

УДК 342.413

СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА И РАЗВИТИЕ СОЦИАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВА

Жбанова Елена Анатольевна,

канд. полит. наук, заместитель заведующего кафедрой теории и истории государства и права,

e-mail: thebestwife@mail.ru,

Московский университет им. С.Ю. Витте,

Москва,

www.muiiv.ru

Рассмотрено разнообразие определений «социальная политика», выделено пять групп подходов к данному понятию, описаны внутренняя и внешняя стороны социальной политики, выделены виды субъектов социальной политики, рассмотрены федеральный, региональный и муниципальный уровни социальной политики и ее значимость для развития социального государства.

Ключевые слова: Конституция РФ, социальная политика, государство, социальная сфера, объект, предмет, субъект социальной политики, Правительство РФ, Государственная дума РФ, социальное государство

DOI 10.21777/2587-9472-2017-4-16-22

Конституция РФ провозглашает Россию социальным государством, призванным обеспечить каждому ее жителю достойный уровень жизни. Она гарантирует основные социальные права граждан. Государство обязано защищать данные права и содействовать развитию социальных услуг. Разнообразие этих задач выражается в социальной политике государства, которая направлена на создание условий для самореализации всех граждан.

Самые древние государства проводили социальную политику в интересах распределения ресурсов и поддержания социальной стабильности в обществе. Вследствие разного уровня развития социальных отношений, разного политического строя, в зависимости от конкретной обстановки в стране в различных государствах существовали разные подходы к проводимой социальной политике.

При изучении социальной политики наибольший интерес представляет внутренняя политика государства, направленная на экономическую, социальную и культурную сферы, затрагивающая интересы всех своих граждан. Следует отметить, что любое решение из области социальной политики в той или иной степени относится к экономическим решениям.

На данном этапе развития в отечественной литературе дефиниции «социальная политика» и «социально-экономические процессы», претерпели заметные изменения. Ранее под социальной политикой государства понималась система организационных мер, направленных на определенные преобразования в социальной сфере (например, увеличение рождаемости, уменьшение смертности, рост пенсионных выплат и т.д.), в настоящее время – политика, направленная к обществу, которая включает в себя комплекс мероприятий, дающий возможность населению приспосабливаться к происходящим процессам.

Так, Н.А. Волгин считает, что социальную политику государства можно рассматривать как его специфическую деятельность, направленную на реализацию права каждого гражданина свободно участвовать во всех сферах социально-экономической, трудовой, духовной жизни общества, направленных на удовлетворение сущностных потребностей человека, интересов социальных групп при постоянном выявлении и учете социальных последствий экономических, политических, мировоззренческих преобразований [3, с. 18].

В.Н. Ковалев в своей работе отмечает, что важнейшим инструментом поддержания социальной безопасности в обществе на приемлемом уровне является социальная политика – целенаправленная деятельность государства, общественных организаций по регулированию и гармонизации социальных отношений, гарантированному обеспечению материальных и духовных потребностей всех социальных субъектов, наращиванию их творческого потенциала [4, с. 118].

В Российской статистической энциклопедии предлагается следующее определение: «Социальная политика – одна из сфер политической деятельности государства, целью которой является развитие образующих классов общества, социальных групп, слоев, этнических общностей, а также развитие человека. Социальная политика направлена на защиту всех элементов структуры общества и отдельных личностей от деструктивных процессов, имеющих место в обществе на определенных этапах его развития. Социальная политика предполагает в качестве объекта особого внимания социальное обеспечение, системы здравоохранения, народного образования, науки и культуры» [5, с. 360].

В Словаре терминов, применяемых в деятельности служб занятости, социальная политика определяется как «развитая система перераспределения ресурсов между различными слоями общества и поддержание некоммерческой социально-культурной сферы, как система государственных мер для обеспечения благосостояния и развития населения, повышения уровня и качества его жизни» [6, с. 78].

Это дефиниция удачно дополняет высказывание Т.И. Заславской (российский социолог) о том, что проводимая социальная политика или социальные действия на уровне государства, социальные мероприятия должны стимулировать всестороннее развитие человеческого потенциала общества, распространение эффективных способов и образцов экономического поведения, развитие социальных отраслей хозяйства, рост качества жизни населения и защищенности социально уязвимых слоев.

«Социальная энциклопедия», например, понимает под социальной политикой сферу практического осуществления важнейшей функции государства по созданию условий, обеспечивающих каждому члену общества возможность реализовать его потребности с учетом одобряемой обществом системы ценностей. В центре социальной политики должен находиться человек, который одновременно выступает как ее цель, предмет и субъект.

«Социальная энциклопедия» приводит еще одно определение социальной политики как одного из важнейших направлений деятельности государства, обращенного к социуму и представляющему собой набор мероприятий, позволяющий населению адаптироваться к происходящим процессам [7, с. 158]. Исходя из этих определений, можно сказать, что социальная политика должна основываться на детальном изучении процессов общественного развития и их воздействии на население.

«Политическая энциклопедия» под социальной политикой подразумевает «систему мер государственного воздействия на благосостояние и другие условия развития социальных и демографических групп, наций и территориальных общностей» [8, с. 167]. Недостатком данного определения является то, что в нем не прослеживается цель социальной политики, не понятно, ради чего осуществляется развитие социальных групп и общностей.

Получивший широкое распространение как рубежом, так и в России «Словарь социальной работы» Р. Баркера, находит социальную политику как «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». Он исходит в первую очередь из индивидуального начала в социальной политике, а кроме того, рассматривает ее как безусловную функцию общества, а не государства.

Таким образом, существует огромное число понятий социальной политики. Мы предлагаем распределить их по группам, в каждой из которых объединяются схожие концепции.

Первая группа подходов приравнивает социальные и общественные начала, поэтому и социальную политику определяют, как общественные действия по решению проблем, затрагивающих все общество, а помощь в достижении целей общества считают главным направлением социальной политики.

Концепции второй группы рассматривают социальную политику как вид общественной деятельности, нацеленной в первую очередь на потенциально незащищенные слои, чтобы через систему государственной помощи и общественной благотворительности обеспечить им минимально приемлемый уровень удовлетворения их потребностей и благосостояния.

Третья группа похожа на предыдущую, однако социальная политика анализируется здесь не как деятельность, а прежде всего, как инструмент, смягчающий негативные последствия индивидуального и социального неравенства через систему перераспределительных мероприятий.

Четвертая группа подходов исходит в первую очередь из социально-трудовых отношений и ориентирована на их стабилизацию, регламентирование отношений труда и капитала, исключение возможных радикальных вариантов разрешения противоречий.

Пятая группа основана на принципах социальной справедливости и социального партнерства в качестве базовых ценностей современного гражданского общества и социального государства.

Таким образом, можно сделать вывод, что *социальная политика* представляет собой совокупность принимаемых органами государственной власти, работодателями, профсоюзами и другими общественными организациями решений, учитывающих общественное мнение и направленных на формирование социальной стратегии государства в целях развития общества, создания определенных условий для реализации возможностей и потребностей населения, повышения уровня и качества их жизни, а также практическое осуществление этих решений.

Такое многообразие понятий социальной политики связано с тем, что она рассматривается в широком и узком смыслах.

С одной стороны, социальная политика – это теоретическая наука, которая разрабатывается учеными разных стран, а также учебная дисциплина, которую преподают во многих учебных заведениях. С другой стороны, социальная политика – это концепция и одно из важнейших направлений политической деятельности государств и правительств по регулированию социально-экономических условий жизни общества. Большинство ученых и политиков под социальной политикой подразумевают решение вопросов социальной сферы, социального обеспечения, социальной защиты [1, с. 59].

Говоря о социальной политике как об одном из ведущих направлений стратегии развития социального государства, концепции социального развития, следует иметь в виду, что первоначально государство должно определить общие задачи и перспективы своего развития, установить определенные ориентиры, и только потом оно обратится к решению тех или иных проблем в конкретной области социальной сферы. Иначе говоря, в государстве должна быть выбрана либо создана одна из моделей социальной политики: модель государства всеобщего благосостояния, модель социального рыночного хозяйства, модель демократического государства и т.д. Эти и многие другие факторы определяют стратегические приоритеты в реализации государственной политики в целом и отдельных направлений социальной политики.

Социальная политика имеет внутреннюю и внешнюю стороны. Это обусловлено тем, что она, во-первых, является комплексной, т.е. охватывает все стороны социальной сферы и ассоциируется с такими понятиями, как социальное неравенство, социальная стабильность, достижение благосостояния всего общества и каждого его члена, а во-вторых, находится в ведении и под контролем государства в любом своем проявлении.

Внешняя сторона социальной политики в большинстве случаев носит декларативный характер. Внутренняя – отвечает за реальное решение насущных социальных вопросов. Социальная политика служит инструментом, позволяющим поддерживать слабо защищенные слои населения. Социальная политика проявляется и как доктрина, и как учебная дисциплина, и как концепция развития государства. Она не может существовать отдельно от социальной структуры конкретного общества и определяется особенностями этой структуры.

Социальная политика должна обеспечивать интересы каждого слоя, каждой отдельной социальной группы. В то же время социальная политика – это инструмент, позволяющий создать условия для самореализации всех граждан страны, а также сохранить ее культурные и исторические ценности. Это и многое другое представляет элементы широкого понимания социальной политики и требует соотнесения конкретных действий государства с реальной социально-экономической ситуацией.

Обобщая вышесказанное, социальная политика в широком смысле: является одним из политических курсов государства; обуславливается формой государственного устройства, целями, которые преследует государство; складывается в рамках социальной структуры общества; состоит из системы мер перераспределения ресурсов общества в интересах общества в целом; представляет собой государственную социальную доктрину или концепцию социального развития страны; связана с проводимой экономической политикой и зависит от нее; разделяется на декларируемую и реальную, при этом первая провозглашает своей целью защиту интересов слабо защищенных групп, а реальная социальная политика выражает интересы правящих групп.

Социальная политика в широком смысле включает решения и мероприятия, затрагивающие все стороны жизни членов общества, включая обеспечение их товарами, жильем и услугами социальной инфраструктуры, рабочими местами, приемлемыми денежными доходами, благоприятными экологическими условиями и т. п. Эти направления социальной политики не имеют четко выраженного адресного характера, а ориентированы лишь на денежные доходы населения либо удовлетворение общественных потребностей.

Социальная политика в узком смысле представляет собой перераспределение в соответствии с законодательством Российской Федерации финансовых ресурсов между различными социальными группами населения, отраслями народного хозяйства с использованием механизмов государственных налоговой и бюджетной систем. Содержание социальной политики включает в себя принятие социальных решений и проведение мероприятий, связанных с поддержкой малоимущих семей, а также с обеспечением развития некоммерческой, финансируемой из государственного бюджета, части социально-культурной сферы.

К числу комплексных, т.е. объединяющих в дефиниции и широкий, и узкий смысл, относится определение И.А. Григорьевой, согласно которому: «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» [2, с. 21].

Предметом социальной политики как науки являются свойства, закономерности, содержательные отношения, а также процессы и формы общественной практики, которые представляют собой взаимодействие социальных групп по поводу их общественного положения [3, с. 22].

Объектом социальной политики в широком смысле выступает все население в целом и социальные общности, в частности, которые объединены между собой определенными связями и отношениями. В узком понимании в качестве объекта выступают отдельные граждане, не способные в силу определенных причин обеспечить себе нормальный и достаточный уровень доходов. Так как социальный статус людей, выступающих в качестве объектов социальной политики, неодинаков. Есть основания для дифференциации объектов, например, в качестве оснований может выступать деление населения на трудоспособных и нетрудоспособных, бедных, малообеспеченных, богатых и сверхбогатых. Поэтому следует проводить дифференцированную адресную социальную политику с учетом возможностей государства и общества, уровня среднедушевого дохода и реальной нуждаемости людей.

Некоторые ученые считают, что объект – это пассивная структура, не обладающая какой-либо активностью и инициативностью. Это далеко не всегда так, тем более, когда речь идет об общественной жизни. С этой точки зрения объект социальной политики представлен социальной и социально-трудовой сферой общества в целом, ее главными составляющими элементами, а также их показателями – благосостояние, образование, здоровье населения, социальная стабильность, отношения социальных групп и т.д.

К *субъектам социальной политики* относятся государственные органы власти, организации и учреждения, а также действующие в социальной сфере негосударственные организации, общественные объединения граждан. Законодательные, исполнительные, судебные органы власти, определяют (при общественном участии) цели, задачи, направления, приоритеты, нормативно-правовую базу социальной политики государства и проводят практическую работу по ее реализации.

Субъекты социальной политики подразделяются на следующие виды:

- 1) резиденты Российской Федерации – их деятельность на территории страны осуществляется на постоянной основе, регламентирована Конституцией РФ и федеральными законодательными актами;
- 2) нерезиденты Российской Федерации – международные финансовые организации, предоставляющие кредиты правительству страны под определенные, в том числе и социальные цели, а также иностранные работодатели, которые обязаны соблюдать требования законодательства страны пребывания.

В осуществлении и формировании социальной политики принимает участие множество субъектов. Их деятельность предопределяется конкретными социальными интересами и осуществляется на основе определенной нормативно-правовой базы. В Российской Федерации формируется конституционная, законодательная и нормативная база, отражающая деятельность всех ветвей власти по регулированию социальных отношений в стране.

Одним из первых документов, регламентирующих социальные отношения в стране, стала Декларация прав и свобод человека и гражданина (1991). Конституция РФ, принятая 12 декабря 1993 г., провозгласила Россию социальным государством, обеспечивающим достойную жизнь и свободное развитие личности, гарантирующим гражданам России право на труд, социальное обеспечение и защиту, медицинское обслуживание, жилище, образование, охрану семьи, материнства, отцовства и детства, труда и здоровья. Основные социальные права закреплены в Основах законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан от 22 июля 1993 г. № 5487-1, Трудовом кодексе Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ, Семейном кодексе Российской Федерации от 29 декабря 1995 г. № 223-ФЗ, Жилищном кодексе Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 188-ФЗ, Федеральных законах № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» от 17 декабря 2001 г., № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» от 15 декабря 2001 г., № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» от 15 декабря 2001 г., Законах РФ № 3266-1 «Об образовании» от 10 июля 1992 г., № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» от 19 апреля 1991 г. и др.

Конституция РФ определяет суть социальных отношений в обществе. Она устанавливает перечень социальных гарантий, определяет предметы ведения и полномочия в социальной сфере Российской Федерации и ее субъектов, определяет роль Президента РФ в проведении государственной социальной политики и в гарантиях по социальным обязательствам государства, обозначает принципы реализации социальной политики государства органами местного самоуправления.

Правительство РФ регулярно вносит на заседание Государственной думы значительное число законопроектов, в том числе и по вопросам формирования направлений социальной политики. Субъекты Российской Федерации имеют право на собственное законотворчество в социальной сфере. В регионах созданы специальные социальные структуры, отвечающие за реализацию государственных социальных норм и стандартов. В зависимости от стадии и времени реализации социальной политики субъекты РФ выстраивают свою деятельность в соответствии с уровнем и целями социальной политики определенного региона, определяют задачи и конкретные меры по ее реализации: правовые, социальные, финансово-экономические, организационные, культурные экологические, демографические и т. д. В зависимости от статуса и роли субъекта РФ решаются задачи и применяются меры идеологического, пропагандистского характера.

Социальная политика осуществляется на федеральном, региональном, муниципальном (местном) уровнях, а также на уровнях предприятий, организаций, учреждений.

На *федеральном уровне* определяются основные цели, задачи, принципы социального развития, а также основные способы, меры их достижения по отношению ко всему обществу.

На *региональном уровне* социальная политика осуществляется с учетом уровня экономического развития и соответствующих возможностей региона, этнических, национальных, историко-культурных и других особенностей.

Состояние социально-экономического развития, социально-трудовых отношений, а также социальных функций государства требует постоянного разграничения задач и уточнения приоритетов для определения долговременных, среднесрочных, краткосрочных и текущих социальных программ. Федеральные органы власти принимают законодательные и нормативные акты, регулирующие общие принципы социальной политики в Российской Федерации. При этом они:

- устанавливают единую систему минимальных социальных гарантий в области оплаты труда, пенсионного обеспечения, пособий, стипендий, медицинского обслуживания, образования, культуры;
- разрабатывают целевые социальные программы;
- формируют внебюджетные государственные фонды, определяют условия и порядок компенсации денежных доходов и сбережений населения в связи с инфляцией и т.д.

Социальная политика и деятельность ее субъектов на *местном уровне*, направлена на решение конкретных социальных проблем в определенном населенном пункте и отдельных нуждающихся социальных групп и граждан.

На *уровне предприятий, организаций и учреждений* социальная политика направлена на поддержку и обеспечение социально-трудовых условий, прав и гарантий, улучшающих положение работников предприятия и повышение уровня жизни их семей.

Региональные органы власти определяют и реализуют региональные законы и социальные программы. Они же обеспечивают функционирование учреждений социальной инфраструктуры, а также устанавливают направления адресной социальной помощи и планируют развитие социальной инфраструктуры. Именно органы власти в регионах реализуют жилищную политику, политику в области образования, здравоохранения и т.д.

Основные принципы деятельности региональных и местных органов власти в социальной сфере (региональные и местные составляющие государственных стандартов, региональные социальные программы, планирование и организация деятельности в конкретной отрасли социальной сферы, полномочия законодательных и исполнительных органов власти в определенной отрасли социальной сферы и др.) устанавливаются законами органов законодательной власти и постановлениями правительств (администрацией) субъектов Российской Федерации.

Таким образом, обобщая вышесказанное, можно сделать выводы, которые могут являться новыми в данном контексте. Социальная политика государства не сводится к функциям каждого выделенного направления. По своей сущности, содержанию и внутреннему строению она представляет собой целостную систему взаимосвязанных элементов. Выделим факторы, определяющие целостность данной системы:

- 1) выбор органами государственной власти (исходя из общественных интересов) общих стратегических целей, задач и направлений социальной политики;
- 2) понимание и одобрение обществом общих стратегических целей и задач социального развития, социальных приоритетов;
- 3) единое законодательство, формирующее целостное социальное пространство для всех групп и слоев населения;
- 4) развитие направлений и стратегий государственной политики направленных на обеспечение финансирования социальной сферы;
- 5) единая социальная инфраструктура, единое кадровое и информационное пространство.

При подготовке проектов нормативных актов необходимо тщательно исследовать социально-психологическое отношение населения к вновь вводимым льготам и ограничениям. Если оно будет негативным, то сама по себе гласность данных форм закрепления неравенства проблемы не снимет [9, с. 167].

В ходе согласованной законодательной деятельности Государственной думы и нормотворческой деятельности Правительства РФ создаются нормативно-правовые акты о содержании и механизмах реализации отдельных направлений социальной политики и развитии социального государства. Таким образом, образуется единое правовое пространство действия органов власти разных уровней в социальной сфере. Основная часть общегосударственных регламентаций по управлению социальной сферой создается исполнительной властью – правительством в целом и отдельными министерствами, агентствами и службами в частности.

Государство определяет цели социального развития общества, а комплекс мер по их реализации – важнейшая задача социальной политики и основа развитого социального государства. Государственные органы, общественные организации, органы местного самоуправления, производственные коллективы реализуют социальную политику для достижения социальных целей и результатов, связанных с повышением благосостояния населения, улучшением качества его жизни, обеспечением социально-политической стабильности, социального партнерства в обществе и как следствие к развитию социального государства вообще.

Список литературы

1. Гомола А.И. Социальное управление. – М.: Академия, 2012. – 176 с.
2. Григорьева И.А. Социальная политика и социальное реформирование в России. – СПб.: Образование-культура, 2014. – 150 с.
3. Волгин Н.А. Социальная политика. – М.: Из-во РАГС, 2014. – 208 с.
4. Ковалев В.Н. Социология управления социальной сферой: учеб. пособие. – М.: Академический проект, 2013. – 240 с.

5. Российская статистическая энциклопедия. – М., 1998. – С. 397.
6. Словарь терминов, применяемых в деятельности служб занятости. – М.: Мысль, 2005. – С. 78.
7. Социальная энциклопедия. – М.: Большая российская энциклопедия, 2002. – С. 158.
8. Политическая энциклопедия / под ред. Г.Ю. Семигина. – М.: Мысль, 1999. – Т. 2. – С. 167.
9. Юрчук В.С. Юридическое равенство как важнейшая характеристика права // Вестник московского университета им. С.Ю. Витте. – 2017. – № 3(12). – С. 55–57.

SOCIAL POLICY AND DEVELOPMENT OF THE SOCIAL STATE

Zhbanova E.A.,

*Candidate of Political Sciences,
Deputy Head of the Department of Theory and History of State and Law,
e-mail: thebestwife@mail.ru,
Moscow Witte University, Moscow,
www.muiv.ru*

The variety of definitions “social policy” is considered, five groups of approaches to this concept are singled out, internal and external aspects of social policy are outlined, types of subjects of social policy are outlined, federal, regional and municipal levels of social policy and its significance for the development of the social state are considered.

Keywords: Russian Constitution, social policy, state, social sphere, object, subject, subject of social policy, the Government of the Russian Federation, the State Duma of the Russian Federation, the social state