

Я. А. МАРГУЛЯН

СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА



САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ
УПРАВЛЕНИЯ И ЭКОНОМИКИ

Я. А. Маргулян

СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

Учебник

Санкт-Петербург
2011

УДК 323(075)
ББК 66.3(2 Рос)3я73
М 25

Утверждено Редакционно-издательским советом СПбУУиЭ в качестве учебника по специальности 040400 и направлению 521100 «Социальная работа»

Рецензенты:

заведующий кафедрой социологии СПбГИЭУ, д-р филос. наук, профессор
К. М. Оганян
профессор кафедры философии и истории СПбГУТД,
д-р филос. наук, профессор
Ю. В. Манько

Маргулян Я. А.

М 25 Социальная политика: учебник. — СПб.: Издательство Санкт-Петербургского университета управления и экономики, 2011. — 236 с.: ил.

ISBN 978-5-94047-296-4

В учебнике рассматриваются содержание и принципы социальной политики, анализируются социальные опасности и угрозы, исследуются актуальные проблемы реализации социальной политики по отношению к различным категориям населения России. Основное внимание уделено методологическим подходам и категориальному аппарату данной учебной дисциплины, выявлению места и роли государства и гражданского общества как субъектов социальной политики, рассмотрению специфики формирования и реализации социальной политики в условиях реформирования российского общества. Учебник соответствует требованиям государственного стандарта высшего профессионального образования к содержанию и уровню подготовки выпускников по специальности и направлению «Социальная работа».

Курс предназначен для студентов, преподавателей и аспирантов, изучающих социальную политику, а также специалистов, повышающих свою квалификацию.

УДК 323(075)
ББК 66.3(2 Рос)3я73

ISBN 978-5-94047-296-4

© Я. А. Маргулян, 2011
© СПбУУиЭ, 2011

ВВЕДЕНИЕ

В условиях реформирования российского общества важнейшим направлением деятельности государства, общественных объединений и организаций является осуществление социальной политики по разрешению социостратификационных противоречий, повышению эффективности политической и экономической системы, ее отдельных звеньев, реализации социальной защиты наименее обеспеченных слоев населения, оказанию им помощи и поддержки.

Если в предшествующие годы основным субъектом социальной политики выступало государство и его полномочные органы, то в условиях демократизации общества и переходе к рыночным отношениям, наряду с государственными органами, сосубъектами социальной политики становятся и социальные институты гражданского общества, причем не только номинально, но и реально. Кроме того, наличие целого ряда относительно самостоятельных субъектов и носителей социальной политики не только расширяет гамму социальных услуг на основе их взаимодополнения, но и обеспечивает большую гибкость и мобильность социальной политики, позволяет оперативнее реагировать на изменение социально-экономической ситуации в стране.

Высокая социальная значимость социальной политики предполагает необходимость изучения ее содержания, основных компонентов и механизмов реализации. Основной целью учебника является изучение студентами методологических основ теории социальной политики, ее возникновения, содержания, места в общей системе социально-политических отношений, основных направлений и способов реализации в условиях перехода российского общества к рыночным отношениям.

Достижению поставленной цели подчинены содержание и структура учебника. Сначала характеризуется объект, предмет, метод социальной политики и истоки ее формирования как самостоятельной науки об обществе, раскрываются особенности и место в системе гуманитарных наук. Анализируются объекты и субъекты социальной политики, определяется взаимосвязь социальной политики и социальной безопасности, исследуются характер, содержание и специфические особенности возникающих социальных опасностей и угроз. Большое внимание уделяется рассмотрению основных субъектов со-

циальной политики, личности как важнейшему объекту и субъекту социальной политики.

Завершается учебник исследованием технологий и направлений социальной защиты населения. С этой целью анализируются модели социальной политики в наиболее развитых странах мира, рассматриваются направления социальной защиты населения, определяются задачи социального страхования, выделяются механизмы социальной защиты молодежи, пожилых людей и инвалидов как наиболее уязвимых социальных групп населения.

Изучение дисциплины «Социальная политика» является важной частью гуманитарной подготовки, определяющей становление личности будущего специалиста. Оно строится на основе достижений отечественной и зарубежной социально-политической мысли, передовой вузовской педагогики, анализа социально-политических событий и процессов.

Содержание и структура учебника дают представление о существующих уровнях социально-политического знания, которые отражают уровни анализа социальных явлений. Такой подход к формированию учебника способствует глубокому осмыслению проблем современной социальной политики.

Учебник предназначен для студентов, аспирантов, слушателей системы профессиональной переподготовки и повышения квалификации, специалистов в области социальной политики и социальной работы.

Глава 1

СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА КАК ПРЕДМЕТ ИЗУЧЕНИЯ

1.1. Формирование и развитие взглядов на социальную политику

Социальная политика представляет собой одно из важнейших направлений деятельности государства, общественных объединений, общества в целом по разрешению имеющихся в нем противоречий, повышению эффективности господствующей политической системы и ее отдельных звеньев.

Социальные проблемы функционирования общества, его социальной структуры, общественного неравенства, взаимоотношения государства и общества являлись объектом внимания многих мыслителей древности. Примером служат книги мудрецов даосской школы Мо-цзы, в которых делались попытки на основе наблюдений и размышлений определить пути наилучшего правления, воспитания молодежи, а также условий для деятельности с наибольшей пользой. Индийские тексты «Махабхараты» определяют порядок общественной жизни, необходимый для достижения могущества правителей и счастья для всех живущих людей.

Античная мысль дала новый толчок исследованиям социальной политики. Такие работы Платона, как «Государство» или «Законы», а также «Политика» Аристотеля положили начало изучению отдельных общественных институтов (государства, семьи, права). Они впервые поставили учение о благе человека и общества на теоретическую основу, изучая традиции, обычаи, нравы общества, обобщая факты и давая рекомендации по его переустройству. Так, Платон в своей работе «Государство» отмечал, что правильное государство можно построить с помощью науки, которая начинается с критического анализа социальных проблем, а заканчивается политическими рекомендациями по усовершенствованию государства, которому необходимо заботиться о своих гражданах. Он подчеркивал, что «всякая власть, поскольку она власть, имеет в виду благо не какого иного, как тех, кто ей подвластен», а «подлинный правитель имеет в виду не то, что пригодно ему, а то, что пригодно подвластному»¹.

¹ Платон. Собр. соч. в 4 т. Т. 3. С. 104–105.

Аристотель подчеркивал, что «государство создается не ради того, чтобы жить, но для того, чтобы жить счастливо»². Стабильность общества и его процветание, по его мнению, возможно, когда оно состоит «из средних людей» (имеющих «средний достаток»).

Представители Нового времени акцентировали внимание на обязанностях государства перед своими гражданами, считая справедливость неоспоримой социальной и нравственной ценностью. В. фон Гумбольдт рассматривал как юридические функции государства, связанные с обеспечением мира и безопасности в обществе, защитой прав и свобод индивидов, так и социальные, обеспечивающие заботу о благе и счастье каждого человека³. Концепция максимального участия государства в обеспечении социальных условий жизни своих граждан получила свое развитие в работе И. Фихте «Замкнутое торговое государство»⁴.

Определенные практические действия по формированию социальной политики начинаются с конца XVIII в., когда в Европе и России складывается государственно-административная система общественного призрения. Для этой системы характерны: становление институциональной системы помощи, формирование правовой базы, административное управление, включающее территориальные структуры, частичное финансирование государством социальной помощи. Особенностью данного этапа является то, что государство, принимая на себя ответственность за социальную политику, не стремится к прямому исполнению социальных функций, а только содействует в этом другим институтам — личной и общественной благотворительности, благотворительным обществам, местной власти, церкви. В тоже время социальная политика начинает обращаться на всех членов общества, обеспечивая консолидацию общества, испытывающего прогрессирующее антагонистическое противоречие в условиях раннего капитализма.

К этому же времени относится развитие идей социального страхования, или, в терминологии того времени, «взаимное вспомоществование», которое позже станет основным инструментом социальной солидарности. Идеи социального страхования как механизма устранения индивидуальных рисков получили воплощение еще в виде общих касс при гильдиях и профессиональных цехах, осуществляющих социальную помощь вдовам и сиротам членов цеха и в сель-

² Аристотель. Соч. в 4 т. Т. 4. С. 460, 462.

³ Гумбольдт В. Язык и философия культуры. М., 1985.

⁴ Фихте И. Соч. в 2 т. Т. 2. СПб., 1993.

ских общинах. Идея справедливости, понимаемая как соответствие природе вещей либо экономической, либо политической норме, была дополнена идеей справедливости в рамках общественного договора и естественных прав человека.

Середина XIX в. стала тем перекрестком, на котором встретились рациональный, диктуемый объективными потребностями выживания и экономики путь развития социальных функций государства и иррациональный путь, обусловленный религией, нравственностью и милосердием. Развитие производительных сил потребовало более мощной социальной интеграции общества, которая могла быть достигнута только через деятельность государства по консолидации всех граждан на основе солидарности. При этом отношения государство — общество и государство — личность претерпели определенные изменения, связанные с совпадением государственных целей и морально-этических принципов человеческого общежития.

В отличие от социалистов-утопистов, подчеркивавших доминирующую ценность всеобщего блага и подчинения личных интересов интересам общества, отводившим государству роль обеспечения общественных целей, появившаяся в 1850 г. идея социального государства (Л. Штайн) с самого зарождения снимает довлевшее со времен Аристотеля противоречие, возникавшее из деления государств на правильные (в них достигается общее благо) и неправильные (в них достигаются частные цели). В социальном государстве впервые происходит совпадение личностных и общественных целей. И не просто совпадение, а принятие государством целей индивида как своих собственных.

Промышленная и аграрная революция XIX в. оказала огромное воздействие на социальные процессы в Европе. С одной стороны, быстрорастущая промышленность и обслуживающий сектор предоставляли множество новых производственных мест. С другой стороны, в результате аграрной революции часть сельского населения, которая не смогла ни сохранить свои хозяйства, ни стать арендаторами, превращалась в свободную наемную силу с перспективой, либо стать безземельными сельскохозяйственными рабочими, либо оторваться от земли и мигрировать в города в поисках работы в несельскохозяйственном секторе экономики. Урбанизация и рост свободной наемной силы чрезвычайно обострили социальные проблемы. Развитие капиталистического хозяйствования в результате промышленной революции привело к витку экономического расслоения общества, следствием которого явилось не только ухуд-

шение положения городских низов, но и рост числа полностью немущих.

Сложившаяся ситуация широкого общественного недовольства, проснувшееся чувство «социального стыда» за бедствия трудящихся, стремление уменьшить политическую нестабильность заставляли прогрессивно мыслящих интеллектуалов, а за ними и политиков выступать в поддержку разработки социальных программ для немущих. Первым результатом попыток разрешения проблемы занятости, социальной помощи немущим в Англии явился знаменитый закон о бедных 1834 г., который изънял у местных приходов право выдавать пособия и передал их государственным органам на содержание рабочих домов. В эти заведения в принудительном порядке помещали всех, признанных пауперами, независимо от того, была ли нужда вызвана временной безработицей, болезнью или преклонным возрастом. В них был введен самый тяжелый режим, с целью заставить бедняков из страха попасть в рабочий дом искать работу на фабриках. Поскольку закон исходил из предпосылки, что бедность порождается «мошенничеством, ленью и расточительностью», содержание в рабочем доме рассматривалось как наказание. Условия жизни здесь были сродни тюремным: грубо и плохо приготовленной пищи не хватало, детей отделяли от родителей, супружеские пары разъединяли, без письменного разрешения не допускались свидания даже с родственниками, всех трудоспособных обязывали работать. Новую систему, несмотря на массовое сопротивление, ввели по всей стране. Создание рабочих домов не решило проблему бедняков. Многие предпочитали влачить жалкое существование, страшась одной лишь мысли попасть в это заведение. Так продолжалось на протяжении всего XIX в.

Теоретические и концептуальные основы к изучению социальной политики стали разрабатываться учеными со второй половины XIX в. Значительный вклад в осмысление принципиальных основ социальной политики, раскрытие ее признаков и характеристик внесли немецкие исследователи. Они, создав в последней четверти XIX в. специальный научный «кружок по изучению социальной политики», привлекли внимание научной общественности различных стран к проблемам регулирования социальных процессов в рамках капиталистической системы. Так, В. Зомбарт, анализируя теоретические исследования социальных проблем этого периода подчеркивал: «Наблюдательный теоретик-социолог, который хотел бы осветить светом науки политику-практику, стремится внести в пу-

таницу отдельных мероприятий смысл, единство и систему. Он различает группы однородных и разнородных начинаний и приходит к необходимости, таким образом, установить понятие социальной политики»⁵.

Таким образом, на протяжении XIX в. в Европе начинает формироваться социальная политика, предусматривающая улучшение положения населения европейских стран. Острота социальных проблем подталкивала правительства озаботиться изысканием способов сохранения гражданского мира в своих странах. В 1890 г. германский император Вильгельм II обратился к главам других государств с предложением созвать конференцию по охране труда. Она состоялась в марте 1890 г. в Берлине с участием Германии, Великобритании, Франции, Италии, Бельгии, Нидерландов, Австро-Венгрии, Швейцарии, Испании и Португалии. Конференция признала желательным запрещение труда детей до 12, а в южных странах — до 10 лет, установление для детей до 14 лет 6-часового и от 14 до 16 лет — 10-часового рабочего дня. Посчитали необходимым, чтобы дети до поступления на производство получили начальное образование. Решили рекомендовать введение для женщин рабочего дня не более 11 часов, а также предоставления им месячного послеродового отпуска. Признали недопустимой работу женщин и детей по воскресеньям и ночью. Относительно взрослых мужчин посчитали достаточным предоставлять им воскресный отдых. Согласились с тем, что контроль за охраной труда должны осуществлять лица, независимые как от предпринимателей, так и рабочих. Десять лет спустя, в 1900 г., в Париже был образован международный союз охраны труда, который провел ряд международных конгрессов с целью выработать единые рекомендации по трудовому законодательству. После окончания Первой мировой войны, в 1919 г., в составе Лиги наций возникла Международная организация труда.

В последующие десятилетия проблемы социальной политики рассматриваются во взаимосвязи с представлениями о социальном государстве. При всем многообразии подходов, большинство ученых сходятся во мнении о наличии у современных стран социальной политики и социальной направленности государства, несущего в себе различные признаки социального. Исследователи подчеркивают, что ни в коем случае не стоит отвергать ни изучение опыта организации социальной политики в современных «государствах всеобщего благо-

⁵ *Зомбарт В. Идеалы социальной политики / пер. с нем. СПб., 1906. С. 61.*

состояния», ни анализ взглядов западных социологов на сущность и содержание социальной политики⁶.

1.2. Предмет и основные принципы социальной политики

Многообразные социальные процессы, возникающие в условиях трансформации российского общества, регулируются социальной политикой, которая осуществляется посредством управляющего воздействия на социальную сферу.

Обратимся к ключевым понятиям социальной политики. Обобщенный перевод слова «политика» (*греч.*) означает «государственные или общественные дела». В социологическом плане политика — это деятельность субъектов по управлению людьми, организации их на решение тех или иных поставленных целей.

Социальное понимается «в широком плане как взаимодействие людей во всех сферах жизнедеятельности. Решающими предпосылками его появления явились: труд, общение и познание. Они лежат и в основе всех ведущих сфер жизнедеятельности: экономической, политической, социальной и духовной.

Анализ публикаций, посвященных исследованию содержания, целей, задач и направлений социальной политики позволяет сформулировать несколько принципиально важных подходов к определению сущности данного понятия. Во-первых, понятие «социальный» рассматривается нередко в качестве синонима «общественный», и социальная политика определяется как «выражение общественных действий по решению проблем, затрагивающих все общество». Социальная политика как единое целое противопоставляется политике частнопредпринимательской, и ее предназначение трактуется как необходимость «постоянно способствовать достижению целей общества».

Во-вторых, понятие «социальная» политика объясняется как деятельность, направленная на улучшение положения рабочего класса, трудящихся, занятых в общественном производстве, посредством совершенствования трудового и социального законодательства, создания системы социального страхования.

⁶ Холостова Е. И. Социальная политика и социальная работа: учеб. пособие. 3-е изд. М.: Дашков и К, 2009. С. 14.

В-третьих, социальная политика приравнивается к деятельности по общественному вспомоществованию, и ее главным объектом являются бедные, деклассированные и нетрудоспособные слои общества.

В-четвертых, понятие социальной политики характеризуется как средство исправления негативных последствий рыночной системы и регулирования процессов распределения доходов.

В-пятых, социальная политика рассматривается как деятельность по регулированию благосостояния населения, общественных групп, слоев.

Действительно, каждый из перечисленных подходов содержит характеристики, свойственные социальной политике. Вместе с тем, ни один из них, взятый в отдельности, не раскрывает в полной мере ее сущность и содержание.

В целом **социальная политика** представляет собой деятельность, направленную на управление социальным развитием общества, совершенствование его социальной сферы, удовлетворение и гармонизацию социальных потребностей личности и социальных групп населения. Она проявляется через регулирование деятельности соответствующих социальных институтов, среди которых наиболее значимую роль играют семья, собственность, система образования, здравоохранение, культура, средства массовой информации, общественные объединения. Именно данные социальные институты оказывают влияние на характер и направленность социальной политики в целом. Они либо поддерживают, либо реформируют, либо отвергают систему сложившихся социальных приоритетов и ценностей.

Целью социальной политики является:

- регулирование демографических процессов (рождаемости, смертности, миграции, продолжительности жизни, естественного прироста населения и др.);
- обеспечение социальных стандартов уровня жизни и социальной защиты населения субъектов Российской Федерации;
- предотвращение обнищания населения, сдерживание процесса расслоения населения на наиболее бедных и богатых, поддержание достойного уровня жизни населения, особенно в слабо-развитых регионах;
- сокращение безработицы и минимизация ее последствий, сохранение стабильности в сфере занятости;
- развитие и совершенствование системы образования и подготовки кадров;
- сохранение уникального многообразия культур различных народов, художественно-эстетическое образование и обслуживание, развитие духовности населения;

- обеспечение участия органов местного самоуправления в развитии муниципальной социальной сферы⁷.

Деятельность федеральных, региональных и местных органов власти охватывает социальный институциональный и воспроизводственный аспект функционирования государства как социально-территориальной общности. Это значит, что социальная политика направлена на воспроизводство и взаимодействие ресурсов на территории и на институциональное обеспечение преимуществ в сфере предпринимательского климата.

Особое внимание в социальной политике отводится обеспечению жизнедеятельности российских регионов. Региональное хозяйство (в т. ч. все отрасли социального обслуживания населения) в отличие, например, от отдельного предприятия или отрасли производства не может быть механически ликвидировано. Особенностью его функционирования в случае неблагоприятных обстоятельств является нарушение пропорций социального воспроизводства, демографических процессов и т. п., что превращает регион в депрессивную социальную структуру. Поэтому региональная социальная политика направлена прежде всего на реализацию интересов и потребностей населения региона.

В последние годы все отчетливее обозначается актуальность еще одного направления социальной политики, связанного с качеством жизни населения⁸. Усиливается внимание к необходимости отслеживать ситуацию по обеспечению безопасности жизнедеятельности населения в каждом регионе и местном сообществе. Это связано с возрастанием частоты природных катаклизмов и техногенных катастроф, усилением деятельности международных террористических организаций, обострением криминогенной обстановки, а также социальных конфликтов, приводящих к локальным нарушениям электро-, тепло-, водо- и газоснабжения, другим негативным явлениям, что создает угрозу жизни и здоровью людей, нарушает нормальное функционирование производственной, транспортной и бытовой инфраструктуры.

⁷ Управление социальной сферой крупного города / под общ. ред. Я. А. Маргуляна. СПб.: Изд-во СПбАУиЭ, 2008.

⁸ Айвазян С. А. Эмпирический анализ синтетических категорий качества жизни населения // Экономика и математические методы. 2003. Т. 39. № 3. С. 18–53; Егоршин А. П., Зайцев А. К. Качество жизни населения региона. М., 2005.

Если в предшествующие годы основным субъектом социальной политики выступало государство и его полномочные органы, то в условиях демократизации общества и переходе к рыночным отношениям наряду с государственными органами сосубъектами социальной политики становятся и социальные институты гражданского общества, причем не только номинально, но и реально. Кроме того, наличие целого ряда относительно самостоятельных субъектов и носителей социальной политики не только расширяет гамму социальных услуг на основе их взаимодополнения, но и обеспечивает большую гибкость и мобильность социальной политики, позволяет оперативнее реагировать на изменение социально-экономической ситуации в стране.

Базовыми ценностями социальной политики являются: повышение качества жизни и достижение благосостояния человека с учетом удовлетворения необходимых потребностей; обеспечение равновесия, стабильности и динамизма политической системы, создание условий достижения социальной безопасности в обществе, на основе использования имеющихся материальных и духовных ресурсов.

Основной задачей социальной политики является обеспечение социальной безопасности общества и создание условий для реализации равенства социальных шансов у всех категорий граждан. Социальная политика призвана обеспечивать удовлетворение потребностей индивидов и их коллективов на общественно установленном уровне, независимо от трудоспособности, устранять или минимизировать основополагающие формы неравенства, связанные с оплатой по результатам труда.

Главным содержанием социальной политики выступает освоение правильно выстроенной системы приоритетов, механизмов эффективного использования ресурсов, выделяемых на социальные цели, поэтапное решение всего круга социальных проблем как унаследованных от командно-административной системы, так и возникающих в ходе рыночных преобразований.

При этом нужно отчетливо разграничивать две задачи:

- 1) защитить от жесткого воздействия рынка социально уязвимые слои населения, которым не обойтись без социальной поддержки государства;
- 2) способствовать средствами социальной политики экономической активизации различных слоев населения, развитию их способности адаптироваться к рынку, а также реализовать те преимущества, которые формируются новыми социально-эко-

номическими условиями и выражаются в возможности увеличения трудового вклада и, соответственно, дохода.

Выбор приоритетов социальной политики представляет сложную методологическую и практическую задачу, связанную с необходимостью разрешения постоянно возникающих противоречий, соблюдением определенных принципов, учетом мнений и настроений населения. С целью оптимизации решения указанной задачи важно: во-первых, выявить наиболее значимые и распространенные противоречия, возникающие в процессе выбора приоритетов социальной политики; во-вторых, определить и сформулировать принципы эффективной социальной политики; в-третьих, уточнить основания выбора приоритетов социальной политики, связанные с социальным состоянием и самочувствием городского сообщества.

Выбор приоритетов социальной политики связан с нахождением баланса между противоречивыми процессами и тенденциями в жизни регионов, городов и муниципальных образований. Речь идет в первую очередь о противоположных интересах и нахождении баланса интересов. Важное значение имеет также достижение баланса текущих и перспективных интересов. Это проявляется, в частности, в разрешении противоречия между необходимостью наполнения доходной части бюджета, с одной стороны, и в тоже время необходимостью не задавить производителя налогами, с другой стороны.

Социальная политика, как важнейшая составляющая деятельности современных государств, реализуется через определенные принципы. Центральное место среди них занимает принцип социальной справедливости. Данный принцип сочетает в себе факторы, с одной стороны, обеспечивающие условия для развития человеческой личности, с другой — наиболее естественную связь между мерой участия в трудовом процессе и мерой потребления.

Принцип социальной справедливости реализуется в форме координации и распределения труда и его результатов, регулирования трудовых и социальных процессов в соответствии с законодательством. Его выполнение требует, чтобы нижний уровень благосостояния был достоин человека, а образование раскрывало бы способности каждого. Верхний же уровень не должен ограничиваться каким-либо пределом доходов и т. п. Тогда и способности, потенции каждого реализуются и нижний уровень выше, чем при парализующим инициативы и мотивации уравнительном социальном равенстве. Поэтому такую концепцию социальной справедливости следует признать оптимальной как для развития, так и для социальной безопасности.

Другими важными принципами социальной политики выступают:

- принцип индивидуальной социальной ответственности, предполагающий необходимость приложения усилий со стороны индивидов, семьи, малых групп для самопомощи и самообеспечения;
- принцип социальной солидарности, заключающийся в перераспределении социальной состоятельности от более сильных, к менее сильным;
- принцип социального партнерства, включающий равноправие, обязательную и равную ответственность сторон за выполнение принятых обязательств;
- принцип социальной компенсации, призванный обеспечить правовую и социальную защищенность граждан, необходимую для восполнения ограничений, обусловленных их социальным статусом;
- принцип социальных гарантий, предусматривающий предоставление гражданам гарантированного минимума социальных услуг по обучению, воспитанию, духовному и физическому развитию, профессиональной подготовке и трудоустройству;
- принцип социальной поддержки, обеспечивающий оказание предпочтения общественным инициативам, по сравнению с соответствующей деятельностью государственных органов и учреждений при финансировании мероприятий в области социальной политики.

Указанные принципы неразрывно связаны друг с другом и образуют органическое единство, при котором выполнение каждого из принципов является условием к практической реализации остальных.

1.3. Социальная сфера как субстанциональная основа социальной политики

В современной обществоведческой литературе понятие «социальная сфера» прочно вошло в научный оборот за последние годы. Это объясняется стремлением социологической науки более полно и широко освоить качественные характеристики социальных процессов, осуществить их системный анализ. В тоже время, сложности анализа социальной сферы связаны с тем, что в настоящее время существует ограниченное количество работ, раскрывающих данную сферу как ши-

рокую область человеческих отношений во взаимосвязи с экономическими, политическими, духовными аспектами жизнедеятельности.

Отсутствует целостное социологическое понимание и самого понятия «социальная сфера». В ряде случаев эта категория трактуется как совокупность больших социальных групп — классов, наций, народов, как важнейших компонентов общественной жизни, а не просто суммы локальных социальных образований. В основном, понятие социальной сферы в такой трактовке совпадает с понятием социальной структуры общества. Но при такой постановке вопроса социальная сфера утрачивает свои функциональные признаки и главнейший из них — обеспечение воспроизводства общества.

В ряде случаев понятие «социальная сфера» отождествляется с непроизводственной сферой или представляют ее как своего рода промежуточное звено между экономическими и политическими системами. Многие относят социальную сферу к специфической области общественных отношений, охватывающих систему социально-классовых, национальных отношений, взаимодействия общества и личности. В это понятие включают также совокупность социальных условий и факторов жизнедеятельности общественных групп и личности, их развития и совершенствования.

Отдельные авторы, пишущие на эту тему, неправомерно сужают область социальной сферы до некоей «совокупности всех услуг и работ, осуществляемых объектами социальной инфраструктуры», либо представляют социальную сферу как некий «территориально-отраслевой комплекс, складывающийся из социальной инфраструктуры и сферы социального обслуживания»⁹.

Если учесть, что ключевой целью социального развития страны является рост качества жизни людей, что развитие социальной сферы, с одной стороны, направлено на повышение качества человеческого потенциала, а с другой — на обеспечение необходимой для нормального хода экономических процессов социальной стабильности в обществе¹⁰, то собственно социальная сфера находит свое проявление как в социальной инфраструктуре и представляющем ее комплексе соответствующих отраслей, так и в том социальном пространстве, в котором реально осуществляются деятельность индивидов, их общение, взаимодействие, многочисленные социальные связи.

⁹ Горбунов Г. Ф. Стратегия развития социальной сферы региона. СПб., 1998. С. 5.

¹⁰ Управление развитием социальной сферы муниципальных образований / под ред. Е. В. Тишина. М., 2001. С. 15–16.

С позиций структурно-функционального подхода социальная сфера раскрывается в таких основных плоскостях как отношения (взаимодействие) людей с природой, экономикой; отношения с обществом, друг с другом. Первая в этом смысле охватывает «рукотворную природу», социальную сферу, ее инфраструктуру, жилищные, поселенческие и градообразующие комплексы, вторая — собственно систему общественных отношений, социальных связей, качество человеческого потенциала. Как категория, «социальная сфера» есть извечный объект социальной политики. Социальная инфраструктура в таком контексте выступает лишь элементом инструментария реализации социальной политики и управления социальной сферой.

Таким образом, социальная сфера представляет собой сложную, открытую, динамично функционирующую подсистему общества. В структурном отношении социальная сфера включает в свой состав социальных субъектов (индивиды, семьи, трудовые коллективы, территориальные общности, различные слои и группы населения), социальные организации (учреждения, предприятия социальной инфраструктуры), социальные институты (законодательные, нормативно-правовые механизмы регулирования социальных отношений), иерархически соподчиненные органы управления — федеральные, региональные и муниципальные¹¹. Субстанциональной основой социальной сферы являются совместная деятельность людей по воспроизводству своей действительной жизни и возникающие при этом социальные отношения между субъектами данной деятельности.

Социальная сфера не имеет жестких пространственных и временных рамок и очерчивается в своих границах тем социальным пространством, в рамках которого происходит воспроизводство непосредственной жизни, потребляются материальные блага и услуги, удовлетворяются витальные и высшие потребности человека. Именно в социальной сфере обретает смысл социальная политика государства, реализуется социальная защита и социальные права человека.

Социальная сфера существует не сама по себе, не изолированно, а в определенной взаимосвязи с другими сферами, в совокупности связей, составляющих общества. Учитывая, что социальная сфера направлена на преобразование человека, улучшение качества его жизни, изменение положения социальных групп, она как бы пронизывает все сферы жизнедеятельности социума.

¹¹ Ковалев В. Н. Социология управления социальной сферой: учеб. пособие. М.: Академический Проект, 2003. С. 14.

С другой стороны, условием развития социальной сферы является функционирование, главным образом, экономической, политической и духовной сфер, поскольку в них продуцируются материальные, духовные блага и ценности, реализуются функции политического управления обществом. Получается, что, социальная сфера как бы «перекрывается» другими сферами, собирая, как в фокусе, все предпосылки воспроизводства и развития общества. По отношению к ним социальная сфера выступает как фактор укрепления и поддержания стабильности социальных отношений и процессов, их относительного равновесия. Это является неперменным условием сохранения целостности всей общественной системы.

Вместе с тем, существует определенные особенности социальной сферы, которые обнаруживаются при ее сравнении с другими сферами и, прежде всего, экономической сферой. Во-первых, отличие социальной сферы от экономической заключается в онтологическом статусе человека — в статусе цели, а не средства. Целевой статус человека отличает социальную сферу и от других сфер жизнедеятельности — политической, управленческой, духовной. Даже в духовной сфере человек представляет ценность не сам по себе, а как исполнитель определенных моральных требований. Наркоман достоин осуждения в духовной сфере, тогда как в социальной сфере он заслуживает оказания помощи (психотерапевтической, психокоррекционной и т. д.).

Во-вторых, в социальной сфере человек принимается как целостная личность в многообразии его потребностей и притязаний.

В-третьих, социальная сфера ориентирована на человеческие индивидуальности, их учет и уважение к ним. Другие сферы жизнедеятельности в большей степени ориентированы на унифицированных людей (работников, граждан, физических лиц и т. д.).

В-четвертых, организационно-правовые структуры социальной сферы в своей доминирующей части находятся на бюджетном обеспечении. Однако им законодательно предоставлено право заниматься предпринимательской деятельностью по восполнению недостаточного объема государственного финансирования. Данные структуры осуществляют свою деятельность на основе объема ресурсопотребления, в наибольшей степени удовлетворяющего хозяйствующего субъекта, оказывающего гражданам социальные услуги (например, медико-диагностического, научно-инновационного, учебно-образовательного, жилищно-коммунального, культурно-досугового характера). Поэтому в современных российских политико-экономических условиях уровни конкурентоспособности оказываемых услуг, выпол-

няемых работ в рамках отраслей, составляющих социальную сферу (здравоохранение, образование, культура, спорт), не имеют достаточно высоких темпов роста, какие наблюдаются в настоящее время в сфере экономики. Однако расширение круга профессиональных участников рынка, оказывающих жизненно необходимые социальные услуги гражданам за счет негосударственных хозяйствующих субъектов, на наш взгляд, существенно повлияло на конкурентоспособность социальных услуг. При этом за государством сохраняются конституционные обязанности безвозмездно представлять гражданам страны некоторые виды социальных услуг и работ.

Конструктивное воздействие экономической сферы на социальную проявляется в ее ориентации на профессиональный и личностный рост работников и, наоборот, конструктивное воздействие социальной сферы на экономическую проявляется в более полном и эффективном использовании человеческих ресурсов производства.

Качественная особенность социальной сферы определяется также коренными потребностями человека и общества как субъектов жизни и способами их удовлетворения, ибо каждая из таких потребностей (в питании, жилище, образовании, отдыхе, общении и т. д.) обеспечивается специальной деятельностью людей, определенной отраслью хозяйства страны.

Качественная особенность и потенциал социальной сферы есть производные характеристики от способа производства, достигнутого уровня экономики и культуры в целом. Следует согласиться с мнением профессора В. Р. Полозова, что «преобразования в экономике сопровождаются качественными изменениями в системе общественного труда, в отношениях между людьми в сфере труда: от возникновения новой структуры собственности, изменяющей положение и место работников и собственников в общественном производстве до новых отношений между ними по поводу роли в общественной организации труда, в характере потребления рабочей силы, оплате труда и социальной защите работников»¹².

Интегральный характер социальной сферы проявляется, прежде всего, в том, что она предстает как некое целостное пространство, среду обитания людей, образующих своими связями и отношениями определенные общности — реальные совокупности индивидов, семей, социальных слоев и групп, которые и выступают субъектами социальной деятельности и отношений, а сама она представляет собой слож-

¹² Полозов В. Р. Социальное развитие: тенденции современного российского общества. СПб., 2004. С. 143.

ную разветвленную многоаспектную систему, имеющую разнообразные связи, отношения, инфраструктуру, которые в совокупности обеспечивают жизнедеятельность и развитие человеческого сообщества.

Таким образом, в наиболее общем виде, **социальная сфера** представляет собой постоянно трансформирующуюся подсистему общества, в которой реализуется его социальная функция по непрерывному воспроизводству личности и обогащению людей как субъектов жизненного процесса.

В структурном отношении социальная сфера выступает как сложное образование, включающее в себя:

- сложившуюся в ходе исторического, социально-экономического и политического развития социальную структуру, как совокупность индивидов, социальных групп, слоев, других человеческих общностей;
- социальные интересы, ценности, нормы и возникающие по их поводу, отношения между элементами социальной структуры;
- социальную инфраструктуру, состоящую из систем жизнеобеспечения и социализации людей;
- институты социального управления;
- образ жизни людей.

Ее основными признаками являются: относительная самостоятельность и необходимое условие существования общества; обслуживание общества в целом; определение структуры отдельных элементов структурой социального целого; невозможность развития как отдельно взятой целостности.

Социальная сфера функционирует как общественное производство, в структуру которого входят пять взаимосвязанных элементов:

- 1) духовное производство — культура;
- 2) производство специалистов — наука и образование;
- 3) воспроизводство здоровья — здравоохранение и физическая культура;
- 4) защита малоимущих слоев населения — социальное обеспечение, борьба с криминальными элементами;
- 5) производство комфортных условий жизни — жилье (жилищное и коммунальное хозяйство, социально-бытовое обслуживание).

В данном контексте важную роль играет выделение коренных потребностей жизни людей и способов их удовлетворения, позволяющее представить социальную сферу в системе характеристик, выражающих ее природу и качественную особенность. Каждая такая ха-

характеристика раскрывает существенную черту этой сферы. Например, потребность в жилье и ее реальная удовлетворенность в конкретном территориальном образовании. То же касается и других компонентов социальной сферы. Причем способ удовлетворения показывает уровень развитости и качества данной характеристики, а единство потребности со способом ее удовлетворения составляют содержание характеристики социальной сферы.

В свою очередь, выделение характеристик социальной сферы позволяет выработать их показатели, которые должны учитывать как нормативно-расчетную, так и реальную возможность удовлетворения потребности за счет созданного потенциала и способа такого удовлетворения. Следовательно, необходимо иметь показатели, фиксирующие достигнутый уровень развития социальной сферы. Качественные и количественные показатели функционирования социальной сферы, с одной стороны, определяются достигнутым уровнем развития отраслей производства и средств потребления, производственной и социальной инфраструктурой, характером производственных отношений, социальной ориентированностью экономики, природно-климатическими условиями; с другой стороны, уровнем образования, ценностными ориентациями людей и нормами потребления. При этом анализ ее движущих сил осуществляется на макро-, мезо- и микроуровнях и учитывает объективные и субъективные аспекты функционирования и развития социального воспроизводства.

В основе движения социальной сферы как движущегося, развивающегося целого лежит общий для всех его компонентов и в то же время специфический для системы в целом закон возрастания потребностей, управляющий функционированием, как самого целого, так и образующих его частей. Примером еще одного противоречия, определяющего развитие социальной сферы, может стать противоречие общего и индивидуального. В социальной сфере общественные и личные интересы устремляются и к выравниванию степени удовлетворения потребностей людей, и к социально-групповому различию. Это противоречие системное, отражающее взаимодействие элементов с системой и части с целым; оно проявляется как общая закономерность диалектического процесса — раздвоения объекта на противоположные части с сохранением его как целого.

Социальная сфера, как и любая социальная система, представляет собой весьма сложное образование: в ней имеются остатки прошлого, основы настоящего и зачатки будущего. Эти зачатки вступают

в противоречие с основами настоящего, и в результате разрешения противоречия рождается новое, прогрессивное.

Социальная сфера как нечто устойчивое, самостоятельное, целостное характеризуется законосообразностью, т. е. наличием собственных внутренних законов развития, имеющих стохастический характер. Они проявляются как существенные, необходимые, устойчивые, повторяющиеся связи явлений, процессов социального воспроизводства человека, общества и характеризуют функционирование и развитие социальной сферы как целостной системы, отражая в этой целостности системообразующие связи, выражают взаимосвязь экономических, политических, социокультурных сторон общественной жизни как компонентов конкретной социальной системы общества, ее взаимосвязи с обществом в целом.

Эти законы носят объективный характер и реализуются только через деятельность людей, научное познание которой возможно лишь при учете связи объективного и субъективного. Они действуют в совокупности с другими социальными законами: экономическими, педагогическими, психологическими и другими. К ним следует отнести законы социальных перемещений, социального сравнения, динамики социальной активности, развития социальной структуры, саморегулирования отношений на основе согласования ожиданий субъектов и другие.

Многие объективные законы и закономерности социальной сферы пока не известны и их познание является задачей специальной социологической теории. Однако можно предположить основные направления поиска. Социальная сфера города является частью целого социального организма, следовательно, можно выделить закономерности на уровне ее связей с другими сферами жизнедеятельности общества. В то же время она сама представляет сложный системный феномен, внутри которого складываются закономерные связи между компонентами, а также между каждым элементом социальной сферы и интегральным результатом ее деятельности — социальным воспроизводством дифференцированных субъектов жизнедеятельности. Возможно выделение закономерностей, отражающих направления развития социальной сферы.

В условиях перехода России к рыночным отношениям сложилось кризисное состояние социальной сферы, которое проявилось в: серьезном сокращении объема и снижении качества предоставляемых населению социально-культурных услуг; недостаточном финансировании отраслей социально-культурного комплекса, ведущих к разруше-

нию материальной базы и потере кадрового потенциала; низком техническом уровне объектов социальной сферы; отсутствии целенаправленной научно обоснованной политики реформирования социального комплекса, неразработанности четкого и эффективного механизма государственной поддержки отраслей социальной сферы в условиях мирового экономического и финансового кризиса. Но главной проблемой для отраслей социальной сферы еще остается отсутствие ясно сформулированной социальной политики, которую бы правительство последовательно поддерживало.

Поскольку социальная сфера до сих пор не в полной мере выполняет свою основную функцию — качественное воспроизводство человека, то можно говорить, во-первых, о тенденции сохранения функциональной недостаточности. Данная тенденция — не единственная, которая характеризует нынешнее состояние социальной сферы и ее изменения.

Во-вторых, происходит децентрализация социальной сферы и ее инфраструктуры. Так, многие вопросы социальной защиты решаются на региональном и местном уровнях. Разрабатываются и уже действуют региональные и городские программы социальной защиты, учреждаются региональные и местные (городские, районные, сельские) фонды социальной защиты населения. Активно формируются негосударственные структуры социальной поддержки (организации, фонды, службы и т. п.).

В-третьих, тенденция муниципализации социальной сферы, т. е. перемещения ее основной нагрузки на муниципальный, местный уровень. Это проявляется опять же в формировании муниципальной системы социальных служб. Каждый гражданин, как отмечают исследователи, сталкивается так или иначе со всеми уровнями власти, но при этом около 70% его потребностей удовлетворяется на местном уровне¹³.

В-четвертых, реструктуризация социальной инфраструктуры города. «Производственный» принцип ее организации уступил место «территориальному». За исключением отдельных случаев, большинство предприятий не в состоянии содержать и развивать учреждения социально-культурного назначения, осуществлять в значительном объеме социальные программы.

В-пятых, коммерциализация социальной сферы и ее инфраструктуры — еще одна характерная тенденция их развития в условиях ры-

¹³ Социальная политика: учебник / под ред. Н. А. Волгина. М.: Экзамен, 2004. С. 14.

ночного реформирования. Особенно заметно проявляется это в сфере образования, где значительно возрастает доля негосударственных вузов и численность студентов, обучающихся на коммерческой основе.

Таким образом, решение задач, направленных на достижение базовых принципов социально ориентированного государства, определение рациональных направлений стратегического развития социальной сферы, связано с перераспределением государством имеющихся материальных и духовных благ через установление эффективной функционирующей системы налогов, формирование государственного бюджета, увеличение финансирования социальных программ. Основной стратегической направленностью развития социальной сферы выступает устойчивый рост инвестиций в социально и экономически значимые проекты на базе усиления защиты прав собственности, обеспечения равных условий конкуренции, снижения избыточных административных барьеров для предпринимательской деятельности, повышения финансовой транспарентности предприятий и организаций.

1.4. Основные категории и закономерности социальной политики государства

Междисциплинарный характер социальной политики находит свое выражение в понятийно-категориальном аппарате, вбирающем в себя как понятия, выработанные в процессе ее возникновения и развития, так и понятия других (особенно близких) научных дисциплин.

Категориальный аппарат социальной политики государства включает в себя следующую систему понятий:

- 1) общей социологии (социальное, социум, социальная сфера, социальные отношения, социальные интересы, социальные ценности, социальная структура общества и др.);
- 2) специальных для данной отрасли знания категорий, определяющих ее сущность и содержание (социальная безопасность, социальная защита, социальная поддержка, социальная работа, социальная помощь, социальное страхование, социальный статус, социальное партнерство и др.).

При этом категории общей социологии и специальные категории конструируются и обосновываются в социальной политике в соответствии с ее сущностными характеристиками и компонентами, включая в свое содержание специфический смысл и значение.

Теоретическое исследование социальной политики позволяет выявить определенные закономерности обеспечения их оптимальности в современных условиях осуществления рыночных реформ. К числу таких **общих закономерностей следует отнести следующие.**

Во-первых, объективную востребованность и высокую значимость создания института социальной политики. Продвижение общества по пути демократических преобразований предполагает активизацию внимания к решению социальных проблем личности, повышению уровня и качества ее жизни, совершенствованию прав и свобод. Решение этих основополагающих задач невозможно без создания соответствующего механизма обеспечения безопасности личности как первоосновы общественного и государственного благополучия.

Во-вторых, взаимосвязь и взаимозависимость интересов личности, общества и государства по обеспечению своей социальной безопасности, их системный характер. Личность, общество и государство, объединяясь в процессе решения задач по обеспечению социальной безопасности, направляют свои усилия на реализацию собственных интересов. Взаимосвязанность, взаимообусловленность этих интересов определяют содержание и характер взаимоотношений между компонентами системы, ее структуру и функции, а также конкретные задачи по поддержанию управляемого процесса на определенном уровне или изменению его состояния.

В-третьих, соотношение необходимого уровня социальной политики с реальными возможностями по ее обеспечению. Стремление государственных органов и политических лидеров к «равнению» на развитые страны мира в этом вопросе не должно являться самоцелью. Без должного экономического, политического, правового подкрепления, социальная политика будет носить декларативный характер и может привести либо к ее разрушению и социальным катаклизмам, либо к превращению данного режима в антинародный (как происходит в странах, где правят военные хунты), когда социальные преобразования осуществляются в интересах меньшинства, а не большинства населения.

Реализация социальной политики непосредственно связана с природной, техногенной и социальной средой, где она реализуется. Взаимосвязь и взаимовлияние природной, техногенной и социальной среды может иметь как постоянный, так и случайный характер. Случайный характер в большей степени связан с природными и техногенными катастрофами, происходящими во многих регионах

мира. Постоянный характер соотносится больше с социальной средой, происходящими в ней демографическими, этнонациональными, межконфессиональными и социально-классовыми изменениями.

Осуществление социальной политики в стране предполагает реализацию определенных целей:

- обеспечение прочного гражданского мира, основанного на справедливости, свободе, равенстве возможностей и солидарности людей;
- сохранение и развитие «человеческого потенциала»: надежная охрана жизни, восстановление и улучшение здоровья, нравственности и быта людей, создание условий и стимулов для высокоэффективного творческого труда, совершенствования способностей и талантов, утверждения высокой духовности и культуры;
- обеспечение в настоящем и будущем устойчивого социально-экономического развития страны во имя общего блага народа и каждой личности;
- соразмерное возможностям государства содействие улучшению глобальной социальной обстановки;
- участие в формировании мировой политики и строительстве международных структур, призванных преодолеть эксплуатацию, бедность, голод, массовые эпидемии и социальные болезни, эгоизм и паразитизм сверхбогатых.

Для исследования эффективности социальной политики используются разнообразные методы, представляющие собой «способ построения и обоснования социологического знания, совокупность приемов, процедур и операций эмпирического и теоретического познания социальной реальности». Наиболее общими методами исследования и обеспечения социальной политики являются:

I. Общенаучные — анализ и синтез, абстрагирование и восхождение от абстрактного к конкретному, сочетание логического исторического анализа, моделирование, математические методы и др.

II. Эмпирические — использование статистических данных, анализ документов, анкетный опрос, лабораторные эксперименты, наблюдение за поведением людей в обычных и экстремальных условиях и другие методы.

Субъекты, занимающиеся решением проблем формирования и реализации социальной политики, наряду с перечисленными методами получения данных, пользуются также методами и средствами решения конкретных проблемных ситуаций в сфере практической дея-

тельности, социального управления и планирования (социальное моделирование, социальное прогнозирование, социальная аналитика, социальная экспертиза, социальный эксперимент).

Среди эмпирических методов широко используется метод наблюдения, в его прямой и косвенной форме. Он позволяет анализировать состояние исследуемых объектов в зависимости от временного фактора, давать соответствующие прогнозы состояния социальной сферы и его динамики в различных сферах жизнедеятельности, определять источники и тенденции формирования и развития социальных опасностей и угроз.

В исследовании проблем социальной политики особую роль играет метод оценивания (рейтинг). Он позволяет не только определять на логическом уровне приоритетность национальных интересов, иерархию социальных опасностей и угроз, предпочтительность средств и способов их предотвращения, но и использовать при обработке результатов экспертной оценки весь спектр проблем, прямо или косвенно влияющих на социальную политику. Данный метод может быть задействован и при построении моделей социальной политики, оптимизации управленческих решений, выработке критериев и индикаторов обеспечения социальной безопасности граждан.

Широко применим также и метод опроса, позволяющий выявлять и анализировать мнение значительных групп людей относительно реализации тех или иных национальных или региональных социальных программ, оценивать степень защищенности различных категорий граждан, исследовать реакцию на существующие и возможные социальные угрозы не только специалистов в данной области, но и различных общественных групп и слоев населения.

Результаты изучения общественного мнения представляют собой ценный материал для исследования интересов личности. При этом параллельно выясняются интересы социальных групп и общества в целом, определяется их внутренняя взаимосвязь, что обеспечивает комплексную оценку базовых параметров личной (индивидуальной), групповой, социальной и национальной безопасности. Исследование проблем социальной политики невозможно также без системного изучения различных информационных источников. Поэтому актуальным остается и метод контент-анализа.

Таким образом, социальная политика выступает фундаментальным понятием, связанным с обеспечением социальной защиты прав и свобод граждан, формированием эффективной социальной структуры общества и его институтов, созданию и поддержанию осново-

полагающих социальных интересов, ценностей, норм и отношений, укреплению социальной инфраструктуры, сохранению и развитию социализации человека.

Контрольные вопросы для самопроверки

1. Когда были заложены теоретические и концептуальные основы изучения социальной политики?
2. Что представляет собой социальная сфера жизни общества?
3. Дайте определение социальной политики.
4. Каковы основные принципы социальной политики?
5. Раскройте категориальный аппарат социальной политики.
6. Цели социальной политики.

Литература

1. *Волгин Н. А.* Социальная политика: учебник. 3-е изд. М.: Экзамен, 2008.
2. *Маргулян Я. А.* Социальная политика российского государства в условиях мирового финансового и экономического кризиса // VIII Международная научно-практическая конференция «Диалог культур — 2009: поиск общих целей и ценностей». СПб.: Изд-во СПбАУиЭ, 2009.
3. *Смирнов С. Н., Сидорина Т. Ю.* Социальная политика. М., 2009.
4. *Скворцов И. П.* Социальная политика региона. Теория и практика. М.: Кнорус, 2010.
5. Управление социальной сферой крупного города / под общ. ред. Я. А. Маргуляна. СПб.: Изд-во СПбАУиЭ, 2008.
6. *Холостова Е. И.* Социальная политика и социальная работа: учеб. пособие. 3-е изд. М.: Дашков и К, 2009.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Социальная политика — политика регулирования социальной сферы, направленная на достижение благосостояния в обществе. Социальная политика российского государства должна быть пронизана идеями равенства, всеобщности охвата и доступности для всех слоев населения, национальных систем образования, здравоохранения, социального страхования.

Идеи солидарности в обществе реализуются в финансовой поддержке пенсионеров, инвалидов, имеющих низкие доходы семей с детьми, тех, кто не по своей вине утратил трудоспособность и не в состоянии в достаточной степени позаботиться о себе. Именно такая политика отвечает сути социального государства. Что касается трудоспособного населения, то государство должно проявлять свою заботу о нем в формах, которые бы обеспечивали личную ответственность каждого, не ставя в характерное для тоталитарных государств унижительное положение получателей помощи.

Новые социально-политические и экономические реалии, связанные с трансформационными процессами, происходящими в нашей стране, выдвинули задачи обеспечения социальной безопасности российского общества, позволяющие усиливать адресность поддержки слабозащищенных слоев населения, укреплять основные социальные гарантии населению, развивать социальную инфраструктуру жизнедеятельности общества. Важную роль в решении этих задач отводится социальной работе и социальной защите населения, призванных влиять на развитие человеческих ресурсов, снижать социальные риски, опасности и угрозы, вести профилактическую работу с населением.

Таким образом, социальная политика государства призвана дополнять принцип индивидуальной ответственности принципом солидарности. В частности, федеральные и региональные органы власти должны направлять свои усилия на поддержку социальных групп, способных создавать необходимые структуры социального страхования, взаимопомощи и защиты. Эти группы могут быть представлены профессиональными структурами, местными общинами, кооперативами, религиозными организациями, общественными объединениями или другими, конкретно для этой цели созданными организациями.

Изучение основных положений учебника позволило обучае-
мым: назвать понятийный аппарат социальной политики; объяснить
основные этапы ее формирования и развития в современных усло-
виях; охарактеризовать предмет, объекты и субъекты социальной по-
литики; назвать основные компоненты социальной безопасности;
охарактеризовать источники и причины возникновения социальных
опасностей и угроз; объяснить основные направления деятельности
государства и гражданского общества по повышению качества жизне-
деятельности людей; объяснить характер и содержание социальных
опасностей и угроз личности; назвать модели социальной политики и
объяснить тенденции их изменения и развития; рассмотреть основные
направления социальной защиты населения; объяснить ее характер,
содержание и специфические механизмы на региональном уровне.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Аверин А. Н.* Социальная политика и социальная ответственность предприятия. М.: Альфа-Пресс, 2008.
2. *Антропов В. В.* Социальная защита в странах Европейского союза. М., 2006.
3. *Волгин Н. А.* Социальная политика: учебник. 3-е изд. М.: Экзамен, 2008.
4. Глобализация и социальная политика развитых стран. М., 2008.
5. *Егоров Е. В.* Социальное страхование. М., 2008.
6. *Зомбарт В.* Идеалы социальной политики / пер. с нем. СПб., 1906.
7. *Колесова Н. С.* Права человека и демографические процессы. М., 2009.
8. *Леонов И. В.* Современное социальное государство: сущность, признаки и проблемы формирования. М., 2006.
9. *Маргулян Я. А., Оганян К. М.* Социальная политика государства: учеб. пособие. 2-е изд, доп. СПб.: Изд-во СПбГИЭУ, 2011.
10. *Маргулян Я. А.* Социальная политика российского государства в условиях мирового финансового и экономического кризиса // VIII Международная научно-практическая конференция «Диалог культур — 2009: поиск общих целей и ценностей» (СПб., 2–3 апреля 2009 г.). СПб.: Изд-во СПбАУиЭ, 2009.
11. *Маргулян Я. А.* Приоритетные направления преодоления социальных деформаций личности в условиях мирового кризиса // IX Международная научно-практическая конференция «Диалог культур — 2010: наука в обществе знания» (СПб., 3–4 июня 2010 г.). СПб.: Изд-во СПбАУиЭ, 2010.
12. Россия: путь к социальному государству: материалы Всероссийской научной конференции (Москва, 6 июня 2008 г.). М.: Научный эксперт, 2008.
13. *Сидорина Т. Ю.* Два века социальной политики. М., 2005.
14. *Смирнов С. Н., Сидорина Т. Ю.* Социальная политика. М., 2009.
15. *Скворцов И. П.* Социальная политика региона. Теория и практика. М.: Кнорус, 2010.
16. Социальные технологии управления обществом: региональный уровень / под общ. ред. Я. А. Маргуляна. СПб.: Изд-во СПбАУиЭ, 2010.

17. *Толмачев А. П.* Право социального обеспечения. М., 2009.
18. Управление качеством жизни в контексте развития социальной сферы региона. СПб.: Изд-во СПбАУиЭ, 2006.
19. Управление социальной сферой крупного города / под общ. ред. Я. А. Маргуляна. СПб.: Изд-во СПбАУиЭ, 2008.
20. *Холостова Е. И.* Социальная политика и социальная работа: учеб. пособие. 3-е изд. М.: Дашков и К, 2009.
21. *Morales A. T., Sheafor B. W., Scott M.* Social Work: A Profession of Many Faces. L., 2009.

СЛОВАРЬ ОСНОВНЫХ ТЕРМИНОВ

Адаптация социальная — процесс приспособления индивида к изменившейся социальной среде. Имеет две формы: активную, когда индивид стремится к воздействию на социальную среду с целью ее изменения, и пассивную, когда он не стремится к воздействию на нее.

Администрирование — деятельность органов исполнительной власти, должностных лиц, руководящего персонала какого-либо предприятия по осуществлению функций управления, заведования, а также формальное управление лишь посредством приказов.

Активность социальная — поведение социальных субъектов (общества, социальных групп, личностей), воспроизводящееся или изменяющее условия их жизнедеятельности и развивающее их собственную культуру. Выделяют три вида социальной активности: трудовую, общественно-политическую и в сфере культуры и быта.

Бедность — состояние, не позволяющее человеку или социально-демографической группе обеспечивать свои основные потребности. Бедность, как правило, является результатом несоответствия необходимых расходов и доходов, обеспечивающих прожиточный минимум.

Безопасность социальная — состояние и способность государственной и общественной системы страны обеспечить эффективное функционирование социальной сферы, предотвращение деструктивных явлений и процессов, сохранение и развитие условий, средств и способов социализации человека, его благосостояния, неотъемлемых прав и свобод, духовно-нравственных ценностей.

Благотворительность — безвозмездная материальная помощь бедным, основанная на милосердии и желании делать добро другим. Может оказываться частными лицами, организациями и государством.

Гарантии социальные — материальные и духовные средства, юридические акты, обеспечивающие реализацию прав человека в современном сообществе.

Государственная политика в области занятости населения — деятельность государства по обеспечению прав граждан на труд, полную, продуктивную и свободно избранную занятость. Данная политика направлена на: обеспечение равных возможностей всем гражданам в реализации права на труд и свободный выбор занятости; поддержку трудовой и предпринимательской инициативы граждан; соблюдение добровольности труда; обеспечение социальной защиты в области занятости и др.

Государственное пенсионное страхование — вид страхования, осуществляемого за счет страховых взносов работодателей и работников с целью обеспечения граждан трудовыми пенсиями по старости, по инвалидности, по случаю потери кормильца.

Государственная молодежная политика — является деятельностью государства, направленной на создание правовых, экономических и организационных условий и гарантий для самореализации личности молодого человека и развития молодежных объединений, движений и инициатив.

Государственная жилищная политика — система единых мер законодательного, исполнительного и контролирующего характера, осуществляемые правомочными государственными учреждениями и общественными организациями в центре и на местах в целях стабилизации и приспособления существующей социально-экономической системы к изменяющимся условиям.

Гражданское общество — складывающаяся под воздействием объективных условий и субъективных факторов форма организации структурных элементов общества, социальных связей и взаимодействий в негосударственной сфере, направленная на реализацию основных прав и свобод человека, обеспечивающая защиту общественных, групповых и индивидуальных интересов и ценностей, их гармоническое сочетание, устанавливающая устойчивые долговременные и взаимовыгодные отношения с институтами государства на неантагонистической основе. Это самоорганизующаяся система социально-экономических и политических отношений, ориентированных на удовлетворение материальных и духовных потребностей человека и обеспечение соблюдения его прав и свобод.

Демографическая политика — целенаправленное формирование желательного (оптимального) в долгосрочной перспективе типа воспроизводства населения или закрепление существующего типа, если он оптимален, путем осуществления комплекса взаимосвязанных мер.

Дифференциация социальная — различия между социальными макро- и микрогруппами, а также индивидами, выделяемые по разным основаниям. Отношение к социальной дифференциации определяет специфику разных идеологий, политических течений и культур.

Законы социальные — устойчивые, существенные, необходимые, повторяющиеся отношения между явлениями социальной сферы.

Занятость населения — степень участия трудоспособного населения в общественном труде, деятельность граждан, связанная с удовлетворением личных и общественных потребностей, не проти-

воречащая законодательству РФ и приносящая, как правило, им заботок.

Защита социальная — это система мер, обеспечивающая социальную защищенность преимущественно нетрудоспособного населения и социально уязвимых слоев трудоспособного населения, т. е. система мер, дифференцируемых в первую очередь по своей адресной направленности.

Институт социальный — устойчивые сложившиеся исторические формы организации совместной деятельности людей. Общество представляет собой систему социальных институтов, в которой находит свое выражение совокупность всех существующих в обществе отношений.

Интересы социальные — вид интересов, формирующихся в социальной и бытовой сферах, определяющих отношение личности к социуму, характер ее общественной активности.

Инфраструктура социальная — комплекс учреждений, транспортных средств, предназначенных для обслуживания потребителей; совокупность отраслей экономики, обслуживающих социальную сферу.

Качество жизни — социальный показатель, характеризующий положение человека в различных социальных системах и степень его социальной свободы. Наиболее полно раскрывается в сопоставлении с количественными показателями (уровня жизни, жизненного уклада, социальных норм, стандартов и т. д.).

Мигранты — лица, покинувшие места постоянного проживания для постоянного или временного переселения в другие регионы страны или за ее пределы. Причинами распространения в стране такого явления, как беженцы, являются войны, межнациональные конфликты, экологические катастрофы, стихийные бедствия.

Мобильность социальная — процесс перемещения людей и социальных групп в рамках социальной структуры.

Национальная идея — представление о нации как высшей форме социальной общности и гармоничном целом с тождественными интересами всех составляющих ее классов и социальных групп.

Нормы социальные — средства социальной регуляции поведения индивида и групп, основанные на принятых в обществе представлениях о должном либо непозволительном.

Патернализм — идеология, политика и практика благотворительности, «отцовской заботы», осуществляемая государством по отношению к своим гражданам.

Пенсионная система — совокупность правовых, экономических и организационных институтов и норм, имеющих целью предоставление материального обеспечения в виде пенсий гражданам при достижении ими установленного законом возраста, наступлении инвалидности, утрате кормильца, а также по другим основаниям, определенным законодательством Российской Федерации.

Пенсионный фонд — финансово-кредитное учреждение, деятельность которого обеспечивает ресурсное обеспечение пенсионной системы в соответствии с пенсионным законодательством РФ.

Прогнозирование социальное — научно обоснованные суждения о состояниях тех или иных социальных явлений и социальных процессов в будущем, а также об альтернативных путях и сроках осуществления этих состояний.

Программа целевая социальная — скоординированное по целям, срокам, содержанию текущее и перспективное планирование комплекса мер, направленных на решение тех или иных социальных проблем, на основе рационального использования материально-технических, кадровых и финансовых ресурсов.

Рынок труда — динамическая система, в которой взаимодействуют субъекты собственности на средства производства и наемные работники, формируя объем, структуру и соотношение спроса и предложения на рабочую силу.

Социальная безопасность — представляет собой состояние и способность государственной и общественной системы страны обеспечить эффективное функционирование социальной сферы, предотвращение деструктивных явлений и процессов, сохранение и развитие условий, средств и способов социализации человека, его благосостояния, неотъемлемых прав и свобод, духовно-нравственных ценностей.

Социальная защита — это система мер, обеспечивающая социальную защищенность преимущественно нетрудоспособного населения и социально уязвимых слоев трудоспособного населения; т. е. система мер, дифференцируемых в первую очередь по своей адресной направленности.

Социальная политика — представляет собой деятельность, направленную на управление социальным развитием общества, совершенствованию его социальной сферы, удовлетворению и гармонизацию социальных потребностей личности и социальных групп населения.

Социальное страхование — система мер по созданию особых денежных фондов, формируемых за счет страховых взносов предприятий, организаций, граждан и государственных средств, направляе-

мых на материальное обеспечение нуждающихся лиц, а также выплаты сумм возмещения имущественного и другого ущерба.

Социальная пенсия — пенсия, предоставляемая государством вне зависимости от трудового вклада всем гражданам, которые нуждаются в текущем доходе и не приобрели права на трудовую пенсию.

Социальная сфера — представляет собой сложное образование, которое включает в себя: социальную структуру как совокупность индивидов, социальных групп, слоев, других человеческих общностей; социальные интересы, ценности, нормы и возникающие по их поводу отношения между элементами социальной структуры; социальную инфраструктуру, состоящую из систем жизнеобеспечения и социализации людей; институты социального управления; образ жизни людей, социальных групп, слоев, всего общества.

Социальные опасности и угрозы — представляют собой совокупность возможных или реально действующих сил (факторов), процессов и явлений, способных оказать деструктивное воздействие на человека и среду его обитания, привести к замедлению развития или разрушению личности, семьи, этноса, проживающих в данном регионе.

Социальные технологии — совокупность методов, методик, работ, расчетов, моделей проектирования и внедрения различных социальных инноваций.

Социальное партнерство — способ регулирования социально-трудовых отношений и согласования интересов наемных работников и работодателей посредством заключения коллективных договоров и соглашений.

Технология социальная — определенный способ достижения общественных целей в социальной сфере общественных отношений; комплекс приемов для достижения социально полезных целей, в той или иной степени соответствующих требованиям времени.

Трансформация социальная — изменение социальной структуры общества вследствие внешних или внутренних воздействий.

Уровень жизни — уровень потребления материальных и духовных благ в сравнении с исторически обусловленными социальными нормативами потребления.

Условия труда — совокупность факторов производственной среды и трудового процесса, влияющих на здоровье и работоспособность человека в процессе труда.

Экспертиза социальная — деятельность с целью формирования мотивированного заключения по социальным проблемам, явлениям, процессам, социально ориентируемым планируемым или осуществляемым решениям.

СОДЕРЖАНИЕ

Глава 1. Социальная политика как предмет изучения	5
1.1. Формирование и развитие взглядов на социальную политику...	5
1.2. Предмет и основные принципы социальной политики.....	10
1.3. Социальная сфера как субстанциональная основа социальной политики.....	15
1.4. Основные категории и закономерности социальной политики государства	24
Глава 2. Содержание социальной политики, ее объекты и субъекты	29
2.1. Правовое обеспечение и функции социальной политики	29
2.2. Функции социальной политики	32
2.3. Основные объекты и субъекты социальной политики	35
Глава 3. Социальная политика и социальная безопасность	39
3.1. Эволюция взглядов на проблему безопасности	39
3.2. Понятие социальной безопасности и ее взаимосвязь с социальной политикой	60
3.3. Технологии обеспечения социальной безопасности населения страны	64
Глава 4. Генезис, источники и причины социальных опасностей и угроз	69
4.1. Сущность и классификация социальных опасностей и угроз...	69
4.2. Внутренние источники и причины социальных опасностей и угроз	86
4.3. Глобальный характер социальных опасностей и угроз	104
Глава 5. Субъекты социальной политики	122
5.1. Содержание и функции государства.....	122
5.2. Основные парадигмы и приоритеты социальной политики в России.....	124
5.3. Место и роль гражданского общества в реализации социальной политики	128
Глава 6. Личность как объект и субъект социальной политики	133
6.1. Взаимосвязь личности, общества и государства	133

6.2. Характеристика социальных опасностей и угроз личности...	135
7.3. Личность в контексте реализации социальной политики....	137
Глава 7. Основные модели и приоритетные направления социальной политики за рубежом	141
7.1. Характеристика моделей социальной политики	141
7.2. Приоритетные направления социальной политики зарубежных стран	151
Глава 8. Социальная политика и социальная защита населения... 158	158
8.1. Место социальной защиты в социальной политике государства	158
8.2. Основные объекты и формы реализации социальной защиты населения	159
8.3. Социальная политика и социальная защита в системе общественных отношений	164
Глава 9. Политика государственного социального страхования ... 168	168
9.1. Понятие и основные виды государственного социального страхования	168
9.2. Особенности обязательного государственного страхования....	171
9.3. Формы государственного социального страхования	175
Глава 10. Технологии и механизмы реализации социальной политики	179
10.1. Социально-технологические основы реализации социальной политики	179
10.2. Технологии осуществления государственной молодежной политики	186
10.3. Механизмы защиты пожилых людей и инвалидов	194
10.4. Региональная социальная политика как важнейший механизм повышения качества жизни и обеспечения социальной безопасности граждан.....	202
Заключение.....	225
Библиография	227
Словарь основных терминов	229

САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ
УПРАВЛЕНИЯ И ЭКОНОМИКИ

Яков Аронович Маргулян

Социальная политика

Учебник

Заведующий редакцией научной и учебно-методической
литературы Издательства СПбУиЭ
Блажко А. В.

Подписано в печать 17.11.2011 г.
Формат 60×84 ¹/₁₆. Уч.-изд. л. 12,72. Усл. печ. л. 14,75.
Тираж 600 экз. Заказ № 6947

Издательство Санкт-Петербургского университета
управления и экономики
198103, Санкт-Петербург, Лермонтовский пр. 44, л. А
(812)448-82-50
E-mail: izdat-ime@spbume.ru, izdat-ime@yandex.ru

Отпечатано в типографии ООО «Инжиниринг сервис»
191186, Санкт-Петербург, ул. Циолковского, д. 13, лит. Д

ЯКОВ АРОНОВИЧ МАРГУЛЯН



Декан факультета социального управления Санкт-Петербургского университета управления и экономики, доктор социологических наук, профессор, член-корреспондент Международной академии наук высшей школы.

Является признанным специалистом в области проблем социальной безопасности, социальной политики государства, социальной защиты населения.

Автор более 100 научных и научно-методических трудов по социологическим и социально-философским проблемам.

В учебнике рассматриваются содержание и принципы социальной политики, анализируются социальные опасности и угрозы, исследуются актуальные проблемы реализации социальной политики по отношению к различным категориям населения России. Основное внимание уделено методологическим подходам и категориальному аппарату данной учебной дисциплины, выявлению места и роли государства и гражданского общества как субъектов социальной политики, рассмотрению специфики формирования и реализации социальной политики в условиях реформирования российского общества. Учебник соответствует требованиям государственного стандарта высшего профессионального образования к содержанию и уровню подготовки выпускников по специальности и направлению «Социальная работа».

Учебник предназначен для студентов, преподавателей и аспирантов, изучающих социальную политику, а также специалистов, повышающих свою квалификацию.

ISBN 978-5-94047-296-4



9 785940 472964