существенную эволюцию под воздействием нескольких реформ:

— в начислении пенсии закон 1956 г. весьма существенно улучшил механизм обеспечения минимальных ресурсов для престарелых (“минимум по старости”). “Дополнительное” пособие, независимое от отчислений, вносимых в течение всей активной жизни, добавилось к другим пособиям, не связанным с отчислениями, и его финансирование взяло на себя государство. Закон 1972 г. сделал обязательными взносы в дополнительные режимы пенсионного обеспечения, в результате чего “потолок” заработной платы играет отныне лишь чисто теоретическую роль в общей системе начисления пенсий;



— в области страхования по болезни законом 1978 г. стало допускаться добровольное вступление лиц, которые либо ведут деятельность, не вознаграждаемую заработной платой, либо их взносы недостаточны для последующего получения прав. Впоследствии несколькими текстами были определены те категории населения, для которых взносы в этот новый режим личного страхования должен брать на себя государственный бюджет; в частности, это относится к получателям так называемого “минимального дохода включения”;

— реформа 1983 г. перевела на выплаты из государственного бюджета некоторые пособия страхования от безработицы, относящиеся к режиму национальной солидарности;

— в области семейных пособий законом 1985 г. о всеобщем распространении социального страхования на территории страны упразднилась какая бы то ни было связь между правами на пособие и профессиональной деятельностью;

— законом от 2 декабря 1988 г. был учрежден минимальный доход включения, гарантирующий любому лицу или семье определенный минимум средств в обмен на контрактное обязательство активно стремиться к включению в хозяйственную жизнь страны;

— и, наконец, законы, принятые в 1978-м, а затем в 1989 и 1990 г., позволили снять “потолочное” ограничение со всех отчислений в социальное страхование за исключением страхования по старости.

Можно добавить, что на практике принцип автономии управления далеко не всегда применялся. Администрации приходилось навязывать меры, необходимые для обеспечения финансового равновесия различных режимов. В целом можно сказать, что система социальной защиты отныне имеет смешанный характер. Роль профессиональной солидарности велика: в частности, все еще сильна независимость финансирования социального страхования от государственного бюджета. Однако были внедрены существенные элементы национальной солидарности как за счет смягчения условий получения прав, так и за счет расширения финансовой базы общих ресурсов социальной защиты.

По мнению противников французской системы социальной защиты, необходимо внедрение частного негосударственного страхования. Это особенно верно в области пенсионного обеспечения. Внутренних сбережений недостаточно, по сравнению с усилиями по инвестированию, которые страна должна осуществлять, с тем чтобы поддерживать свою конкурентоспособность. Для этого регулярно предлагается развивать капитализированные пенсионные Фонды — индивидуальные или коллективные — в качестве дополнения и даже подмены нынешних распределительных и компенсационных режимов. Предлагается установить одинаковый фискальный режим для индивидуальных сбережений, образуемых в целях пенсионного обеспечения, и взносов в обязательную систему пенсионного страхования (распределительных и компенсационных пенсий), которые сейчас пользуются освобождением от подоходного налога.

Вплоть до настоящего времени для государственных пенсий этот путь все еще продолжает оставаться неизведанным. Подтверждается основополагающий вклад системы социальной защиты в национальную солидарность и социальное единство, а также необходимость поддерживать уровень социальной защиты французов. При этом, однако, рекомендуется частичный возврат к основополагающим принципам французского социального обеспечения, предлагается ввести четкое различие между расходами по линии профессиональной солидарности и теми, которые относятся к солидарности национальной. Подобная ориентация требует постепенных преобразований в различных областях социальной защиты для поиска наиболее разумных сочетаний различных подходов и расходов.

Опыт, накопленный западными странами, отличается от опыта Востока. Восемь основных стран Азии с 1960 г. входят в число 12 наиболее быстро развивающихся стран мира. Государственные социальные расходы в Сингапуре и Таиланде, двух странах этой группы, ниже и более сконцентрированы на образовании, в особенности на начальном, основном образовании, чем в промышленно более развитых странах. Един-

ственной формой вмешательства государства является принятие определенного регулирования в этих областях.

Однако везде государство постоянно играет значительную роль в социальном секторе, хотя форма этого участия значительно трансформируется. Так, отдельные социальные программы существенно сокращаются, другие — требуют серьезного изменения структуры и в первую очередь изменения их направленности (адресности).

Социальное обеспечение в индустриальных странах отличается от социальной защиты в странах переходной экономики. В большинстве индустриальных стран работающее население вкладывает денежные средства в область социального страхования, касающуюся выплаты пенсий и пособий по нетрудоспособности, болезни и безработице. Часто социальное страхование компенсирует значительную часть утраченного дохода, пособия связаны с предыдущими заработками.

Для тех, кому недоступно пользоваться услугами социального страхования, открыт доступ к системе социальной помощи. Эти программы принимают форму пособий по малообеспеченности, дополняющих доход после проверки средств получателя, если его доход ниже гарантируемого минимального дохода в стране. Пособия на детей часто выплачиваются помимо социального страхования и программ поддержки доходов малообеспеченных, поскольку дети являются наиболее уязвимой частью населения. Более того, такие пособия являются универсальными и выплачиваются всем семьям, где есть дети. В некоторых странах вместо этих пособий родителям предоставляется право на отсрочку уплаты налогов. Такая система имеет свои недостатки, так как она не предоставляет никаких пособий семьям с безработным отцом и обеспечивает большими льготами состоятельные семьи, которые платят повышенные налоги. Законодательство по вопросам минимальной заработной платы также является частью системы социальной защиты. Системы социальной защиты в индустриальных странах должны быть адекватны возникающим

потребностям и, следовательно, изменяются как по странам, так и в пределах одной страны во времени.

Вместе с тем во всех указанных выше странах национальная социальная политика опирается на правовую базу в социальной сфере, согласованную с общепризнанными международными нормами и стандартами в области прав человека, изложенными во Всеобщей декларации прав человека, Международном пакте о гражданских и политических правах, Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах, Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, Конвенции о правах ребенка и Всемирной декларации об обеспечении выживания, защиты и развития детей 90-е годы, Венской декларации и программе действий, принятых Всемирной конференцией по правам человека (Вена, 1993 г.), Стандартных правилах обеспечения равных возможностей для инвалидов, Международном плане действий по проблемам старения и других документах.

Годы введения общегосударственных социальных программ в развитых странах приведены в табл. 4.

*Таблица 4*

**Год введения общегосударственных социальных программ  
в ряде развитых стран**

<b>Программы</b>	<b>Германия</b>	<b>Великобритания</b>	<b>Швеция</b>	<b>Франция</b>	<b>Италия</b>	<b>США</b>
Страхование от несчастных случаев на производстве	1884	1906	1901	1946	1898	1930
Пособие по болезни	1883	1911	1910	1930	1943	-
Пенсионное обеспечение	1883	1908	1913	1910	1919	1935
Страхование по безработице	1927	1911	1934	1967	1919	1933
Семейные пособия	1954	1945	1947	1932	1936	
Медицинское страхование или предоставление бесплатной медицинской помощи	1880	1948	1962	1945	1945	Частично 1935 и 1960

Среди ветеранов в сфере организации социальной защиты населения лидирует Германия, а среди сравнительных новичков в этой области из указанных 6 стран замыкают США.

В Западной Европе сейчас идут серьезные дебаты по вопросам реформирования системы социальной защиты. Длительный период высокой безработицы и перспектива роста числа пенсионеров привели Западные правительства к необходимости искать возможности сокращения расходов. Реформы конца 1980-х годов в Великобритании привели к сокращениям размера государственных пенсий, которые постепенно сойдут на нет для тех, кто выйдет на пенсию после 2000 г. США законодательно установили постепенное повышение возраста выхода на пенсию.

Мировое сообщество через систему социальных индикаторов рассматривает, как экономическая политика государства сочетается с ростом человеческого капитала его граждан. В 1991 г. Департаментом здравоохранения и социального обслуживания правительства США был подготовлен отчет “Программы социального обеспечения во всем мире”, в котором рассмотрены программы в 146 странах<sup>1</sup>.

Термин “социальное обеспечение”, или “социальная защита”, относится к программам, организуемым правительством на основании установления факта, что индивид на время или окончательно потерял способность получать доход и для выполнения специальных расходов, связанных с женитьбой, рождением, смертью. Пособия семьям на детей также включаются в это определение. Помощь людям, охваченным этими программами, оказывается: а) в форме денежных выплат, возмещающих потери дохода в результате старения, потери трудоспособности или потери кормильца, краткосрочного заболевания рождения ребенка, производственного травматизма, безработицы; б) в форме госпитализации, медицинского обслуживания, реабилитационного ухода и т. д.

---

<sup>1</sup> См.: Social Security Programs Throughout the World 1991. SSA Publication № 61-006/ Sept. 1992.

Программы, которые оплачиваются в денежной форме, обычно называются программами регулирования доходов; второй тип программ предоставляется в натуральной форме и определяется как программы социального обслуживания населения.

Информация по системе социальной защиты в каждой стране делится на следующие основные разделы: старость; нетрудоспособность; смерть кормильца; болезни и материнство; производственный травматизм; безработица; семейные пособия.

В каждом разделе, в свою очередь, определяется контингент; источники финансирования; условия получения пенсий и пособий; организация выплат (размер и продолжительность); организация и управление программами.

Законодательная база по каждой программе представлена двумя действующими законами — законом по данной проблематике и общим законом.

В настоящее время многие национальные системы социального обеспечения включают две или более программ по одному и тому же типу рисков, но применяемые к различным группам населения или профессиям. В таких случаях подробно излагается только базовая программа для самой большой группы, которая обычно наблюдается в промышленности и торговле. Существуют также специальные программы (например, для железнодорожных рабочих, шахтеров, моряков, сельскохозяйственных рабочих, ремесленников и т. п.), которые в основном повторяют общую схему. Специфические особенности финансирования каждой программы по линии компенсационных ставок и взимаемых в соответствии с ними взносов изложены в разделе “Источники финансирования”. Кроме того, в соответствующих разделах рассматриваются особенности расчета различных выплат, предусмотренных в основных разделах (программах), с учетом “потолка” по заработной плате, а также принципов и условий, обеспечивающих их получение.

Раздел “Выплаты” по каждой из пяти программ включает следующие сведения: денежные выплаты работающим, постоянные пособия по нетрудоспособности, медицинские пособия, пособия в случае потери кормильца, на медицинские услуги и другие выплаты нуждающимся.

В разделах “Организация и управление программ”, а также “Типы программ” указываются принципы административного обеспечения программы, а также перечень организаций, занимающихся управлением программами.

В разделе (программе) “Старость, нетрудоспособность и смерть кормильца” рассматриваются выплаты по рискам “длительного периода”, имеющие форму пенсии, выплачиваемой в течение жизни или, в крайнем случае, в течение длительного промежутка времени. При этом имеются в виду пенсии или единовременные выплаты, способствующие возмещению потерянного дохода в результате старости и выхода на пенсию или по достижении определенного возраста. Некоторые страны устанавливают получение пособий лишь в случае окончательного выхода на пенсию, другие платят пенсию по достижении определенного возраста, независимо от того, вышел ли человек на пенсию или продолжает работать. Второй тип “долгосрочных рисков”, для которых пенсии обеспечиваются, согласно программам социального страхования, за нетрудоспособность (в ряде стран — инвалидность). Это может быть определено как постоянная или длительная, более или менее общая нетрудоспособность, полученная в результате травмы или болезни. Нетрудоспособность, полученная в результате травмы или профессиональной болезни, обычно, рассматривается в разделе “Производственный травматизм”. Третий тип пенсии, указанный в данном разделе, представляет собой пособия и выплаты в случае смерти. Пенсии по потере кормильца и жертвам несчастных случаев обеспечиваются обычно через особые программы.

Второй основной раздел Отчета по каждой стране касается программ, связанных с риском болезней и материнства, и включает в себя один (или более) из следующих подразде-

лов: 1) денежные пособия для возмещения потерь в результате производственных краткосрочных заболеваний или травм; 2) денежные пособия для возмещения потерь в случае материнства; 3) медицинские пособия или услуги. Основная причина, почему в одной группе оказались совершенно различные пособия по болезни и по материнству, заключается в том, что это пособия по временной нетрудоспособности. Кроме того, в большинстве случаев такие пособия представляются как часть единой системы, при общем финансировании и управлении. В большинстве стран медицинская помощь оказывается больным и матерям как неотъемлемая часть системы страхования здоровья. Эти услуги непосредственно соединяются обеспечением денежными пособиями. В некоторых случаях компенсационные выплаты по материнству включаются в программы семейных пособий. Иногда, однако, медицинские услуги проходят под эгидой общественных программ здравоохранения, не зависящих от систем социального страхования.

Третий, основной, раздел, посвященный каждой стране, касается программ, обеспечивающих пособия в случае потери трудоспособности или смерти в результате производственной травмы или профессиональной болезни. Эти программы обычно представляют как “короткие”, так и “длительные” пособия, выплачиваемые в течение всего срока нетрудоспособности. Пособия по производственному травматизму почти всегда включают в себя денежные выплаты и медицинское обслуживание. Большинство стран имеют отдельные программы по производственному травматизму, которые не связаны напрямую с другими мерами социального страхования. Однако в ряде стран, например в Испании, компенсации по производственному травматизму выплачиваются в соответствии со специальным разделом общих программ социального страхования.

Четвертый раздел представляет собой список программ, защищающих человека от риска безработицы. В некоторых странах эти программы полностью независимы от других мер



социального страхования и часто связаны с услугами по трудоустройству. В других — программы по безработице включены в список мер системы социального страхования, охватывающей и другие риски. Система услуг по трудоустройству поддерживает контакт со сферой социального страхования и помогает в поиске новых рабочих мест всем желающим и живущим на пособия.

Пятый и последний раздел касается семейных пособий. Основная цель таких программ — обеспечить дополнительный источник дохода семьям с маленькими детьми. Эти программы иногда тесно связаны с другими мерами социального страхования; в иных случаях они полностью независимы.

В странах с переходной экономикой показатели социального развития резко идут “вниз”. Это объясняется как проявлением накопленных недостатков в социальной сфере, которые не были приняты своевременно в расчет, так и разрушением старой системы социальной защиты населения без предоставления адекватной замены. Наиболее остро стоят проблемы обеспечения минимальных доходов, организации рынка труда, охраны здоровья, экономической защиты населения. Складывается критическая ситуация в сфере доходов. В условиях усиливающегося социального расслоения, происходит ротация в группах со средним доходом за счет “вымывания” наиболее образованной и квалифицированной части населения. Слой бедных не исчезает даже в развитых странах, где он колеблется от 3 до 8%. Однако в странах с переходной экономикой в эту группу включаются многочисленные слои людей (“новые бедные”), желающих трудиться, но не имеющих такой возможности. В эту группу попадают научные сотрудники, бывшие военнослужащие, которые ранее принадлежали к высокодоходным группам общества. Падение доходов сопровождается деградацией потребительных стандартов основной массы населения, поэтому социальная защита может осуществляться только на уровне денежно-компенсационных механизмов. Рост числа бедных и длитель-

ное пребывание в этом состоянии ведут к осложнению социально-политической обстановки в обществе.

В устойчивых обществах обычно прослеживается четкая взаимосвязь между образовательными, профессиональными характеристиками населения и уровнем их доходов, существуют определенные представления о престиже. В странах с переходной экономикой возникает новое распределение населения по уровню дохода и престижу, которое не всегда согласуется с существующими представлениями и не имеет объективного объяснения в рамках господствующих моральных норм. Положение в обществе части населения, которая не смогла воспринять новую (часто чуждую) систему ценностей, стремительно снижается. В условиях структурной перестройки возникают целые регионы, где резко ухудшилось положение населения. Очень часто в доперестроечный период именно эти регионы и данные группы населения были наиболее престижными. Такая резкая ломка стереотипов часто имеет печальные последствия и требует срочного вмешательства государства.

Роль государства будет сокращаться в одних областях и более заметна и значительна в других. Переход к рыночному хозяйственному механизму требует усилий по адаптации административных структур социальной сферы к рыночным отношениям, создания необходимых институтов, призванных обеспечить функционирование социальной сферы в режиме рыночного хозяйственного механизма.

Страны с переходной экономикой проводят радикальные экономические, социальные и политические преобразования, учитывая опыт и достижения передовых стран мира. Глобальные проблемы социальной политики можно сформулировать следующим образом: экологическая ориентация социальной политики и социальная ориентация экономики — некоторые факторы национальной и международной безопасности, переход стран на модель устойчивого развития, обеспечивающего равенство интересов настоящего и будущих поколений в социально-экономическом и экологическом аспекте. Концеп-

ция устойчивого развития предполагает нацеленность деятельности как самого индивида, так и всех социальных институтов, прежде всего государства, на такие изменения в обществе, которые можно рассматривать как развитие. В период резких изменений в политической и экономической структуре общества возрастает роль личностного фактора в предотвращении таких изменений в положении индивида, которые можно констатировать как деградацию.

Система социальной защиты в странах с переходной экономикой сталкивается с рядом трудностей. Важным различием между этими странами и индустриальными странами является то, что в последних бедность — весьма распространенное явление. Другим препятствием является инертность старой системы социальной защиты, ограниченность ресурсов и недостатки административной системы в развивающихся странах. Эти отличия вызывают необходимость рассматривать при разработке программ социальной защиты в развивающихся странах другие аспекты. Особое внимание должно уделяться созданию специальной системы социальной поддержки, позволяющей обеспечить нуждающихся самым необходимым. В связи с этим распределению пособий должно придаваться большое значение. Возникновение административных трудностей как при определении размера пособий, так и при определении их получателей предполагает, что существующие общественные объединения должны быть включены в организацию программ социальной защиты.

Экономика и общество создают и поддерживают свободные и самофинансирующиеся ассоциации, которые удовлетворяют нужды граждан и приемлемы для государства. Общественные группы участвуют в принятии политических решений и одновременно им приходится участвовать в согласовании интересов самых разнообразных партнеров в социальной сфере. Государство порой реализует регулирующие функции не посредством законов и распоряжений, а через активную деятельность самих общественных групп. Эффективная система ассоциаций представляет интерес для всего обще-

ства, так как они выполняют упорядочивающую функцию в области социальных отношений и способны в какой-то мере защитить гражданина от необузданной рыночной стихии, а также от злоупотреблений государства. Самоуправляющиеся ассоциации проводят в жизнь принцип социальной справедливости, оказывают помощь нуждающимся.

Ориентиром для социально-экономической политики является система измерителей, или индикаторов: нижние, пороговые значения, переход на которые ведет к социальной напряженности, а в последующем — к угрозе экономической и общественной безопасности, и верхние, в том числе минимальные с поэтапным выходом на рациональные социальные стандарты уровня и качества жизни граждан. Социальные нормы и нормативы потребления материальных благ и платных услуг на рациональном уровне в стране разработаны более 10 лет назад.

Определив такие нижние и верхние ориентиры, индикаторы или стандарты уровня жизни населения, можно посредством системы генеральных или иных соглашений и коллективных договоров, законов и других нормативных актов, бюджетов и экономических рычагов достичь заданных результатов. К этим социальным измерителям следует отнести величину доходов (в том числе размер заработной платы, пенсий, стипендий, пособий, прожиточного минимума), индекс потребительских цен, задолженность по заработной плате, уровень безработицы, соотношение доходов наиболее и наименее обеспеченного населения и др.

Пороговым значением, фиксирующим возможность появления социальных конфликтов, является, как показывает мировой опыт, недовольство 30% населения своим жизненным уровнем (сюда входят примерно 10% тех, кто имеет доход ниже прожиточного минимума, и 20% тех, у кого доход превышает на 40–50% минимум; вместе они составляют группу социального недовольства). У нас же в стране это пороговое значение достигнуто.

По среднемесячным доходам пороговые значения определяются по отношению к прожиточному минимуму и должны составлять 2,5; а пороговое значение размера пенсии к прожиточному минимуму — 1,5. В России эти пороги также пройдены. Также должно быть определено пороговое значение разрыва между доходами 10% богатых и 10% бедных и, как показывает зарубежный опыт, разрыв не может превышать 8 — 10:1. В нашей стране ныне этот разрыв превышен почти вдвое.

Оценка рейтинга стран по совокупному индексу развития человеческого потенциала, в котором учитываются предполагаемая при рождении продолжительность жизни, уровень грамотности взрослого населения, средний коэффициент приема в учебные заведения, доход ВВП на душу населения (по паритету покупательной способности в тыс. долларов). Россия среди 174 стран занимала в 2000 г. 71-е место.

Уровень жизненный (уровень жизни) населения<sup>1</sup> — важнейший обобщающий социальный показатель, дающий представление о благосостоянии общества в целом, основных социально-демографических групп населения либо отдельных граждан и их семей, позволяющий оценить эффективность социально-экономической политики государства. Уровень жизни характеризует состояние и развитие потребностей граждан в материальных, духовных и социальных благах и степень удовлетворения этих потребностей. Потребности людей разнообразны, зависят от возраста, пола, социального статуса, культурного уровня и других личностных качеств человека, а также от природно-климатических условий, исторических и национальных особенностей и традиций, экономических ресурсов, социальной обстановки на территории его проживания и деятельности.

---

<sup>1</sup> Термины взяты из: Социальное государство: Словарь-справочник: / Ред. кол. Н. Н. Гриценко (рук.), Г. А. Николаев (зам. рук.), Ф. И. Шарков (зам. рук.) и др. — М.: АТиСО, 2002.

При оценке степени удовлетворения потребностей используется система интегральных и частных, натуральных и стоимостных индикаторов. Например, это реальные доходы на душу населения и их структурные составляющие (зарплата, предпринимательский доход, доход от собственности, социальные трансферты — пенсии, пособия, стипендии и др.), количество и ассортимент потребляемых человеком продуктов питания, непродовольственных товаров, услуг (в том числе образования, здравоохранения, культуры), жилищные условия и т. п. Существующие тенденции изменения уровня жизни и их динамика определяются сопоставлением системы показателей уровня жизни с их значением в предшествующие периоды времени, сравнением этих индикаторов в разных регионах страны или в зарубежных странах либо сопоставлением фактического уровня жизни со степенью удовлетворения минимальных и рациональных запросов людей, выраженных в нормативной форме (например, в виде системы потребительских бюджетов по основным социально-демографическим группам населения — прожиточного минимума, минимального потребительского бюджета, рационального потребительского бюджета и, наконец, потребительского бюджета высокого достатка). Показатели уровня жизни являются одним из критериев развитости социального государства.

**Качество жизни** — совокупность показателей, отражающих не только уровень потребления товаров и услуг, сколько социальные результаты экономического развития государства — рождаемость и смертность, среднюю ожидаемую продолжительность жизни, уровень заболеваемости населения, условия и охрану труда, доступность информации, обеспечение прав человека, степень социальной защищенности населения, его дифференциацию по уровню доходов. Кроме названных показателей качество жизни характеризуется уровнем занятости населения и качеством трудовой жизни, количеством свободного времени граждан и возможностью проведения досуга и отдыха, уровнем преступности в обществе, состоянием

экологической обстановки. При сопоставлении качества жизни населения разных стран используется разработанный специалистами ООН и введенный в практику с 1991 г. интегральный показатель — индекс человеческого развития, включающий в себя ожидаемую среднюю продолжительность жизни, уровень образования (число лет обучения в возрасте 25 лет и старше) и среднедушевой валовой внутренний продукт в долларах США, исчисленный не по биржевому курсу, а по покупательной способности валюты соответствующей страны.

Качество образования — одна из основных характеристик образования, показывающая степень усвоения знаний, умений и навыков. Требования к качеству образования обусловлены потребностями производства, общественных отношений, науки, техники и культуры. Наличие качественного образования — необходимое условие подготовки человека к жизни и труду. Основной способ его получения — обучение в учебных заведениях и самообразование. Качество образования оценивается полнотой полученных знаний, навыков и умений, соответствующих современным требованиям науки, экономики, социальной сферы, техники, характеризуется подготовленностью человека к определенному виду деятельности, профессии. Оно — необходимое условие формирования личности, предпосылка ее включения в систему общественного и производственно-технического разделения труда. Его повышению способствует большая гибкость системы образования, многообразие методов обучения и воспитания с учетом региональных и национальных черт образа жизни па селения, их индивидуальных особенностей, применение различных вариантов современных программ и учебных пособий, возможность обновления и пополнения знаний и навыков человека на протяжении всей жизни. Одна из задач социального государства — обеспечение реальности получения всеми гражданами России качественного образования, обновления знаний с целью их эффективного применения в научной и практической деятельности.

Качество социального обслуживания населения — степень реализации конституционных прав граждан, попавших в трудную жизненную ситуацию, по удовлетворению их ос-

новых жизненных потребностей. Возможность реализации этих прав зависит от:

- соответствия фактического уровня социального обслуживания, установленного законодательными и иными нормативными правовыми актами, государственным стандартам С. о. населения: а) по перечню предоставляемых услуг: медицинских, бытовых, культурно-просветительских и т. д.; б) по объему услуг (количеству доставляемых продуктов питания, медикаментов, дров и угля для отопления помещения и др.); в) регулярности их предоставления; г) соблюдению правил оказания услуг (санитарно-гигиенических, культуры обслуживания и др.);

- соответствия перечня и уровня предоставляемых услуг (стандартов социального обслуживания) требованиям нормальной жизнедеятельности нуждающихся, отвечающих достигнутому уровню потребления в обществе.

Для практического обеспечения качественного социального обслуживания в России как социальном государстве развивается система социальных служб.

**Коэффициент Джинни** (индекс Джинни) — макроэкономический показатель, характеризующий дифференциацию денежных доходов населения в виде степени отклонения фактического распределения доходов от абсолютно равного распределения их между жителями страны. Другой показатель, характеризующий дифференциацию денежных доходов, — это соотношение доходов 10 (20)% наиболее богатых и наиболее бедных. Коэффициент Джинни в России в последние годы колеблется в пределах 0,55–0,00, а отношение доходов 10% наиболее обеспеченных к 10% наименее обеспеченных людей — от 1:5 до 1:15. Перераспределение доходов богатых в пользу бедных, снижающее степень поляризации доходов населения, ставится в числе задач государственной социальной политики. Многие европейские социальные государства следят, чтобы отмеченные соотношения доходов не превышали 1:5:7. В Швеции это соотношение составляет 1:4.

**Коэффициент рождаемости** определяется как отношение числа живорожденных детей к соответствующему числу



населения. Различают общие, специальные (мужской и женский) и частные (возрастные, кумулятивные и др.) коэффициенты. Общий коэффициент рождаемости — отношение числа родившихся в определенный период детей к среднегодовой численности населения и, как правило, рассчитывается в промилле. Специальный коэффициент рождаемости — отношение числа родившихся к числу женщин репродуктивного возраста. Суммарный коэффициент рождаемости равен сумме коэффициентов рождаемости, вычисленных для всех возрастных интервалов. Для элиминирования влияния брачной структуры применяется коэффициент брачной рождаемости, вычисляемый как отношение числа родившихся в браке к числу замужних женщин. Аналогично рассчитывается коэффициент внебрачной рождаемости как отношение числа родившихся вне зарегистрированного брака к численности незамужних женщин. Кроме частных коэффициентов рождаемости, рассчитываемых по одному признаку (возраст матери, ее брачное состояние, очередность рождения ребенка и т. п.), при наличии соответствующих данных могут быть вычислены частные коэффициенты одновременно по нескольким признакам: возрастные коэффициенты брачной и внебрачной рождаемости, коэффициенты брачной рождаемости по продолжительности брака и очередности рождения, коэффициенты брачной рождаемости по сочетанию возрастов отца и матери и др. Анализ различных показателей рождаемости используется при оценке настоящей и определении будущей демографической ситуации. В 2000 г. общий коэффициент рождаемости в России равнялся 8,7‰. Социальные государства следят, чтобы общий К. р. был в пределах 10–15‰.

**Коэффициент смертности** в наиболее общем виде — это показатель, равный отношению числа умерших за определенный период (год, полугодие, квартал) к числу живущих на определенной территории. В демографии используются различного рода коэффициенты смертности. Общий коэффициент смертности исчисляется как отношение общего числа умерших в течение исчисляемого периода к средней численности населения и, как правило, выражается в промилле.

Более точные выводы позволяет сделать анализ смертности по полу и возрасту. Возрастные коэффициенты смертности измеряют уровень смертности по отдельным возрастным группам; исчисляются как отношение абсолютного числа умерших в данной возрастной группе за определенный период (обычно 1 или 2 года) к средней ее численности. Коэффициент младенческой смертности — показатель смертности детей в возрасте до одного года. Для устранения влияния младенческой смертности на показатель общего уровня смертности используют коэффициент смертности населения старше одного года. При анализе смертности большое значение имеет коэффициент смертности по причинам смерти. В 2000 г. общий процент смертности составил в России 15,3%. Коэффициент смертности является одним из основных измерителей социальной структуры социального государства.

**Коэффициент фондов** (коэффициент дифференциации населения по уровню денежных доходов) характеризует степень социального расслоения населения по доходам и рассчитывается как соотношение между средними уровнями денежных доходов 10% населения с самыми низкими и 10% населения с самыми высокими доходами.

## **Глава V. МЕХАНИЗМ РЕАЛИЗАЦИИ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В РОССИИ**

Формирование и функционирование механизма реализации и управления социальными процессами определяются объективными потребностями и тенденциями общественного развития. Именно потребности и тенденции предопределяют структуру механизма, набор и использование его компонентов<sup>1</sup>.

По своей сути механизм реализации социальной политики представляет собой сложную систему институциональных и неинституциональных субъектов социальной жизни, взаимодействие которых позволяет теоретически осмыслить и оформить социальные интересы граждан, социальных групп, населения в целом, разработать социальную стратегию государства и социальные программы и организовать скоординированную предметно-практическую деятельность государственных органов, институтов гражданского общества, граждан по их реализации на основе имеющейся нормативно-правовой базы.

Механизм реализации социальной политики имеет сложную структуру:

- субъект социальной политики — государство в совокупности всех его органов, ориентированных на регулирование социальных отношений; политические партии; общественно-политические движения и другие институты гражданского общества;

---

<sup>1</sup> Понятие “механизм” является по своему происхождению техническим термином и прочно вошло в систему научной аргументации для обозначения системы, устройства, определяющего порядок какого-нибудь вида деятельности.

- объект социальной политики — социальные процессы в обществе во всем их содержательном многообразии и разнообразных формах проявления;

- системы нормативно-правовых актов, регулирующие взаимодействие между субъектами и объектами социальной политики;

- методы реализации социальной политики:

- предметно-политическая деятельность по решению задач социальной политики на различных стадиях, включая и оценку эффективности реализации социальных программ.

Данная структура является обобщенной и при решении конкретных задач социальной политики дополняется и другими элементами<sup>1</sup>.

В механизме реализации социальной политики выделяются несколько *технологических фаз (стадий или циклов)*.

Во-первых, *это научный анализ и изучение реально существующей социальной ситуации и оценочное выражение ее в идеях, взглядах, концепциях и теориях*. Принципиально важным при этом является всестороннее выявление главных проблем и основных противоречий, доминирующих тенденций и перспектив развития конкретных социальных отношений: “Необходимо также определение характера, содержания, форм проявления объективных и субъективных факторов, влияющих как на сложившуюся социальную ситуацию, так и на возможные варианты решения проблем.

Этот объем работы выполняется как государственными, так и негосударственными научными учреждениями, научно-аналитическими центрами, экспертными группами, временными творческими коллективами. На основе предложенных

---

<sup>1</sup> См.: Социальная политика и механизм ее реализации // Общ. и приклад. политология / Пол ред. В. И. Жукова, Б. И. Краснова. — М., 1997. — Гл. VII; Збышко Б. Г. Социальная политика и администрирование; Социальная работа: теории, технология, образование. — М.: Изд-во МГСУ “Союз”, 1997.

ими концепций и разрабатывается механизм реализации единой социальной политики”<sup>1</sup>.

Во-вторых, *определение конкретных стратегических и тактических целей социальной политики, возможных методов и средств их достижения*, исходя из наличных материально-финансовых, организационных и иных возможностей, а также разработка конкретного курса предметно-практической деятельности субъектов социальной политики.

В-третьих, *нормативно-правовое оформление избранного варианта решения* той или иной социальной проблемы (или задачи социальной политики в целом — на год или несколько лет). На этой стадии принимаются федеральные законы и законы на уровне субъектов РФ, другие нормативно-правовые акты законодательной и исполнительной власти, определяющие конкретные пути и средства решения социальных задач.

В-четвертых, *административно-организационное и мобилизационно-пропагандистское обеспечение мер по реализации социальной политики на уровнях федерального центра, регионов и на местах*. Этот круг проблем является непосредственной задачей органов исполнительной власти. При этом представляется особенно важной согласованность в действиях органов управления на федеральном уровне и уровне субъектов Федерации.

В-пятых, *контроль за ходом и эффективностью проведения социальной политики и внесение соответствующих корректив* в предыдущие технологические фазы.

Важно учитывать, что в содержательно-деятельностном аспекте каждая фаза механизма должна отражать высокий динамизм социальных отношений, разнообразие потребнос-

---

<sup>1</sup> В то же время самый значительный недостаток сегодняшних мер государства в этой области — отсутствие концепции социальной политики России, ее цели, приоритета, основанных на реальных экономических возможностях.

тей людей, уровень и содержание их социальных интересов. Поэтому социологи-теоретики и практики говорят о необходимости разработки **социальных технологий**, связанных с теоретическим этапом выработки механизмов решения тех или иных социальных задач и **предметно-процедурным этапом**, т. е. организацией конкретной практической деятельности по выполнению принятых решений.

В целом разработка социальных технологий включает в себя ряд процедур) имеющих вполне конкретное содержание. Основными среди них являются:

- социальная диагностика реального состояния социальной сферы, выявление и уточнение наиболее актуальных проблем социального развития;

- уточнение целей и задач социальной политики, их соответствия главным ориентирам общественного развития;

- разработка возможных вариантов решения проблем социальной политики; анализ альтернативных вариантов и проектов;

- принятие решения на основе результатов научно-исследовательских изысканий; построение имитационных моделей, прогнозов и проведение социальных экспериментов:

- определение потребности и конкретных мер в политическом и правовом обеспечении каждого из этапов разработки и освоения социальной технологии;

- планирование и организация информационно-пропагандистского обеспечения реализации того или иного социального проекта;

- контроль за ходом реализации социальной программы.

Названные процедуры, подчиненные единой логике, дают четкое понимание процесса формирования механизма реализации социальной политики. Целесообразно при этом учитывать, что этот процесс опосредуется совокупностью существующих и реально функционирующих экономических, политических, духовных, конфессиональных, демографических

и других отношений, принятыми в международном сообществе и нашей стране социальными стандартами.

Что касается российского общества, то механизм реализации социальной политики, кроме отмеченного, должен учитывать реально существующие трудности и противоречия. Например, нельзя не учитывать: а) образовавшийся “разрыв” между поставленными самой жизнью социальными проблемами и возможностями финансово-экономического, организационного и управленческого плана; б) противоречия между декларируемыми федеральным центром, региональными и местными властями целями и задачами социальной политики, с одной стороны, и реальными мерами по их осуществлению — с другой; в) противоречия между органами социальной политики федерального центра и регионов, которые охватывают сферы компетенции, управления, организации конкретной предметной работы и реализации социальных программ; г) противоречия, обусловленные явным несоответствием между необходимыми сегодня новыми инновационными технологиями в управлении социальной сферой и современным состоянием управленческой деятельности как на федеральном, так и на национально-территориальном и территориально-административном уровне.

Анализ реально сложившейся ситуации говорит о крайне низком информационно-аналитическом потенциале органов управления социальной сферой, в ряде случаев профессиональной неподготовленности кадров, их консерватизме в стиле социального мышления и практической деятельности. Особенно это заметно на стиле деятельности региональных и местных органов управления социальной сферой. Причины этого в том, что региональные и местные органы слишком долго жили в чрезмерно жестком режиме управления “команда сверху — закон”. В такой обстановке они практически не имели возможности проявлять инициативу, распоряжаться имеющимися материаль-

ными, трудовыми и интеллектуальными ресурсами в своих собственных интересах.

Вместе с тем нельзя не отметить тот факт, что в последние годы сделаны заметные шаги в сторону повышения эффективности управления в области социальной защиты населения. Это явилось следствием фундаментальных теоретических разработок, направленных на поиск оптимальной концепции социальной политики, совершенствования существующих и создания новых систем управления на региональном и местном уровнях<sup>1</sup>.

Названные противоречия не имеет смысла драматизировать и рассматривать как нечто необычное. Важно знать их и своевременно выявлять новые, видеть в них побудительный мотив развития социальной сферы общества.

В предметно-практическом аспекте механизм реализации социальной политики связан с деятельностью ее основных субъектов, В этой связи чаще всего речь ведут о государственных органах, ответственных за разработку и реализацию социальной политики. Такой подход правомерен, хотя, как показывает отечественный и зарубежный опыт, ограничить субъектный ряд социальной политики только государством нельзя. В процессе разработки и реализации многих социальных программ принимают самое активное участие политические партии, общественные объединения граждан.

**На федеральном уровне** субъекты социальной политики в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами и иными нормативно-правовыми актами решают следующие задачи: разрабатывают федеральные целевые социальные программы, охватывающие самые разнообразные сферы со-

---

<sup>1</sup> См.: Субаева О. Н. Становление системы социальной защиты населения РФ в 1991–1995 гг. — М.: МГСУ, 1999; Международная конференция “Управление развитием системы социальной защиты”. — М.: Изд-во МГСУ “Союз”, 1998; Успенская Т. Н. Становление отечественной модели социальной защиты населения; Автореферат дисс. канд. ист. наук. — М.: Изд-во МГСУ “Союз”, 1998.



циальных отношений; принимают законы и другие нормативно-правовые акты, закрепляющие характер, содержание и направленность социальных программ и социальной политики в целом; устанавливают единую систему федеральных минимальных социальных гарантий в области оплаты труда, пенсионного обеспечения, пособий, стипендий, медицинского обслуживания, образования и культуры; формируют внебюджетные государственные фонды — пенсионный, социального страхования, занятости населения, обязательного медицинского страхования, социальной поддержки населения; осуществляют финансирование объектов социальной инфраструктуры, находящихся в федеральном ведении; определяют условия и порядок компенсации денежных доходов и сбережений населения в связи с инфляцией; оказывают организационную и методическую помощь органам государственной власти и негосударственным структурам в субъектах РФ по вопросам социальной политики; обобщают и распространяют опыт решения социальных проблем.

Мероприятия по реализации социальной политики федерального уровня в значительной мере дополняются деятельностью субъектов социальной политики на региональном и местном уровнях.

Решение задач социальной политики требует четкого и оперативного взаимодействия федеральных и региональных органов власти. Нормативно-правовая база этого взаимодействия определена Конституцией РФ, рядом федеральных законов и договоров между федеральным центром и субъектами РФ. К числу важнейших форм этого взаимодействия относятся: разработка и принятие социальных программ по различным направлениям социальной политики с учетом интересов Центра и регионов; формирование и обеспечение стабильности государственных и негосударственных источников финансирования конкретных адресных социальных программ; снижение уровня безработицы, формирование единого рынка труда; содействие поддержке работников, высвобождае-

мых в ходе структурной перестройки экономики, их переподготовке по новым направлениям и специальностям; регулирование принявшей большой размах межрегиональной и межгосударственной миграции населения; нормализация демографической ситуации в стране; обновление и реорганизация структур управления социальной сферой и некоторые другие.

В то же время очевидным является усиление ответственности за решение задач социальной политики региональной и местной власти. Самостоятельность регионов есть преимущество, особенно в такой стране, как наша, с ее огромным экономическим и национально-культурным разнообразием, которое можно реализовать при условии строгого разграничения функций, полномочий, финансовых ресурсов и ответственности между федеральными и региональными уровнями.

Смысл текущей социальной политики видится в том, чтобы создать на действующей конституционной основе сбалансированную систему взаимных прав и ответственности Федерации и каждой ее составной части. Эта система предполагает:

- обеспечение полного и безусловного осуществления социальных функций, отнесенных к исключительному ведению политики Российской Федерации, только федеральными органами государственной власти;

- перенос акцента в сфере совместных предметов ведения социальной политикой на регулирующую и контролирующую роль федерального центра;

- политику дифференцированного (в зависимости от конкретных условий) делегирования исполнительно-распорядительных функций в сфере совместных предметов ведения органами власти субъектов Федерации под их полную ответственность;

- реализацию вместе с властями субъектов Федерации в рамках предметов совместного ведения социальных программ и проектов, направленных на выравнивание социальных и экономических условий;

— обеспечение правовой защиты законных интересов местного самоуправления.

Для выстраивания такой системы предпринимается ряд мер организационного, финансового и правового характера.

Все большую роль в решении задач социальной политики начинают играть **органы местного самоуправления**<sup>1</sup>. Ведь именно они создают условия и возможности для самоорганизации жителей, решения социально-экономических задач.

В значительной мере эффективность механизма реализации социальной политики зависит от активности институтов гражданского общества. Опыт последних лет подтверждает: на тех направлениях социальной политики, где сила общественного капора ослабевала, нередко принимались решения, удобные государственному аппарату, но не гражданам. И наоборот, мощные общественные движения и кампании заставляли пересматривать уже принятые социальные программы и решения, отказываться от планов, носящих сугубо ведомственный характер.

Негативные последствия и тяжесть социальных реформ, ошибки при их планировании и проведении в последние годы привели к тому, что государственные органы и институты гражданского общества, идя в принципе в одном направлении, часто не понимают друг друга. Между тем усилие, которое необходимо совершить при переходе к кардинальному обновлению социальной политики, нельзя совершить порознь власти и гражданскому обществу. Сегодня необходимы взаимное доверие и открытость, скоординированность и подлинное сотрудничество.

В то же время совершенно очевидна необходимость поддержки и усиления деятельности общественных институтов в реализации социальной политики. Для этого необходимо интенсифицировать процесс формирования нормативной базы деятельности институтов гражданского общества, кропотли-

---

<sup>1</sup> См.: Емельянов Н. А. Местное самоуправление: Проблемы, поиски, решения. — М.; Тула, 1997.

во и последовательно отрабатывать механизм реализации принятых законов.

Основа гражданского общества и его стабильности — устойчивый средний класс. Задачи социально-экономического подъема страны и формирования последнего теснейшим образом взаимосвязаны. Как показывает опыт многих стран, средний класс в состоянии стать опорой и двигателем социально-экономического подъема. В демократическом обществе его представители — противники любого радикализма, поскольку ориентированы на достаток, высокий уровень образования, разнообразный спектр культурных потребностей. Отсюда необходимо **создавать максимально благоприятные условия для расширения среднего класса**, что должно проявляться в бюджетной, налоговой политике, разворачивании инфраструктуры переквалификации трудоспособных граждан, в создании системы непрерывного образования и т. д.

Связывающим мостом между гражданским обществом и властью и одновременно активным субъектом социальной политики **являются политические партии**. Сейчас в России на федеральном уровне зарегистрировано свыше 90 общероссийских политических партий; свыше 50 общероссийских политических движений, множество других общественных организаций<sup>1</sup>. Это большая сила, способная не только отражать социальные интересы граждан, различных социальных групп и слоев, но и возглавить достаточно мощные движения за более последовательное и адресное обеспечение правовых реформ, создание эффективного механизма контроля за соблюдением законодательства, принятие и реализацию необходимых мер по преодолению последствий экономического и духовного кризиса.

Один из наиболее влиятельных институтов гражданского общества — **независимые средства массовой информации**.

---

<sup>1</sup> См.: Скорописов И. В. Политические партии России в формировании и реализации государственной социальной политики (конец 80-х — 90-е годы): Автореф. дисс. канд. ист. наук. — М.: Изд-во МГСУ «Союз», 1998.

В стране реально действуют конституционные свободы мысли и слова, печати, сформирована законодательная база. В России издается свыше десяти тысяч независимых газет и журналов, развивается негосударственное теле- и радиовещание. Сегодня становится все более очевидным, что СМИ в значительной мере могут способствовать решению таких социальных задач, как соблюдение конституционных прав и свобод человека и гражданина, корректировка существующих социальных программ и формирование общественного мнения о необходимости выработки новой общероссийской социальной политики.

Институты гражданского общества с наибольшей эффективностью могут влиять на разработку и реализацию социальной политики в **условиях информационной открытости**. В этих целях необходимо:

— радикальное обновление функций, методов, критериев деятельности существующих информационных служб органов исполнительной власти по освещению проблем социальной политики на федеральном и региональном уровнях;

— сужение области ведомственных тайн, ибо то, что касается гарантий социальных прав человека в демократическом обществе, не может быть тайной;

— уточнение с помощью общественных организаций гарантий представления общественно значимой официальной информации о социальных программах и проектах;

— обучение сотрудников государственных органов, занимающихся разработкой и реализацией социальной политики практической работе в условиях информационной открытости;

— установление каналов двусторонней связи государственных органов с общественными организациями, занимающимися социальными проблемами.

Механизм реализации социальной политики наиболее рельефно заявляет о себе в основных направлениях<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Социальная политика: парадигмы и приоритеты: Монография / Под общ. ред. В. И. Жукова. — М.: Изд-во МГСУ «Союз», 2000. С. 231–239.

## Глава VI. СОЦИАЛЬНОЕ ПАРТНЕРСТВО

Социальное партнерство — система отношений между наемными работниками и работодателями при посреднической роли государства — включает в себя систему институтов, механизмов и процедур, призванных поддерживать баланс интересов сторон, участвующих в переговорах о занятости, оплате и условиях труда, и способствовать достижению взаимоприемлемого для них компромисса ради реализации как корпоративных, так и общесоциальных целей. “Общественная значимость социального партнерства определяется и широтой сферы его действия. Поскольку это тип отношений в первую очередь между работниками и работодателями, основной сферой его функционирования являются социально-трудовые отношения. В эту сферу включаются и связанные с социально-трудовыми экономические и политические отношения”<sup>1</sup>. В социальном государстве эта роль государства резко возрастает.

Одной из основ для возникновения и условием дальнейшего развития социального партнерства стало создание в 1919 г. Международной организации труда (МОТ). Система социального партнерства активно начала развиваться после Второй мировой войны, когда в промышленно развитых капиталистических странах рабочее и профсоюзное движение стало реальной силой. При активной роли государства в большинстве европейских стран стали создаваться национальные социально-экономические советы из представителей объединений предпринимателей, профсоюзов и государства (в Италии — Национальный совет экономики труда, в Бельгии — Центральный экономический совет, а затем На-

---

<sup>1</sup> Киселев В. Н. Социальное партнерство // Социальное партнерство: Словарь-справочник. — 2-е изд, испр. и доп. — М.: АТиСО, 2002. С. 229.

циональный совет труда, в Голландии — Экономический и социальный совет, позднее — Совет по проблемам труда, во Франции и Англии — Экономический и социальный комитет). Ныне система социального партнерства наиболее развита в Германии, Австрии, Швеции и в меньшей мере в США, Японии, Италии, Греции и Португалии. Мощный стимул развития идеологии социального партнерства дала научно-техническая революция. Феномен социального партнерства, получивший в настоящее время юридическое закрепление главным образом через нормы трудового плана, в более расширительном понимании может быть рассмотрен как более приемлемая форма взаимодействия в информационном обществе, как инструмент социальной политики государства, способ решения социальных проблем в условиях политических и гражданских свобод в социальном рыночном хозяйстве.

Социальное партнерство в России сегодня рассматривается, с одной стороны, как система взаимоотношений между наемными работниками и работодателями, а более широком смысле — как один из способов представления интересов каких-либо социальных групп в обществе. Отмеченная система взаимоотношений может строиться эффективно лишь при наличии третьего активного субъекта социального партнерства — государства — и таким образом социальное партнерство превращается в один из принципов государства. В социальном же государстве этот принцип — один из главных оснований укрепления своей “социальности”. С другой стороны, под социальным партнерством подразумевают способ согласования противоположных интересов, метод решения социально-экономических проблем и регулирования конфликтов между наемными работниками и собственниками. Социальное партнерство при таком понимании выступает как альтернатива социальному противостоянию, как способ согласования интересов различных социальных групп, применяемый в процессе разрешения противоречий и конфликтов<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Волгин Н. А., Гриценко Н. Н., Шарков Ф. И. Социальное государство: Учебник. — М.: ИТК «Дашков и К'», 2003. С. 197–199.

Социальное партнерство является специфической формой общественных отношений. Как явление оно тесно взаимосвязано с реализацией властных функций и с осуществлением власти.

Социальное партнерство — это взаимодействие субъектов социальной политики по сохранению, изменению социального положения населения и отдельных составляющих его частей, по решению проблем в социальной сфере, влияющих на социальное положение населения в целом, а также его отдельных групп.

Основная цель социального партнерства — вовлечь как можно больше различных организаций в процесс социально-экономического развития общества.

Как известно, проблемы социального партнерства обостряются и в контексте выдвижения идей создания “государства всеобщего благоденствия”, “государства социального партнерства”, “солидарного общества”, “постиндустриального общества”<sup>1</sup>. Субъектами социального партнерства являются наемные работники, работодатели и государство. Соответственно, институтами (организациями), представляющими их интересы, выступают профсоюзы, объединения работодателей, правительство, а также органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления. Самые сложные вопросы социально-экономических и трудовых отношений решаются благодаря развитию системы социального партнерства совместно с представителями профсоюзов, предпринимателей, правительства и других властных структур. При этом следует подчеркнуть роль именно правительства, представителей властных структур, а не государства, как утверждается в некоторых исследованиях<sup>2</sup>,

---

<sup>1</sup> Михеев В. А. Политика социального партнерства. — М., 1999. С. 4.

<sup>2</sup> См.: Колесников Н. Е. Социально-трудовые отношения: современные проблемы теории и практики. — СПб., 1993. С. 73–76; Ольсевич Ю. Социальное партнерство в России: имеются ли предпосылки? // Вопросы экономики. 1994. № 5. С. 60–70; Потемкин В. К., Балкизов М. Х. Научные основы социального партнерства. Ч. 1. — Нальчик, 1992. С. 48.



ибо государство во многом само является крупным работодателем предпринимателем.

Социальное партнерство в России, как и в других индустриально развитых странах, базируется на единых принципах, сформулированных в документах Международной Организации Труда (МОТ), Совета Европы, в законодательных и нормативно-правовых актах стран мирового сообщества. Советом Европы разработаны и приняты свыше 100 конвенций и соглашений, касающихся различных сторон социального партнерства<sup>1</sup>. В их основу положен эволюционный реформаторский подход к выбору путей общественного прогресса и последовательная защита основных прав человека.

28 февраля 1996 г. Россия стала 39-м членом Совета Европы. В этой связи Президентом Российской Федерации, Федеральным Собранием, Правительством Российской Федерации осуществляются необходимые меры по приведению правового порядка, действующего в нашей стране, в соответствие с международными обязательствами. Приняты общенациональные законы, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, касающиеся различных направлений социального партнерства. В 15-ти субъектах Российской Федерации утверждены законы о социальном партнерстве, еще более чем в 20 субъектах России подготовлены проекты таких законов.

Социальное партнерство позволяет объединить во имя достойной жизни потенциал индивидуализма и коллективизма, рыночной инициативности и демократии, политического управления и самоуправления.

Основные принципы социального партнерства, по нашему мнению, можно сгруппировать в несколько блоков:

- демократичность, законность, добровольность, равноправие сторон;

---

<sup>1</sup> Социальные права человека: Документы и материалы Совета Европы. Ч. 1. — М., 1996. С. 5.

- социальная справедливость, уважение, согласование и защита интересов сторон, полномочность их представителей;

- социальный диалог, свобода выбора в обсуждении вопросов, составляющих содержание соглашений и договоров, обязательность их исполнения, ответственность сторон за неисполнение принятых соглашений и договоров;

- толерантность, компромисс, консенсус.

Социальное партнерство — не только средство политической и экономической стабилизации, но и механизм эволюционных изменений в обществе. Оно цивилизованно решает проблему адаптации системы “организованного плюрализма интересов” к постоянно меняющимся реалиям, способствует ориентации партнеров на позитивные и конструктивные социально-экономические позиции. Эффективность различных моделей социального партнерства многократно проверялась в периоды тяжелых кризисов, инфляции, безработицы. В экстремальных ситуациях система партнерских социально-трудовых отношений успешно работает на основе целостной общественно признанной социально-экономической политики государства.

В мировой практике существуют несколько моделей и типов социального партнерства, которые, классифицируются по следующим основаниям: по роли и месту властных структур, органов государственного управления в системе социального партнерства; по механизму правового регулирования договорного процесса; по уровню участия работников в управлении предприятием, организацией; по характеру взаимодействия профсоюзов с институтами государственной власти, местного самоуправления; по специфике взаимоотношений профсоюзов и объединений работодателей, предпринимателей; по политической ориентации системы социального партнерства (социал-демократическая, консервативная, социалистическая и др.).

В развитых западных странах благодаря третьему сектору государству удается справляться со множеством социальных проблем и “язв”, опираясь не на бюрократический аппарат и бюджетные средства, а на общественность, благотворительность и самодеятельность. Как сообщил вице-президент США Альберт Гор, с 1995 г. в Соединенных Штатах более 40% помощи распространяется через неправительственные общественные организации и органы местного самоуправления, роль и влияние которых в обществе постоянно усиливаются. Благодаря третьему сектору на решение социальных проблем государство в США выделяет лишь около 25% общего объема необходимых затрат.

В нарождающемся российском “третьем секторе” мы сталкиваемся с наиболее выраженными формами самоорганизации населения в период ослабления или частичного распада государственных и общественных институтов. Рост числа некоммерческих организаций показывает, что происходит эмансипация социальных групп и общества в целом от государства, складываются организации и институты, предназначенные для формулирования и реализации общественных интересов.

В России процесс становления взаимоотношений между третьим сектором и государством начался в середине 90-х гг. прошлого столетия. Именно в этот период начинается бурный рост разнообразных общественных организаций и движений.

Для адекватного понимания современного состояния этой проблемы необходимо охарактеризовать формирующийся сектор, представить себе его масштабы, возможности, достоинства и недостатки.

В настоящее время по разным источникам в России насчитывается от 13 до 15 тыс. некоммерческих организаций.

Можно по-разному относиться к этим цифрам. Одни скажут: “Чрезвычайно много”, другие — “Явно недостаточно” (США более миллиона!). Дать объективную оценку в нашем

случае невозможно: мы не представляем, каков совокупный ресурс этих НПО, какое количество людей они объединяют, какими располагают возможностями. Более того, практика показывает, что существенная часть зарегистрировавшихся организаций прекращают либо приостанавливают свою деятельность через один-два года работы, что в официальной статистике отражения не имеет. Российское законодательство допускает деятельность объединений граждан и без государственной регистрации. Таким образом, данные Госкомстата дают лишь ориентировочное представление о масштабах “третьего сектора”. Получение же более точной информации требует проведения специально организованных исследований.

В структуре некоммерческого сектора, сложившейся в России с 1995 г., можно выделить несколько групп НКО, выбирая различные основания для их классификации. Наиболее просто классифицировать организации, основываясь на организационно-правовой форме, в которой они осуществляют свою деятельность. Закон “Об общественных объединениях” (1995 г. с последующими поправками) допускает регистрацию всех общественных объединений граждан за исключением религиозных организаций, а также коммерческих организаций и создаваемых ими некоммерческих союзов (ассоциаций).

Некоммерческие организации могут создаваться в форме общественных или религиозных организаций (объединений), общин коренных малочисленных народов Российской Федерации, казачьих обществ, коммерческих партнерств, учреждений, автономных некоммерческих организаций, социальных, благотворительных и иных фондов, ассоциаций и союзов, а также в других формах, предусмотренных федеральными законами.

Таков основной список организационно-правовых форм осуществления некоммерческой деятельности в Российской

Федерации. Однако он не исчерпывает всего многообразия, хотя бы потому, что и Гражданский кодекс РФ, и Закон о некоммерческих организациях оставляют список организационно-правовых форм некоммерческих организаций открытым, допуская деятельность НКО и в “других формах, предусмотренных законом”. Так, благодаря “открытости” этого списка появились, в частности, “общественное движение” и “орган общественной самодеятельности”, понятия, отсутствовавшие в гражданском законодательстве до принятия закона “Об общественных объединениях”.

Существуют и некоторые противоречия в текущем законодательстве. С одной стороны, Гражданский кодекс относит потребительские кооперативы к некоммерческим организациям, хотя это противоречит основному “экономическому” признаку НКО — нераспределению прибыли, с другой — потребительские кооперативы сегодня наиболее близки к предприятиям социальной экономики.

Благодаря поправкам к Закону “Об общественных объединениях”, принятию Закона “О свободе совести и религиозных объединений”, ряда других актов, законодательство позволяет на основании некоторых формальных признаков выделить среди общественных объединений политические и религиозные объединения, а также объединения национальных меньшинств. К сожалению, в настоящее время доступные статистические данные не позволяют определить относительные доли этих организаций в общей численности общественных объединений.

Выделив группы национальных, религиозных и политических объединений граждан, мы, по существу, наряду с формальными критериями классификации, основанными на различных правовых условиях регистрации и существования таких организаций, одновременно затронули и их различия по видам деятельности. Развивая этот подход, в российских условиях важно выделить группу общественных объедине-

ний и некоммерческих организаций, чья деятельность направлена на решение конкретных социальных проблем.

Такие организации можно назвать общественно-гражданскими. К этой группе следует отнести существующие в нашей стране правозащитные организации, экологические объединения, организации инвалидов, общественные патронажные службы, некоммерческие негосударственные образовательные структуры и т. п. Развитие именно этих общественно-гражданских объединений (не включающих в себя организации политические, религиозные и национальные), на наш взгляд, требует наиболее внимательного изучения и не получает в настоящее время необходимой систематической поддержки со стороны государства.

Существенными признаками общественно-гражданского объединения являются его направленность на решение общественно-значимой проблемы и готовность членов объединения реально участвовать в конкретной работе, часто безвозмездно, на добровольных началах.

По расчетам Центра развития демократии и прав человека, произведенным на основании данных КАФ (организации по исследованиям и развитию некоммерческого сектора), ежегодно в среднем 70 млн человек, в том числе инвалиды, ветераны, многодетные семьи, дети с нарушениями развития и различными тяжелыми заболеваниями, больные наркоманией, алкоголизмом, носители ВИЧ-инфекции, бездомные и другие уязвимые группы населения, пользуются услугами общественных объединений и других НПО.

Первый “шквал” возникновения общественных и некоммерческих организаций был в 1992–1993 гг. Многие из них имели политическую направленность, очень многие реализовались как долгожданная возможность объединиться и заявить о своих интересах, не вписывающихся в структуры прежних крупных формализованных полугосударственных общественных организаций.

Следует принимать во внимание психологический, личностный фактор создания общественных объединений. Многие из них зарегистрированы в силу субъективных амбициозных мотивов — ведь в каждой, даже самой малой организации руководитель может назвать себя президентом, генеральным директором, генеральным консультантом.

Общественную активность инициирует и российское неустойчивое время. Для многих граждан оно не позволяет подняться по карьерной лестнице. Часто их профессиональная деятельность и успех рушились вместе с “дружно” рухнувшими предприятиями и институтами. В этих условиях создание собственной организации — важный, психологический элемент, определенное благо. Потерявшие работу, ценностные ориентиры, веру в будущее люди ищут новые пути в жизни и находят их.

Таким образом, в последние годы в условиях социально-экономических преобразований в России наблюдается активизация общественных объединений. Эти объединения, как правило, строятся на основе многообразных интересов населения, являются формой самоорганизации и стимулирования людей к совместному поиску способов удовлетворения своих интересов и решения своих жизненных проблем.

Значительная часть НПО действует в сфере социальной защиты, в том числе социального обслуживания населения, что вызвано обостряющимися проблемами в этой области: невыплатой пенсий и пособий; безадресностью социальной помощи и льгот; необходимостью социального патронажа бедных, пожилых, бездомных и инвалидов; лечения и реабилитации инвалидов межпенсионного возраста; остаточным финансированием социальной сферы. Деятельность общественных объединений, нацеленных на оказание социальных услуг, в определенной мере помогает в решении названных проблем.

В принятом в 1995 г. Федеральном законе “Об общественных объединениях” под общественным объединением пони-

мается добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей”.

Законом определены следующие организационно-правовые формы общественных объединений:

- общественная организация;
- общественное движение;
- общественный фонд;
- общественное учреждение;
- орган общественной самодеятельности;
- политическая партия.

Общественные объединения можно классифицировать по следующим признакам.

По территориальному статусу:

- местные;
- межрегиональные;
- общероссийские.

Министерством юстиции Российской Федерации в статусе общероссийских зарегистрировано более тысячи общественных объединений.

По характеру деятельности:

- в экономической сфере и сфере труда;
- в социальной сфере;
- в общественно-политической сфере;
- в сфере досуга и отдыха;
- в области науки и культуры и т. п.

По принадлежности к социальным группам:

- молодежные;
- детские;
- женские;
- ветеранские;
- семейные;
- инвалидов и др.



При всей их полифункциональности общественные объединения выполняют две основные задачи:

- 1) выражение и реализация групповых интересов;
- 2) обеспечение и участие членов объединений в управлении общественными делами и самоуправление, а следовательно, в реализации принципов народовластия, демократии.

В последние годы сделаны определенные шаги в разработке концептуальных основ государственной политики в области социального партнерства, социального диалога. Только на федеральном уровне принят ряд законов, указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства России, соглашений и других нормативных актов, регламентирующих законодательный процесс, обеспечивающих взаимодействие ветвей власти и субъектов норм. В них закреплена идея создания комплексной системы поддержки активности юридически зарегистрированных гражданских инициатив по решению социально-значимых проблем, с которыми сталкивается российское общество. Это позволяет говорить о начавшемся процессе институционализации социального партнерства.

Осознание политическими, управленческими элитами исключительной актуальности философии социального партнерства как мудрости человеческого взаимопонимания и индикатора цивилизованного бытия становятся непреложным вектором общественного развития России.

Траектория развития и становления социального партнерства России определяется несколькими факторами:

- выбором политическими элитами способа реформирования экономики — шоковая терапия;
- неразвитыми институтами гражданского общества;
- слабостью и ограниченностью роли различных социальных сетей;
- недостаточной структурированностью сферы общественной жизни.

У складывающейся системы социального партнерства прослеживаются по меньшей мере две стратегические задачи:

1) самоопределение НПО, превращение их в самостоятельную равноправную и общественную подсистему в целях формирования гражданского общества, преодоления структурного кризиса и перехода к экономическому росту;

2) институционализация социального партнерства для преодоления конфликтного характера развития многообразных социальных отношений и снижения социальной напряженности во всех сферах жизнедеятельности.

К числу основных составляющих элементов целостной государственной политики в области социального партнерства государственных и неправительственных структур относятся следующие:

- сформированная законодательная база, обеспечивающая нормативно-правовое регулирование взаимоотношений государственных структур и неправительственных организаций в области подготовки, принятия и осуществления решений в социальной сфере на основе социального партнерства;

- действующие механизмы, методы и инструменты осуществления взаимодействия государственных структур и неправительственных организаций;

- наличие структур, обеспечивающих и непосредственно осуществляющих взаимодействие органов государственной власти и неправительственных организаций на принципах социального партнерства;

- наличие информационного поля, освещающего процессы социального партнерства, практическую деятельность неправительственных организаций по решению конкретных социальных проблем, а также обеспечивающего информированность населения о механизмах и способах социального партнерства и социального диалога, о возможностях и преимуществах решения проблем в социальной сфере на основе объединения усилий различных социальных субъектов;

- осуществление взаимодействия между государственными структурами и неправительственными организациями на основе постоянно действующего диалога, развивающегося процесса, который является неотъемлемой составляющей социальной политики;

- сформированное общественное мнение в пользу социального партнерства государственных структур и неправительственных организаций в решении проблем социальной сферы.

С позиций **организационно-содержательного подхода** можно констатировать, что в Российской Федерации сложилась разнообразная практика взаимодействия государственных структур и неправительственных организаций в социальной сфере.

Анализ элементов опыта социальных инноваций в пилотных и других регионах позволяет сделать вывод о том, что наиболее перспективное взаимодействие государственных и общественных структур складывается в Москве. Оно, по нашему мнению, в дальнейшем нуждается в детальном исследовании и тиражировании.

22 октября 1997 г. Московской городской думой принят закон города Москвы “О социальном партнерстве в городе Москве”, регулирующий новые основы становления, организации, функционирования, укрепления и развития системы социального партнерства в Москве с целью регулирования социально-трудовых и связанных с ними экономических отношений и достижения общественного согласия.

Помимо традиционно сложившегося сотрудничества с объединениями профсоюзов, в Москве активно формируется и развивается взаимодействие с общественными объединениями столицы.

Системность реализации государственной политики московского Правительства в рамках социального партнерства подтверждается проведением конкурса социально значимых

проектов общественных объединений, их частичное финансирование из городского бюджета.

Проведение конкурса активизировало общественную жизнь в городе, во многом создало атмосферу доверия и сотрудничества между властями Москвы и общественными объединениями.

Правительство Москвы, Комитет общественных и межрегиональных связей города Москвы используют не только организационный, но и психологический потенциал НПО, желание многих лидеров и членов общественных объединений найти поле для приложения собственной инициативы.

Среди множества примеров поддержки общественно-гражданских инициатив на принципах социального партнерства важным актом Комитета общественных и межрегиональных связей было открытие 22 мая 1998 г. Центра взаимодействия общественных и государственных структур “Социальное партнерство” (Экспериментальный ресурсный центр) — совместный проект Комитета и Программы развития ООН.

В результате принятых мер в Москве возникают механизмы взаимодействия государства и НПО при решении социально значимых задач, включая такие формы, как: государственный социальный заказ; государственное социальное спонсорство; стимулирование социальной активности прямым финансированием; социальное и экономическое побуждение негосударственных спонсоров.

Доминантную, первопроходческую роль в утверждении норм и опыта ведения равноправного диалога властных и общественных структур, как обязательном атрибуте правового государства и гражданского общества, играло в первой половине 1990-х годов Министерство социальной защиты населения Российской Федерации. Оно первое в стране создает определенную базу и фундамент для формирования последовательной и целенаправленной системы социального партнерства в России, формирует у властной элиты общественную

потребность в выработке соответствующей государственной политики.

Законодательная инициатива в области практических мер государственной политики по улучшению положения женщин, диалоги, регулярные “круглые столы”, всероссийские конференции с неправительственными женскими организациями свидетельствуют о высокой степени готовности этого Министерства вести диалог между властью и женской общественностью, слушать и слышать социальные сигналы, подаваемые ею. Здесь НПО впервые поднимались острейшие общественные вопросы и предлагались средства их решения:

- организация экспертизы законодательства Российской Федерации с точки зрения ее соответствия международным стандартам о правах человека;

- разработка механизма жестких санкций, связанных с откровенной дискриминацией;

- организация широкой информационной и пропагандистской работы, ориентированной на активизацию участия женщин в социально-экономических реформах, увеличение их числа в органах власти, подготовку женщин к участию в политической и управленческой деятельности;

- обеспечение возможности доступа женщин ко всем видам деятельности, не ограничиваясь традиционными секторами женской занятости (образование, здравоохранение, социальная служба), весьма проигрывающими от малой мужской занятости;

- разработка для пресечения насилия над женщинами уголовных, гражданских, трудовых и административных санкций за правонарушения, а также возмещение морального ущерба, причиняемого женщинам, подвергшимся насилию на улице, на работе или в семье.

Российская модель социального партнерства, находясь в стадии становления, формируется с использованием ми-

рового позитивного опыта регулирования социально-трудовых отношений на принципах трипартизма и собственно отечественного опыта развития социально-партнерских отношений. Например, ее спецификой является обязательное непосредственное участие органов исполнительной власти и местного самоуправления в заключении на всех уровнях соглашений по регулированию социально-трудовых отношений; весьма сложная и разветвленная система заключаемых соглашений на общегосударственном, региональном, территориальном, отраслевом, базовом уровнях и др. Законодательной базой модели социального партнерства являются соответствующие конвенции и рекомендации МОТ, Законы РФ “О коллективных договорах и соглашениях”, “О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности”, “О порядке разрешения коллективных трудовых споров”, а также законы о социальном партнерстве, принятые на уровне субъектов РФ.

Итак, сформированная российская модель социального партнерства имеет специфические особенности:

- социальное партнерство было введено как способ урегулирования социально-трудовых конфликтов;
- оно распространялось не только на сферу трудовых отношений, но и на социальную сферу;
- из-за слабости производственного звена предприятий заключение коллективных договоров на конкретных предприятиях не стало преобладающим.

Все члены общества при более широком рассмотрении могут быть представлены как социальные партнеры. Партнерство даже на таком уровне не может успешно осуществляться во всех типах государственного устройства. Так, тоталитарное государство, в определенной мере стоящее над обществом и подавляющее интересы населения, не создает условия для развития социального партнерства. Социальное партнерство — обязательный элемент государствен-

ного устройства, а в социальном государстве — важнейший принцип организации взаимодействия между органами власти, работниками и работодателями в социально-трудовой сфере.

В реализации последнего из перечисленных признаков на основе системы социального партнерства как цивилизованного механизма сохранения гражданского мира и согласия в обществе за счет достижения взаимоприемлемого баланса интересов работника, работодателя, государства при урегулировании социально-экономических и трудовых отношений особая роль принадлежит профсоюзам. Сферой особого внимания профсоюзов является и социальная политика государства, ее конкретное воздействие на положение наемного работника и членов семьи.

Российская трехсторонняя комиссия (РТК) по регулированию социально-трудовых отношений призвана регулировать социально-экономические, трудовые и профессиональные интересы сторон социального партнерства на федеральном уровне. Правовую основу деятельности РТК составляют Трудовой кодекс РФ, Федеральный закон от 1 мая 1999 г. № 92-ФЗ “О Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений”. РТК является постоянно действующим органом системы социального партнерства в России. Деятельность РТК способствует утверждению одного из основных принципов социального государства — социального партнерства. Субъектами РТК являются общероссийские объединения профессиональных союзов, общероссийские объединения работодателей, Правительство Российской Федерации.

Основные функции социального государства как института, определяющего нормативно-правовую базу социального партнерства:

- формирование правового пространства, обеспечивающего взаимодействие трех сторон;

- участие в разрешении конфликтов в области социально-трудовых отношений;

- примирение “враждующих” сторон.

Федеральный закон “О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности” закрепил за профсоюзами право на представительство и защиту интересов трудящихся, ведение коллективных переговоров, заключение коллективных договоров и соглашений, а также осуществление контроля их выполнения. Работодатели пока еще не оформились в хорошо структурированную общность. В наибольшей мере их роль вбирают в себя Российский союз промышленников и предпринимателей, Конгресс российских деловых кругов.

Основные задачи РТК:

- ведение коллективных переговоров и подготовка проекта Генерального соглашения между общероссийскими объединениями профессиональных союзов, общероссийскими объединениями работодателей и Правительством РФ;

- содействие договорному регулированию социально-трудовых отношений на федеральном уровне;

- проведение консультаций по вопросам, связанным с разработкой проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов РФ в области социально-трудовых отношений, федеральных программ в сфере труда, занятости населения, миграции рабочей силы, социального обеспечения;

- согласование позиций сторон по основным направлениям социальной политики;

- рассмотрение по инициативе сторон вопросов, возникших в ходе выполнения Генерального соглашения;

- распространение опыта социального партнерства, информирование отраслевых (межотраслевых), региональных и иных комиссий по регулированию социально-трудовых отношений, о деятельности Комиссии;

- изучение международного опыта, участие в мероприятиях, проводимых соответствующими зарубежными органи-



зациями в области социально-трудовых отношений и социального партнерства, проведение в рамках Комиссии консультаций по вопросам, связанным с ратификацией и применением международных трудовых норм.

РТК формируется на основе принципов:

- добровольности участия общероссийских объединений профессиональных союзов и общероссийских объединений работодателей в деятельности РТК;

- полномочности сторон;

- самостоятельности и независимости каждого общероссийского объединения профсоюзов, каждого общероссийского объединения работодателей, Правительства РФ при определении персонального состава своих представителей в РТК. Представительство общероссийских объединений профсоюзов, общероссийских объединений работодателей, Правительства РФ в составе сторон РТК определяется каждым из них самостоятельно в соответствии с законодательством РФ и уставами соответствующих объединений.

РТК превратилась в один из важнейших инструментов реализации принципов социального партнерства в частности, и принципов социального государства — в целом. Основными направлениями дальнейшего совершенствования системы социального партнерства в России являются: укрепление системы, организационно-правовой базы коллективно-договорных отношений; более четкое теоретико-методологическое обоснование механизмов решения социально-трудовых проблем; усиление информационного, финансового и кадрового обеспечения функционирующей модели. Развитие социального партнерства в России наряду с другими принимаемыми мерами должно укрепить основные принципы социального государства<sup>1</sup>.

Таким образом, негосударственные организации способствуют решению многих социальных проблем в рамках госу-

---

<sup>1</sup> Волгин Н. А., Гриценко Н. Н., Шарков Ф. И. Социальное государство: Учебник. — М.: ИТК «Дашков и К'», 2003. С. 201–205.

дарственной политики, развивают многие направления социальной работы.

В свою очередь, в последние годы государство стало больше поддерживать данные организации, более доверительно относиться к их деятельности.

В то же время в развитии социального партнерства по-прежнему существует множество преград.

Как отмечает Михаил Цеханович<sup>1</sup>, среди них можно выделить следующие:

- несформированность у негосударственных организаций необходимых для социального партнерства ресурсов;

- негативный имидж негосударственных организаций, формируемый в российском обществе через СМИ;

- имитациональный характер взаимодействия в процессе формирования социальной политики (мнение НГО игнорируется, хоть и выслушивается);

- ориентацию многих НГО на осуществление политической деятельности и оппозиции официальным властям.

Только в случае сбалансированности поддержки НГО со стороны государства социальное партнерство может успешно развиваться и стать одним из ведущих элементов сектора социальных услуг.

---

<sup>1</sup> См.: Цеханович М. Что мешает развитию социального партнерства в России? // Социальная политика в современной России: реформы и повседневность / Под ред. П. Романова и Е. Ярской-Смирновой. — М., 2008. С. 387–388.

## **Глава VII. ВЗАИМОСВЯЗЬ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ И СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ**

Социальная политика включает в себя структурообразующие элементы: социальное обеспечение, социальную помощь, социальную поддержку, социальное обслуживание и соответственно и социальную работу.

Обозначим институты, реализующие цели социальной политики:

- социальная защита населения;
- социальное обслуживание;
- благотворительность;
- меценатство;
- общественные некоммерческие организации;
- добровольчество;
- корпоративные и ведомственные социальные службы.

Безусловно, центральное место в современных условиях занимает политика социальной защиты населения.

Это обусловлено затяжным социально-экономическим кризисом, вызвавшим рост численности малообеспеченных и бедных индивидов, социально-демографическими изменениями, вызвавшими постарение общества, увеличение количества инвалидов в нем и т. д. Кроме того, изменение менталитета населения, постепенное укрепление гуманистических, демократических установок, вызывает усиление интереса к каждой личности, выдвигает высокие требования к ее социальному благополучию.

Возникает правомерный вопрос: почему в современном обществе возрастает необходимость социальной защиты населения, от чего и от кого защищать? От последствий природных и технологических катастроф; от факторов биологического и социального риска, включающих в себя нетипичное демографическое поведение: многодетность, одиночество, бедность и т. д.

Современные социологические теории рассматривают бедность как абсолютное и относительное понятие. Абсолютная бедность определяется минимальным уровнем доходов, необходимых для поддержания жизни; относительная — при сравнении различных групп населения. Таким образом, даже если индивид имеет доход, превышающий необходимый для поддержания жизни, но более низкий, чем доходы остальных членов общества, то он может рассматриваться как бедный. В этом случае при росте богатства общества растет и уровень, определяющий границу бедности<sup>1</sup>.

Можно сделать однозначный вывод: нет обществ, свободных от относительной бедности. Канадские исследователи называют детей наиболее значительной группой бедного населения в стране: доля бедных детей увеличивается, хотя численность детей в целом падает<sup>2</sup>.

В Великобритании семьи с детьми испытывают значительные трудности, особенно в сравнении с семейными парами без детей, где оба взрослых имеют заработок. Каждый третий ребенок проживает в настоящее время в бедных семьях<sup>3</sup>.

Можно в полной мере утверждать, что значительная часть населения нашего общества в годы реформ приблизилась к границам абсолютной бедности, что не могло не отразиться на жизнедеятельности детей.

Наконец, человека необходимо защищать от государства, от его органов и структур, от других людей, от него самого:

- государство — это масштабный социальный субъект, в законодательстве и деятельности которого могут быть упущены интересы не только отдельного человека, но даже целых групп;

---

<sup>1</sup> См.: Словарь современной экономической теории Макмиллана / Пер. с англ. — М., 1997. С. 373.

<sup>2</sup> См.: Glossop R. "Distributive Justice" // Children as a Social Phenomenon. National Report. — Canada, 1990. P. 43.

<sup>3</sup> См.: Social Justice: Strategies for National Renewal. — London, 1994. P. 31.

- политика государства осуществляется в деятельности целого ряда органов и структур, функции которых могут противоречить друг другу;

- кроме того, государственные законодательные нормы и структуры учреждений могут отставать от требований изменившейся действительности, что иногда порождает угрозу правам и интересам граждан;

- наконец, конкретные исполнители государственных функций могут быть некомпетентны или действовать не в соответствии с государственными нормами, а со своими корыстными интересами, что порождает необходимость защищать индивидов, семьи и группы от их деятельности.

Таким образом, на наш взгляд, социальная защита, как и социальная политика, распространяется на все категории населения, в том числе и на ее трудоспособную часть.

Более широким понятием, по нашему убеждению, социальная защита является по той причине, что она носит (точнее, должна носить) преимущественно превентивный, профилактический характер, с целью оградить людей от трудных жизненных ситуаций, не допуская их возникновения.

При этом по отношению к трудоспособным под социальной защитой понимается система законодательных, экономических, социально-психологических гарантий, предоставляющая им равные условия для повышения своего благополучия за счет личного трудового вклада, экономической самостоятельности и предпринимательства; вместе с тем по отношению к таким социально-демографическим группам, как дети, молодежь и женщины, государство обязано выработать и закрепить законодательную систему гарантий, обеспечивающих социальную справедливость к данной категории населения с учетом их социального положения и социально-психологических свойств<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Мехришвили Л. Л. Политика социальной защиты детей (региональный аспект). — М., 2000. С. 27–29.

Формирование системы социальной защиты населения как особого социального института находится в процессе своего развития. Термин “социальная защита” имеет различные значения.

В новых экономических условиях он “пришел на замену” термина “социальное обеспечение”, использовавшегося в советской экономике, где он характеризовал специфическую организационно-правовую форму социальной защиты, осуществляемую непосредственно государством.

В современных условиях потребовалось развитие других организационно-правовых форм социальной поддержки наиболее уязвимых категорий населения. Был введен термин “социальная защита”, который давно использовался в мировой практике.

Социальная защита как социальный институт, представляющий собой совокупность правовых норм, призванных решать определенные социальные и экономические проблемы, в международном контексте обычно имеет дело с установленными законодательством категориями граждан, которые в силу утраты трудоспособности, отсутствия работы либо по другим причинам не имеют достаточных средств для удовлетворения своих жизненно важных потребностей и потребностей нетрудоспособных членов семьи. В рамках систем социальной защиты таким гражданам при наступлении установленных законодательством неблагоприятных событий предоставляется помощь компенсационного характера в денежной и натуральной форме, а также в форме различного рода услуг. Кроме того, системы социальной защиты осуществляют меры профилактического характера, направленные на предотвращение неблагоприятных событий. Социальная защита осуществляется в различных организационно-правовых формах, включая такие ее формы, как индивидуальная ответственность работодателей, страхование, социальное страхование, адресная социальная помощь, государственное социальное обеспечение и др. Использование тех или иных организационно-правовых форм со-

циальной защиты может иметь различные социальные и экономические последствия, которые необходимо учитывать при осуществлении управления данной отраслью.

Вместе с тем социальная защита, являясь по своему функциональному характеру достаточно целостной системой, представляющей собой самостоятельный социальный институт, имеет свои специфические особенности, связанные с технологиями оказываемых ею услуг. Технология предоставления пенсий существенно отличается от технологии оказания медицинской помощи, социально-реабилитационных технологий или технологий обеспечения безработных граждан.

Для осмысления состояния развития института социальной защиты в России и выработки национальной политики в отношении путей его дальнейшего развития в нашей стране представляется необходимым прежде всего отметить, что, хотя такой институт в России имеется и играет исключительно важную роль в жизни российских граждан, его развитие в определенной степени осуществляется стихийно, без должного представления о том, какие задачи и каким образом он должен решать и какова должна быть его организационная структура, как с точки зрения организации системы правовых норм, так и с точки зрения административной структуры данного института, призванной разрабатывать и осуществлять на практике правовые нормы данного института.

Кроме того, следует отметить, что, несмотря на фактическое существование системы социальной защиты в России и ее достаточно бурное развитие, она еще не принята общественным сознанием в нашей стране в качестве самостоятельного социального института. В связи с этим сфера ее деятельности существенно сужается. Понятие “социальной защиты” сводится лишь к вопросам социального обслуживания населения, социальной защите инвалидов, социальным пособиям, компенсационным выплатам, стипендиям, а также к социальной поддержке граждан, уволенных с военной службы в запас или отставку.

Отсутствие общего представления о характере института социальной защиты и его содержании, естественно, ведет к смещению и вольному толкованию разнообразных категорий, терминов и понятий, служащих для раскрытия смысла данного института.

В качестве примера можно привести термин “социальное обеспечение”, использовавшийся в русском языке для перевода широко распространенного во многих странах термина “Social Security”, который на русский язык может переводиться как социальная безопасность, социальная защищенность, социальные гарантии, социальная защита. Вместе с тем понятие “социальное обеспечение” не является адекватным понятию “Social Security”, поскольку понятие “социальное обеспечение” отражает в себе советскую специфику развития института социальной защиты, где преобладали принципы непосредственно государственной организации социальной защиты с очень ограниченным использованием полностью искаженных принципов социального страхования и полным отсутствием каких-либо других форм ее организации, в то время как понятие “Social Security” в значительной степени отражает организацию социальной защиты на принципах социального страхования.

Конечно, различия между терминами “социальное обеспечение” и “Social Security” могут игнорироваться, если они определяют понятия, не имеющие инструментального характера и показывающие лишь общие контуры системы. Именно в таком контексте русский термин “социальное обеспечение” использовался для перевода иностранного термина “Social Security”. Когда же речь идет о терминах для определения понятий, имеющих характер социально-экономических категорий, в системе таких категорий, то игнорирование подобных различий представляется недопустимым.

К сожалению, в русском языке, в связи со слабой теоретической проработкой социальной защиты как социального института, отсутствует и необходимая система категорий,



понятий и терминов, характеризующих данный институт. При отсутствии соответствующих терминов для определения различных категорий данного социального института термин “социальное обеспечение” в широком смысле в советский период использовался для определения наиболее общей категории, отражающей всю совокупность социально-экономических отношений в стране, касающихся вопросов социальной защиты, и в этом смысле стал использоваться для определения всего института социальной защиты, получившего название “право социального обеспечения”. Одновременно, однако, термин “социальное обеспечение” в узком смысле использовался для определения более узкой категории системы отношений в области социальной защиты, связанных с предоставлением отдельных видов обеспечения за счет средств государственного бюджета.

В стране, вставшей на путь развития рыночной экономики, термин “социальное обеспечение”, отражающий специфику организации социальной защиты в централизованно планируемой системе хозяйства, не может использоваться для определения ни всей совокупности социально-экономических отношений в сфере социальной защиты, ни ее административных структур с новыми функциями. Поэтому термин “социальное обеспечение” был в значительной степени вытеснен административными мерами из практической сферы применения новым термином “социальная защита”.

Термин “социальная защита” в наибольшей степени соответствует сущности данного социального института, хотя, как ни парадоксально, термин “социальное обеспечение” продолжает использоваться для его общего названия как “право социального обеспечения”.

Дальнейшее целенаправленное развитие института социальной защиты в России требует, однако, определенной систематизации его категорий, понятий, терминов, без которой развитие этого института будет оставаться стихийным.

В настоящее время институт социальной защиты каждой страны характеризуется совокупностью охватываемых им видов социальной защиты и используемых организационно-правовых форм и в общем виде может быть представлен в виде матрицы, в которой строками показываються виды социальной защиты, а столбцами — организационно-правовые формы, в которых эти виды осуществляются (табл. 5).

Таблица 5

**Виды и организационно-правовые формы  
социальной защиты**

Виды социальной защиты	Организационно-правовые формы социальной защиты				
	Социальное страхование	Социальная помощь	Государственное обеспечение	Обязательные накопления	Частные формы
Болезнь (медицинская помощь и обеспечение по временной нетрудоспособности)					
Старость					
Инвалидность					
Смерть кормильца					
Материнство					
Содержание семьи					
Безработица					
Несчастные случаи на производстве					

Социальная защита также предусматривается в отношении семей с низкими душевыми доходами, не обеспечивающими общественно-необходимого прожиточного минимума, результатом которых обычно является отсутствие средств существования или средств на оплату жизненно значимых товаров и услуг (средств реабилитации, оплаты жилья, лечения).

Социальная защита может осуществляться в денежной форме в виде пенсий и пособий, в натуральной форме, а

также путем оказания различного рода услуг лицам, являющимся объектом социальной защиты. Она может иметь как компенсационный, так и предупредительный профилактический характер.

Одной из государственно-правовых норм социальной защиты является непосредственно **государственное обеспечение** нетрудоспособных лиц. Основными признаками непосредственного государственного обеспечения являются финансирование расходов за счет государственного бюджета и установление категорий обеспечиваемых лиц и уровня их обеспечения в соответствии с приоритетами, определяемыми органами государственной власти.

Непосредственное государственное обеспечение в странах с рыночной экономикой имеет достаточно ограниченные масштабы применения.

Несомненно, социальную защиту следует рассматривать как особую форму социальных взаимоотношений индивида и общества, при которой общество гарантирует своим членам как равные возможности в самореализации своих способностей, так и свободное осуществление своих прав. При этом отношения должны строиться на основе двусторонних равноответственных обязательств: гражданин — общество, общество — гражданин. Общество ожидает от индивида посильного и эффективного трудового вклада и соответствующего общепринятого социального поведения, а индивид рассчитывает на социальную защиту, социальную поддержку со стороны общества в случаях постоянной или временной утраты трудоспособности, угрозы моральной и физической деградации, снижения уровня жизни ниже минимально допустимых пределов, ущемления установленных законом льготных условий обеспечения и прав.

Определив субъект-субъектные отношения общества и гражданина, необходимо конкретизировать объект и субъект социальной защиты. Представляется возможным к субъектам

социальной защиты отнести: государство, профсоюзы, органы, непосредственно занимающиеся проблемами социальной помощи населения (министерства, комитеты, департаменты, управление, отделы социальной защиты) союзы и ассоциации предпринимателей, различные общества и объединения потребителей.

Объектом социальной защиты выступают:

Во-первых, все население. В данном случае социальная защита предполагает обеспечение безопасности жизни людей; созданий условий для реализации интересов и потребности, самореализации, духовного развития, укрепление физического и нравственного здоровья нации.

Во-вторых, отдельные группы и слои населения, например, социальная защита интеллигенции, военнослужащих, работников образования и т. д.

В-третьих, социально уязвимые группы населения: дети, многодетные и асоциальные семьи, инвалиды, пенсионеры, безработные и т. д.

Исходя из этого, определяется и цель социальной защиты — избавление от абсолютной нищеты (когда средний совокупный доход семьи ниже прожиточного минимума), оказание материальной помощи населению в экстремальных условиях, содействие в адаптации социально уязвимым группам населения к условиям рыночной экономики.

Одной из важнейших проблем защиты населения сегодня, стала проблема его общей социально-экономической поддержки и защиты от воздействий условий переходного периода. При этом в качестве субъекта воздействия выступают государство и общество в целом, а содержанием их деятельности являются процессы социально-экономического планирования, прогнозирования и финансирования социальной помощи. Рассмотрим основные из них, обуславливающие деятельность механизма социально-экономической защиты населения и принципы их реализации. Эти принципы объединяют основополагающие правила, нормы и положения, на основе

которых строится и функционирует на разных уровнях система социальной защиты населения, определяется ее роль в экономике государства.

К основным можно отнести принципы:

1. Принцип общественной целесообразности. Согласно ему контингент защищенных в обществе должен быть строго ограничен теми категориями населения, кто полностью или частично лишен способности к труду и самообеспечению. Нарушение этого принципа ведет к ослаблению и полному угасанию трудовой мотивации и росту армии иждивенцев.

2. Принцип экономической эффективности. Он выражается в оптимальном соотношении объема социальных расходов и размера отчислений на их финансирование. Размер социальных пособий не должен создавать ситуацию, когда получение пособия предпочтительнее получения заработной платы.

3. Принцип экономической справедливости. Он выражается в экономической защите как предпринимателей, активных участников экономического процесса, так и тех, кто по объективным причинам находится за пределами производственно-рыночной деятельности.

4. Принцип приоритета государственных начал в социальной защите населения.

Согласно этому принципу, в нашей стране именно государство выступает главным гарантом экономического обеспечения социально приемлемого уровня жизни тем, кто не может достичь этого самостоятельно в силу объективных причин.

5. Принцип экономической самостоятельности местных органов.

Он реализуется на основе разграничения экономических полномочий субъектов федерального и местного уровней. Социальные пособия и другие выплаты на федеральном уровне должны гарантироваться в минимальных размерах, а все выплаты сверх того — производиться из местного бюджета и местных фондов социального страхования.

Итак, на перечисленных выше принципах строится социальная защита населения как система, пронизывающая все уровни государства: от федерального до местного.

Для эффективной реализации данных социально-экономических принципов необходимо определение экономических методов социальной защиты, как способов достижения социальных целей на основе экономических принципов.

К основным экономическим методам можно отнести следующие:

1. Введение системы минимальных социальных гарантий. Определяющим здесь является законодательное установление минимального размера оплаты труда и прожиточного минимума.

2. Индексация доходов как заранее установленный законодательно или решением исполнительной власти механизм автоматической корректировки доходов в соответствии с ростом стоимости жизни.

3. Компенсация расходов — возмещение расходов представителей различных социальных групп населения органами власти в связи с ожидаемым или наступившим ростом цен.

Социальную защиту, по нашему мнению, необходимо рассматривать в трех аспектах:

- 1) социальный институт;
- 2) государственную организационно-управленческую систему;
- 3) деятельность по достижению социальной защищенности.

Социальная защита при этом отвечает всем признакам социального института:

- это устойчивая воспроизводящая форма социального взаимодействия, благодаря чему каждое общество практикует свои формы социальной защиты в зависимости от уровня его развития;
- она имеет свою развитую нормативность, т. е. систему законодательных актов, а также моральные нормы и сложившиеся в обществе представления;

- в ней имеется профессиональная и кадровая определенность: в системе социальной защиты работают люди, специально обученные для этого, имеются учреждения специальной подготовки и т. д.

- определена интернализация социальных норм и ожиданий: как люди, осуществляющие социальную защиту, так и те, на кого она направлена, имеют сложившиеся установки и стереотипы по поводу этого социального явления.

Таким образом, мы имеем все основания констатировать, что социальная защита является социальным институтом, причем одним из важнейших в современной российской действительности.

Целью и результатом деятельности социальной защиты является социальная защищенность индивидов.

“Социальная защищенность — эта категория, как и многие из данной области, весьма сложна и неоднозначна. Поэтому необходимо, как нам представляется, разобраться в сущности данного понятия, условиях и механизме его реализации. Состояние социальной защищенности характеризуется как объективными, так и субъективными показателями.

К первым относятся реальные условия для удовлетворения жизненно важных потребностей. Это реальная возможность социального функционирования в соответствии с условиями и нормами данного общества. Она обеспечивается как политикой доходов и заработной платы для трудоспособного населения, так и политикой льгот, дотаций, нематериальных форм помощи для уязвимых слоев населения.

К субъективным показателям относятся восприятие и оценка личностью этих реальных условий. Это самооценка индивидов, семей и групп, ощущение ими своего социального статуса, что в значительной мере зависит от уровня притязаний индивидов, а также от сравнения их сегодняшнего положения с положением других людей или собственным положением в предшествующий период.

Объективные и субъективные показатели иногда могут совпадать, но иногда — расходиться.

Полагаю, что социальная защищенность должна быть показателем не только возможности удовлетворения жизненно важных личных потребностей. Прежде всего, необходимость социальной защищенности вытекает из наличия общественной потребности иметь в государстве систему законов, компенсирующих социальное несовершенство организации производства материальных благ и их распределения.

Следовательно, сущность социальной защищенности состоит в законодательном обеспечении экономических, политических, социальных и иных прав, свобод и интересов граждан.

Такая трактовка данной категории имеет конституционный оттенок. И это правомерно. Однако, как показывает мировая практика в Конституции права граждан только сформулированы. Их реализация — проблема, которая должна еще решаться. Следовательно, **социальная защищенность** — это конституционное и законодательное обеспечение всего комплекса прав и свобод человека. Социальная защищенность является основой взаимодействия человека и социума, практическим воплощением социальной политики и критерием психологического самочувствия людей.

Социальная защищенность выступает как:

- многомерное социальное бытие во взаимодействии экономической, политической и духовной сфер;
- уровень межличностных отношений человек — общество;
- качество социальных институтов.

Другими словами, это одновременно и совокупное состояние, и цель, и средство стабильного существования человека в социуме.

Социальная защищенность — не привилегия отдельных индивидов или слоев, она должна быть образом жизни большинства населения. Вне сомнения, что уровень и качество



социальной защищенности членов общества прямо зависят от уровня развития и экономической эффективности общественного производства.

Социальная защищенность, касающаяся всех и каждого в социуме, независимо от принадлежности к той или иной социальной, этнической, религиозной, половозрастной группе, имеет ряд объективных показателей.

К ним относятся:

- распространяемый на всех гарантируемый минимум материального обеспечения, достигаемый прежде всего усилиями самого человека;

- взаимная ответственность общества и человека;
- стабильность общества как следствие его управляемости;
- защищенность от экстремизма, анархии, бездуховности;

- реальные, реализуемые свободы личности, ее самоопределение и самовыражение;

- права на жизнь, труд, безопасность, уважение, независимость, поддержку и помощь общества в том случае, когда сам человек не справляется со своими жизненными проблемами;

- умение и желание пользоваться правами и свободами, осознавать и отстаивать свои интересы;

- свободный и ответственный социальный выбор как неотъемлемое свойство личности.

Состояние незащищенности, которое явно ощутимо в нашем современном обществе, на наш взгляд, имеет тесно переплетающиеся причины объективного и субъективного происхождения.

К этим причинам можно отнести:

- резкое снижение экономического благополучия людей;
- обострение национальной нетерпимости и всплеск межэтнических конфликтов;

- экологический кризис, вызывающий обострение и рост числа хронических заболеваний, инвалидности;

- снижение социального положения, ухудшения стандартов образа и качества жизни для существенной части населения;

- повышение конфликтности, агрессивности в социальных и межличностных отношениях;

- не оправдавшиеся надежды на скорые перемены;

- появление группы людей, добивающихся успеха различными, в том числе не вполне одобряемыми или незаконными способами, что вселяет чувство тревоги, раздражения, часто вполне обоснованного гнева;

- политизации жизни, использование населения в качестве объекта политической борьбы;

- информационная открытость, которая, подчас, пессимистически воздействует на общественное мнение, обостряет безысходность.

С точки зрения трудового вклада в общественное производство, представляется возможным выделить два вида социальной защиты: ограниченная и неограниченная.

Ограниченная социальная защита предполагает обеспечение всем членам общества гарантированного минимального уровня жизни, защиты от тяжелых физических лишений. Другими словами — это определенный минимум в еде, жилье и одежде, достаточный для поддержания здоровья и работоспособности. Данный вид защищенности достижим для всех и не должен рассматриваться в качестве некой привилегии. Это законное требование каждого члена общества и является естественным дополнением рыночной системы.

Неограниченная социальная защита представляет собой обеспечение государством гарантированного и относительно благополучия какому-либо лицу или группе граждан. Цель неограниченной защищенности — застраховать отдельных членов общества от того, что является нормой для рынка, от возможного уменьшения уровня их доходов. Обеспечение государством этого вида защищенности есть, по сути, проведение в жизнь “справедливого” вознаграждения, соотнесенного с субъективным достоинством человека, а не с объек-

тивными результатами его труда. Это обеспечение для определенной группы или социального слоя людей “заслуженного” или “положенного” уровня доходов.

Отметим, что часть принципов социальной защиты совпадают с основополагающими принципами социальной политики:

- социальная справедливость и гуманизм;
- социальная компенсация;
- совпадают их объекты, субъекты и методы реализации.

Таким образом, подводя краткий итог нашему рассмотрению, представляется важным определить взаимоотношения понятий “социальная политика” и “социальная защита” и механизм их взаимодействия.

При этом необходимо уточнить, что социальная политика направлена в основном на социальную сферу; реализация социальной защиты, как уже было отмечено, на все сферы жизнедеятельности личности: экономическую, идеологическую, правовую, нравственную и т. д.

Таким образом, такие структурообразующие элементы социальной политики как социальное обеспечение, социальная поддержка, социальная помощь, социальное обслуживание и, собственно, социальная работа — все они направлены на реализацию социальной защиты. Отсюда, на наш взгляд, социальная защита является стратегической интегрированной целью не только социальной политики, но и политики в целом. В этом случае социальная политика выступает как механизм или как важнейший инструмент организации социальной защиты. Социальная защищенность при этом может выступать критерием эффективности социальной политики.

Именно данного соотношения этих двух категорий мы будем придерживаться в нашем исследовании.

Другой организационно-правовой формой социальной защиты является **социальное страхование**, которое широко используется в абсолютном большинстве стран с рыночной экономикой в отношении многих видов социальной защиты.

В его основе лежит понятие социальных рисков и требование их обязательного и добровольного страхования.

Финансирование выплат по социальному страхованию осуществляется за счет страховых взносов работающих граждан и их работодателей, выплачиваемых, как правило, в равных долях. В финансировании систем социального страхования иногда также участвует государство.

В странах с рыночной экономикой также активно используется такая организационно-правовая форма социальной защиты, как **социальная помощь**. Она носит адресный характер и предоставляется лицам после проверки их нуждаемости, если они не имеют других источников существования.

Другими организационно-правовыми формами социальной защиты могут быть провидентные фонды — **обязательное (принудительное) накопление средств** на случай возникновения некоторых обстоятельств. Эти фонды существуют в отдельных странах (Азии и Африки, которые были колониями) и являются общенациональными организациями, предназначенными для осуществления обязательных сбережений всеми работающими гражданами. Фонды преследуют цель обеспечить индивидуальную ответственность каждого работающего за свое благосостояние в будущем. Они представляют собой учреждения типа сберегательного банка. Воспользоваться этими вкладами можно в случае временной нетрудоспособности, при условии прекращения работы, в случае безработицы.

Характерной особенностью частных форм социальной защиты является то, что они создаются не в обязательном порядке в силу принятия соответствующего законодательства, а в силу частной инициативы отдельных субъектов отношений в данной среде, которые принимают на себя обязательства по осуществлению социальной защиты ограниченного круга лиц, представляющих для них определенный интерес. Частные формы могут применяться в таких видах социальной защиты, как обеспечение временной нетрудоспособ-

ности, медицинской помощи, в пенсионном обеспечении и других.

Таким образом, **социальная защита** в любом государстве — это комплексная система социально-экономических отношений, предназначенная для оказания разносторонней помощи нетрудоспособным или ограниченно трудоспособным лицам, а также семьям, доходы трудоспособных членов которых не обеспечивают общественно-необходимого уровня жизни семьи.

Эффективная социальная защита предполагает проведение политики, адекватно реагирующей на социальное самочувствие людей, способной улавливать рост социального недовольства и социальной напряженности, предупреждать возможные конфликты и радикальные формы протеста.

Проводимая в современной России социальная политика строится по принципу, когда государство, признавая климат рыночных отношений, лишь дополняет и корректирует рыночные механизмы перераспределения ВВП, ориентируясь при этом на гарантированное удовлетворение лишь минимальных базовых потребностей и оказания социальной помощи наиболее уязвимым категориям населения.

Однако традиция активного участия государства в управлении экономическими и социальными процессами продолжает оказывать влияние на формирование системы социальной защиты, которая также включает в себя частную инициативу, создание благотворительных фондов, развитие страховых компаний.

Модель национальной системы социальной защиты представлена в табл. 6.

Министерством труда и социального развития Российской Федерации в 1995 г. утвержден перечень категорий населения, которые нуждаются в социальном обслуживании. Они являются основными объектами социальной политики и социальной работы.

К ним относятся:

- Граждане (взрослые и дети), являющиеся инвалидами.

## Модель национальной системы социальной защиты

Организа- ционно- правовая форма	Виды соци- альной за- щиты	Основные принципы и критерии предостав- ления	Условия предостав- ления	Категории граждан, которым предостав- ляется соци- альная защита	Финанси- рование
1	2	3	4	5	6
Конституци- онные права и свободы граждан, гарантиро- ванные в законода- тельных актах	Государст- венные ми- нимальные социальные стандарты	Гражданст- во, соли- дарность, социальная справедли- вость	Всеобщ- ность, бес- платность, единообра- зие, без проверки нуждаемо- сти	Все гражда- не	Федераль- ный бюджет, формируе- мый через налогооб- ложение
Законы об обязатель- ном соци- альном страховании	Пенсии, пособия по безработи- це, мед. помощь, услуги ме- дицинской, социальной и профес- сиональной реабилита- ции, ком- пенсации	Страхова- ние по дифферен- цированным тарифам	Социальные выплаты по всем видам страхования без провер- ки уровня дохода (среднеду- шевого се- мейного дохода)	Застрахо- ванные гра- ждане	Фонды стра- хования, образуемые за счет стра- ховых взносов ра- ботодателей и частично работников

<sup>1</sup> Модель разработана Институтом труда Минтруда РФ (см.: Человек и труд, 1998. № 7. С. 15).

1	2	3	4	5	6
Законы, устанавливающие виды социальной поддержки и помощи	Социальные пенсии, пособия, льготы (в том числе льготные кредиты и др.)	Социальная уязвимость либо нетрудоспособность (невозможность без предоставления социальной поддержки и помощи обеспечить минимальный прожиточный уровень или реализовать социально значимые цели)	Заявительность, адресность, проверка нуждаемости (среднедушевого семейного дохода)	Социально уязвимые и нетрудоспособные категории граждан	Федеральный, региональный и муниципальный бюджеты, формируемые через соответствующие системы налогообложения, средства благотворительных общественных фондов и организаций
Договоры и трудовые соглашения	Оплата дополнительных услуг лечения, отдыха, учебы и т. п.	Индивидуальная ответственность и субсидиарность	Выплаты и услуги в соответствии с условиями трудового соглашения	Наемные трудоспособные работники, заключающие с работодателями трудовые соглашения	Средства предприятий, организаций (работодателей)
Законы о добровольном социальном страховании	Дополнительные пенсии, дополнительная оплата	Индивидуальная ответственность, страховая солидарность	Социальные страховые выплаты в соответствии с условиями страхования	Добровольно застрахованные трудоспособные категории граждан	Фонды добровольного социального страхования, образуемые за счет взносов работодателей и работников

• Участники Великой Отечественной войны и приравненные к ним лица. Труженики тыла во время Великой Отечественной войны.

- Одинокие пожилые люди и семьи, состоящие из одних пенсионеров (по возрасту, инвалидности и др. основаниям).

- Вдовы и матери военнослужащих, погибших в Великой Отечественной войне и в мирное время.

- Бывшие несовершеннолетние узники фашизма.

- Лица, подвергшиеся политическим репрессиям и впоследствии реабилитированные.

- Зарегистрированные беженцы, вынужденные переселенцы.

- Лица, подвергшиеся радиационному воздействию вследствие аварии на Чернобыльской АЭС, ядерных выбросов, ядерных испытаний.

- Лица, вернувшиеся из мест лишения свободы, специального учебно-воспитательного учреждения.

- Лица без определенного места жительства.

- Семьи, имеющие в составе лиц, злоупотребляющих алкоголем, употребляющих наркотики.

- Семьи, имеющие детей-инвалидов до 18 лет.

- Семьи, имеющие на попечении детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

- Семьи с низким уровнем дохода.

- Многодетные семьи.

- Неполные семьи.

- Семьи несовершеннолетних родителей.

- Молодые, в том числе студенческие семьи.

- Матери, находящиеся в отпуске по уходу за ребенком.

- Беременные женщины и кормящие матери.

- Самостоятельно проживающие выпускники детских домов и школ-интернатов (до достижения материальной независимости и социальной зрелости).

- Дети, осиротевшие или оставшиеся без попечения родителей.

- Безнадзорные дети и подростки.

- Дети и подростки с девиантным поведением.

- Дети, испытывающие жестокое обращение и насилие в семье, оказавшиеся в условиях, угрожающих здоровью и развитию.



- Разводящиеся семьи.

- Семьи с неблагоприятным психологическим микроклиматом, конфликтными отношениями, педагогической несостоятельностью родителей.

- Граждане (взрослые и дети), имеющие психологические затруднения, испытывающие психологические стрессы, склонные к суицидальным поступкам.

Государство реализует политику социальной защиты населения через социальные программы и систему социального обслуживания населения (через сеть учреждений).

В настоящее время в России осуществляются различные федеральные программы, в том числе социальные:

- Федеральная комплексная программа “Социальная поддержка инвалидов”;

- Программа “Социальное развитие села до 2012 года”;

- Программа “Здоровая Россия”;

- Программа “Предупреждение и борьба с социально значимыми заболеваниями на 2007–2011 годы”;

- Программа пенсионной реформы в России и др.

Система социального обслуживания населения формируется в рамках Федерального закона “Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации” от 10 декабря 1995 г. № 195-ФЗ, в который в настоящее время вносятся изменения.

Социальное обслуживание представляет собой деятельность социальных служб по социальной поддержке, оказанию социально-бытовых, социально-медицинских, психолого-педагогических, социально-правовых услуг и материальной помощи, проведению социальной адаптации и реабилитации граждан, находящихся в сложной жизненной ситуации.

Социальное обслуживание осуществляется бесплатно и платно через систему соответствующих социальных служб (государственные, муниципальные, частные и др.), на основании обращения клиента, его опекуна, попечителя или другого законного представителя.

Виды социального обслуживания:

- материальная помощь: денежные средства, продукты питания, медикаменты, средства санитарии и гигиены, предметы ухода за детьми, одежда, обувь, предметы первой необходимости; специальные транспортные и технические средства профилактики инвалидности и реабилитации для инвалидов и лиц, нуждающихся в постороннем уходе;

- социальный патронаж граждан и семей, нуждающихся в постоянном нестационарном обслуживании: помощь в виде социально-бытовых услуг, содействие в получении медицинской и иной помощи, услуги по уходу за детьми;

- стационарное обслуживание граждан, частично или полностью утративших способность к самообслуживанию и нуждающихся в постоянном постороннем уходе: создание необходимых условий жизнедеятельности, проведение мероприятий медицинского, психологического, социального характера, обеспечение питанием, уходом, организация посильной трудовой деятельности, отдыха, досуга;

- предоставление временного приюта гражданам без определенного места жительства и занятий, безнадзорным детям и подросткам, нуждающимся в такой помощи;

- организация дневного пребывания гражданам пожилого возраста и инвалидам, сохранившим способность к самообслуживанию и активному передвижению; людям, находящимся в трудной жизненной ситуации;

- консультативная помощь гражданам и семьям в области социально-экономического и медико-социального обеспечения жизнедеятельности, психолого-педагогической помощи, правовой защиты;

- реабилитационные услуги: помощь в профессиональной, социальной, психологической реабилитации граждан, являющихся инвалидами; реабилитационная работа с несовершеннолетними и другими гражданами с общественно опасным поведением.

Социальные услуги — действия по оказанию помощи клиенту социальной службы в соответствии с видами соци-

ального обслуживания. Услуги могут быть платными и бесплатными. Бесплатные услуги предоставляются:

- гражданам, неспособным к самообслуживанию в связи с возрастом, болезнью, инвалидностью и имеющим доходы ниже четырех минимальных размеров оплаты труда;

- гражданам, находящимся в чрезвычайной жизненной ситуации в связи с безработицей, стихийными бедствиями, катастрофами, авариями, вынужденной миграцией;

- несовершеннолетним — сиротам и безнадзорным;

- семьям, в которых совокупный доход каждого члена семьи ниже четырех минимальных размеров оплаты труда.

Органами государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления могут устанавливаться дополнительные основания для предоставления бесплатных услуг. Платные социальные услуги в государственной и муниципальной социальных службах оказываются в порядке, установленном действующим законодательством, а в частных и иных службах — самостоятельно или на договорной основе<sup>1</sup>.

Социальные услуги населению оказывают различные типы учреждений социальной защиты: комплексные центры социального обслуживания; территориальные центры социальной помощи семье и детям; социально-реабилитационные центры для несовершеннолетних; социальные приюты для детей и подростков; дома ночного пребывания; геронтологические центры и др.

Перечисленные учреждения занимают важное место в системе общественных отношений (см. рисунок).

Учреждение социальной защиты (в дальнейшем — УСЗ) является не только организационной структурой комплексной системы социальной защиты населения, но и действующим субъектом в системе общественных отношениях госу-

---

<sup>1</sup> Тетерский С. В. Введение в социальную работу: Учеб. пособие. — М.: Академический проект, 2002. С. 106–107.



### Учреждения социальной защиты<sup>1</sup>

дарства. Поэтому оно подвергается воздействию многочисленных факторов, определяющих жизнь общества в целом.

Для УСЗ эти факторы являются факторами окружающей среды, которые оказывают на него прямое или косвенное воздействие.

К числу таких факторов относятся идеология, политика, культура, экономика, демография, финансы, право, технологии, социальная организация общества, природно-климатические условия и др.

Кроме того, на деятельность учреждений социальной защиты оказывают свое воздействие конкуренция, а также такие постоянные субъекты рынка, как клиенты и поставщики.

В переходный период многие факторы внешней среды существенно изменяются. Эти изменения требуют, в свою очередь, изменений как в самом учреждении, так и в его деятельности.

Деятельность учреждений социальной защиты может косвенно оказывать свое воздействие на различные факторы окружающей их среды, влияя на характер развития политики, права, экономики и других общественных институтов.

<sup>1</sup> Схема взята из кн.: Менеджмент в учреждении социальной защиты: Методологическое пособие. — М., 1998. С. 9.

## **Глава VIII. ВЛИЯНИЕ СОЦИАЛЬНОЙ РАБОТЫ НА РАЗВИТИЕ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ**

Социальная работа и социальная политика взаимосвязаны. С одной стороны, социальная работа представляет собой форму, способ реализации социальной политики. С другой стороны, социальная политика раскрывается в социальной работе. Однако единство социальной политики и социальной работы не означает их совпадения, тождества.

Социальная работа по своему содержанию богаче социальной политики, динамичнее, подвижнее, в то время как социальная политика сохраняет большую устойчивость, выступая определяющей стороной в отношении социальной работы.

Важнейшей задачей социальной политики государственного сектора является достижение определенного уровня равновесия в общественной жизни через:

а) предоставление государственных гарантий предотвращения максимальных негативных последствий стихийных бедствий, голода, болезней, глобальных процессов;

б) перераспределение материальных ресурсов, согласование организационных усилий, направленных на обеспечение и повышение достигнутого данной страной уровня жизни через налоги, развитие благотворительности, предпринимательства в сочетании с репрессивными средствами.

Социальная политика призвана разрешать противоречия между текущими и перспективными интересами общества, между интересами различных слоев, общественных институтов, учитывать и прогнозировать, снижать и корректировать неизбежную “плату” общества за социальный прогресс. В этой связи социальная политика имеет прямое отношение

к определению приоритетов в развитии благосостояния, масштабов поддержки различных слоев населения.

Обычно социальная политика реализуется через различные формы социальной работы, крупные разовые государственные решения и мероприятия, а также через социальные программы (специализированные и комплексные).

Разумная социальная политика направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, гражданина демократического общества. Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. А признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина считается важнейшей обязанностью государства<sup>1</sup>.

Основными функциями социальной работы являются:

**диагностическая функция** — изучение социальным работником особенностей группы людей (или отдельного человека), степени влияния на них (или на него) микросреды и постановка “социального диагноза”;

**прогностическая функция** — программирование и прогнозирование влияния на объекты социальной работы всех социальных институтов общества, выработка отдельной модели социального поведения этих объектов;

**предупредительно-профилактическая (или социально-терапевтическая) функция** — приведение в действие социально-правовых, юридических, психологических, социально-медицинских, педагогических и других механизмов предупреждения и преодоления негативных явлений, организация социотерапевтической, социально-бытовой, психолого-педагогической, медицинской, юридической и иной помощи нуждающимся, обеспечение защиты прав семьи, женщин, подростков, детей, молодежи. Таким образом, предупредительно-профилактическая функция предполагает не только оказание разнообразной помощи и поддержки оступившимся людям и слабо защищенным слоям населения, но и

---

<sup>1</sup> Тетерский С. В. Введение в социальную работу: Учеб. пособие. — М.: Академический проект, 2002. С. 104–105.

предупреждение всевозможных негативных последствий их поведения или деятельности. Данная функция ассоциируется с пониманием социальной работы как в узком, так и в широком смысле слова;

**правозащитная функция** — использование всего комплекса законов и правовых норм, направленных на оказание помощи и поддержки, защиту населения — как проживающего внутри страны, так и той его части, которая по тем или иным причинам оказалась за ее пределами;

**социально-педагогическая функция** — выявление интересов и потребностей людей в различных видах деятельности (культурно-досуговая, спортивно-оздоровительная, а также техническое и художественное творчество, туризм) и привлечение и работе с ними различных учреждений, организаций, общественных, творческих и других союзов, специалистов, тренеров, организаторов культурно-досуговой деятельности и проч.;

**социально-психологическая функция** — различные виды консультирования и коррекции межличностных отношений, помощь в социальной адаптации и социальной реабилитации всем нуждающимся;

**социально-медицинская функция** — организация работы по профилактике заболеваний, помощь в овладении основами первой медицинской помощи, культуры питания, санитарно-гигиеническими нормами, организация работы по планированию семьи, формирование ответственного отношения к репродуктивному и сексуальному поведению, содействие подготовке молодежи к семейной жизни, развитие трудотерапии, способствование формированию здорового образа жизни;

**социально-бытовая функция** — способствование в оказании необходимой помощи различным категориям населения (инвалидам, людям пожилого возраста, молодым семьям и др.), в улучшении их жилищных условий, организации нормального быта;

**коммуникативная функция** — установление контактов с нуждающимися в той или иной помощи и поддержке, организация обмена информацией, способствование включению различных институтов общества в деятельность социальных служб;

**рекламно-пропагандистская функция** — организация рекламы социальных услуг, пропаганда идей социальной защиты человека;

**нравственно-гуманистическая функция** (своеобразная концентрация определенных свойств всех других функций) — придание социальной работе высоких гуманистических целей, создание условий для достойного функционирования человека, групп и слоев в обществе;

организационная функция — способствование организации социальных служб на предприятиях и в учреждениях, а также по месту жительства, привлечение к их работе общественности, направление деятельности социальных служб по оказанию различных видов помощи и социальных услуг населению, в первую очередь слабо защищенным слоям и группам, отдельным личностям.

Функции социальной работы определяют и ее структуру, и уровни.

**Структура социальной работы** — это ее компоненты, содержание которых определяется необходимостью удовлетворения наиболее насущных интересов и потребностей людей.

Напомним, что под структурой вообще понимается совокупность устойчивых связей объекта, обеспечивающих сохранение его основных свойств. Такая общая трактовка структуры применима и к социальной работе, которую можно рассматривать как определенную систему, включающую в себя ряд **взаимосвязанных компонентов**: субъект, содержание, управление, объект и связывающие их в единое целое средства, цели и функции.

Последовательность перечисленных компонентов не является случайной: любая деятельность совершается в направ-



лении от субъекта к объекту, хотя именно объект является главным фактором, определяющим суть и характер деятельности. Поэтому и характеристику социальной работы, как уже говорилось, правомерно начинать с объекта.

Все основные компоненты тесно связаны между собой. Имея различное (в определенном смысле) содержание, только в совокупности они дают органичное понимание социальной работы.

Кроме того, мы можем выделить как бы два аспекта социальной работы: решение повседневных, неотложных проблем клиента и решение задач в перспективе, предвидение и предотвращение острых социальных проблем в глобальном масштабе (безработица, нищета, различные социальные заблуждения, наиболее острые формы девиантного поведения и т. д.).

Оба аспекта социальной работы связаны (и обусловлены) социальной политикой государства, основными направлениями, ориентирами развития общества.

Следующий структурный срез социальной работы предопределяется ее универсальным, интегрированным характером как специфическим видом человеческой деятельности. Речь идет **об основных направлениях (видах) социальной работы**: социальный диагноз, социальная терапия, социальная реабилитация, социальная профилактика, социальный контроль, социальное страхование, социальное обслуживание, социальное посредничество, социальное попечительство и др.<sup>1</sup>

Различными могут быть и уровни социальной работы.

В зависимости от масштабности социальная работа может проводиться на федеральном, региональном, местном и индивидуальном уровнях.

Содержание социальной работы федерального уровня определяется прежде всего законодательной базой и социаль-

---

<sup>1</sup> См.: Павленок П. Д. Теория, история и методика социальной работы: Учеб. пособие. 3-е изд. — М.: ИТК «Дашков и К°», 2005. С. 17–19.

ной политикой государства, управлением социальной защитой населения в масштабе страны. Именно на этом уровне социальная работа должна быть представлена в ее широком понимании.

Региональный уровень социальной работы во многом предопределяется ее федеральным уровнем, является производным от него. Это находит конкретное выражение как в реализации законодательных или нормативных актов федерального значения, так и их адаптации к особенностям тех или иных субъектов страны, что имеет важное значение в России, характеризующейся разнообразием климатических, природных и других условий. На региональном уровне социальная работа приобретает, таким образом, более конкретный, содержательный характер и социальная работа предстает в ее непосредственном узком понимании.

Местный уровень социальной работы определяется конкретной направленностью на конкретные объекты; социальная работа осуществляется главным образом различного рода социальными службами, профессиональными социальными работниками и добровольцами.

Индивидуальный уровень — это работа с клиентом на основе его запросов, применения техник и методик индивидуальной работы.

В зависимости от конкретных объектов социальная работа может проводиться как с отдельным индивидом, так и семьей, тем или иным слоем (группой), населением в целом.

*Как феномен общественной жизни* социальная работа должна (особенно в современных условиях) быть рассмотрена не только как практический вид специфической деятельности, но и как наука, и как учебная дисциплина или цикл учебных дисциплин. Следовательно, и здесь мы имеем дело со структурными компонентами социального работы.

По мнению шведских авторов Г. Бернлера и Л. Юнисона, социальная работа может быть разделена на индивидуальную и семейную (индивидуальную психотерапию); групповую; об-

щественную (работа с сообществом на макроуровне, администрирование и планирование)<sup>1</sup>. Существуют и другие методы классификации социальной работы<sup>2</sup>.

Важнейшим направлением современной социальной политики является планирование политики социального обслуживания населения, где особое место и роль придается системе социальной работы.

В Федеральном законе “Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации” определены основные принципы социального обслуживания, среди которых: адресность, доступность, добровольность, гуманность, приоритетность предоставления социальных услуг несовершеннолетним, находящимся в трудной жизненной ситуации, конфиденциальность, профилактическая направленность.

Система социального обслуживания населения имеет следующие основные формы социальной интервенции:

- анализ и планирование политики социального обеспечения;
- программы поддержки доходов населения;
- программы учреждений социального обслуживания;
- административное управление и руководство социальным обслуживанием населения;
- социальная работа в учреждениях социального обслуживания населения.

Анализ и планирование социального обеспечения относятся к сфере социального законодательства и социальных услуг, предоставляемых государственными, общественными и благотворительными организациями. Планирование социальных акций осуществляется в рамках приоритетных задач. Согласно концепции социальной политики, к ним можно отнести: разработку и внедрение государственных стандартов

---

<sup>1</sup> См.: Бенлер Г., Юнисон Л. Теория социально-технологической работы — М., 1992. С. 46.

<sup>2</sup> См.: Павленок П. Д. Теория, история и методика социальной работы: Учеб. пособие. — 3-е изд. — М.: ИТК «Дашков и К°», 2005. С. 20–21.

обслуживания, устанавливающих объем и качество социальных услуг; организацию лицензирования деятельности социальных служб и их контроль; обеспечение реализации федеральных и региональных программ; развитие системы подготовки и переподготовки кадров для системы социального обслуживания.

Социальное планирование направлено на развитие учреждений социального обслуживания различных категорий населения, регулирования распределения ресурсов, формирование уровня благосостояния всех членов общества.

**Программы поддержки доходов населения** связаны с социальными пособиями, компенсационными выплатами и стипендиями. Они направлены на обеспечение финансовой защищенности и поддержки нуждающихся в случае безработицы, инвалидности, социальной необеспеченности, выплат социального страхования, предоставления социальных выплат государственной финансовой помощи. В процессе реформирования социальной сферы был выявлен круг задач, решение которых должно обеспечить эффективность компенсационных выплат, к ним можно отнести: повышение обоснованности предоставляемых социальных выплат; определение степени участия федеральных органов, органов местного самоуправления в материальной поддержке нуждающихся граждан; усиление страховых принципов предоставления социальных выплат и др.

Эти положения имеют целью предоставление экономической защиты и поддержание уровня прожиточного минимума, перераспределение экономических ресурсов и оказание помощи нуждающимся, дополнение и компенсацию неравноценных вознаграждений, обусловленных рыночной экономикой.

**Программы учреждений социального обслуживания** направлены на восстановление и поддержание социального функционирования в обществе отдельных групп граждан. Система социального обслуживания включает в себя государственные, муниципальные, негосударственные службы. Ос-

новые функции социальных служб связаны с социальной помощью, консультированием, социальной коррекцией и реабилитацией, социальным обслуживанием на дому и в стационарных учреждениях, предоставлением временного приюта нуждающимся. В соответствии с основными функциями социальные службы могут иметь различную деятельностную направленность:

- сервисные службы — предоставление нужной информации, консультирование клиентов, находящихся в трудной жизненной ситуации (центры социального обслуживания, комплексные центры социального обслуживания, центры экстренной психологической помощи по телефону и др.);

- терапевтические и реабилитационные службы — включающие социальную защиту и попечительство (геронтологические центры, центры психолого-педагогической помощи населению, социально-реабилитационные центры для несовершеннолетних и др.);

- службы социализации и развития — (территориальные центры социальной помощи семье и детям, центры помощи детям, оставшимся без попечения родителей и т. д.).

Социальные службы предоставляют необходимые ресурсы, помогают людям избрать правильное поведение при решении их проблем, в том числе связанных с материальными трудностями и ценностными ориентациями. Одним из важнейших методов деятельности социальных служб является метод социального лечения, представляющий собой особый вид социальной работы с конкретным случаем. Он представляет собой оказание помощи посредством комбинации социальных служб исходя из случая клиента. Вспомогательные методы используются в групповой работе, где применяются подходы организационного и общественного развития.

**Административное управление и руководство социальным обслуживанием населения** связано с организацией социальных служб, подготовкой специалистов различных уровней, разработкой программ, направленных на развитие эффективности социальных служб. Управленческая функция

включает в себя обеспечение образовательных и обучающих программ в рамках курсов повышения квалификации, университетов, колледжей с целью подготовки персонала для работы в различных учреждениях социального обслуживания. Административное управление и руководство социальным обслуживанием населения — это особый вид социальной деятельности, способствующей социальным изменениям, воздействующей на решение проблем нуждающихся в помощи граждан, корректирующей социальное законодательство и государственные программы поддержки нуждающихся.

**Социальная работа в учреждениях социального обслуживания населения.** Социальная работа в учреждениях социального обслуживания населения до определенного времени отождествлялась с работой социального обеспечения. Однако сводить социальную работу только к экономическим методам поддержки нуждающихся было бы неправомерно, поскольку это только один из спектров социальной деятельности. Поддержка соответствующего уровня прожиточного стандарта является одной из задач, в контексте социальной работы имеющей различные уровни инструментального оформления:

- развитие человеческих ресурсов;
- распределение и перераспределение социальных и экономических ресурсов и благ;
- предупреждение нищеты, уменьшение бедности, социальных бедствий;
- защита отдельных лиц и групп от жизненных, экономических и социальных рисков.

Помимо этого, социальная работа направлена на то, чтобы помочь людям оптимально функционировать в общественных связях в рамках своих институциональных и социальных ролей и статусов. Социальная работа должна способствовать актуализации потенциала человека, тогда как самоактуализация, проявляясь в социальной деятельности, активизирует развитие общественной жизни. Социальная работа должна объединять людей, быть посредником в отношениях между людьми, защищать различные группы населения и предуп-

реждать девиантные формы поведения. Социальная работа должна быть направлена на поддержание социального порядка и институциональной структуры общества. В ее задачи входит:

- помогать социальным институтам;
- внедрять эффективные методы социальной адаптации и реабилитации;
- предотвращать и предупреждать социальные конфликты;
- управлять и корректировать девиантное поведение и социальную дезорганизацию<sup>1</sup>.

Современный подход в мировой практике заключается в ясном понимании того, что социальная работа является одной из форм деятельности, направленной на достижение социальных изменений.

С этих позиций социальная работа является мощным средством социальных катаклизмов и конфликтов в обществе, тем более эффективным, чем больше ресурсов выделяет общество и государство.

Главное предназначение социальной работы — сделать жизнь каждого человека лучше с помощью использования его внутренних ресурсов, побуждения желания, а с улучшением жизни каждого человека, в целом происходит улучшение и общества.

В этом направлении наряду с развитием государственных социальных структур, необходимо все больше активизировать включение в социальную работу общественных объединений, благотворительных фондов, конфессий, а это и есть аспекты социальной политики.

Важно также более активно внедрять социальные технологии в реализацию социальной политики.

Сущность социальных технологий можно интерпретировать в первую очередь как совокупность приемов, методов и воздействий государственных, общественных и частных орга-

---

<sup>1</sup> Фирсов М. В., Студенова Е. Г. Теория социальной работы: Учеб. пособие. — М.: Гуманит. изд. центр ВЛАДОС, 2000. С. 166–170.

низаций, специалистов и активистов, направленных на оказание людям помощи, поддержки, защиты, особенно так называемым уязвимым слоям и группам населения.

Социальные технологии базируются на реальном опыте социальной работы, принципах и теоретико-методологических закономерностях, открытых социальными науками — социологией, теорией социальной работы, теорией управления, правом, социальной педагогикой, валеологией и др.

Сегодня мировой опыт свидетельствует о том, что при помощи социальных технологий можно своевременно разрешать социальные конфликты, снимать социальное напряжение, предотвращать катастрофы, блокировать рискованные ситуации, принимать и выполнять оптимальные управленческие решения.

В настоящее время выделяют следующие технологии социальной работы в реализации социальной политики:

- технологии социальной работы с семьей;
- технологии социальной работы с молодежью;
- технологии социальной работы с детьми, подростками;
- технологии социальной работы с женщинами;
- технологии социальной работы с пожилыми людьми;
- технологии социального предвидения;
- технологии экономической поддержки населения;
- технологии социально-педагогической реабилитации;
- технологии социально-психологической реабилитации;
- технологии социально-медицинской помощи;
- технологии связи с общественностью;
- технологии профилактики;
- технологии социальной работы с нарко- и алкоголеза-

ВИСИМЫМИ И Т. Д.



## **Заключение**

Отношения в социальной сфере развиваются под влиянием социальной политики, которая производна от экономики, но не второстепенна, если иметь в виду ее значение для развития материальной и духовной культуры общества.

Главная задача социальной политики состоит в гармонизации общественных отношений, обеспечении политической стабильности и гражданского согласия.

Это достигается поддержанием баланса между денежными доходами населения и товарными ресурсами, созданием условий для решения жилищной проблемы, удовлетворением спроса населения на количество и качество товаров и услуг, созданием базы для укрепления здоровья населения, роста его духовности, образованности, культуры.

Особенностью концепции государственной социальной политики становится ее направленность на улучшение уровня жизни. Поэтому важное звено в социальной политике отводится политике социальной защиты населения.

Новые социально-политические реалии переходного периода выдвинули задачи усиления адресности социальной поддержки слабозащищенных слоев населения, обеспечение основных социальных гарантий, развитие сети учреждений социального обслуживания и разработке социальных программ.

Важная роль в решении этих задач отводится социальной работе, призванной влиять на развитие человеческих ресурсов, защищать от социальных рисков, вести профилактическую работу и т. д.

Таким образом, происходит непосредственное взаимодействие социальной работы и социальной политики.

Международная ассоциация школ социальной работы (МАШСР) и Международная федерация социальных работников (МФСР) на своем совместном заседании 27 июня 2001 г. в Копенгагене согласовали понятие “международное определение социальной работы”, которое в целом очерчивает рамки профессиональной деятельности социального работника.

Как следует из определения социальной работы:

*“Профессиональная деятельность социальных работников способствует общественным изменениям, решению проблем человеческих взаимоотношений; содействует укреплению способностей к функциональному существованию в обществе и освобождению людей в целях повышения их уровня благополучия. Используя теории поведения человека и общественных систем, социальная работа способствует взаимодействию людей с их окружением. Принципы прав человека и социальной справедливости являются фундаментом социальной работы”.*

В своем комментарии видные ученые и практики в области социальной работы отметили, что *“социальная работа в своих различных формах занимается многочисленными, сложными контактами между людьми и их окружением. Цель деятельности социальной работы: предоставить возможность всем людям полностью развивать свой потенциал, обогащать свою жизнь и предотвращать дисфункции. Профессиональная социальная работа направлена на решение проблем и достижение изменений. Как таковые, социальные работники являются агентами перемен в обществе и в жизни индивидуумов, семей и сообществ, которым они служат. Социальная работа представляет собой взаимосвязанную систему ценностей, теории и практики”*<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Социальная работа: Введение в профессиональную деятельность: Учеб. пособие / Отв. ред. проф. А. А. Козлов. — М.: Логос, 2004. С. 91–92.

## **Литература**

Быков А. К., Серякова Н. А. Государственная социальная политика в области воспитания детей: сущность, содержание, основные тенденции: Учеб. пособие. — М.: ГосНИИ семьи и воспитания, 2005.

Волгин Н. А., Гриценко Н. Н., Шарков Ф. И. Социальное государство: Учебник. — М.: ИТК «Дашков и К°», 2003.

Государственная семейная политика в странах Европейского сообщества и США. — М., 1996.

Григорьева И. А. Социальная политика и социальное реформирование в России в 90-х годах. — СПб., 1998.

Дурова Л. И. Институционализация региональной социальной политики. — М., 2000.

Европейская социальная хартия (пересмотренная). — Страсбург, 2004.

Зомбарт В. Идеалы социальной политики / Пер. с нем. — СПб., 1906.

Кадомцева С. В. Экономические основы системы социальной защиты. — М., 1997.

Колков В. В. Функционирование системы социальной безопасности (обеспечение основ безопасности жизнедеятельности индивида и общества): Учеб. пособие. — М., 1997.

Кустарев А. С. Социальное время и социальная политика. — М.: ИНИОН РАН, 2002.

Лаврененко И. М. Государственная социальная политика Российской Федерации: опыт и проблемы трансформации (80-е — первая половина 90-х годов XX столетия). — М., 2000.

Левина М. И. Социальное законодательство: проблемы и перспективы // Российский журнал социальной работы. 1998. № 8.

О взаимосвязи организаций третьего сектора с государственными органами в сфере социальной политики. — М., 1999.

Павленок П. Д. Теория, история и методика социальной работы: Учеб. пособие. 3-е изд. — М.: ИТК «Дашков и К°», 2005.

Права человека и работа в социальной сфере. ООН. — Нью-Йорк; Женева, 1995.

Российская энциклопедия социальной работы / Под ред. А. М. Панова, Е. И. Холостовой. В 2-х т. — М., 1994.

Савинов А. Н. Организация работы органов социального обеспечения: Учебник. — М.: ФОРУМ: ИНФРА-М, 2003.

Социальная политика и проблемы подготовки кадров. — М., 1999.

Социальная политика и социальная работа в изменяющейся России / Под ред. Е. Ярской-Семенович, П. Романова. — СПб.: Центр социальной политики и гендерных исследований СГТУ, 2002.

Социальная политика России: история и современность. — Новочеркасск, 1999.

Социальная политика: парадигмы и приоритеты: Монография / Под общ. ред. В. И. Жукова. — М.: Изд-во МГСУ «Союз», 2000.

Социальная работа в изменяющейся Европе. — Амстердам; Киев, 1997.

Социальная работа: Введение в профессиональную деятельность: Учеб. пособие / Отв. ред. проф. А. А. Козлов. — М.: Логос, 2004.

Социальная структура понятия «социальная сплоченность» (концептуальный подход) / Под ред. Е. И. Холостовой. — М., 2010.

Социальное законодательство в России и Великобритании. Сб. ст. / Под ред. Б. Брауринга, В. М. Васильчикова, М. Левиной. — М., 2000.

Социальное партнерство государственных органов и неправительственных организаций как фундаментальный принцип гражданского общества. — М., 2000.

Тетерский С. В. Введение в социальную работу: Учеб. пособие. — М.: Академический проект, 2002.

Ткаченко В. С. Организационно-административная работа в системе социальных служб: Учеб. пособие. — М., 2009.

Фирсов М. В., Студенова Е. Г. теория социальной работы: Учеб. пособие для студ. высш. учеб. заведений. — М.: Гуманит. изд. центр ВЛАДОС, 2000.

Холостова Е. И. Профессионализм в социальной работе: Учеб. пособие. — М.: ИТК «Дашков и К°», 2009.

Холостова Е. И. Социальная политика и социальная работа: Учеб. пособие. — М.: ИТК «Дашков и К°», 2009.

Холостова Е. И. Социальная работа с инвалидами: Учеб. пособие. — М.: ИТК «Дашков и К°», 2010.

Холостова Е. И. Социальная работа с пожилыми людьми: Учеб. пособие. — М.: ИТК «Дашков и К°», 2009.

Холостова Е. И. Социальная работа: Учеб. пособие. — М.: ИТК «Дашков и К°», 2010.

Шаталин С. С. Социальные ресурсы и социальная политика. — М., 1990.

Якушев Л. П. Социальная защита: Учеб. пособие. — М., 1998.

Главный редактор — А. Е. Илларионова  
Художник — В. А. Антипов  
Верстка — А. А. Толли  
Корректор — О. А. Рогачева

Ответственный за выпуск — С. А. Булатова

*Учебное издание*

**Холостова Евдокия Ивановна**

**Социальная политика  
и социальная работа**

Санитарно-эпидемиологическое заключение  
№ 77.99.60.953.Д.007399.06.09 от 26.06.2009 г.

Подписано в печать 10.09.2010. Формат 60×84 1/16.  
Печать офсетная. Бумага газетная. Печ. л. 13,0.  
Тираж 1500 экз. (2-й завод 201–1500 экз.) Заказ №

Издательско-торговая корпорация «Дашков и К°»  
129347, Москва, Ярославское шоссе, д. 142, к. 732.  
Для писем: 129347, Москва, п/о И-347;  
Тел./факс: 8 (499) 182-01-58, 182-11-79, 183-93-01.  
E-mail: sales@dashkov.ru — отдел продаж;  
office@dashkov.ru — офис;  
<http://www.dashkov.ru>

Отпечатано в соответствии с качеством предоставленных диапозитивов  
в ФГУП «Производственно-издательский комбинат ВИНТИ»,  
140010, г. Люберцы Московской обл., Октябрьский пр-т, 403. Тел.: 554-21-86