

# СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

УЧЕБНИК ДЛЯ СПО

Под редакцией доктора исторических наук,  
профессора **Е. И. Холостовой**,  
доктора политических наук, профессора **Г. И. Климантовой**

2-е издание, переработанное и дополненное

*Рекомендовано Учебно–методическим отделом среднего профессионального образования в качестве учебника для студентов образовательных учреждений среднего профессионального образования*

Книга доступна в электронной библиотечной системе  
[biblio-online.ru](http://biblio-online.ru)

Москва ■ Юрайт ■ 2019

УДК 316.334.3(075.32)

ББК 60.56я723

С69

**Ответственные редакторы:**

**Холостова Евдокия Ивановна** — доктор исторических наук, профессор, почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации, директор Института переподготовки и повышения квалификации руководящих кадров и специалистов системы социальной защиты населения города Москвы;

**Климантова Галина Ивановна** — доктор политических наук, профессор, член-корреспондент Российской академии естественных наук, заведующая кафедрой социальной политики и социального управления Института переподготовки и повышения квалификации руководящих кадров и специалистов системы социальной защиты населения города Москвы.

**Рецензенты:**

*Степанова Н. М.* — доктор исторических наук;

*Волжина О. И.* — доктор социологических наук, профессор;

*Щегорцов А. А.* — доктор социологических наук;

*Худавердян В. Ц.* — доктор философских наук, профессор.

С69 **Социальная политика** : учебник для СПО / под ред. Е. И. Холостовой, Г. И. Климантовой. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Издательство Юрайт, 2019. — 395 с. — Серия : Профессиональное образование.

ISBN 978-5-9916-9740-8

В настоящем учебнике раскрываются сущность, основные принципы и категории социальной политики. Студенты смогут проследить связь социальной политики с системой общественных отношений, ее демографические и этнографические аспекты. Вместе с тем уделяется внимание таким элементам социальной политики, как пенсионное обеспечение, жилищная политика, охрана здоровья.

*Для студентов образовательных учреждений среднего профессионального образования.*

УДК 316.334.3(075.32)

ББК 60.56я723



*Все права защищены. Никакая часть данной книги не может быть воспроизведена в какой бы то ни было форме без письменного разрешения владельцев авторских прав. Правовую поддержку издательства обеспечивает юридическая компания «Дельфи».*

© Коллектив авторов, 2011

© Коллектив авторов, 2014, с изменениями

© ООО «Издательство Юрайт», 2019

ISBN 978-5-9916-9740-8

## Оглавление

<b>Авторский коллектив .....</b>	<b>9</b>
<b>Предисловие .....</b>	<b>10</b>
<b>Глава 1. Социальная политика: теоретический аспект .....</b>	<b>16</b>
1.1. Основные категории и понятия социальной политики .....	16
1.2. Модели социальной политики в России и за рубежом и их приоритеты .....	22
<i>Вопросы и задания для самопроверки .....</i>	<i>32</i>
<i>Рекомендуемая литература .....</i>	<i>32</i>
<b>Глава 2. Сущность и принципы социальной политики .....</b>	<b>33</b>
2.1. Сущность и основные цели социальной политики .....	33
2.2. Принципы социальной политики.....	47
2.3. Объект и субъект социальной политики.....	53
<i>Вопросы и задания для самопроверки .....</i>	<i>56</i>
<i>Рекомендуемая литература .....</i>	<i>56</i>
<b>Глава 3. Нормативно-правовое обеспечение социальной политики Российской Федерации .....</b>	<b>58</b>
3.1. Международные правовые акты в области социальной политики .....	60
3.2. Российское законодательство в сфере социальной политики .....	64
<i>Вопросы и задания для самопроверки .....</i>	<i>67</i>
<i>Рекомендуемая литература .....</i>	<i>67</i>
<b>Глава 4. Социальная политика и социальная защита населения: правовые аспекты .....</b>	<b>69</b>
4.1. Правовые механизмы оказания государственной социальной помощи .....	69
4.2. Нормативно-правовое регулирование системы социальных услуг в Российской Федерации.....	78
4.3. Принципы и функции социальной защиты и социального обслуживания .....	83
<i>Вопросы и задания для самопроверки .....</i>	<i>85</i>
<i>Рекомендуемая литература .....</i>	<i>85</i>

<b>Глава 5. Становление современных форм и моделей социальной политики государства .....</b>	<b>87</b>
5.1. Развитие форм и моделей социальной политики европейских государств .....	87
5.2. Социальная политика в развитых странах — современный этап.....	92
5.3. Социальные модели государства: классификация и сопоставительный анализ.....	96
5.4. Выбор социальной модели государства для России .....	103
<i>Вопросы и задания для самопроверки .....</i>	<i>105</i>
<i>Рекомендуемая литература .....</i>	<i>105</i>
<b>Глава 6. Социальные реформы в России .....</b>	<b>107</b>
6.1. Стратегия развития социальной политики в Посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию.....	107
6.2. Административная реформа в Российской Федерации и ее влияние на формирование и реализацию социальной политики страны.....	121
<i>Вопросы и задания для самопроверки .....</i>	<i>141</i>
<i>Рекомендуемая литература .....</i>	<i>141</i>
<b>Глава 7. Социальная сплоченность общества как важное направление социальной политики .....</b>	<b>143</b>
7.1. Понятие социальной сплоченности.....	143
7.2. Социальная сплоченность и права человека .....	151
7.3. Социальная защита — стабильный ресурс в социальной сплоченности общества .....	158
7.4. Социальная сплоченность как общая ответственность....	163
7.5. Приоритеты социальной сплоченности в ближайшие годы.....	169
<i>Вопросы и задания для самопроверки .....</i>	<i>172</i>
<i>Рекомендуемая литература .....</i>	<i>173</i>
<b>Глава 8. Система социального партнерства: взаимодействие властных структур .....</b>	<b>174</b>
8.1. История становления, сущность, содержание социального партнерства.....	174
8.2. Участие органов государственной власти в развитии и совершенствовании социального партнерства.....	184
8.3. Сущность, цели, задачи и принципы социального партнерства в социальных службах муниципалитета....	187
8.4. Роль профсоюзов в системе социального партнерства ...	191
8.5. Социальное партнерство в сфере занятости и профессионального образования .....	194

---

8.6. Социальное партнерство государственной власти с некоммерческими организациями в городе.....	197
<i>Вопросы и задания для самопроверки</i> .....	203
<i>Рекомендуемая литература</i> .....	203
<b>Глава 9. Региональная социальная политика.....</b>	<b>205</b>
9.1. Особенности формирования региональной социальной политики .....	205
9.2. Политика социальной поддержки населения на примере города Москвы.....	208
<i>Вопросы и задания для самопроверки</i> .....	213
<i>Рекомендуемая литература</i> .....	213
<b>Глава 10. Заработная плата: место и роль в системе доходов населения .....</b>	<b>214</b>
10.1. Социальное и экономическое содержание заработной платы и оплаты труда .....	214
10.2. Роль заработной платы в формировании доходов населения .....	217
10.3. Установки международных организаций на достойный труд.....	220
10.4. Воспроизводственная функция заработной платы .....	224
10.5. Законодательное и договорное регулирование заработной платы и доходов населения.....	227
<i>Вопросы и задания для самопроверки</i> .....	230
<i>Рекомендуемая литература</i> .....	230
<b>Глава 11. Государственная политика занятости населения в условиях реформирования современной России .....</b>	<b>231</b>
11.1. Занятость населения: цели, задачи .....	231
11.2. Перспективы государственной политики занятости населения .....	238
<i>Вопросы и задания для самопроверки</i> .....	240
<i>Рекомендуемая литература</i> .....	241
<b>Глава 12. Социальное страхование: экономика, финансы и право .....</b>	<b>242</b>
12.1. Сущность, принципы и функции социального страхования .....	242
12.2. Место и роль социального страхования в системе социальной защиты.....	247
12.3. Экономика социального страхования .....	250
12.4. Финансы социального страхования.....	255
12.5. Правовые аспекты организации социального страхования.....	257
<i>Вопросы и задания для самопроверки</i> .....	261
<i>Рекомендуемая литература</i> .....	261

<b>Глава 13. Пенсионное обеспечение и страхование в России .....</b>	<b>263</b>
13.1. Социальная и экономическая сущность пенсий .....	263
13.2. Виды пенсий и их финансирование .....	268
13.3. Принципы и функции пенсионного обеспечения и страхования .....	271
13.4. Пенсионное обеспечение и страхование в России .....	274
13.5. Новые правила исчисления пенсии по старости: основные принципы и положения .....	278
<i>Вопросы и задания для самопроверки</i> .....	287
<i>Рекомендуемая литература</i> .....	288
<b>Глава 14. Социальная политика в здравоохранении Российской Федерации .....</b>	<b>289</b>
14.1. Система здравоохранения в Российской Федерации ...	290
14.2. Право граждан на охрану здоровья .....	291
14.3. Медицинское страхование: сущность, законодательная база, пути совершенствования .....	293
14.4. Основные направления развития здравоохранения в Российской Федерации .....	295
<i>Вопросы и задания для самопроверки</i> .....	302
<i>Рекомендуемая литература</i> .....	303
<b>Глава 15. Демографические и этнографические аспекты социальной политики .....</b>	<b>304</b>
15.1. Демографические процессы в современной России.....	304
15.2. Основные направления реализации демографической политики .....	307
15.3. Демографическое прогнозирование и демографическая политика.....	313
15.4. Этнографические процессы .....	316
<i>Вопросы и задания для самопроверки</i> .....	318
<i>Рекомендуемая литература</i> .....	318
<b>Глава 16. Государственная семейная политика .....</b>	<b>319</b>
<i>Вопросы и задания для самопроверки</i> .....	331
<i>Рекомендуемая литература</i> .....	331
<b>Глава 17. Социальные аспекты государственной жилищной политики современной России .....</b>	<b>332</b>
17.1. Сущность государственной жилищной политики .....	332
17.2. Нормативная правовая база жилищной политики современной России .....	338
17.3. Перспективы государственной жилищной политики .....	341
<i>Вопросы и задания для самопроверки</i> .....	346
<i>Рекомендуемая литература</i> .....	346

---

<b>Глава 18. Гендерные аспекты социальной политики России</b> .....	<b>347</b>
18.1. Гендерология как теоретическая основа гендерной политики .....	347
18.2. Правовые основы гендерной политики.....	354
18.3. Гендерная политика в современной России.....	361
18.4. Гендерные аспекты политики занятости и оплаты труда .....	373
<i>Вопросы и задания для самопроверки</i> .....	376
<i>Рекомендуемая литература</i> .....	377
<b>Глава 19. Социальная политика и социальная безопасность</b> .....	<b>378</b>
19.1. Понятие социальной безопасности и ее основные функции .....	378
19.2. Основные угрозы социальной безопасности России.....	382
19.3. Система обеспечения социальной безопасности России .....	389
<i>Вопросы и задания для самопроверки</i> .....	392
<i>Рекомендуемая литература</i> .....	392
<b>Литература</b> .....	<b>394</b>





## **Авторский коллектив**

**Анисимова С. А.** — кандидат политических наук — параграф 3.1 (в соавт. с Г. И. Климантовой), гл. 11, 17, 18;

**Климантова Г. И.** — доктор политических наук, профессор — параграфы 3.1 (в соавт. с С. А. Анисимовой), 3.2, гл. 4, 6, 11, 14, 15, 16, участие в работе над гл. 5, 9, 10, 12, 13;

**Коршунов А. М.** — кандидат экономических наук — гл. 19;

**Петросян В. А.** — доктор социологических наук — гл. 9;

**Прохорова О. П.** — доктор педагогических наук, профессор — гл. 8;

**Роик В. Д.** — доктор экономических наук, профессор — гл. 5, 10, 12, 13;

**Холостова Е. И.** — доктор исторических наук, профессор — введение, гл. 1, 2, 7.

## Предисловие

В XXI в. Россия вступила в новый, сложный и ответственный период своего развития. В последние годы, несмотря на влияние мирового экономического кризиса, нарастает модернизационный потенциал, как в экономической, так и социальной сферах.

Начиная с 2005 г. проблемы социальной политики становятся центральной темой социально-экономических программ и государственной политики и, несмотря на мировой кризис, остаются в эпицентре этих процессов. Накопленный к этому периоду ресурсный потенциал (стабилизация и рост экономики, создание «Стабилизационного фонда», повышение уровня жизни населения) позволил приступить к модернизации в социальной сфере. Крупномасштабным модернизационным проектом является монетизация льгот (2004), позволившая привести социальные обязательства государства в соответствие с имеющимися ресурсами. И хотя процесс монетизации шел противоречиво, но удалось разделить федеральный и региональный мандаты финансирования.

Процессы модернизации социальной сферы имеют неоднозначный характер по причине высокого уровня социального расслоения общества, неравномерности распределения ресурсов субъектов РФ, неравенства в доступности социальных благ, недостаточности социальной защищенности населения. В связи с этим особую актуальность приобретают проблемы теории и практики социальных изменений, социальной работы, которые способствуют реализации социальных изменений в обществе, решению проблем человеческих взаимоотношений, права человека на достойную жизнь.

Социальная работа всегда тесно связана с социально-экономическими условиями и жизненными стандартами того общества, в котором она реализуется. Существенные трудности, порожденные последствиями мирового финансово-экономического кризиса, актуализировали потребность

в анализе текущего состояния социальной работы и в определении ее назревших перспектив и направлений развития. Практика показывает, что масштабные изменения в деятельности той или иной системы только тогда будут успешными и продуктивными, когда цели, направления и методы реформирования, вводимые «сверху», инициируемые органами управления системы, будут поддержаны «снизу», т.е. сотрудниками, призванными практически осуществить деятельность по преобразованию этой системы.

Особую важность в условиях рыночных отношений приобретают проблемы качества социальных услуг, разработки нормативов их предоставления различным группам населения, в зависимости от реальной нуждаемости, использование подхода кейс-менеджмента.

Изучение качества социального обслуживания и работы с различными группами пользователей услуг, эффективности адресных социальных проектов в условиях модернизации приобретают в социальной политике и социальной работе все большую значимость. Проектная деятельность является инструментом развития при подготовке новых или трансформации старых видов услуг населению, формирования рынка социальных услуг.

Социальная политика и социальная работа взаимосвязаны и взаимообусловлены. С одной стороны, социальная работа представляет собой форму, способ реализации социальной политики. С другой стороны, социальная политика раскрывается в социальной работе.

Крайняя степень неравенства в современном Российском государстве способна привести к нестабильности в обществе, социальным взрывам и т.п. Поэтому через социальную работу можно смягчить социальное неравенство, создать условия для удовлетворения минимальных социальных и духовных потребностей, расширения и углубления социальной работы по защите наиболее ущемленных слоев населения. Успех социальной работы в решающей степени зависит от социальной ориентированности кадров, высокого чувства ответственности работников органов государственного управления за реализацию социальной политики государства, утверждения в жизнь принципа социальной справедливости.

Многообразие и сложность решения современных социальных проблем, которые стоят перед органами социальной защиты, учреждениями и службами, диктуют сущностную

потребность в теоретическом обосновании стратегии и направлений их деятельности, обеспечении новыми методами и технологиями.

На данном этапе модернизации страны, общества, в котором социальные права и условия минимального социального комфорта пока еще недостаточно гарантированы, непросто спланировать и осуществить технологическую модернизацию, проведение которой может быть сопряжено с социальной напряженностью. Таким образом, научно-технологическая модернизация без социальной модернизации не сможет быть эффективной, а, наоборот, рискует, на наш взгляд, скомпрометировать саму модернизационную идею (идеологию).

Для чего планируется и проводится модернизация? Для того чтобы человек, живущий в нашей стране, жил в комфортных социальных условиях, чувствовал себя достойной личностью, ощущал уважение государства и его институтов. Таким образом, модернизация должна проводиться для блага человека, во имя его развития.

Стратегическая цель модернизации — полноценная социализация человека и формирование нации как культурно развитого и сплоченного социума.

Предстоит серьезная работа по переводу всей системы на новые организационные формы (преобразование государственных учреждений в форму казенных организаций, бюджетных с дополнительными полномочиями, автономных некоммерческих).

Перевод учреждений системы социальной защиты населения на новые формы позволит внедрить платные социальные услуги, тем самым увеличив контингент получателей услуг, повысив их качество.

Должен быть расширен в целом спектр социальных услуг, в первую очередь информационных, консультационных, правовых, психологических, которых сегодня явно не хватает населению города. Требуют разработки проблемы страхования платных услуг в стационарных учреждениях. Система социальной защиты населения переходит и в ближайшей перспективе должна полностью перейти на электронный документооборот.

Постарение населения требует развития новых социальных услуг. Необходима оптимизация сети социального обслуживания пожилых людей. Переход от сметного финансирования к бюджетным ассигнованиям на основе

государственного задания позволят выявить ресурсы и перспективы для дальнейшего развития.

Законы рыночного развития неизбежно приводят к сокращению государственного сектора в экономике социальной сферы. Формирование рынка социальных услуг повлечет за собой увеличение числа продуцентов услуг, конкуренцию производителей и, в конечном счете, расширение объема и повышение качества социального обслуживания.

В системе социальной защиты населения требует ускорения переход от «иждивенческо-потребительской» системы социальной защиты населения к системе активного партнерства государства и гражданина в решении его социальных проблем и обеспечении его социального благополучия. Актуальным инструментом адресной социальной помощи становится социальный контракт: государство берет на себя обязанность оказать обусловленную помощь малоимущему трудоспособному индивиду, семье. А индивид, со своей стороны, берет на себя обязательства привести свою жизнь в порядок. Стратегия государственной социальной помощи будет нацелена на то, чтобы помочь человеку преодолеть трудности и «встать на собственные ноги».

Вместо предоставления гарантированных услуг в натуральной форме гражданам, в соответствии с их пожеланиями, может предоставляться прямая целевая выплата в виде социального сертификата, размер которой определяется стоимостью услуг (необходимого количества и качества), положенных данному гражданину.

Большую работу предстоит провести по обеспечению общественного и ведомственного контроля за деятельностью социальных служб, объемом и качеством оказываемых услуг, обеспечением прав и законных интересов обслуживаемых граждан. Параллельно следует принимать меры по разрыванию волонтерского движения, общественных инициатив в сфере содействия работе социальных учреждений и помощи лицам, в них находящимся.

Особое место в процессе модернизации системы социальной защиты населения должно отводиться созданию доступной среды жизнедеятельности для лиц с ограничениями здоровья, пожилых людей, родителей с маленькими детьми и пр. Создание зон доступности, ресурсных и информационных центров, консультативных и посреднических служб поможет людям с ограничениями жизне-

деятельности и трудоспособности найти себе рабочее место, самостоятельный заработок.

Перейти от заявительного к выявительному порядку работы с семьями предстоит специалистам по социальной работе с семьей и детьми.

В ближайшее время должны быть созданы рабочие места, т.е. целая сеть малых предприятий, сервисных фирм, оказывающих социально-бытовые, санитарно-гигиенические и другие виды услуг, не входящие в гарантированный перечень. Это позволит смягчить напряженность на рынке труда и перенацелить имеющиеся трудовые ресурсы в социальную сферу.

Предстоит модернизация и системы социального управления. Центральный аппарат системы социальной защиты населения — это стратегический мозговой центр всей структуры, поэтому постановка и решение задач прогнозирования, стратегического планирования, разработки и внедрения стандартов и нормативов, создание методических рекомендаций, передача выполнения тактических функций на уровень окружных и районных управлений становится серьезной управленческой проблемой.

Процесс модернизации предполагает введение технических, технологических, информационных изменений. Но главное — это модернизация сознания людей, которые должны понимать смысл проводимых преобразований и иметь мотивацию на их проведение.

В настоящем учебнике дается анализ основных направлений социальной политики современной России, внимание авторов сосредотачивается также на проблемах социальной защиты населения как важнейшей составляющей социальной политики.

Учебник подготовлен авторским коллективом Института переподготовки и повышения квалификации руководящих кадров и специалистов системы социальной защиты населения города Москвы. Особое место в структуре учебника занимает теоретико-методологический раздел, в котором обоснованы сущность, цели и принципы социальной политики. Авторы учебника, признавая стратегическую цель социальной политики в развитии страны, рассматривают ее уровни, основные направления в области занятости, здравоохранения, пенсионного обеспечения и страхования. Представлены также относительно самостоятельные направления социальной политики — семейная и демогра-

фическая составляющие. Учитывая актуализацию для развития России проблем взаимодействия властных структур и социального партнерства, эта тема также нашла отражение в учебнике.

Специалист должен понимать происходящие изменения в социальной сфере, вырабатывать обоснованные оценки меняющейся ситуации, чтобы на этой основе принимать профессиональные решения.

Каждая глава учебника, раскрывающая проблемы как социально-трудовых отношений, так и отраслей социальной сферы, сопровождается требованиями компетентностного подхода.

В результате изучения дисциплины «Социальная политика» студент должен:

***знать***

- функции, принципы, уровни социальной политики, ее структуру и взаимосвязи с экономикой, демографией, семейной политикой;

- социальную специфику развития общества, закономерности становления и развития социальных систем, общностей, групп, личностей;

***уметь***

- анализировать социальные процессы, определять социальные, политические, экономические закономерности и тенденции;

- ориентироваться в системе законодательства и нормативных правовых актов в области социальной политики;

***владеть***

- основными понятиями социальной политики;
- навыками целостного подхода к анализу проблем общества;

- оперировать понятиями и основными категориями социальной политики.

# Глава 1

## СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА: ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ АСПЕКТ

---

В результате изучения главы студент должен:

- **знать** категориально-понятийный аппарат социальной политики, ее основные модели и приоритетные направления развития;
  - **уметь** определять принципы формирования региональной социальной политики, механизм ее реализации;
  - **владеть** методами прогнозирования и проектирования разработки моделей социальной политики, анализом ее практической реализации.
- 

### 1.1. Основные категории и понятия социальной политики

Российская Федерация согласно Конституции является социальным государством.

«Социальное государство» — это государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. В рамках существующих определений социального государства выделяют его универсальные характеристики и специфические аспекты, это государство, основанное на всеобщей справедливости и солидарности, призванное обеспечить каждому достойное человека существование и развитие путем устранения в обществе резкого социального неравенства<sup>1</sup>.

Социальная политика является достаточно многогранным процессом. Ее институционализация в обществе постоянно возрастает.

---

<sup>1</sup> См.: Терещенко Н. Д. Конституционные социальные права личности: история развития и современное состояние в Российской Федерации : дис. канд. юрид. наук. : М., 2004. Глава «Понятие и признаки социального государства».



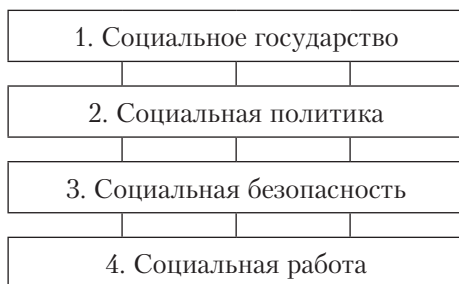
В широком смысле слова «социальная политика представляет собой систему отношений, возникающих между социальными субъектами по реализации основных целей общества, в центре которых главная цель — человек, его жизнеобеспечение, благосостояние, социальное развитие, социальная защита и безопасность».

В узком смысле слова «социальная политика — это система конкретных мер, направленных на жизнеобеспечение населения». Понятие «социальная политика» связано с такими категориями как «общество», «структура общества», «социальное положение», «государство» и другие.

Так, *общество* представляет собой целостную, исторически устоявшуюся систему совместной жизнедеятельности людей, которая имеет свою структуру.

*Структура общества* представляет собой его устройство, включающее в себя множество устойчивых элементов и структурных отношений (отношения целостности; отношение людей друг к другу; организационные аспекты жизнедеятельности и т.д.).

Представим схему уровней социальной деятельности (рис. 1.1).



**Рис. 1.1. Структура взаимодействия социального государства с другими социальными институтами**

«Социальная структура представляет собой устойчивую связь элементов в социальной системе. Основными ее элементами являются индивиды, занимающие определенные позиции и выполняющие определенные социальные функции, объединение этих индивидов на основе их статусных признаков в группы, социально-территориальные, этнические и иные общности и т.д. Социальная структура выражает объективное деление общества на общности,

роли, слои, группы и т.д., указывая на различное положение людей по отношению друг к другу по многочисленным критериям»<sup>1</sup>.

Обозначенные определения представляют собой набор первичных признаков социального государства — ответственность государства за уровень личного благосостояния граждан, наличие правовых основ социальной регуляции, ориентация единой социальной политики на всех членов общества, наличие бюджетных социальных выплат и наличие государственных систем социальной защиты и социального обеспечения. Данные признаки являются видовыми, позволяющими дифференцировать социальные государства от иных государственных образований в любых условиях в динамике развития и обобщить его свойства.

Определение устойчивых свойств социального государства позволяет не только выделить данный тип государства из всего культурно-исторического многообразия конкретных стран, но и провести сопоставление социальных государств между собой.

Ведущие исследователи государства благосостояния Томас Маршалл, Коста Эспин-Андерсон, Тимоти Тилтон, Норман Фернис в 70-е гг. XX в. предприняли попытку уточнить смысл понятия «государство благосостояния» и дать его историческую классификацию. В частности, они выделили три его разновидности:

1. «Позитивное государство социальной защиты» — государство, ориентированное на уравнивание шансов на благосостояние всех граждан, обеспечение и гарантирование «равных возможностей»; примером такого государства является США.

2. «Государство социальной безопасности» — в дополнение к обеспечению равных шансов граждан создает условия полной занятости и гарантирует всем гражданам без исключения получение доходов не ниже прожиточного минимума, пример — Великобритания.

3. «Социальное государство всеобщего благосостояния» — обеспечивает полную занятость, сглаживает различия в доходах всего населения, создает многочисленные

---

<sup>1</sup> *Феофанов К. А.* Социальная структура общества и его культурные функции // URL: <http://www.stankin.ru/science/postgraduate-study-and-doctoral-studies/postgraduate-study-speciality-and-rules-of-admission-of/22.00.06.pdf>

постоянные государственные и общественные социальные службы, пример — Швеция<sup>1</sup>.

Достаточно распространена, особенно в России, попытка понять суть социального государства через его политическую природу. *Примером* такого анализа может служить разделение социальных государств на либеральные, консервативные и социал-демократические.

Концепция социального государства утвердилась в Западной Европе под влиянием двух основных факторов: как один из результатов Второй мировой войны и как проявление разочарования в либеральной теории социального процесса.

1. *Либеральное (или ограниченное) социальное государство*. Государство через бюджет финансирует «источники существования» (пособия) малообеспеченной части населения. Правила предоставления пособий достаточно строги, пособие невелико, а трудоспособных получателей власти стараются трудоустроить — перевести с пособия на заработную плату. Традиционный пример — США, в недавнем прошлом — Великобритания, Канада и Австралия.

2. *Консервативное (или корпоративное) социальное государство*. Гарантом социального обеспечения выступает государство, а финансируется оно через разнообразные страховые фонды. Уровень социального обеспечения зависит от стажа работы, уровня заработной платы и т.д. Особенно важная для государства работа, например госслужба, нередко вознаграждается определенными льготами, чаще всего по пенсионному и медицинскому обеспечению. Классический пример — Германия. В целом это наиболее распространенный в Европе тип социального государства.

3. *Социал-демократическое социальное государство*. Его правовая основа — равное социальное обеспечение всех граждан. Важной частью политики государства является политика полной занятости. Если система соцобеспечения достаточна для поддержания благосостояния граждан, то она весьма дорогостоящая. Поэтому либо приходится держать на очень высоком уровне налоги, как в Швеции, либо создавать двухуровневую систему, при которой минимальный уровень благосостояния обеспечивается государством, а сверх этого может быть пенсия или пособие из страхового фонда или другого источника.

---

<sup>1</sup> Ахинов Г. А., Калашников С. В. Социальная политика. М., 2009. С. 68–69.

Социальное государство немислимо без политической доктрины, экономической модели и финансового обеспечения его развития, особенно в условиях модернизации.

Сегодня основными параметрами социального государства любого типа считаются:

1) развитая система страховых социальных отчислений и высокий уровень налогов, формирующих бюджет и размеры бюджетных отчислений на социальную сферу;

2) развитая система мер социальной поддержки, услуг и социальных служб для всех групп населения;

3) развитая правовая система, где осуществлено разделение властей, четкая реализация функций каждой ветви власти; отработана нормативная правовая база социальной работы, взаимодействие государственных органов, гражданского общества и частных инициатив;

4) принятие государством ответственности за достойный уровень благосостояния граждан.

Социальный характер нашего государства закреплен в ст. 7 Конституции Российской Федерации, принятой 12 декабря 1993 г. В ней записано, что политика государства «направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека».

Общепринято, что социальное государство должно обеспечивать:

1) движение к достижению в обществе социальной справедливости;

2) ослабление социального неравенства;

3) предоставление каждому гражданину работы или иного источника существования;

4) сохранение мира и согласия в обществе;

5) формирование благоприятной для человека жизненной среды.

*Государственная социальная политика* — это действия государства в социальной сфере, преследующие определенные цели, соотнесенные с конкретными историческими обстоятельствами, подкрепленные необходимыми организационными и пропагандистскими усилиями, финансовыми ресурсами и рассчитанные на определенные этапные социальные результаты.<sup>1</sup>

Одним из уровней социальной деятельности является социальная безопасность.

---

<sup>1</sup> Социальная политика : учебник / под общ. ред. проф. Н. А. Волгина. 3-е изд., стер. М. : Экзамен, 2006. С. 25.

Термин «социальная безопасность» наиболее часто употребляется в понимании обеспечения основ безопасности жизнедеятельности как отдельного индивида, так и всего общества в целом.

В систему социальной безопасности включаются различные направления:

1) глобальная и региональная безопасность: национальные интересы, общественная безопасность и стратегическая стабильность;

2) общественная безопасность: социально-экономическая, национально-культурная, экологическая, информационно-технологическая и др.;

3) личная безопасность в современной общественно-политической обстановке и условиях производства;

4) безопасность в чрезвычайных ситуациях и в экстремальных условиях.

*Социальная безопасность* рассматривается прежде всего как возможность человека удовлетворить свои потребности, сочетая индивидуальные и общественные интересы. Она достигается тогда, когда обеспечивается необходимый уровень жизни населения, который отражает степень удовлетворения материальных, духовных потребностей человека и складывается из нескольких компонентов:

- размера реальных душевых доходов;
- объема потребляемых благ и используемых услуг;
- установившихся цен на товары и услуги;
- обеспеченности жильем;
- доступности образования, медицинского, культурного обслуживания, экологической безопасности и т.д.

Структурным элементом социальной политики также является социальная работа, сущность которой во многом определяется самопомощью, проявлением гражданских инициатив, развитием собственных ресурсов, изначально присущих индивиду или группе людей.

Основной целью социальной работы является увеличение степени независимости клиента, формирование у него навыков и умений самостоятельно строить свою жизнь и решать возникающие проблемы.

В условиях перехода общества к социально ориентированной рыночной экономике перед социальной работой встают следующие задачи:

- осуществить переход от государства, декларирующего готовность решать все социальные проблемы, к самому

человеку, сделать его положение более самостоятельным и независимым;

- позволить клиентам максимально проявить свои возможности и получить все, что им положено по закону;
- адаптировать и реадаптировать людей в обществе;
- создать условия, при которых человек, несмотря на физическое увечье, душевный срыв или жизненный кризис, может жить, сохраняя чувство собственного достоинства и уважение к себе со стороны окружающих.

В Декларации об этических принципах в социальной работе Международной федерации социальных работников перечислены следующие нормы.

1. Самореализация через взаимозависимость.
2. Освобождение через солидарность.
3. Отказ от дискриминации.
4. Демократия и права человека.
5. Защита неприкосновенности клиента.

6. Участие клиентов. Социальная работа основана на принципе участия клиента и сотрудничестве с ним. Предполагается, что социальные работники должны работать в сотрудничестве со своими клиентами, стремясь решать любую задачу, с которой они сталкиваются. Лица, использующие услуги социальных работников, должны быть всегда информированы социальным работником о целях и последствиях (риске и пользе) этих совместных действий.

7. Самоопределение.
8. Отказ от жестокости.
9. Принцип личной ответственности.

Таким образом, социальная работа представляет собой интегрированный, универсальный вид деятельности, целью которой является удовлетворение социально гарантированных и личностных интересов и потребностей различных (и прежде всего наиболее социально уязвимых) слоев населения.

Социальная работа непосредственно взаимосвязана с социальной политикой государства.

## **1.2. Модели социальной политики в России и за рубежом и их приоритеты**

В современных условиях происходят серьезные изменения в содержании социальной политики и в расширении объекта ее влияния.

Ее воздействие уже не ограничивается отдельными категориями населения, в качестве объекта также выступают жизненные условия всех демографических категорий. Она сосредотачивается на профилактике и совершенствовании экономической системы (перераспределение доходов, обеспечение социальными услугами, регулирование заработной платы, занятости и т.д.). Аксиомой остается тот факт, что без социальной политики немислим экономической подъем, и наоборот.

Раскрывая категории социальной политики, следует рассмотреть ее модели.

В литературе дан анализ основных моделей социальной политики<sup>1</sup>. В основе их классификации находятся следующие критерии:

- место социальной политики среди национальных приоритетов;
- распределение социальных функций между государством, гражданским обществом и предпринимательским сектором;
- масштабы государственного сектора в экономике страны;
- определение целей и инструментов социальной политики в зависимости от отношения государства к экономическим и социальным проблемам.

Существуют различные классификации моделей социальной политики, но так или иначе большинство из них базируются на принципах, вытекающих из роли и степени участия в реализации социальной политики государства, институтов гражданского общества и отдельных граждан. Основываясь на геополитическом аспекте, выделяют скандинавскую, континентальную и американско-британскую модели социальной политики. Зачастую, исходя из ответственности той или иной политической партии, скан-

---

<sup>1</sup> См.: *Аверин А. Н.* Социальная политика. Теория и методология : учеб. пособие. М., 2009. С. 88-89; *Денисова И. П., Клиновенко Л. Р.* Социальная политика : учебник. Ростов н/Д, 2007. С. 44—46; *Константинова Л. В.* Социальная политика: концепция и реальность. Опыт социологической рефлексии. Саратов, 2004. С. 194—241; *Пронин С., Люблинский В., Цвылев Р.* О приоритетах социальной политики // Общество и экономика. 2000. № 8. С. 28—30; *Сидорина Т. Ю.* Два века социальной политики. М., 2005. С. 304—306; *Социальная политика / под общ. ред. Н. А. Волгина.* М., 2008. С. 795—800; *Холостова Е. И.* Социальная политика и социальная работа : учеб. пособие. М., 2006. С. 86—104.

динавскую социальную модель называют также социал-демократической, континентальную — социально-рыночной, а американско-британскую — либеральной моделью социальной политики. Рассмотрим их основные черты.

**Скандинавская модель.** В модели социальной политики этого типа значительную часть расходов на социальные нужды берет на себя государство, и основным каналом перераспределения является бюджет. Государство несет основную ответственность за социальное благополучие своих граждан и является основным производителем социальных услуг. Услуги (образование, здравоохранение, забота о детях и престарелых и т.п.) в большинстве случаев организовываются муниципалитетами. Данная система действует через перераспределение (например, бюджет или социально-страховые фонды), и доля социальных расходов очень высока. Эта модель в той или иной мере воплощается в политике таких стран, как Швеция, Финляндия, Дания, Норвегия.

*Шведская модель.* Термин «шведская модель» появился в конце 1960-х гг. в связи с приобретением Швецией статуса государства, одного из самых развитых в социально-экономическом отношении. Именно в Швеции возникли и получили развитие понятия «политика полной занятости», «солидарная система зарплат». Основными целями шведской социальной политики являются полная занятость и выравнивание доходов. Осуществление целей идет через преднамеренное перераспределение доходов, прежде всего через налоговую и трансфертную политику, для чего были созданы специальные государственные и негосударственные институты. Универсальность модели выражается во всеобщности и общедоступности социальной защиты, которая распространяется на все население. Оказываемая помощь обеспечивает социальную защиту населения на уровне нормального жизненного стандарта.

*Социальное обеспечение* находится на высоком уровне и предусматривает выплату пособий по безработице, детские пособия и ряд других. Пособия по безработице позволяют сохранить достойный уровень жизни в случае потери работы, а сокращение расходов на выплаты по безработице достигается за счет развитой системы служб трудоустройства. Дети, независимо от доходов родителей, получают ежемесячное пособие, которое выплачивается до 18 лет. Дополнительные пособия получают семьи с тремя и более



детьми. В дополнение к услугам социального обеспечения действуют негосударственные организации, выполняющие различные виды социальной работы, например, защиту прав инвалидов.

Образование в Швеции охватывает все население и обеспечивает практически полную грамотность. Бесплатным является среднее и высшее образование, а также программы переквалификации и ряд других образовательных программ. Разнообразие форм обучения взрослого населения дает возможность непрерывного образования на протяжении всей жизни. Подготовка, переподготовка и повышение квалификации кадров при общедоступности образования значительно снижают уровень безработицы и отражают политику полной занятости населения. В самом законодательстве Швеции закреплено предоставление оплачиваемого учебного отпуска. Швеция вообще тратит на образование больше ВВП, чем любая другая страна, и занимает одно из ведущих мест по уровню грамотности. Расходы на образование окупаются, так как способствуют развитию поведенческой гибкости людей, их мобильности в меняющейся ситуации на рынке труда. Здравоохранение в Швеции доступно для всех граждан посредством всеобщего социального страхования независимо от доходов и уплачиваемых налогов.

**Германия: немецкая модель социального рыночного хозяйства.** В этой модели государство, как правило, несет ответственность только за выдачу социальных пособий получателям, т.е. за социальное обеспечение, но не организует социальные услуги. Здесь бюджетные отчисления и страховые взносы работника и работодателя на социальные мероприятия примерно равны, и основными каналами перераспределения являются как государственные, так и частные (но находящиеся под контролем государства) социально-страховые фонды. Этой модели следуют Германия, Франция, Австрия, Бельгия.

Целью такой социальной политики является создание условий для активной самореализации каждого члена общества в экономической сфере. Для этого требуются общие институциональные условия, которые регулируют хозяйственную деятельность индивидуумов. На первый план выходит не перераспределение дохода через бюджет и бесплатные социальные услуги, как в шведской модели, а создание благоприятных экономических условий для трудоак-

тивного населения, на которое и сориентированы основные меры социальной защиты.

*Социальное обеспечение.* В Германии действует четыре вида социального страхования: пенсионное, медицинское, от безработицы и от несчастных случаев. Социальное страхование финансируется совместно работодателями, а также наемными работниками, и дифференцируется по видам деятельности. Принцип страхования означает право на получение услуг теми, кто делает взносы в соответствующие фонды. Уплата взноса дает право на соответствующую услугу независимо от действительной потребности в ней. Система социального обеспечения включает также государственные средства, отпускаемые в виде пособий на детей (единовременные выплаты при рождении ребенка, дотации малообеспеченным и многодетным семьям), помощь беженцам, пособия для получения образования, помощь молодежи, пособия на лечение, пенсионные субсидии, помощь жертвам войны, инвалидам, а также социальную помощь малообеспеченным гражданам.

В системе здравоохранения действует система обязательного медицинского страхования, в результате 90% населения охвачено обязательным страхованием, 8% — частным и за 2% неимущих граждан платит государство. В системе образования главным является принцип «академической свободы», т.е. в образовательное учреждение может поступить любой желающий, если он удовлетворяет всем условиям допуска. Среднее и высшее образование является бесплатным.

Германия в конце 1990-х гг. достигла определенного пика развития своей социально-ориентированной экономики, которая теперь, как и шведская модель, нуждается в серьезной модернизации. Политику социального рыночного хозяйства Германии усложняет проблема, связанная со структурными преобразованиями в Восточных землях, где продолжается закрытие неконкурентоспособных производств, идет рост безработицы и социальной напряженности. На ближайшие годы в Германии намечена окончательная интеграция новых федеральных земель в экономическую систему единой Германии, снижение безработицы и проведение пенсионной реформы, где наряду с государственным социальным страхованием будет развиваться частная система страхования.

**Американо-британская модель.** Данная модель характеризуется минимальным участием государства в социальной

сфере. Финансовую основу реализации социальных программ составляют в первую очередь частные сбережения и частное страхование, а не средства государственного бюджета. Государство берет на себя ответственность лишь за сохранение минимальных доходов всех граждан и за благополучие наименее слабых и обездоленных слоев населения. Однако оно максимально стимулирует создание и развитие в обществе различных форм негосударственного социального страхования и социальной поддержки, а также различных средств и способов получения и повышения гражданами своих доходов. Подобная модель социального государства характерна для США, Англии и Ирландии.

*Британская модель государства благосостояния. Социальное обеспечение.* Социальные программы строго индивидуализированы, и большинство из них приватизированы. Вместо равенства возможностей для всех групп нуждающихся введен принцип выборочной помощи отдельным категориям населения. К ним отнесены пенсионеры, инвалиды, больные и недееспособные лица, малооплачиваемые семьи с детьми, неполные семьи. В настоящее время пособия на детей выплачиваются всем детям до 16 лет, а также малообеспеченным семьям, но только в том случае, если семья является полной. Пособие выплачивают и после 16 лет, если ребенок учится в дневном колледже.

Обязательное образование является бесплатным. Система здравоохранения также бесплатная. Однако недостаток средств и недостаточно развитая система платных медицинских услуг приводят к необходимости реформ в этой сфере. В ближайшие годы в Великобритании предполагается разработать проект развития системы платных медицинских услуг, что предусматривает широкие возможности для пациентов в выборе врачей и больниц.

*Американская модель государства благосостояния.* Данная модель социальной политики базируется на индивидуалистических принципах при отсутствии сильного социального законодательства и относительно слабой роли профдвижения в общественно-политической жизни страны. Начало развитию современной системы социального обеспечения в США было положено принятием в 1935 г. президентом Ф. Рузвельтом фундаментального Закона о социальном страховании.

*Социальное обеспечение.* В США основным адресатом социальной помощи является семья. Основной критерий

получения материальной поддержки — бедность, т.е. доход ниже официально установленного прожиточного минимума на члена семьи. Основным видом помощи малоимущим семьям в США является пособие на детей. Особенностью социальной политики США является преобладание “натуральных” видов помощи нуждающимся над денежными. Это могут быть, например, талоны на питание, которые включают покупку только пищевых продуктов (за исключением корма для животных, алкоголя, табака и импортных продуктов). Страхование является строго персонифицированным.

### **Социальная модель в рамках Европейского союза.**

На сегодняшний день правомерно говорить о создании и развитии новой модели социальной политики — общеевропейской, в соответствии с которой разворачиваются интеграционные процессы в социальной сфере в рамках государств — членов ЕС. Вырабатываемая модель сближает концепции социальной политики в различных странах. Доминирующей является мысль, что государственный контроль препятствует не только экономическому, но и социальному развитию. Это приводит к пересмотру роли государства в социальной сфере в тех странах, где оно было традиционно сильным, например, в скандинавской модели. Происходит процесс переориентации социальных программ с универсального уровня на индивидуальный, что значительно дешевле и эффективнее, так как адресная помощь предоставляется только действительно в ней нуждающимся.

В основу общеевропейской социальной политики положен принцип совмещения экономической эффективности и социальной солидарности. Упор делается на сбалансированное развитие социальной политики Европы, транспарентность и соблюдение интересов всех стран — членов ЕС. Регулярные встречи министров по социальной политике позволяют обмениваться опытом и вырабатывать общую концепцию. Еврокомиссия оказывает содействие в подготовке отчетов и проведении исследований. Все правительства европейских государств сходятся в том, что социальная политика — это прежде всего ответственность каждой из стран, входящих в ЕС.

**Российская модель социальной политики и ее основные приоритеты.** Советская социальная модель характеризовалась главенствующей ролью государства в социальной

сфере. В стране существовала система государственного бесплатного здравоохранения, образования и социального обслуживания. В системе производственных отношений партийно-государственный аппарат осуществлял централизованный контроль над работодателями и профсоюзами. Социальная защита основывалась не на институте социального страхования, как в большинстве развитых стран, а на государственном социальном обеспечении. Считалось, что в плановой экономике социальные риски отсутствуют, а социальное страхование относится к атрибутам исключительно рыночной экономики. Некоторые услуги недофинансировались (например, здравоохранение), а некоторые, наоборот, имели сверхсубсидирование (например, жилье).

Перемены в экономике, произошедшие после распада СССР, проявились и в социальной политике. Главное — системы государственных бесплатных социальных услуг распались, а условия для создания новой системы, к сожалению, не созданы. Это объясняется тем, что социальная сфера в России в прошедший период реформ не была приоритетной в плане преобразований. При отсутствии целенаправленного воздействия объектами социальной политики становилась то одна социальная группа, то другая. Однако предпринимаемые меры (выплаты пособий по безработице и компенсации роста цен, а также другие) к желаемым результатам не привели. Сегодня вполне очевидно, что социальные ресурсы в обществе постепенно истощались. Незначительное увеличение трудовой активности населения на начальном этапе реформ за счет возникновения новых сфер и видов деятельности, а также появления новых источников дохода, к предполагаемому росту уровня жизни в России не привело. Напротив, в обществе обострился социальный кризис ввиду резкого снижения качества жизни населения, что заставило правительство начать корректировку курса реформ и рассматривать социальную политику как существенное и приоритетное направление деятельности государства.

Переход к новой социальной политике сегодня предполагает отказ от патернализма, где государство жестко детерминирует поведение человека в социальной сфере. Вместо этого предполагается:

- формирование рынка социальных услуг с реально возникающей конкуренцией их производителей;
- повышение качества данных услуг;

- снижение издержек на их производство;
- изменение модели социальной защиты от превалирующей социальной поддержки к преимущественно социальному страхованию с дифференциацией рисков и зависимостью размеров страховых выплат от страховых взносов.

Необходимым условием системного изменения модели социальной политики является также перераспределение роли государства и местного самоуправления.

Государство определяет приоритетные направления социальной политики.

Приоритетно такое направление социальной политики, которое в определенное время имеет преобладающее, первостепенное значение в ее реализации. Инновационное развитие российской экономики проходит в два этапа. Первый этап — 2008—2012 гг., второй — 2013—2020 гг.<sup>1</sup> Основные приоритеты социальной политики на первом этапе включали:

- выход минимальной заработной платы на уровень прожиточного минимума, внедрение новых систем оплаты труда работников бюджетных учреждений, ориентированных на повышение эффективности и качества предоставляемых услуг и учитывающих сложность и объемы выполняемой работы;

- решение основных социальных проблем военнослужащих;

- преодоление проблемы бедности пенсионеров (минимальный уровень пенсии устанавливается с 2010 г. на уровне не ниже величины прожиточного минимума пенсионера, средний размер трудовой пенсии повышается до 2,5—3 прожиточных минимумов пенсионера к 2016—2020 гг.);

- структурная и технологическая модернизация здравоохранения, образования и других отраслей социальной сферы, обеспечивающая доступность качественных социальных услуг для населения;

- создание механизмов доступности качественного жилья, решение проблемы ветхого и аварийного жилья, модернизация жилищно-коммунального хозяйства;

- возрождение массовой физической культуры и вовлечение населения в систематические занятия физической культурой и спортом;

---

<sup>1</sup> См.: Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года: распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р.

— создание основ современной индустрии туристско-рекреационных услуг и повышение ее конкурентоспособности на международном рынке.

Основные приоритеты социальной политики на втором этапе включают:

- распространение стандартов здорового образа жизни;
- переход к индивидуализированному непрерывному образованию, доступному всем гражданам;
- внедрение инновационных технологий в здравоохранении и образовании, решение проблемы их кадрового обеспечения;
- выход на современные стандарты жилищных условий, реализация новых технологий строительства жилья;
- распространение механизмов социального партнерства, обеспечение сбалансированности заработной платы и производительности труда;
- создание эффективной пенсионной системы на принципах страхования и накопления;
- установление минимального размера оплаты труда на уровне восстановительного потребительского бюджета (превышающего прожиточный минимум трудоспособного населения в 2—2,2 раза).

Приоритеты социальной политики в период после 2020 г. включают:

- улучшение качества социальной среды и здоровья нации, выход на стабильные демографические показатели и повышение продолжительности жизни;
- ускоренное развитие человеческого потенциала, выход на стандарты обеспечения услугами образования и здравоохранения, характерные для развитых стран;
- переход к комфортному типу расселения, доступному для основной массы населения;
- снижение бедности до уровня, характерного для развитых стран.

К важнейшим направлениям модернизационной политики Правительства РФ на ближайшие годы относятся два направления, непосредственно связанные с социальной политикой и социальной сферой. Это сокращение дифференциации по уровню доходов, включая уменьшение разрыва между уровнем жизни работающего и нетрудоспособного населения, последовательная политика адресной социальной поддержки малообеспеченных слоев населения, борьбы с бедностью, формирования и реализации

эффективной политики занятости. Другим направлением является развитие государственной системы здравоохранения. Предполагается не допустить в кризисный период ухудшения показателей здоровья населения, в том числе из-за роста стоимости медицинских и лекарственных препаратов, снижения доступности качественной медицинской помощи. Полностью должны быть обеспечены государственные гарантии бесплатной медицинской помощи и приняты меры по повышению эффективности использования ресурсов, включая структурные преобразования в здравоохранении. Система обязательного медицинского страхования должна стать основным источником средств по оплате медицинской помощи.

### Вопросы и задания для самопроверки

1. На примере своего региона определите уровни формирования и реализации социальной политики?
2. Определите основные направления социальной политики и их взаимосвязь с социальной работой.
3. Дайте основную характеристику российской модели социальной политики.
4. Опишите основные направления социальной политики Правительства РФ.
5. Нарисуйте схему социальных функций государства.

### Рекомендуемая литература

1. *Аверин, А. Н.* Социальная политика государства. — М., 2002.
2. *Аверин, А. Н.* Социальная политика. Теория и методология : учеб. пособие. — М. : Изд-во РАГС, 2009.
3. *Ахинов, Г. А., Калашников С. В.* Социальная политика. — М. : Инфра-М., 2009.
4. *Григорьева, И. А.* Социальная политика и социальное реформирование в России в 90-х годах. — СПб., 1998.
5. *Денисова, И. П., Клиновенко Л. Р.* Социальная политика : учебник. — Ростов н/Д., 2007.
6. Социальная политика : учебник / под общ. ред. Н. А. Волгина. — М., 2008.
7. *Холостова, Е. И.* Социальная политика и социальная работа : учеб. пособие. — М., 2009.



## Глава 2

# СУЩНОСТЬ И ПРИНЦИПЫ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

---

В результате изучения главы студент должен:

- **знать** сущность и цели социальной политики, принципы ее формирования, определения субъекта и объекта;
  - **уметь** формировать модель социальной политики на основе научных принципов, определять объектно-субъектные роли политики государства;
  - **владеть** методами научного моделирования и прогнозирования, аналитической деятельности.
- 

### 2.1. Сущность и основные цели социальной политики

Понятие социальной политики относится к числу таких категорий, которые широко используются в практике государственного строительства, употребляются в официальных документах. Вместе с тем 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. Она 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 ее варианты разрабатывались различными типами общества и реализовались в деятельности государств. В их основе лежали представления о справедливости, сформированные моралью, 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: «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: «Государство создается не ради того, чтобы жить, но для того, чтобы жить счастливо». Следующее его утверждение: «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 — 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 границы деятельности государства»<sup>4</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>5</sup>.

Большинство исследователей разделяло точку зрения, которая в обобщенном виде была выражена О. Хеффе:

<sup>1</sup> Платон. Собр. соч. : в 4 т. М., 1994. Т. 3. С. 104–105.

<sup>2</sup> Аристотель. Соч. : в 4 т. М., 1983. Т. 4. С. 460 ; 462 ; 591.

<sup>3</sup> См.: Аристотель. Указ. соч. С. 508.

<sup>4</sup> См.: Гумбольдт В. Язык и философия культуры. М., 1985.

<sup>5</sup> См.: Фихте И. Соч. : в 2 т. СПб., 1993. Т. 2.

«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 правопорядком, — а значит, принять облик государства — справедливого государства»<sup>1</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>2</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 «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>3</sup>.

Среди современных западных исследователей наиболее глубоко проанализировал необходимость реализации социальной политики немецкий ученый Ю. Хабермас<sup>4</sup>. Он считал, что власть в буржуазном государстве должна формулировать социальные программы, выполнение которых подлежит контролю: «Развитая система социальной защиты становится содержанием массовой демократии»<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Хеффе О. Политика. Право. Справедливость. Основоположения критической философии права и государства. М. : Гносис, 1994. С. 11–12.

<sup>2</sup> В литературе используются термины «социальное государство», «государство всеобщего благосостояния», «государство всеобщего благоденствия». В нашей работе мы употребляем эти понятия как равнозначные.

<sup>3</sup> Зомбарт В. Идеалы социальной политики : пер. с нем. СПб., 1906. С. 61.

<sup>4</sup> Habermas J. Theorie der Kommunikativen Handelns. Frankfurt am Main, 1985.

<sup>5</sup> Habermas J. Op. cit. S. 510.

На первый план в деятельности государства выдвигается социальная политика.

Хабермас трактует социальную политику как атрибут современной системы отношений, регулируемых демократическими нормами, указывая на важность процесса коллективных переговоров и социального партнерства и становления системы социального страхования. Однако у этого сектора государственной деятельности имеются свои ограничения. «Социальная политика ликвидирует крайние диспропорции и проявления незащищенности, не затрагивая, однако, неравенства собственности, дохода и власти, обусловленного структурой»<sup>1</sup>. Но это противоречие смягчается при помощи компромиссов, достигаемых в рамках социальной политики.

Немецкий исследователь пишет также о возрастающей важности развития социальных услуг, однако подчеркивает, что только при динамическом характере развития частнокапиталистического механизма, защищенного политикой государственного вмешательства, появляется возможность для регулярной выплаты социальных пособий и компенсаций в полном объеме. Высокий уровень социальной защищенности, свойственный политике современных «государств всеобщего благосостояния», обусловлен высоким уровнем и восходящим характером развития их экономики. Стагнация или спад, которые так долго были присущи российской экономике, блокируют возможности эффективной политики социальной защиты.

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 т.д., однако можно без преувеличения сказать, что любое современное (модернизированное) государство несет в себе те

<sup>1</sup> *Habermas J.* Op. cit. S. 511.

или иные социальные признаки. Даже там, где социально-экономический либерализм имеет глубокие корни, как, например, в США, проводится целенаправленная государственная социальная политика<sup>1</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>2</sup>. Другими особенностями его является признание обязательств государства перед гражданами, признание 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 присущим западному социуму «индивидуально-собственническим» полюсом. При этом «Каждый цивилизационный луч равноправен в историческом смысле уже по праву своего бытия»<sup>3</sup>.

Исследователи подчеркивают, что ни в коем случае не стоит отвергать ни изучение опыта организации социальной политики в современных «государствах всеобщего бла-

---

<sup>1</sup> Чорбинский С. И. Социальная работа и социальные программы в США. М., 1992.

<sup>2</sup> Muller I. Die Bedeutung des Subsidiaritätsprinzips auf der Ebene des Staats // Subsidiarität und Demokratie. Dusseldorf, 1981. S. 89.

<sup>3</sup> Вопросы философии. 1993. № 7. С. 20.

госостояния», 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>1</sup>.

Вторая группа подходов исходит в первую очередь из социально-трудовых отношений и ориентирована на их стабилизацию, регламентирование отношений труда и капитала, 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>2</sup>. Там же он писал о распространенности девиантного поведения как реакции на неудовлетворенность базовых потребностей.

Четвертая группа концепций рассматривает социальную политику в первую очередь как инструмент, смягчающий негативные последствия индивидуального и социального неравенства через систему редистрибутивных (перераспределительных) мероприятий. Как правило, действия в рамках такого подхода имеют целью удержать дифферен-

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

<sup>2</sup> Сорокин П. А. Человек. Цивилизация. Общество. М., 1992. С. 272.

циацию 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>1</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.

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>2</sup>.

Следует обратить внимание, что зарубежный ученый исходит из индивидного 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, не удивительно, 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>3</sup>, вместившем в себя множество понятий социальной философии и социологии, не имеется специальной статьи, посвященной этой категории.

<sup>1</sup> См.: Григорьева И. А. Социальная политика и социальное реформирование в России в 90-х годах. СПб., 1998. С. 20.

<sup>2</sup> Баркер Р. Словарь социальной работы : пер. с англ. М., 1994. С. 38.

<sup>3</sup> Философский энциклопедический словарь. М., 1983.