

Институт переподготовки и повышения квалификации
руководящих кадров и специалистов системы
социальной защиты населения города Москвы

Социальная политика

УЧЕБНИК ДЛЯ БАКАЛАВРОВ

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

*Допущено Министерством образования
и науки Российской Федерации в качестве учебника
для студентов высших учебных заведений,
обучающихся по направлению и специальности
«Социальная работа»*

Москва ■ Юрайт ■ 2011

УДК 316.334.3(470)
ББК 60.56я73
С69

Авторский коллектив:

Анисимова С. А., кандидат политических наук — гл. 7, 14 (14.6), 16;
Климантова Г. И., доктор политических наук, профессор — гл. 3
(3.1, 3.2), 7, 11, 12;
Маяцкая И. Н., доктор экономических наук, профессор — гл. 3 (3.3);
Петросян В. А., кандидат социологических наук — гл. 4;
Прохорова О. П., доктор педагогических наук, профессор —
гл. 14 (14.1—14.5);
Роик В. Д., доктор экономических наук, профессор — гл. 5, 6, 8,
9, 10;
Сорокина Е. Г., кандидат психологических наук, доцент — гл. 15;
Черняк Е. М., доктор социологических наук, профессор — гл. 13;
Холостова Е. И., доктор исторических наук, профессор — введение,
гл. 1, 2, 17.

Рецензенты:

Степанова Н. М., доктор исторических наук;
Щегорцов А. А., доктор социологических наук;
Худавердян В. Ц., доктор философских наук.

Социальная политика : учебник для бакалавров / под ред. проф.
С69 Е. И. Холостовой, проф. Г. И. Климантовой. — М. : Издательство
Юрайт, 2011. — 367 с. — Серия : Бакалавр.
ISBN 978-5-9916-1395-8

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

Для студентов, обучающихся по специальности 040400 «Социальная работа» (бакалавр и магистр), а также смежным специальностям.

УДК 316.334.3(470)
ББК 60.56я73

ISBN 978-5-9916-1395-8

© Коллектив авторов, 2011
© ООО «Издательство Юрайт», 2011

Оглавление

Введение	7
Глава 1. Основные категории и понятия социальной политики.....	12
<i>Вопросы и задания для самопроверки</i>	<i>23</i>
<i>Рекомендуемая литература</i>	<i>23</i>
Глава 2. Сущность и принципы социальной политики	24
2.1. Сущность и основные цели социальной политики	24
2.2. Принципы социальной политики.....	38
2.3. Объект и субъект социальной политики.....	43
<i>Вопросы и задания для самопроверки</i>	<i>47</i>
<i>Рекомендуемая литература</i>	<i>47</i>
Глава 3. Социальные реформы в России.....	48
3.1. Приоритеты развития социальной политики в ежегодных Посланиях Президента РФ Федеральному Собранию РФ	48
3.2. Административная реформа в Российской Федерации и ее влияние на формирование и реализацию социальной политики страны.....	62
3.3. Социально-экономическая реформа и монетизация социальных льгот	81
<i>Вопросы и задания для самопроверки</i>	<i>104</i>
<i>Рекомендуемая литература</i>	<i>105</i>
Глава 4. Региональная социальная политика.....	107
4.1. Особенности формирования региональной социальной политики	107
4.2. Политика социальной поддержки населения	110
4.3. Формирование системы социального обслуживания	117
<i>Вопросы и задания для самопроверки</i>	<i>126</i>
<i>Рекомендуемая литература</i>	<i>126</i>
Глава 5. Социальные модели государства и доходов населения.....	127
5.1. Становление современных форм и моделей социальной политики государства.....	127
5.2. Социальная политика в развитых странах — современный этап.....	132
5.3. Социальные модели государства: классификация и сопоставительный анализ	136
5.4. Выбор социальной модели государства для России.....	143
<i>Вопросы и задания для самопроверки</i>	<i>145</i>
<i>Рекомендуемая литература</i>	<i>145</i>

Глава 6. Заработная плата: место и роль в системе доходов населения	146
6.1. Социальное и экономическое содержание заработной платы и оплаты труда	146
6.2. Роль заработной платы в формировании доходов населения	149
6.3. Установки международных организаций на достойный труд	152
6.4. Воспроизводственная функция заработной платы	156
6.5. Законодательное и договорное регулирование заработной платы и доходов населения	159
<i>Вопросы и задания для самопроверки</i>	<i>162</i>
<i>Рекомендуемая литература</i>	<i>162</i>
Глава 7. Государственная политика занятости населения в условиях реформирования современной России	163
7.1. Занятость населения: цели, задачи.....	163
7.2. Проблемы занятости населения в кризисный период.....	170
<i>Вопросы и задания для самопроверки</i>	<i>173</i>
<i>Рекомендуемая литература</i>	<i>173</i>
Глава 8. Социальное страхование: экономика, финансы и право	174
8.1. Сущность, принципы и функции социального страхования	174
8.2. Место и роль социального страхования в системе социальной защиты	179
8.3. Экономика социального страхования.....	182
8.4. Финансы социального страхования	187
8.5. Правовые аспекты организации социального страхования	189
<i>Вопросы и задания для самопроверки</i>	<i>193</i>
<i>Рекомендуемая литература</i>	<i>193</i>
Глава 9. Пенсионное обеспечение и страхование в России	194
9.1. Социальная и экономическая сущность пенсий	194
9.2. Виды пенсий и их финансирование.....	199
9.3. Принципы и функции пенсионного обеспечения и страхования	202
9.4. Пенсионное обеспечение и страхование в России.....	204
9.5. Исчисление величины страховых пенсий	209
<i>Вопросы и задания для самопроверки</i>	<i>213</i>
<i>Рекомендуемая литература</i>	<i>213</i>

Глава 10. Социальный бюджет: содержание, оценка и мониторинг	214
10.1. Содержание и структура социального бюджета	214
10.2. Расходные обязательства федерального центра и субъектов РФ	218
10.3. Особенности бюджетного процесса в социальной сфере	224
10.4. Характеристика социального бюджета и методы его оценки	231
<i>Вопросы и задания для самопроверки</i>	<i>233</i>
<i>Рекомендуемая литература</i>	<i>233</i>
Глава 11. Демографические аспекты социальной политики	235
11.1. Демографические процессы в современной России	235
11.2. Основные направления реализации демографической политики	238
11.3. Демографическое прогнозирование и демографическая политика	243
<i>Вопросы и задания для самопроверки</i>	<i>246</i>
<i>Рекомендуемая литература</i>	<i>247</i>
Глава 12. Прогнозирование демографического развития современной России	248
12.1. Вызовы демографического развития современной России в контексте мировых демографических процессов	248
12.2. О влиянии социальной политики на воспроизводство населения	252
<i>Вопросы и задания для самопроверки</i>	<i>255</i>
<i>Рекомендуемая литература</i>	<i>255</i>
Глава 13. Государственная семейная политика	256
<i>Вопросы и задания для самопроверки</i>	<i>267</i>
<i>Рекомендуемая литература</i>	<i>268</i>
Глава 14. Система социального партнерства: взаимодействие властных структур	269
14.1. История становления, сущность, содержание социального партнерства	269
14.2. Участие органов государственной власти в развитии и совершенствовании социального партнерства	274
14.3. Сущность, цели, задачи и принципы социального партнерства в социальных службах муниципалитета	277
14.4. Роль профсоюзов в системе социального партнерства	281

14.5. Социальное партнерство в сфере занятости и профессионального образования	284
14.6. Социальное партнерство государственной власти с некоммерческими организациями в городе	287
<i>Вопросы и задания для самопроверки</i>	293
<i>Рекомендуемая литература</i>	293
Глава 15. Социальные коммуникации как инструмент реализации социальной политики.....	295
15.1. Социальные коммуникации: понятие, цели, функции	295
15.2. Исторические модели коммуникаций	303
15.3. Становление социальных коммуникаций в России.....	306
<i>Вопросы и задания для самопроверки</i>	310
<i>Рекомендуемая литература</i>	310
Глава 16. Гендерные аспекты социальной политики России.....	311
16.1. Гендерология как теоретическая основа гендерной политики	311
16.2. Правовые основы гендерной политики	318
16.3. Гендерная политика в современной России	325
16.4. Гендерные аспекты политики занятости и оплаты труда	331
<i>Вопросы и задания для самопроверки</i>	336
<i>Рекомендуемая литература</i>	337
Глава 17. Социальная сплоченность общества как важное направление социальной политики.....	338
17.1. Понятие социальной сплоченности	338
17.2. Социальная сплоченность и права человека	345
17.3. Отношения между человеком и природой	353
17.4. Социальная сплоченность как общая ответственность.....	357
17.5. Приоритеты социальной сплоченности в ближайшие годы	363
<i>Вопросы и задания для самопроверки</i>	366
<i>Рекомендуемая литература</i>	366

Введение

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

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

В 2006 г. началась реализация четырех приоритетных проектов «Здоровье», «Образование», «Доступное и комфортное жилье», «Развитие сельского хозяйства», а также была сформулирована крупномасштабная программа демографического развития, не имеющая аналогов в новейшей российской и мировой истории.

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

Социальная работа всегда тесно связана с социально-экономическими условиями и жизненными стандартами того общества, в котором она реализуется. Существенные трудности, порожденные последствиями мирового финансово-экономического кризиса, актуализировали потребность в анализе текущего состояния социальной работы и в определении ее назревших перспектив и направлений развития. Практика показывает, что масштабные изменения в деятельности той или иной системы только тогда будут успешными и продуктивными, когда цели, направления и методы реформирования, вводимые «сверху», иницилируемые органами управления системы, будут поддержаны «снизу», т.е. сотрудниками, призванными практически осуществить деятельность по преобразованию этой системы.

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

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

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

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

политики государства, утверждения в жизнь принципа социальной справедливости.

Многообразие и сложность решения современных социальных проблем, которые стоят перед органами социальной защиты, учреждениями и службами, диктуют сущностную потребность в теоретическом обосновании стратегии и направлений их деятельности, обеспечении новыми методами и технологиями.

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

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

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

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

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

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

Постарение населения требует развития новых социальных услуг. Необходима оптимизация сети социального обслуживания пожилых людей. Переход от сметного финансирования к бюджетным ассигнованиям на основе государственного задания позволят выявить ресурсы и перспективы для дальнейшего развития.

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

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

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

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

Особое место в процессе модернизации системы социальной защиты населения должно отводиться созданию доступной среды жизнедеятельности для лиц с ограни-

чениями здоровья, пожилых людей, родителей с маленькими детьми и пр. Создание зон доступности, ресурсных и информационных центров, консультативных и посреднических служб поможет людям с ограничениями жизнедеятельности и трудоспособности найти себе рабочее место, самостоятельный заработок.

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

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

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

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

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

Глава 1

ОСНОВНЫЕ КАТЕГОРИИ И ПОНЯТИЯ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Социальная политика в обобщенном виде представляется как деятельность государства по удовлетворению социальных потребностей людей.

Для достижения своих целей государство действует через многие субъекты государственной социальной политики, которыми являются само государство как форма организации власти, а также его институты и общественные структуры.

Рассмотрение социальной политики принято начинать с понятия социальной безопасности.

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

Структуру социальной безопасности следует рассматривать во взаимосвязи с категориями понятий, представленных на рис. 1.

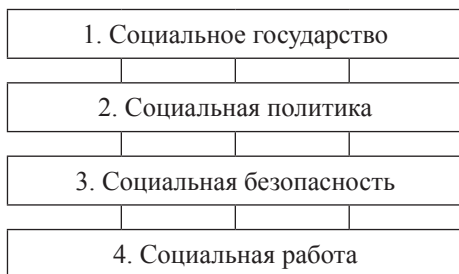


Рис. 1. Структура взаимодействия социального государства с другими социальными институтами

В систему социальной безопасности включаются различные направления:

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

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

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

4) безопасность в чрезвычайных ситуациях и в экстремальных условиях.

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

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

«Социальное государство» — это государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. В рамках существующих определений социального государства выделяют его универсальные характеристики и специфические аспекты.

Первым константным признаком социального государства является доступность социальной поддержки государства для всех членов общества.

Вторая константа определений социального государства фиксирует правовую природу осуществления его социальной политики — право контроля и регулирования социальных процессов. Вместе с тем правовая функция социального государства проявляется также в наделении граждан социальными правами, а государства — социальной ответственностью.

В качестве третьего константного признака выступает наличие в социальном государстве бюджетных социальных выплат.

Четвертым инвариантным признаком социального государства можно считать наличие государственных систем социальной защиты, социального обеспечения и обеспечения занятости.

Пятая константа связана с признанием за социальным государством ответственности за уровень благосостояния своих граждан.

В последнее время также в качестве устойчивого признака социального государства выделяют наличие в нем институтов гражданского общества.

Действительно, в современном мире трудно переоценить роль гражданского общества в реализации социальных целей. С другой стороны, исторический анализ становления социальных государств не фиксирует существенного значения данных институтов в первые периоды их становления.

Отсюда можно сделать вывод, что создание условий для развития гражданского общества — шестая константа социального государства, характерная для его относительно развитого состояния¹.

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

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

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

¹ См.: Ахинов Г. А., Калашников С. В. Социальная политика. М., 2009, С. 68–69.

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

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

3. «Социальное государство всеобщего благосостояния» — обеспечивает полную занятость, сглаживает различия в доходах всего населения, создает многочисленные постоянные государственные и общественные социальные службы, пример — Швеция¹.

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

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

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

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

¹ Ахинов Г. А., Калашников С. В. Социальная политика.

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

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

Сегодня основными параметрами социального государства любого типа считаются:

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

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

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

4) принятие государством ответственности за достойный уровень благосостояния граждан.

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

Общепринято, что социальное государство должно обеспечивать:

1) движение к достижению в обществе социальной справедливости;

2) ослабление социального неравенства;

3) предоставление каждому гражданину работы или иного источника существования;

4) сохранение мира и согласия в обществе;

5) формирование благоприятной для человека жизненной среды.

Одной из ведущих функций государства является разработка и организация государственной социальной политики.

Социальная политика — многогранный процесс. Ее объект и предмет носят многоуровневый и системный характер. Реализация социальной политики должна учитывать все поле ее охвата. Например, нельзя признать сильной социальную политику, в рамках которой раскрываются только отдельные звенья ее цепи — образование, культура и т.д., но не уделяется должного внимания проблемам занятости, пенсионного обеспечения населения и др.

Социальная политика на федеральном уровне, на уровне субъекта РФ и соответствующих органов управления носит рамочный характер. Именно здесь вырабатываются законы, устанавливаются стандарты и определяются нормы. Конкретная же социальная политика осуществляется на районном, муниципальном и корпоративном уровнях.

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

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

Раскрывая категории социальной политики, следует рассмотреть ее модели.

В литературе дан анализ основных моделей социальной политики¹. В основе их классификации находятся следующие критерии:

— место социальной политики среди национальных приоритетов;

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

- распределение социальных функций между государством, гражданским обществом и предпринимательским сектором;

- масштабы государственного сектора в экономике страны;

- определение целей и инструментов социальной политики в зависимости от отношения государства к экономическим и социальным проблемам.

На основании данных критериев выделяют англосаксонскую, континентальную, скандинавскую, южноевропейскую модели. Англосаксонская модель применяется в Великобритании, Ирландии, Канаде. Континентальная модель присуща Австрии, Бельгии, Германии, Нидерландам, Франции, Швейцарии. Скандинавская модель используется в Дании, Финляндии, Швеции. Южноевропейская модель существует в Греции, Испании, Италии, Португалии. Иногда модели социальной политики называют по имени их создателей. Континентальную модель называют Бисмарковской моделью в честь канцлера Германии О. Бисмарка. Она предполагает связь между уровнем социальной защиты и длительностью профессиональной деятельности работника. В ее основе лежит социальное страхование. Из отчислений от заработной платы формируются профессиональные страховые фонды, которые осуществляют социальные выплаты. Англосаксонскую модель называют Бевериджской моделью в честь английского экономиста У. Бевериджа. Ее суть состоит в том, что любой человек имеет право на минимальную защиту при сокращении своих материальных ресурсов. Каждому человеку гарантируется определенный доход, способный удовлетворить минимальные потребности в пище, жилище и медицинском обслуживании. Социал-демократическую модель называют скандинавской моделью, при которой все граждане имеют право на равное социальное обеспечение, финансируемое за счет налогов. В южноевропейской модели социальная защита людей осуществляется через семью и благотворительность.

Основанием для классификации социальной политики служит преобладающий способ взаимодействия субъектов социальной политики с ее объектами и со средой.

На основании данного критерия выделяют активизирующую, активную и пассивную социальную политику.

Государство определяет приоритетные направления социальной политики.

Приоритетно такое направление социальной политики, которое в определенное время имеет преобладающее, перво-степенное значение в ее реализации. Применительно к российской экономике намечено, что ее инновационное развитие будет проходить в два этапа, первый этап — 2008—2012 гг., второй — 2013—2020 гг.¹ Основные приоритеты социальной политики на первом этапе включают:

- принятие неотложных мер в сфере демографии и здоровья населения, направленных на стабилизацию демографической обстановки в обществе, снижение смертности в трудоспособном возрасте;

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

- решение основных социальных проблем военнослужащих;

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

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

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

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

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

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

Основные приоритеты социальной политики на втором этапе включают:

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

Приоритеты социальной политики в период после 2020 г. включают:

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

Чтобы создать условия для повышения уровня жизни населения на основе устойчивого развития российской экономики, обеспечить взаимодействие и координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти по решению задач в области социально-экономического развития Российской Федерации, были утверждены Основные направления деятельности Правительства РФ на период до 2012 г.¹ Они представляют документ, определя-

¹ См.: Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года, утвержденные распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1663-р.

ющий приоритетные социально-экономические задачи на среднесрочную перспективу. Основными направлениями в социальной политике и социальной сфере являются: здоровье человека, улучшение демографической и экологической ситуации; качественное и доступное здравоохранение; удовлетворение потребностей в современном образовании; развитие культуры; качественное жилье; создание условий для стабильного роста доходов населения.

К важнейшим направлениям модернизационной политики Правительства РФ на ближайшие годы относятся два направления, непосредственно связанные с социальной политикой и социальной сферой¹. Это сокращение дифференциации по уровню доходов, включая уменьшение разрыва между уровнем жизни работающего и нетрудоспособного населения, последовательная политика адресной социальной поддержки малообеспеченных слоев населения, борьбы с бедностью, формирования и реализации эффективной политики занятости. Другим направлением является развитие государственной системы здравоохранения. Предполагается не допустить в кризисный период ухудшения показателей здоровья населения, в том числе из-за роста стоимости медицинских и лекарственных препаратов, снижения доступности качественной медицинской помощи. Полностью должны быть обеспечены государственные гарантии бесплатной медицинской помощи и приняты меры по повышению эффективности использования ресурсов, включая структурные преобразования в здравоохранении. Система обязательного медицинского страхования должна стать основным источником средств по оплате медицинской помощи.

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

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

¹ См.: Программа антикризисных мер Правительства Российской Федерации на 2009 год // Российская газета. 2009. 20 марта.

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

- осуществить переход от государства, декларирующего готовность решать все социальные проблемы, к самому человеку, сделать его положение более самостоятельным и независимым;

- позволить клиентам максимально проявить свои возможности и получить все, что им положено по закону;

- адаптировать и реадаптировать людей в обществе;

- создать условия, при которых человек, несмотря на физическое увечье, душевный срыв или жизненный кризис, может жить, сохраняя чувство собственного достоинства и уважение к себе со стороны окружающих.

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

1. Самореализация через взаимозависимость.

2. Освобождение через солидарность.

3. Отказ от дискриминации.

4. Демократия и права человека.

5. Защита неприкосновенности клиента.

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

7. Самоопределение.

8. Отказ от жестокости.

9. Принцип личной ответственности.

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

Социальная работа непосредственно взаимосвязана с социальной политикой государства.

Вопросы и задания для самопроверки

1. Дайте определение социальной политике.
2. Назовите социальные функции государства.
3. Определите основные составные части социальной политики.
4. Охарактеризуйте модели и уровни социальной политики.
5. Каковы уровни формирования и реализации социальной политики?
6. Выделите приоритетные направления социальной политики.
7. В чем состоит взаимосвязь социальной политики и социальной работы?

Рекомендуемая литература

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

Глава 2

СУЩНОСТЬ И ПРИНЦИПЫ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

2.1. Сущность и основные цели социальной политики

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

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

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

Вопросы, связанные с пониманием сущности политики, взаимоотношения государства и общества, с давних времен являются предметом внимания мыслителей. С глубокой древности ученые различных школ признавали, что задача государства — забота о своих жителях. Платон утверждал:

«Всякая власть, поскольку она власть, имеет в виду благо не кого иного, как тех, кто ей подвластен, а подлинный правитель имеет в виду не то, что пригодно ему, а то, что пригодно подвластному»¹. Аристотель указывал: «Государство создается не ради того, чтобы жить, но для того, чтобы жить счастливо». Следующее его утверждение: «Государство — ...союз в целях оказания помощи», а «наилучшим государственным строем должно признать такой, организация которого дает возможность всякому человеку благоденствовать и жить счастливо»². К Аристотелю и его представлению о «государстве, состоящем из средних людей» (имеющих «средний достаток») ³, восходит сегодняшняя высокая оценка важности «среднего класса» как фактора стабилизации общества.

Мыслители Нового времени — Т. Гоббс, И. Кант, Гегель и др. — также рассматривали вопрос об обязанностях государства перед своими гражданами, считая справедливость неоспоримой социальной и нравственной ценностью. Так, В. фон Гумбольдт в работе «Идеи к опыту, определяющему границы деятельности государства»⁴ анализирует как юридические функции государства (мир и безопасность в обществе, защита прав и свобод индивида), так и социальные (забота о благе и счастье каждого). Концепция максимального участия государства в обеспечении социальных условий жизни граждан получила наиболее развернутое изложение в работе И. Фихте «Замкнутое торговое государство»⁵.

Большинство исследователей разделяло точку зрения, которая в обобщенном виде была выражена О. Хеффе: «Если человеческое общежитие хочет иметь легитимный характер, то оно должно: во-первых, иметь правовой характер; во-вторых, право должно обрести качество справедливости и, в-третьих, справедливое право должно быть защищено общественным правопорядком, — а значит, принять облик государства — справедливого государства»⁶.

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

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

³ См.: Аристотель. Указ. соч. С. 508.

⁴ См.: Гумбольдт В. Язык и философия культуры. М., 1985.

⁵ См.: Фихте И. Соч. : в 2 т. СПб., 1993. Т. 2.

⁶ Хеффе О. Политика. Право. Справедливость. Основоположения критической философии права и государства. М. : Гносис, 1994. С. 11–12.

Последовательная деятельность по изучению и истолкованию социальной политики как специфической функции государства и общества относится к тому времени, когда закладываются основы социального государства¹. В конце XIX в. группа немецких ученых объединяется в «кружок социальной политики», ставящий своей задачей изучение развития политики и экономики с позиций социологии. Неудивительно, что это произошло именно в Германии — стране, где ранее всего была начата осознанная и целенаправленная деятельность, ориентированная на построение именно такого типа государства. Закономерно также, что научный интерес к подобному социальному институту формируется на рубеже XIX и XX вв., отмеченном значительным ростом интереса к социальному знанию. В. Зомбарт отмечал, что наблюдательный теоретик-социолог «стремится внести в путаницу отдельных политических мероприятий смысл, единство и систему, различает группы однородных и разнородных начинаний и приходит к необходимости установить понятие социальной политики»².

Среди современных западных исследователей наиболее глубоко проанализировал необходимость реализации социальной политики немецкий ученый Ю. Хабермас³. Он считал, что власть в буржуазном государстве должна формулировать социальные программы, выполнение которых подлежит контролю: «Развитая система социальной защиты становится содержанием массовой демократии»⁴. На первый план в деятельности государства выдвигается социальная политика.

Хабермас трактует социальную политику как атрибут современной системы отношений, регулируемых демократическими нормами, указывая на важность процесса коллективных переговоров и социального партнерства и становления системы социального страхования. Однако у этого сектора государственной деятельности имеются свои

¹ В литературе используются термины «социальное государство», «государство всеобщего благосостояния», «государство всеобщего благоденствия». В нашей работе мы употребляем эти понятия как равнозначные.

² *Зомбарт В.* Идеалы социальной политики : пер. с нем. СПб., 1906. С. 61.

³ *Habermas J.* Theorie der Kommunikativen Handelns. Frankfurt am Main, 1985.

⁴ *Habermas J.* Op. cit. S. 510.

ограничения. «Социальная политика ликвидирует крайние диспропорции и проявления незащищенности, не затрагивая, однако, неравенства собственности, дохода и власти, обусловленного структурой»¹. Но это противоречие смягчается при помощи компромиссов, достигаемых в рамках социальной политики.

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

В последующие десятилетия понятие социальной политики исследуется в контексте представлений о социальном государстве. Поскольку типы этих государств, равно как и идейные комплексы, лежащие в их основе, отличаются друг от друга, естественно, что понимание социальной политики в значительной степени разнится у представителей различных школ общественной мысли. При этом следует отметить, что все авторы априори сходятся во мнении, что социальная политика у современного государства обязательно наличествует. Более того, хотя термин «социальное государство» чаще всего употребляется по отношению к таким европейским странам, как Швеция, Германия, Дания и т.д., однако можно без преувеличения сказать, что любое современное (модернизированное) государство несет в себе те или иные социальные признаки. Даже там, где социально-экономический либерализм имеет глубокие корни, как, например, в США, проводится целенаправленная государственная социальная политика². Укореняются представления о необходимости сознательного управления социальными процессами, зарождаются социальные технологии.

¹ *Habermas J.* Op. cit. S. 511.

² *Чорбинский С. И.* Социальная работа и социальные программы в США. М., 1992.

Качество социальности присуще любому государству, население которого разделяет современные гуманистические ценности. Для таких стран характерно признание собственной «зоны ответственности» как индивидов, семей, общин, так и государства. «Что может с собственной ответственностью и в действительности выполняться человеком, не должны брать на себя вышестоящие инстанции», — таким образом сформулирован этот принцип в программе одной из партий Австрии¹. Другими особенностями его является признание обязательств государства перед гражданами, признание необходимости стартового равенства, перераспределение доходов через налоги и социальные программы. Механизм же реализации целей социального государства различается в зависимости от господствующей идеологии и воплощается в социальной политике.

Идеологические основания социальной политики государства воплощаются в его целях, выражаются в типе этой социальной политики и берут начало в социокультурных и религиозных традициях данного социума. В настоящее время получает признание идея о множественности путей развития, которые разворачиваются «цивилизационным веером» в континууме между свойственным традиционному, в том числе российскому, обществу «этатистски-общинным» полюсом и присущим западному социуму «индивидуально-собственническим» полюсом. При этом «Каждый цивилизационный луч равноправен в историческом смысле уже по праву своего бытия»².

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

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

Первая, и наиболее обширная, группа исходит из отождествления социального и общественного, в силу чего социальная политика рассматривается как «общественные

¹ Muller I. Die Bedeutung des Subsidiaritätsprinzips auf der Ebene des Staats // Subsidiarität und Demokratie. Dusseldorf, 1981. S. 89.

² Вопросы философии. 1993. № 7. С. 20.

действия по решению проблем, затрагивающих все общество». Цель социальной политики — способствовать достижению целей общества¹.

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

Третья группа концепций рассматривает социальную политику как вид общественной деятельности, нацеленной в первую очередь на потенциально опасные слои — нетрудоспособных, маргиналов, деклассированные элементы, — чтобы через систему государственной помощи и общественной благотворительности обеспечить низшим слоям минимально приемлемый уровень удовлетворения их потребностей, благосостояния, и оградить тем самым обеспеченные классы от их возможной неконтролируемой ярости. В свое время еще П. А. Сорокин в своей работе «Социология революции» указывал, что «непосредственной предпосылкой всякой революции всегда было увеличение подавленных базовых инстинктов большинства населения, а также невозможность даже минимального их удовлетворения»². Там же он писал о распространенности девиантного поведения как реакции на неудовлетворенность базовых потребностей.

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

Наконец, пятая группа подходов исходит из принципов социальной справедливости и социального партнерства как базовых ценностей современного гражданского общества и социального государства³.

¹ Journal of Social Policy. Vol. 8. Part 1. January 1979. P. 47.

² Сорокин П. А. Человек. Цивилизация. Общество. М., 1992. С. 272.

³ См.: Григорьева И. А. Социальная политика и социальное реформирование в России в 90-х годах. СПб., 1998. С. 20.

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

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

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

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

Среди отечественных авторов выделим точку зрения П. Д. Павленка, по мнению которого социальная политика государства — это определенная ориентация и система мер по оптимизации социального развития общества, отношений между социальными и другими группами, создание тех или иных условий для удовлетворения жизненных потребностей их представителей³. Это определение относится к числу тех, которые трактуют рассматриваемое явление

¹ Баркер Р. Словарь социальной работы : пер. с англ. М., 1994. С. 38.

² Философский энциклопедический словарь. М., 1983.

³ См.: Основы социальной работы / отв. ред. П. Д. Павленок. М., 1997. С. 13.

достаточно широко, вбирая в себя, вероятно, также и содержание других видов политики.

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

В одном из первых систематизированных учебных пособий по теории и методике социальной работы содержится трактовка социальной политики как «причинно обусловленной, ситуативной, динамичной по форме и ориентации деятельности по практической организации социальной безопасности людей, стремящихся реализовать свои потребности и интересы в обществе»². Как видно, связь между социальной политикой и социальной безопасностью была достаточно рано осознана отечественной наукой. Она подчеркивается также в работе В. В. Колкова³.

В дальнейшем И. Г. Зайнышев конкретизировал эту точку зрения и сформулировал следующее определение: «Социальная политика — это составная часть внутренней политики государства, воплощенная в его социальных программах и практике и регулирующая отношения в обществе в интересах и через интересы основных социальных групп населения»⁴.

Уточняя свое «широкое» понимание, В. М. Капицын предлагает новый подход: социальная политика — это

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

² Теория и методика социальной работы. М., 1995. Ч. 1. С. 93.

³ Колков В. В. Социальная безопасность. М., 1998. Ч. 1. С. 26–27.

⁴ Зайнышев И. Г. Взаимосвязь социальной политики и социальной работы. М., 1994. С. 6.

«совокупность разноуровневых властных управленческих воздействий, обеспечивающих солидарную поддержку жизнедеятельности групп населения, потенциально или реально подверженных рискам (физическим, природным, профессиональным), в целях консолидации общества и стабильности политической власти на основе государственного правового регулирования»¹.

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

К числу наиболее комплексных относится определение И. А. Григорьевой, которое гласит: «Социальная политика — это деятельность государства и/или общества (общественных институтов) по согласованию интересов различных социальных групп и социально-территориальных общностей в сфере производства, распределения и потребления, позволяющих согласовать интересы этих групп с интересами человека и долговременными целями общества»².

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

Вероятно, такая точка зрения основана на достаточно рациональном представлении о том, что целью деятельности общества является само общество. Люди производят и потребляют, реализуют внешнюю и внутреннюю политику, совершают научные и художественные открытия, причем целью всех этих видов деятельности является удовлетворение потребностей индивидов, поддержание и развитие жизнедеятельности общества. Власть, экономика, разви-

¹ Катицын В. М. Социальная политика и право: сущность и взаимозависимости.

² Григорьева И. А. Социальная политика и социальное реформирование в России в 90-х годах. С. 20–21.

тие техники или внешние отношения являются теми средствами, которые призваны обеспечить функционирование общества.

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

С одной стороны, социальная политика — это искусство соединения интересов индивида и государства, различного уровня человеческих общностей, групп в сфере социальных отношений. С другой — это система постоянно обновляющихся взаимодействий государственной власти, негосударственных структур, самой личности по вопросам жизнеобеспечения и развития человека¹.

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

Просто констатировать, что государство является субъектом социальной политики, недостаточно. Государство выступает как совокупность или система разноуровневых элементов или органов, причем их цели в социальной политике могут не совпадать, а деятельность одного органа противоречит деятельности другого. Так, государственные ведомства социальной защиты должны по определению вести деятельность, направленную на обеспечение социального функционирования индивидов, семей и групп. Однако ведающие вопросами экономики элементы государственной структуры могут предпринимать действия, в теории направленные на повышение экономической активности и трудовой мотивации: инициация банкротств неэффективных производств, перевод скрытой безработицы в явную, структурные перестройки в целых отраслях и обширных территориях, ведущие к закрытию в том числе и градообра-

¹ См.: Лаврененко И. М. Государственная социальная политика Российской Федерации: опыт и проблемы трансформации (80-е – первая половина 90-х годов XX столетия) : автореф. дис. ... докт. ист. наук. М., 2000.

зующих предприятий. Позитивные экономические результаты такой деятельности возможны, но не обязательны. В то же время негативные социальные последствия очевидны. При этом положительные социальные последствия вовсе не предопределены: они могут наступить, если будут удачными экономические преобразования и если, кроме того, будут разработаны социальные программы, направленные на преодоление социальных издержек экономического реформирования. Опыт ФРГ, где были разработаны масштабные и дорогостоящие проекты социального компенсирования населению трудностей при реформировании экономики Германской демократической республики, показывает, что это достаточно трудный и противоречивый процесс, далеко не всегда приводящий к намеченной цели¹.

Там же, где наблюдается противоречивость в проведении единой общегосударственной социальной политики, не проводятся или недостаточно последовательно проводятся мероприятия по компенсации социальных издержек экономических трансформаций, результаты могут быть совершенно негативными. Так, например, длительная работа по «оздоровлению экономической ситуации» в угольной промышленности приводит к тотальной ликвидации источников занятости, росту безработицы, превращению целых регионов в зону экономического бедствия². Как представляется, экономическая эффективность такой деятельности также не достигнута.

Таким образом, можно констатировать, что государство — «сложносоставный» и противоречивый субъект социальной политики, отдельные элементы или органы которого могут проводить различные виды социальных политик, не всегда согласованных друг с другом.

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

При рассмотрении содержания социальной политики можно ориентироваться на широкий подход: к социаль-

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

² Независимая газета. 1999. 17 июля.

ному относится все, что не является природным, что вырабатано в процессе человеческой социальной практики. Более узкой является точка зрения, которая разграничивает производственную сферу и непроизводственную, наделяя эту последнюю статусом социальной сферы. Исключение труда, производства как базисных процессов из сферы социальности в теоретическом плане совершенно недопустимо¹. Однако такая точка зрения имеет свои преимущества, в первую очередь, удобство дифференциации тех или иных областей действительности, которые могут анализироваться по отдельности в научных исследованиях, отражаться в государственной статистике и т.д.

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

Так, в США в статистику социальной сферы, отражаемой на общегосударственном уровне и на уровне штатов, входят: здравоохранение, социальное обеспечение, образование, занятость, доходы, жилищные условия, свободное время и развлечения, демографические характеристики населения².

Принципиальная схема показателей социальной статистики ООН включает разделы:

- население;
- социальная структура общества;
- семья и быт;
- доходы и семейные сбережения;
- уровень жизни;
- здравоохранение;
- потребление продуктов питания;
- жилищные условия;
- образование и культура;
- условия труда и занятость;
- условия жизни сельского населения;
- социальное обеспечение;
- содержание и воспитание детей;

¹ Кузнецова А. П. Социальные показатели и формирование наемного труда в современной России. М., 1998. С. 61.

² Рябушкин Т. В., Симчера В. М. Очерки международной статистики. М., 1981. С. 242.

- инвалиды, престарелые и пенсионеры;
- моральная статистика;
- общественные фонды¹.

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

В. В. Колков на основе анализа деятельности современных социальных государств утверждает, что структурообразующими элементами социальной политики являются социальное обеспечение, социальная помощь, социальная защита, социальная работа².

В. М. Капицын к числу направлений социальной политики относит:

- 1) здравоохранение и обязательное медицинское страхование;
- 2) поддержку семьи, детства, материнства и отцовства;
- 3) жилищную политику, коммунальное, бытовое обслуживание населения;
- 4) поддержку пенсионеров и инвалидов;
- 5) социальное обслуживание населения;
- 6) охрану окружающей природной среды;
- 7) федеральное и местное (муниципальное) обустройство мигрантов, особенно беженцев и вынужденных переселенцев³.

По мнению И. А. Григорьевой⁴, социальная политика направлена на оказание помощи бедным и на борьбу с бедностью, развитие социального страхования, работу с молодежью, стимуляцию занятости, активизацию перевода получателей пособий в разряд экономически и социально самостоятельных личностей.

Итак, в границы социальной политики включается достаточно обширный круг вопросов жизнедеятельности индивидов и общества. Поле социальной политики, таким образом, имеет протяженность от политики, направленной на обеспечение выживания и поддержание жизнедеятельности слабейших членов общества — инвалидов, престарелых, одиноких, беженцев, представителей национальных

¹ Кузнецова А. П. Социальные показатели и формирование наемного труда в современной России. С. 72–73.

² Колков В. В. Социальная безопасность. М., 1998. Ч. 1. С. 27.

³ Капицын В. М. Указ. соч.

⁴ Григорьева И. А. Социальная политика и социальное реформирование в России в 90-х годах. С. 56–58.

меньшинств и т.д., — до обеспечения функционирования и развития общества в целом. Это не удивительно, так как изменения, являющиеся результатом общественного развития, находят выражение в этих разнообразных областях. Целью же общественного развития является, как уже было сказано, само общество, т.е. увеличение социальности в обществе, возрастание возможностей социального функционирования для всех индивидов, независимо от их происхождения, социального статуса, физических особенностей или интеллектуальных способностей. Поэтому социальная политика современного общества должна быть направлена на повышение степени свободы индивидов, расширение возможностей их выбора, реализацию потенциала саморазвития.

Таким образом, основные цели социальной политики на современном этапе таковы:

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

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

- создание институциональных и социально-экономических предпосылок для реализации гражданами, различными общественными слоями и группами населения своих потребностей и интересов, проявления своей активности и раскрытия личности. Без этого не будет предпосылок гражданского общества, личной свободы, реальной демократии¹.

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

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

2.2. Принципы социальной политики

Признавая, что социальная политика является важнейшей составляющей частью деятельности общества и государства, необходимо проанализировать, какие принципы большинство современных государств закладывает в основу своей деятельности или хотя бы в основу своих политических деклараций. Центральным из них можно назвать **принцип социальной справедливости**.

Социальная справедливость является общепризнанной ценностью современного демократического общественного сознания, закреплённой в основополагающих документах мирового сообщества, наряду с миром и свободой¹. Однако провозглашение и признание данного принципа еще не дает представлений о том, что входит в это многозначное понятие.

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

Каждый из них имеет в себе определенное рациональное содержание и те доводы в свою пользу, из-за которых уже две с половиной тысячи лет человечество обсуждает их в теории и пытается воплотить на практике, но не в состоянии сделать решающий выбор между ними².

Уравнительный тип справедливости предоставляет людям одинаковые возможности, что, безусловно, оправданно в ситуации социального старта, в том случае, когда слабость одних индивидов по сравнению с другими является объективной. Однако, удовлетворяя основные потребности личности на единообразном уровне, она снижает мотивацию к деятельности, обусловленную нуждой и неу-

¹ Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах. Преамбула. Принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной ассамблеи ООН 16 декабря 1966 г. Вступил в силу для СССР 3 января 1976 г.

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

довлетворенными потребностями, ослабляет побудители к труду, творчеству, успеху.

Распределительная справедливость воздаст индивидам за успех, тем самым стимулируя их прилагать еще больше усилий. Но она ставит в ущемленное положение тех, кто не способен по каким-либо причинам к усиленной деятельности. Кроме того, наличие неблагополучных, социально ущербных индивидов и слоев общества вызывает моральный дискомфорт у представителей благополучных стран и представляет для них источник социальной напряженности¹.

Как видно, общество не может ни утвердиться в каком-либо одном, наиболее удачном понимании социальной справедливости, ни отказаться от менее удачного. Выбор преобладающего варианта социальной политики зависит от социокультурного типа общества, от традиций и обычаев страны или группы стран, от уровня их социально-экономического и морально-психологического развития. Американский социолог Дж. Роулз сформулировал два принципа, которые позволяют, по его мнению, примирить противоречия социальной справедливости: принцип свободы, согласно которому любой человек должен иметь равный со всеми другими доступ ко всем свободам; и принцип различия, который допускает социально-экономическое неравенство, если оно идет на пользу наиболее обездоленным². Д. Смит в обоснование положений о независимости социальной справедливости от стихии рыночных сил, указывает также на обусловленные географией возможности регионального неравенства, которые не могут быть ни устранены, ни обоснованы морально или социально³.

Однако теоретические представления и социальная практика большинства стран демонстрируют как бы постоянные колебания в рамках некоего континуума представлений о справедливости, приближаясь то к одному, то к другому полюсу.

Следует признать, что в настоящих условиях принцип справедливости должен воплощать в себе оба начала — как

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

² Роулз Дж. Теория справедливости : пер. с англ. Новосибирск, 1995. С. 158.

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

уравнительное, так и распределительное. Признание социального типа государства влечет за собой признание равенства социальных прав всех его граждан, независимо от их индивидуальных или социальных особенностей¹. Государство, таким образом, гарантирует всем гражданам обеспечение некоего социального минимума, который выражается в минимальной оплате труда, минимальной (в том числе социальной) пенсии, адресной социальной помощи тем, чей душевой доход ниже прожиточного минимума, и т.п. В то же время активные, предприимчивые, социально сильные, способные индивиды должны иметь возможность получить социально одобряемыми способами больший объем благ и услуг за свой труд². Социальная политика государства должна быть целенаправлена на создание условий для производительного и результативного труда.

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

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

¹ Теория социальной работы. М., 1997. С. 23.

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

или уменьшить их напряженность, они не прилагают к этому усилий.

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

В качестве следующего руководящего принципа социальной политики следует назвать **социальную солидарность**, которая заключается в том, что современное общество призвано встречать социальные затруднения как единая система, внутри которой происходит перераспределение социальной состоятельности от более сильных к менее сильным. Конечно, в первую очередь этот механизм заключается в перераспределении денежных средств через систему налогов и пособий. Однако в то же время этот процесс можно рассматривать и в качестве перераспределения социальных ресурсов: доступа к социальным коммуникациям, культуре, здоровью, образованию. Если каждый индивид будет пользоваться только теми социальными ресурсами, к которым он имеет доступ в силу своей физической или интеллектуальной полноценности, состояния здоровья, благоприятного социального положения, необременительной иждивенческой нагрузки, это означает, что значительная часть населения будет сегрегирована и ограничена в своих социальных правах. Это не просто задевает демократические установки современного общественного сознания, но также служит постоянной угрозой социальной безопасности. Уже давно замечено, что равный и спра-

ведливый доступ к социальным благам является наиболее действенной и прагматичной профилактикой социальной нестабильности и криминальной активности¹. Поэтому, не имея возможности ликвидировать бедность, социальное государство и современное общество перераспределяют средства в пользу бедных.

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

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

- равноправие сторон на переговорах и при принятии решений;
- равная для всех сторон обязательность исполнения договоренностей;
- обязательная и равная ответственность сторон за выполнение принятых обязательств;
- принцип трипартизма, т.е. участия в переговорах трех сторон: государственной власти, работников и работодателей.

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

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

¹ Справочное пособие по социальной работе. М., 1997. С. 174.

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

Среди других важных принципов социальной политики следует выделить **принцип subsidiarности**, который предусматривает оказание предпочтения общественным инициативам по сравнению с соответствующей деятельностью государственных органов и учреждений при финансировании мероприятий в области социальной политики. Этот принцип предполагает законодательное регулирование взаимодействия государственных и негосударственных структур в социальной сфере и поддержку последних. Реализация принципа subsidiarности позволяет не только более эффективно использовать существующие материальные ресурсы, но и более гибко реагировать на вновь возникающие социальные запросы и привлекать к решению социальных проблем самих граждан.

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

2.3. Объект и субъект социальной политики

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

Субъектом социальной политики, наряду с государством, выступают также:

- государственные ведомства и учреждения;
- органы местного самоуправления;
- внебюджетные фонды;

- общественные, религиозные, благотворительные или иные негосударственные объединения;
- коммерческие структуры и бизнес;
- профессиональные работники, занимающиеся разработкой и социальной политики, добровольцы;
- граждане (например, через участие в гражданских инициативах, группах самопомощи и т.д.).

Главный субъект социальной политики — социальное государство должно обеспечивать:

- движение к достижению в обществе социальной справедливости;
- ослабление социального неравенства;
- предоставление каждому работы или иного источника существования;
- сохранение мира и согласия в обществе;
- формирование благоприятной для человека жизненной среды¹.

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

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

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

Важное место в разработке и реализации социальной политики отводится субъектам РФ. Они имеют право на собственное законотворчество. В регионах существуют специальные структуры, отвечающие за реализацию государственных социальных норм и стандартов и дополняющие их за счет собственных средств. Идет процесс законода-

¹ См.: Григорьева И. А. Социальная политика и социальное реформирование в России в 90-х годах С. 12–13.

тельного закрепления и разграничения полномочий между федеральными и региональными органами власти.

Социальная политика субъектов РФ по своей структуре и содержанию сочетает в себе общегосударственные начала и региональные особенности. Компетенция краев и областей достаточно широка, однако не безгранична: она лимитирована не только рамками Конституции РФ и общегосударственного законодательства, но также и ограниченными ресурсными возможностями территории. В условиях всеобщего социального-экономического кризиса, вызванного проведением неэффективной политики преобразований в государстве, даже успешно и динамично развивающиеся регионы не могут не испытывать на себе последствий общего спада.

Ярким и показательным индикатором процесса институционализации социальной политики на региональном уровне выступает законодательство субъектов РФ по вопросам социальной защиты населения. К сожалению, в условиях социального-экономического кризиса и сужения возможностей самообеспечения активных социальных субъектов в содержании регионального законодательства значительную долю составляют нормы, направленные на социальную поддержку наиболее слабозащищенных слоев населения. В первую очередь законодательная активность представительных органов субъектов РФ выражается в утверждении мер адресной социальной помощи населению (его наименее защищенным категориям).

Особое значение социальная политика приобретает в муниципальных образованиях в связи с принятием и реализацией Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». На уровне органов местного самоуправления социальная политика окончательно воплощается в жизнь.

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

В стране происходит интенсивное развитие негосударственных страховых и благотворительных фондов, а

также некоммерческих неправительственных организаций (НПО). Неправительственные организации достаточно разнообразны, но все они имеют своей целью снижение уровня бедности и страданий народа путем содействия развитию сельских районов, совершенствования системы распределения доходов, а также защиту основных потребностей населения в области образования, здравоохранения и права. НПО действует в трех основных направлениях. Первое направление связано с распределением пожертвований в случае стихийных бедствий в рамках благотворительной помощи; осуществлением различных консультативных услуг, включая правовые; координацией сельских и городских проектов, имеющих социальную направленность. Этот вид деятельности типичен для Общества Красного Креста и Благотворительного фонда здоровья. Вторым направлением работы НПО является организация мастерских и предприятий на местном уровне для стимулирования занятости и участия населения в развитии местной экономики. Причем это позволяет НПО не только высвободить часть прибыли для социально незащищенных групп населения (инвалидов, ветеранов войны, матерей-одиночек, многодетных семей) и, таким образом, помочь им улучшить свой жизненный уровень, но и использовать эту прибыль для других инициатив. Такие организации, как Общество глухих и слепых, Благотворительный фонд социальной защиты студентов и Ассоциация женщин и детей, являются хорошими примерами НПО. Предоставляя работу (как и продуктовую помощь, и жилье) упомянутым группам населения, они дают им дополнительный приработок к пенсиям и стипендиям. Третье направление деятельности НПО — проведение в жизнь проектов и программ, осуществление которых не обеспечено или недостаточно обеспечено правительством. Примерами таких программ могут быть проекты по планированию семьи и половому воспитанию.

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

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

Кроме того, существует группа пассивных субъектов социальной политики. Это банковские, кредитные учреждения, страховые компании, которые по мере накопления активов, руководствуясь соображениями своей экономической выгоды, начинают играть активную роль в области социальной политики. Примером может служить деятельность банков, стремящихся привлечь средства населения установлением повышенных процентов по депозитам, а также развития жилищных программ, программ поддержки инвалидов и других социальных инициатив.

Вопросы и задания для самопроверки

1. Охарактеризуйте основные цели социальной политики.
2. Назовите современных исследователей проблем социальной политики.
3. Перечислите принципы социальной политики.
4. Дайте определение принципа социальной справедливости.
5. Определите объект и субъект социальной политики.
6. Охарактеризуйте функции социальной политики на уровне федерации, субъекта РФ, муниципального образования.

Рекомендуемая литература

1. *Аверин, А. Н.* Социальная политика. Теория и методология : учеб. пособие / А. Н. Аверин. — М., Изд-во РАГС, 2009.
2. *Волгин, Н. А.* Социальная политика в муниципальных образованиях / Н. А. Волгин [и др.]. — М. : Альфа-Пресс, 2006.
3. *Докторович, А. Б.* Социально ориентированное развитие общества: теории и методы системного исследования / А. Б. Докторович. — М. : ИКАР, 2003.
4. *Смирнов, С. Н.* Социальная политика : учеб. пособие / С. Н. Смирнов, Т. Ю. Сидорина. — М., 2004.
5. Социальная политика : учебник / под ред. Н. Волгина. — М. : Экзамен, 2004.
6. Социальная политика в современной России: реформы и повседневность / под ред. П. Романова и Е. Ярской-Смирновой. — М., 2008.
7. *Холостова, Е. И.* Социальная политика и социальная работа / Е. И. Холостова. — М., 2010.

Глава 3

СОЦИАЛЬНЫЕ РЕФОРМЫ В РОССИИ

3.1. Приоритеты развития социальной политики в ежегодных Посланиях Президента РФ Федеральному Собранию РФ

Послания Президента РФ Федеральному Собранию прописаны как норма Конституции РФ. Эта форма представления депутатам Государственной Думы и членам Совета Федерации стратегии развития страны, как на ближайший, так и на долгосрочный период. Ежегодное обращение Президента РФ к Федеральному Собранию — одна из форм взаимодействия властей, ее прямого обращения к народу, публичного обсуждения насущных проблем и приоритетов государственной политики, один из эффективных инструментов объединения общества, показателей реальной демократии.

В социальной сфере в России к 2000 г. накопилось много нерешенных проблем, главная из них — низкий жизненный уровень основной массы населения, социальное расслоение по доходам, обострение демографической ситуации («демографический крест России»). В **Послании Президента РФ 2000 г.** Федеральному Собранию выдвинуты ключевые проблемы в формировании и реализации социальной политики, на решении которых власть должна сосредоточиться, подкрепить их соответствующими ресурсами. В качестве основных направлений выдвигалась забота о благополучии людей и уровне жизни, достойном великой державы. Президент указал на тревожную демографическую ситуацию, во многом обусловленную экономическими факторами, низким уровнем доходов населения, что минимизирует возможности граждан по рождению, воспитанию и обучению

детей, обеспечению достойной старости своим родителям. Обозначены были проблемы демографии, ставилась задача развития сферы здравоохранения, образования и культуры в соответствии с новыми вызовами времени, лучшими мировыми и отечественными традициями, а также обеспечение финансовой устойчивости пенсионной системы. Внедрение механизмов накопительного пенсионного финансирования должно было предотвратить кризис пенсионной системы, который был реален в условиях беспрецедентно низкой рождаемости, высокой смертности и быстрого старения населения России. Возникла необходимость проведения «реалистичной социальной политики», суть которой заключалась в отказе от практики всеобщего государственного патернализма (наследия советской эпохи) как реального и нецелесообразного на том уровне экономического развития страны. Отказ от политики государственного патернализма диктовался, в первую очередь, необходимостью наиболее эффективного использования финансовых ресурсов, а также стремлением и власти включить стимулы развития самого человека. В то же время властные элиты стремились, следуя модели либерального развития, включить в процесс развития самого человека, его потенциал, повысить ответственность индивида за себя и благополучие своей семьи. Адресная социальная помощь является важным компонентом реалистичной социальной политики.

В ее основе — заявительный принцип, и она предоставляется гражданам, имеющим доходы ниже прожиточного минимума. Социальную политику предполагалось проводить на принципах общедоступности и приемлемого качества не всех, а только базовых социальных услуг. Президент подчеркнул, что система социальной поддержки, основой которой были безадресные социальные пособия и льготы, распыляет государственные средства, позволяет богатым пользоваться общественными благами за счет бедных. Формально бесплатные образование и здравоохранение фактически были платны и порой недоступны для малообеспеченных слоев, мизерные детские пособия не выплачивались годами, скудные пенсии не соответствовали реальному трудовому вкладу. Все это обуславливало необходимость качественного реформирования системы социальной помощи и всей социальной политики.

В **Обращении Президента РФ 2001 г.** к Федеральному Собранию уделено особое внимание разграничению полно-

мочий и ответственности между федеральной и региональной властью, контролю в сфере предоставления социальных услуг. Гражданин страны должен четко представлять объем социальных услуг, который он имеет право бесплатно получить за счет федерального бюджета, что оплачивает региональная власть, а за что он должен заплатить сам. За органами власти всех уровней должны быть закреплены сферы их ответственности. В соответствии с этим принципом следует перейти от сметного финансирования организаций к финансированию устанавливаемого государственного заказа. Государство должно создать условия для конкуренции между государственными и негосударственными организациями за размещение заказа и возможность оказания социальных услуг.

Расширение действия экономических механизмов и стимулов намечалось и в образовании. Современные темпы развития экономики, науки, информационных технологий требуют перехода к непрерывному, в течение всей жизни, образованию. В эпоху глобализации и новых технологий образование не является просто социальной сферой. Вложение средств в образование — это инвестирование в будущее страны. Участие в этом инвестировании всех заинтересованных субъектов: компаний, общественных организаций и самих граждан, — веление времени.

В 2001 г. одним из приоритетных направлений развития социальной политики стало создание законодательной базы для завершения перехода к страховому принципу оплаты медицинской помощи, что осуществлялось в рамках единой системы медико-социального страхования, полностью обеспеченной источниками финансирования. На этой базе предполагалось преодолеть хронический дефицит финансовых ресурсов, обеспечить государственные гарантии предоставления населению базовых медицинских услуг в полном объеме, повысить реальную доступность и качество бесплатной медицины для широких слоев населения.

Четкая правовая и экономическая база должна быть разработана для платного здравоохранения. В связи с «постарением» населения, что характерно и для других развитых стран, в обращении Президента РФ особо ставился вопрос о социальных гарантиях для пожилых людей. В стране, отметил Президент, продолжается убыль населения, доля пожилых людей в структуре населения увеличивается, возрастает нагрузка на трудоспособное население. Но в тот

период государство не могло гарантировать достойный уровень жизни пенсионерам, ресурсов хватало лишь для выплаты минимальной пенсии. Хотя в 2001 г. все же ставилась задача сделать еще один шаг вперед — добиться того, чтобы средняя пенсия была выше прожиточного минимума. Социологические опросы показывали, что более 60% граждан России считают необходимыми кардинальные изменения в самих принципах работы пенсионной системы.

Во всем мире остро стоит вопрос о финансовой устойчивости пенсионных систем. В тот период в стране был создан Национальный совет по пенсионной реформе, который должен был стать эффективным инструментом формирования политики в этой важнейшей для всего общества сфере, а также органом, где будут вырабатываться новые принципы пенсионного законодательства. Президент подчеркнул, что стране нужен переход к понятной системе накопления средств на старость. Люди должны быть уверены, что каждый рубль, заработанный ими, прямо влияет на величину их пенсии. Пенсионная реформа должна помочь в решении таких задач, как легализация трудовых доходов, устранение государственного монополизма в пенсионной системе, снижение ее зависимости от политической и экономической конъюнктуры.

В Послании Президента РФ 2003 г. особое внимание уделялось демографическому развитию России. Подводя итоги социального развития страны за 2000—2003 гг., Президент отметил, что за три года смертность увеличилась на 10%. В этот период продолжала снижаться и ожидаемая продолжительность жизни. Среди причин — высокий уровень заболеваемости, смертность от несчастных случаев, отравлений и травм. Усугубляет ситуацию распространение так называемых «новых» эпидемий, включая наркоманию, СПИД. Однако за эти же три года наблюдалась и позитивная динамика, в частности, на 18% выросла рождаемость, на 21% снизилась младенческая смертность. Государственный Совет рассматривал комплекс вопросов по ускоренному переходу к страховой медицине, что поможет существенно укрепить финансовую базу здравоохранения. После отработки во второй половине 2003 г. в 16 регионах России организационных вопросов, уже с 2004 г. планировалось обеспечить медицинским страхованием пенсионеров в масштабах всей страны. Президент выразил надежду, что

это станет серьезной поддержкой для пожилых граждан России.

Послание Президента 2003 г. как перспективную стратегию определило необходимость переориентации экономики на приоритеты социального развития. Сформулирована модернизационная для России идея: политика экономического роста **не может быть противопоставлена социальной политике**. Экономический рост, подчеркнул Президент, нужен для повышения благосостояния граждан. С ним прямо связано решение таких насущных проблем, как качественное безопасное питание, добротное комфортное жилье, бесперебойная подача электричества и горячей воды, хорошее образование и современное здравоохранение, защита от несчастных случаев и природных катаклизмов, наконец, более высокая продолжительность жизни. **Впервые за четыре года выступлений Президент объединил экономические и социальные приоритеты**, заявив, что без решения экономических задач, создания экономической системы, обеспечивающей достойный уровень благосостояния, невозможно решать и другие социальные задачи¹.

Ведь использование экономических оценок в осмыслении связи между социальными и экономическими аспектами способно существенно повысить эффективность социально-экономической политики. Итак, Послания Президента России 2000–2003 гг. определили этап стабилизации социальных выплат гражданам, имеющим право на льготы и нестраховые выплаты.

Наступил этап 2004–2005 гг. Это этап масштабного перераспределения бюджетных полномочий. В своем **Обращении 2004 г.** Президент назвал граждан «главным конкурентным капиталом», «основным источником развития страны». Чтобы страна стала сильной и богатой, необходимо сформировать все условия для комфортной жизни и плодотворной деятельности каждого человека, создающего качественные товары и услуги, культурное достояние державы. Это очень важный посыл документа. Российская практика оценки человеческого ресурса всегда базировалась на его оценке только с точки зрения трудового ресурса. Здесь иные подходы. В 2004 г. Президент обратил внимание на такую важную составляющую соци-

¹ См.: Актуальные проблемы социальной политики в современной России. М. : Союз, 2007. С. 168–179.

ального бытия народа, как безопасность. Были поставлены задачи снижения уровня преступности в стране, улучшения состояния здоровья российской нации, приостановления роста наркомании, ликвидации детской беспризорности. Благоустроенное жилье — необходимое условие для создания нормальной семьи. Между тем низкий рост доходов не способствует приобретению жилья и улучшения его качества, отсюда низкая мобильность населения, не позволяющая людям перемещаться по стране в поисках подходящей работы. Очень многие живут в ветхих, аварийных домах и квартирах. Строится мало новых домов и нередко они не отвечают современным стандартам безопасности и качества. Причем новое жилье могут позволить себе купить лишь люди с высокими доходами. Отсутствие такой возможности у молодых семей сказывается на их планах по рождению детей. Довольно часто в одной квартире вынуждены проживать сразу несколько поколений. Надо прекратить обманывать людей, вынуждая их годами и десятилетиями стоять в очередях на получение жилой площади, и обеспечить возможности ее приобретения на рынке для основной части работающего населения России, одновременно с этим гарантируя предоставление малоимущим гражданам социального жилья.

В этом Послании довольно много внимания уделялось модернизации здравоохранения. Было отмечено, что преобразования в этой сфере идут вяло, медленно и пока не дают каких-либо значимых результатов. Одной из главных причин такого положения дел остается неэффективность отечественного здравоохранения. Качество медицинских услуг и их доступность продолжают снижаться, а затраты только растут. Гарантии бесплатной помощи часто носят декларативный характер, люди так и не понимают, что могут получить бесплатно, а за что должны доплачивать. Главная цель модернизации российского здравоохранения — повышение доступности и качества медицинской помощи для широких слоев населения. Из этой целевой установки следует, что гарантии бесплатной медицинской помощи должны быть общеизвестны и понятны, должны быть выработаны и утверждены стандарты медицинских услуг с обязательным перечнем лечебно-диагностических процедур и лекарств, а также с минимальными требованиями к условиям оказания медицинской помощи. Причем

такие стандарты должны действовать в каждом населенном пункте Российской Федерации.

Серьезной критике была подвергнута современная система отечественного образования. Условия глобальной конкуренции, отметил Президент, требуют усиления практической направленности образования, что в первую очередь означает повышение требований к профессиональному образованию в широком смысле этого слова. Сегодня профессиональное образование не имеет устойчивой связи с рынком труда. Более половины выпускников вузов не находят работу по специальности. Массовый охват высшим образованием сопровождается снижением уровня преподавания. При большом количестве дипломированных специалистов в стране сохраняется дефицит квалифицированных кадров, остро необходимых стране. Одна из серьезных проблем — это недоступность качественного образования для малоимущих слоев.

Результативность реформ в образовании необходимо измерять по показателям качества образования, его доступности и его соответствия потребностям рынка труда. В этой связи Президент выделил следующие целевые ориентиры:

1. Выпускники школ, независимо от имущественного положения родителей, должны иметь возможность поступать в вузы в соответствии с уровнем их знаний. Для этого потребуются абсолютно прозрачная и объективная система оценки знаний при поступлении в учебные заведения, воссоздание в широком масштабе подготовительных отделений в вузах и адресное предоставление стипендий. Молодым людям, проживающим далеко от престижных университетов, необходимо обеспечить возможность для сдачи вступительных экзаменов.

2. Следует стремиться к тому, чтобы большинство выпускников учебных заведений работало по специальности. Речь, разумеется, не идет о возврате к директивному распределению. Необходимо прогнозирование потребностей государства в необходимых ему специалистах. При этом возможно заключение договора со студентом, который после получения бесплатного образования должен отработать по специальности определенный срок, либо вернуть деньги, затраченные государством на его обучение. Президент высказал идею активного привлечения бизнеса к участию в подготовке необходимых экономике специалистов, используя для этих целей образовательные кредиты.

3. Необходимо внедрить в практику адекватные требованиям времени образовательные стандарты. Содержание образования должно соответствовать самым высоким мировым стандартам. При этом не следует забывать об отечественном опыте, максимально наращивая наши возможности там, где российское образование находится на уровне мировых требований или даже превышает их. Поставлена задача интеграции образования и научной деятельности. Развитие вузовской науки и крупных научно-образовательных центров должно стать приоритетной задачей.

Послание Президента 2004 г. наметило конкретные подходы модернизации социальной политики. В августе этого года принят Закон о монетизации льгот, который разграничил полномочия между региональными и федеральными бюджетами, ликвидировал отдельные нефинансируемые обязательства, возложил на региональные и местные органы власти ответственность за новые расходные полномочия.

Послание Президента 2005 г. затронуло ряд принципиальных идеологических и политических вопросов, было подчеркнуто, что настоящее и предыдущие Послания Президента являются программой действий на ближайшее десятилетие. Президент обратил внимание на необходимость трудовой мотивации формирования доходов населения: «Достаток каждого должен определяться его трудом и способностями, квалификацией и затраченными усилиями, а он сам вправе распорядиться заработанным по своему усмотрению, в том числе и передать по наследству своим детям». Впервые за последние годы поставлена проблема усиления роли государства в соблюдении принципов справедливости, в поддержке нетрудоспособных и малоимущих граждан, обеспечение доступности для них основных социальных благ.

Не обошел вниманием Президент и такие острейшие проблемы, как демографическая, улучшение здравоохранения, высокий уровень смертности и низкой рождаемости. Рост численности населения должен сопровождаться осмысленной стратегией иммиграционной политики, в первую очередь это приток квалифицированных и легальных трудовых ресурсов. Меры по созданию условий, благоприятных для рождения детей, снижение смертности и упорядочения иммиграции должны реализовываться одновременно.

Поддержку в обществе получили инициативы Президента о повышении оплаты труда в бюджетной сфере, при-

ближение средней зарплаты в бюджетном секторе к средней зарплате по стране. В то же время подчеркнута необходимость создания финансовых механизмов, которые способны мотивировать к достижению эффективных результатов и сами организации социальной сферы. Финансовая политика должна стать одним из стимулов к повышению доступности и качества социальных услуг.

Президент подчеркнул необходимость повышения уровня общественной нравственности и культуры, что явилось ответом власти на общественный запрос страны.

В **Послании 2006 г.** обращается внимание на усиление экономической поддержки государством развития социальной сферы и более ощутимое решение социальных проблем. Возросшие экономические возможности позволили направить инвестиции в социальную сферу, а по сути — в рост благосостояния людей, в завтрашний день России. Так, проект «Доступное жилье» должен за два года снизить ставки по ипотечным кредитам, а общий объем этих кредитов увеличить почти в три раза — до 260 млрд руб.

В рамках национального проекта «Образование» России нужна конкурентоспособная образовательная система. Необходимо в первую очередь поддержать те высшие учебные заведения, которые реализуют инновационные программы, в том числе путем закупки для вузов новейших отечественных и зарубежных образцов оборудования.

Правительство должно навести порядок и в содержании программ профобразования, причем делать это надо совместно с представителями бизнеса и социальных отраслей, для которых, собственно, и готовятся специалисты. Следует создать систему объективного, независимого внешнего контроля за качеством получаемых знаний, и необходимо в широком открытом диалоге с общественностью выработать принципы установления объективных рейтингов вузов.

Еще один национальный проект был начат в сфере здравоохранения. Он направлен на укрепление системы первичной медицинской и санитарной помощи и профилактики, на повышение доступности высокотехнологичных медицинских услуг.

В области демографии: первое — снижение смертности, второе — эффективная миграционная политика, и третье — повышение рождаемости.

В **Послании 2007 г.** Президент РФ подтвердил свою приверженность главной стратегии социального развития

России, высказанной в предыдущих посланиях: повышение качества и уровня жизни населения.

В. В. Путин отметил, что главные достижения социальной политики с 2000 г. — это рост реальных доходов населения и сокращение масштабов бедности. Однако это только начало пути. Необходимо продолжить работу в этом направлении, обратив особое внимание на преодоление недопустимо большого разрыва в доходах между бедными и богатыми.

Должна быть продолжена и активизирована работа по приоритетным национальным проектам в области здравоохранения, образования, жилья и аграрного сектора экономики, а также по решению демографических проблем.

Приоритетные национальные проекты рассматриваются Президентом как инвестиции в человека. Они должны быть нацелены на ориентацию бюджетных расходов на конечный результат, создание инновационных технологий и призваны объединять усилия и ресурсы федерального центра, субъектов РФ, бизнеса и общественности в решении социальных проблем.

Их реализация уже дала первые положительные результаты. Поручение Президента по распространению опыта поддержки инновационных вузов на основе конкурсного отбора, как и распределение госзаказов на исследования на основе открытых конкурсов — еще один шаг, ориентирующий науку, промышленность, власть и общество на построение экономики знаний. Отмечено также небольшое повышение рождаемости и сокращение смертности населения в стране как первые результаты выполнения проектов программ «Здоровье» и «Демография».

Президентом предложена существенная корректировка функций и структуры Стабилизационного фонда, который должен стать Фондом национального благосостояния. Его ресурсы должны использоваться на поддержание макроэкономической стабильности, борьбу с инфляцией, реализацию новых масштабных социальных программ, на поддержку пенсионной системы.

Важнейшим приоритетом социальной политики в Послании на 2007 г. названа государственная поддержка культуры, русского языка, библиотечного дела.

По существу, речь идет об еще одном национальном проекте развития российской культуры, без которой невозможно духовное и нравственное возрождение страны, ее

будущее в мировом культурном и геополитическом пространстве.

Последовательно проводя взятый ранее курс на передачу полномочий с федерального уровня на региональный, Президент России поставил задачу передачи субъектам РФ полномочий по охране и управлению памятниками культуры, что потребует законодательной поддержки.

Еще один приоритет социальной политики 2007 г. — это разработка программы обеспечения доступности жилья.

Президентом России были поставлены масштабные задачи: увеличения объемов строительства жилья до уровня 100—130 млн кв. м в год, а в перспективе — строить не менее одного квадратного метра жилья в год на каждого гражданина страны, а также направление инвестиций на капитальный ремонт жилья и решение проблемы ветхого и аварийного жилья, расселения людей из «трущоб». Это соответствует принципам социального государства, каким Россия является согласно Конституции РФ.

Президентом России было предложено создать Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства. Это предложение, содержавшееся в Послании на 2007 г., было реализовано в Федеральном законе от 21 июля 2007 г. № 185-ФЗ «О фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства».

В числе важных социальных приоритетов на ближайшую и среднесрочную перспективу В. В. Путин выделил необходимость решения проблемы повышения уровня пенсионного обеспечения, для чего за период 2007—2010 гг. необходимо повысить средний размер пенсий на 65%.

Отмечая, что за чертой бедности проживает еще значительное число пенсионеров, Президент России поставил крупную задачу по существенному улучшению пенсионного обеспечения, особенно «северных» пенсий.

Для этого Правительству и Федеральному Собранию было поручено осуществить ряд мер:

- повысить собираемость налогов и вывести заработную плату «из тени»;
- разработать и принять в 2007 г. законопроект по улучшению пенсионного обеспечения «северян»;
- разработать механизм более совершенной индексации пенсий;
- разработать систему стимулов по продолжению трудовой деятельности при наступлении пенсионного воз-

раста и финансовый механизм формирования стимулов по вовлечению в добровольное пенсионное страхование самих работников с помощью дотирования их вкладов из Фонда социального благосостояния;

— разработать механизм инвестирования накапливаемых пенсионных ресурсов в государственные проекты.

Эти меры, по мнению В. В. Путина, позволят преодолеть наметившиеся проблемы пенсионного обеспечения.

Президент Российской Федерации В. В. Путин в своих Посланиях Федеральному Собранию РФ определял наравне с другими проблемами долгосрочные приоритеты в социальной сфере, которые являются конкретной, концептуальной программой социального развития России.

Завершая обзор восьми Посланий Президента России В. В. Путина, необходимо особо подчеркнуть, что все они проникнуты идеей преодоления отставания от стран-лидеров социального и экономического прогресса. В области социальной политики Послания демонстрируют системный подход: все аспекты модернизационного процесса в социальной сфере тесно увязаны с экономическими, политическими проблемами страны, стимулируют и поддерживают их. Необходимо подчеркнуть, что идеи, заложенные в Посланиях Президента РФ 2000—2007 гг., являются мощным социально-экономическим общественным проектом. Эти идеи стали основой программы социально-экономического развития России до 2020 г.

С Посланием Федеральному Собранию в 2008 г. выступил вновь избранный Президент России Д. А. Медведев, который обозначил свое видение фундаментальных ценностей российского общества, закрепленных в Конституции РФ. В центре всей социально-экономической жизни должны находиться интересы человека, подчеркнул Президент. В продолжение курса предыдущего Президента сформулированы задачи преодоления бедности, коррупции, предоставления государственных гарантий, свободное развитие людей и их социальная защита определены как безусловные приоритеты государственной социальной политики. Решающая роль в формировании нового поколения отводится российской образовательной системе, особенно школьного образования. Приоритет здорового образа жизни в формировании современной системы здравоохранения, последовательное внедрение медицинского страхования, повышение эффективности пенсионной системы

в стране — ключевые проблемы, выдвинутые Президентом в области эффективной социальной политики государства. Следует заметить, что 2006—2008 гг. по всем характеристикам являлись годами быстрого экономического подъема, поэтому попытки модернизации всей социально-экономической жизни были активными.

Послание Президента России 2009 г. стало ответом на вопрос о дальнейшей стратегии развития страны в условиях масштабного мирового и отечественного финансово-экономического кризиса. Появилась объективная, острая необходимость в изменении уже сложившегося представления о социальной политике, появлении новых «прорывных» идей. В докризисный период к основным ее минусам относилось то, что увеличивался разрыв в уровне и качестве жизни различных социально-демографических групп населения, происходила активная коммерциализация здравоохранения и образования, несмотря на принимаемые меры, доля ВВП, направляемая на развитие человеческого капитала, была в 1,5—2 раза меньше, чем в развитых странах¹. Кризис объективно снижает государственные и общественные возможности для решения социальных проблем. Но предлагаемые в Послании 2009 г. меры в области социальной политики базировались на следующей идеологии: создание «умной» экономики, преодоление хронической отсталости, зависимости от сырьевого экспорта, изменение качества жизни, обеспечение лидерских позиций России в мире. Модернизация России XXI в. должна быть основана на ценностях и институтах демократии. Отечественная экономика **должна быть переориентирована на реальные потребности людей.**

Озвученная в Послании 2008 г. идея программы «Наша новая школа» нашла продолжение в Послании 2009 г. Президент отметил, что главная задача современной школы — это раскрытие способностей каждого ученика, воспитание личности, готовой к жизни в высокотехнологичном, конкурентном мире.

В 2010 г. вводятся новые требования к качеству образования. Школа станет центром творчества и информации, насыщенной интеллектуальной и спортивной жизни. Все

¹ Гонтмахер Е. Мировой финансово-экономический кризис и социальная перестройка России // Стратегии социально-экономического развития России: влияние кризиса : сб. статей. М. : Экон-Информ, 2009. С. 105.

школы будут иметь доступ уже не к обычному, а к широкополосному Интернету.

Особая задача — создание безбарьерной школьной среды для детей-инвалидов. В 2010 г. будет принята пятилетняя государственная программа «Доступная среда», направленная на решение этих проблем. Планируется расширить самостоятельность школ. Законодательно закрепится равенство государственных и частных общеобразовательных учреждений.

Систему педагогического образования также ждет серьезная модернизация. Будут внедрены обязательные курсы переподготовки и повышения квалификации на базе лучших российских вузов и школ. Средства на повышение квалификации должны предоставляться с возможностью выбора образовательных программ. Педагогические вузы должны быть постепенно преобразованы либо в крупные базовые центры подготовки учителей, либо в факультеты классических университетов.

Для работы в школах будут привлекаться кадры, способные обеспечить более качественное профильное образование для старшеклассников. Включая, в том числе, и квалифицированных специалистов, которые не имеют педагогического образования. Они смогут пройти краткосрочные специализированные курсы. Одновременно будут введены особая система поощрений и требования к обязательному подтверждению уровня квалификации преподавателей.

В Послании поставлены задачи развития отечественных медицинской техники, технологий, фармацевтики, доступности лекарств для всех слоев населения. Современный мир невозможно представить без современных информационных технологий, они уже активно внедряются во все отрасли народного хозяйства страны, становятся важнейшим инструментом технологий и в области социальной защиты населения.

Намеченная Президентом стратегия вывода страны, ставшей частью мировой экономики, из кризиса, сохранение государственных социальных гарантий людям, нуждающимся в социальной защите, пенсионное обеспечение, жилищная проблема, стандартизация социальных услуг — важнейшие вехи формирования активной социальной политики в условиях мирового кризиса.

3.2. Административная реформа в Российской Федерации и ее влияние на формирование и реализацию социальной политики страны

Реформирование системы государственного управления в России — одно из важных условий ускорения социально-экономического развития страны. Перспективные решения по реализации административной реформы в Российской Федерации были приняты в 2003—2005 гг.

В Послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ 2003 г. основным препятствием на пути экономических реформ названа недостаточная эффективность государственного аппарата, несоответствие количества его полномочий качеству власти. Приоритетными задачами развития государственного управления на 2003 г. назывались радикальное сокращение функций, осуществляемых государственными органами, и формирование эффективно работающего механизма разрешения споров между гражданином и государством за счет совершенствования административных процедур и судебных механизмов.

Указом Президента РФ от 23 июля 2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003—2004 годах» определены приоритетные направления ее проведения:

- ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования;

- исключение дублирования функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти;

- развитие системы саморегулируемых организаций в области экономики;

- организационное разделение функций регулирования экономической деятельности, надзора и контроля, управления государственным имуществом и предоставления государственными организациями услуг гражданам и юридическим лицам;

- завершение процесса разграничения полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ, оптимизация деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти.

Для решения этих задач в 2003 г. была создана Правительственная комиссия. В результате реализации начального этапа административной реформы к 2005 г. были созданы необходимые предпосылки для дальнейшей комплексной модернизации системы государственного управления, проведены анализ и классификация функций, осуществляемых федеральными органами исполнительной власти.

В соответствии с Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» образованы новая система и структура федеральных органов исполнительной власти. Функции по выработке государственной политики и нормативному правовому регулированию возложены на федеральные министерства, функции контроля и надзора — на федеральные службы, функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом — на федеральные агентства.

Административная реформа в России осуществляется поэтапно: в 2003—2005 гг. (в соответствии с Указами Президента РФ), в 2005 г. была разработана Концепция административной реформы в Российской Федерации на 2006—2010 гг. Ее целями являлись:

- повышение качества и доступности государственных услуг;
- ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования;
- повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти.

Для достижения этих целей необходимо было решить следующие задачи:

- внедрение в органах исполнительной власти принципов и процедур управления по результатам;
- разработка и внедрение стандартов государственных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти, а также административных регламентов в органах исполнительной власти;
- реализация единой вертикально интегрированной автоматизированной системы мониторинга результативности деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления по достижению важнейших

показателей социально-экономического развития Российской Федерации и исполнения ими своих полномочий;

- создание многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг;

- организация предоставления государственных услуг в электронной форме;

- оптимизация функционирования органов исполнительной власти и введение механизмов противодействия коррупции в сферах деятельности органов исполнительной власти;

- повышение эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и гражданского общества, а также повышение прозрачности деятельности органов исполнительной власти;

- модернизация системы информационного обеспечения органов исполнительной власти;

- формирование необходимого организационного, информационного, ресурсного и кадрового обеспечения административной реформы, совершенствование механизмов распространения успешного опыта государственного управления.

Таким образом, цели, обозначенные административной реформой, не могут не оказывать большое влияние как на формирование, так и реализацию социальной политики¹.

В современный период российскими учеными², политическими деятелями и специалистами-практиками вырабатывается новая стратегия государственной социальной политики, отвечающая требованиям времени, сочетающая в себе адресность и универсальность, широту охвата населения и максимальное соответствие оказываемой поддержки нуждам конкретных граждан.

На федеральном уровне, как известно, закладываются основы государственной социальной политики, но в контексте административной реформы России важную роль в жизни государства играет реализация и развитие

¹ Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006—2010 гг. одобрена распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р.

² Проблемам формирования социальной политики в условиях разграничения полномочий посвящена диссертация Э. Д. Власовой «Стратегия формирования региональной социальной политики в современной России (на примере Ставропольского края)» (2007 г.).

социальной политики на уровне субъектов РФ. Это тот организационно-управленческий уровень, который сочетает в себе государственно-обобщающее и конкретно-региональное начало. Специфические условия той или иной территории, ее ресурсная база, культурно-исторические традиции, особенности менталитета ее населения — все это факторы, воздействующие на формирование идеологии социальной политики, разработку ее нормативных основ и реализацию ее практических мероприятий. Упорядоченная совокупность конкретных краткосрочных и долгосрочных процессов и тенденций, основанных на единой идеологии и воплощающей определенный подход, обуславливает формирование специфики региональной социальной политики.

Стратегия современной социальной политики государства и общества реализуется, в основном, на основе устойчивой системы законов и правовых актов — например, Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”», Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления Российской Федерации».

Становление трехуровневой системы власти (федеральный центр, региональная власть, местное самоуправление) означает принципиальный поворот в системе социальной политики. В ходе исследований выявлено, что влияние федерального центра на реализацию социальной политики на местах значительно снизилось (не более 20%), тогда как региональные власти играют здесь самую существенную роль (70%), а вот местное самоуправление весьма ограничено в своих возможностях: степень влияния местных органов власти на реализацию социальной политики на местах составляет сегодня не более 10%¹.

¹ Власова, Э. Д. Стратегия формирования региональной социальной политики в современной России : автореф. дис. ... канд. полит. наук, 2007.

Федеральный закон от 22 августа 2004 г. №122-ФЗ изменил более 150 действующих в тот период нормативных актов, отменив такое же число¹. Несоответствие многих из них задачам административной реформы и реалиям современной жизни страны не только тормозило процесс происходящих реформ, но и во многом создавало барьеры на пути реализации эффективной социальной политики.

Принятие Федерального Закона РФ от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ вызвано острой необходимостью изменения принципов социальной политики Российской Федерации на основе разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ, оптимизации деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти с учетом закрепленных Конституцией РФ и федеральными законами вопросов местного значения. Принятие этого Закона внесло серьезные изменения как в законодательную базу субъектов РФ, так и в процессы формирования региональной и муниципальной социальной политики.

Социально-экономическое развитие страны не может успешно осуществляться без интеграции регионов в единое макроэкономическое и социальное пространство, с одной стороны, и без самостоятельного формирования и реализации субъектами РФ социальной политики в своем регионе — с другой. Сегодня в социальной политике на первый

¹ В адрес данного закона серьезные замечания высказывались юристами, указывающими на несовместимость ряда положений с конституционными правами граждан, а также экономистами и социологами, которые вскрыли целый ряд системных противоречий и ошибок его реализации. С одной стороны, монетизация льгот сокращает бедность среди федеральных льготников, а с другой стороны, появляются новые проблемы. По данным Независимого института социальной политики (НИСП), региональные льготники получают компенсаций в три раза меньше, чем федеральные, причем в 10% семей есть как региональные, так и федеральные льготники. Планируемые в реформах цели не всегда совпадают с полученными результатами: так, по выводам НИСП, поставленная при реализации Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ задача снизить уровень бедности в сельской местности фактически не решена. А ход реализации намеченных планов нередко нарушается или усложняется параллельными процессами. В частности, социальная обстановка была осложнена тем, что оказались синхронизированы во времени два процесса: монетизация льгот и рост цен на услуги, предоставляемые на льготной основе, в том числе жилищно-коммунальные (ЖКУ).

план выдвигается проблема четкого разделения сфер ответственности за реализацию государственной социальной политики между федеральным центром и субъектами РФ.

В соответствии с Административной реформой федеральный центр возлагает на себя функции по разработке и формированию:

- целей и задач государственной социальной политики;
- принципов деятельности государственных органов по отношению к социальным проблемам граждан;
- механизмов обеспечения государственных социальных гарантий.

Как провозглашается в Посланиях Президента РФ 2000—2009 гг. Федеральному Собранию, целью социальной политики является последовательное повышение уровня и качества жизни населения, снижение социального неравенства, обеспечение всеобщей доступности основных социальных благ, прежде всего, качественного образования, медицинского и социального обслуживания. Ставятся проблемы значительного повышения эффективности социальной политики, формирования развитого рынка социальных услуг.

За последние годы происходит передача все больших социальных функций в субъекты РФ.

Социальная политика в регионе вырабатывается органами власти региона при участии местного самоуправления с учетом сформированной федеральным центром концепции формирования социальной политики.

Социальная политика, базирующаяся на федеральной и региональной нормативной правовой базе, в регионах предусматривает¹:

- создание равных возможностей для населения в области образования, профессиональной подготовки, культурного роста, получения гарантированной медицинской помощи;
- поддержку семьи, материнства, отцовства и детства;
- свободу выбора трудовой деятельности, борьбу с безработицей, недопущение эксплуатации, устранение классовых антагонизмов;
- индексацию и регулирование доходов населения;
- обеспечение эффективной социальной защиты и адресной поддержки малоимущих слоев населения;
- проведение жилищно-коммунальной реформы;

¹ Там же. С. 136—137.

- активизацию демографической и миграционной политики;

- государственную поддержку секторов социальной сферы: здравоохранения, образования, физкультуры и спорта, науки, культуры и искусства;

- создание негосударственных социальных фондов для аккумуляции средств на проблемы, требующие неотложного решения.

Реализацию социальной политики **на местном уровне** муниципальные органы власти осуществляют, воздействуя на социальную инфраструктуру местного значения, а также предоставляя социальные услуги.

Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусмотрены серьезные изменения в организационных и территориальных основах местного самоуправления, изменение круга полномочий местного самоуправления. В рамках реформы местного самоуправления должны быть решены такие проблемы, как решение вопросов местного значения за счет собственных финансовых ресурсов муниципальных образований; установление четких критериев отнесения имущества к муниципальной собственности; обеспечение всех муниципальных образований компетентными работниками.

Применительно к поселению, муниципальному району, городскому округу относятся решения следующих социальных проблем (гл. 3 указанного Закона):

- организация электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом;

- дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах населенных пунктов поселения, а также осуществление иных полномочий в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности в соответствии с законодательством РФ;

- обеспечение малоимущих граждан, проживающих в поселении и нуждающихся в улучшении жилищных условий, жилыми помещениями в соответствии с жилищным законодательством, организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства;

- создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах поселения;

- участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах поселения;
- обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах населенных пунктов поселения;
- создание условий для обеспечения жителей поселения услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания;
- организация библиотечного обслуживания населения, комплектование и обеспечение сохранности библиотечных фондов библиотек поселения;
- создание условий для организации досуга и обеспечения жителей поселения услугами организаций культуры;
- сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности поселения, охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры местного (муниципального) значения), расположенных на территории поселения;
- создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества, участие в сохранении, возрождении и развитии народных художественных промыслов в поселении;
- обеспечение условий для развития на территории поселения физической культуры и массового спорта, организация проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий поселения;
- создание условий для массового отдыха жителей поселения и организация обустройства мест массового отдыха населения;
- формирование архивных фондов поселения;
- организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора;
- организация благоустройства и озеленения территории поселения, использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах населенных пунктов поселения;
- утверждение генеральных планов поселений, правил землепользования и застройки, утверждение подготовленной на основе генеральных планов поселения документации по планировке территории, выдача разрешений на строительство, разрешений на ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства,

расположенных на территории поселения, утверждение местных нормативов градостроительного проектирования поселений, резервирования земель и изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков в границах поселения для муниципальных нужд, осуществление земельного контроля за использованием земель поселения;

- присвоение наименований улицам, площадям и иным территориям проживания граждан в населенных пунктах, установление нумерации домов, организация освещения улиц и установка указателей с наименованиями улиц и номерами домов;

- организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения;

- организация и осуществление мероприятий по гражданской обороне, защите населения и территории поселения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

- создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб и (или) аварийно-спасательных формирований на территории поселения;

- осуществление мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах, охране их жизни и здоровья;

- создание, развитие и обеспечение охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения на территории поселения;

- содействие в развитии сельскохозяйственного производства, создание условий для развития малого и среднего бизнеса;

- организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью в поселении;

- осуществление в пределах, установленных водным законодательством РФ, полномочий собственника водных объектов, информирование населения об ограничениях их использования;

- осуществление муниципального лесного контроля и надзора;

- создание условий для деятельности добровольных формирований населения по охране общественного порядка;

- оказание поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям в пределах полномочий, установленных ст. 31.1 и 31.3 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях».

Таким образом, определены важнейшие сферы ответственности муниципалитетов в социальной сфере. Как видно из этого перечня ответственности муниципалитетов, основные проблемы жизнеобеспечения должны быть максимально приближены к месту проживания людей, как это делается, например, в странах Евросоюза.

В то же время этот процесс идет достаточно противоречиво. Основной проблемой регулирования перечня социальных вопросов местного значения остается *их нечеткое формулирование*.

Так, например, к вопросам местного значения и муниципального района, и поселения отнесено обеспечение условий для развития на территории муниципального района физической культуры и массового спорта. Учитывая, что территорию муниципального района образуют, в том числе, территории входящих в их состав поселений, указанный вопрос на практике может привести к дублированию полномочий и смешению компетенции органов местного самоуправления поселения и муниципального района в указанной сфере. Как следствие — не конструктивное решение этого вопроса, а возникающее противостояние.

По-прежнему остается недостаточно урегулированным вопрос об охране общественного порядка как вопрос местного значения.

Изменения, внесенные в Федеральный закон «Об общих принципах организации органов местного самоуправления в Российской Федерации», дают перечень *прав, которые могут осуществляться за счет местных бюджетов*.

Практика показала, что у муниципалитетов зачастую нет иного выхода, как брать на себя решение социальных вопросов за счет собственных, и без того недостаточных, доходов. Подобный подход может рассматриваться в качестве отступления от принципа разграничения полномочий между различными уровнями публичной власти и легальной возможности расходования средств местных бюджетов не на решение вопросов местного значения, а на вопросы, составляющие предмет ведения государства.

С другой стороны, на данном этапе это бывает для муниципалитетов даже целесообразным, так как надзорные органы предъявляет к ним много претензий по нецелевому расходованию бюджетных средств.

Остается *нечетким механизм наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полно-*

мочиями, включая механизм передачи им соответствующих ресурсов.

В частности, к проблемам можно отнести:

- несвоевременное перечисление из федерального бюджета субвенций на исполнение органами местного самоуправления федеральных полномочий, например, первичного воинского учета в муниципальных образованиях;
- неучастие поселений, обладающих необходимым потенциалом, в исполнении государственных полномочий (например, функции социальной защиты в крупных городах);
- отсутствие модельных методик (рекомендаций) для регионов по определению затрат и расчета субвенций на реализацию государственных полномочий.

Достаточно большой круг социальных вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, органы местного самоуправления решают в силу прямого указания в отраслевых законах:

- учет нуждающихся в улучшении жилищных условий;
- согласование переустройства и перепланировок жилых помещений;
- регистрация граждан по месту жительства;
- снос аварийных многоквартирных жилых домов в случае непринятия соответствующих решений собственниками;
- формирование участков под многоквартирными жилыми домами; постановка на учет бесхозных объектов и многие другие.

Поскольку данные вопросы не отнесены к вопросам местного значения и не обозначены как переданные государственные полномочия, существует проблема как источников финансирования их решения, так и порядка исполнения, хотя они затрагивают интересы большого количества людей.

Вместе с тем, *наделяя органы местного самоуправления соответствующей обязанностью, федеральный законодатель не всегда учитывает распределение вопросов местного значения между различными типами муниципальных образований.*

Ярким примером этому может служить наделение органов местного самоуправления муниципальных районов полномочиями по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, при сохранении всех градостроительных полномочий

за органами местного самоуправления поселений. В результате для задействованных в процессе застройки поселений субъектов как минимум увеличилось число «разрешающих инстанций» на фоне принимаемых антикоррупционных мер.

В то же время *при установлении обязанностей органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения государство не всегда наделяет их необходимыми полномочиями.*

Например, устанавливая земельный налог, местное самоуправление фактически лишено полномочий по его администрированию, так как они полностью принадлежат налоговым и другим государственным органам. То же касается вопросов охраны окружающей среды, где у местного самоуправления имеются лишь обязанности, но нет никаких контрольных полномочий, и ряда других вопросов.

Актуальной темой является *несбалансированность местных бюджетов*. Однако значительное расширение первоначально установленного перечня вопросов местного значения и полномочий органов местного самоуправления (путем внесения дополнений как в текст базового Федерального закона «Об общих принципах организации органов местного самоуправления в Российской Федерации», так и в отраслевое законодательство) не сопровождается одновременным увеличением доходов местных бюджетов, как это предусмотрено законодательством.

Из доходных источников у местных бюджетов только два собственных налога — земельный и налог на имущество физических лиц. Транспортный налог исключен из системы местных налогов. Доля местных налогов в структуре налоговых доходов составляет, по данным Минфина России, 12,2%. Остальные источники передаются в виде нормативов отчислений от федеральных и, по усмотрению субъекта РФ, от региональных налогов.

При этом по ряду экспертных оценок почти 80% земли в России выведено из налогооблагаемой базы земельного налога, поскольку относится к федеральной собственности (земли запаса, лесной фонд и др.), что лишает муниципалитеты стабильного источника доходов от земельного налога. Данный факт не может не отразиться на решении социальных проблем.

Особенностью формирования доходной базы местных бюджетов остается высокая зависимость от финансовой помощи. Доля межбюджетных трансфертов в объеме всех

доходов местных бюджетов достигла 58%. Доходы местных бюджетов формируются главным образом за счет регулирования и выравнивания. Сложившаяся система межбюджетных отношений оставляет мало самостоятельности муниципальным образованиям, особенно поселениям.

Давно предлагается на федеральном уровне разработать методические рекомендации по определению размеров расходных обязательств муниципальных образований, связанных с решением ими вопросов местного значения, исполнением государственных полномочий и реализацией прав.

Сложившаяся схема распределения налогов не стимулирует муниципалитеты к развитию собственной экономики, расширению налогооблагаемой базы. Из режима активного поиска дополнительных ресурсов они переходят в режим ожидания финансовой помощи «сверху». В этих условиях важнейшей задачей становится перераспределение доходов между федеральным, региональным и местным уровнями власти.

Административная реформа¹ ориентирует органы государственной власти и управления на четкое определение круга своих потребителей и качественное оказание им социальных услуг, на ответственность профессионально подготовленных государственных служащих.

Задача повышения качества государственных социальных услуг выдвинута одним из приоритетных направлений административной реформы, преобразования, проводимые в системе исполнительной власти, должны привести к тому, что каждый гражданин будет не только знать, но и иметь возможность реально требовать тот уровень и то качество услуг, которые ему обязаны предоставить конкретные уровни власти.

Само понятие «государственные услуги» в России стало использоваться только в процессе проведения административной реформы, в то время как во многих зарубежных странах государственные услуги — одна из основных форм отношений гражданина, юридического лица и власти, где государство рассматривается как «поставщик услуг».

Также различают государственные социальные услуги — это предоставляемые федеральными органами исполнительной власти непосредственно или через подведомственные им федеральные государственные учреждения

¹ Стратегия развития муниципалитета / под общ. ред. Г. В. Гутмана, А. Е. Илларионова. М. : Юркнига, 2005. С. 68—69.

либо иные организации безвозмездно или по регулируемым органами госторговли ценам услуги гражданам или организациям в области образования, здравоохранения, социальной защиты населения, в других областях, установленных федеральными законами.

Согласно Федеральному закону от 10 декабря 1995 г. № 195-ФЗ «Об основах социального обслуживания населения Российской Федерации» социальное обслуживание должно соответствовать государственным стандартам, которые устанавливают основные требования к объемам и качеству социальных услуг, порядку и условиям их оказания. Стандартизация услуг представителям муниципальной и региональной власти представляется обязательной, поэтому начинают утверждаться стандарты, в том числе перечни услуг и требования к их качеству.

Упорядочению и конкретизации обязательств органов исполнительной власти перед обществом и повышению эффективности государственного управления и качества государственных услуг должны способствовать административные регламенты исполнения государственных функций и административные регламенты предоставления государственных услуг. Это своего рода инструмент, который позволит обществу контролировать и оценивать деятельность органов исполнительной власти.

Административный регламент представляет собой нормативный правовой акт, определяющий процедуру осуществления действий и принятия решения органом исполнительной власти, либо в связи с непосредственным обращением гражданина или организации в целях реализации их прав и законных интересов, либо в связи с исполнением возложенных на орган исполнительной власти в соответствии с законодательством полномочий¹.

Чтобы государственные служащие более активно включились в процесс реформирования, государство стало их стимулировать. Начиная с 2006 г. Минэкономразвития России регулярно объявляет конкурс на финансирование проектов федеральных органов исполнительной власти и высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ по реализации мероприятий административной реформы. Внедрение административных регламентов

¹ Нарышкин С. Е., Хабриева Т. Я. Административная реформа в России: некоторые итоги и задачи юридической науки // Журнал российского права. 2006. № 11.

стало приоритетом административной реформы. К 2008 г. федеральные органы исполнительной власти уже разработали около 400 административных регламентов, принята антикоррупционная программа, появилась система «одного окна», в 16 субъектах РФ запущено 18 многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг¹.

С 21 апреля 2007 г. вступил в силу Административный регламент Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития по исполнению государственной функции по осуществлению контроля за соблюдением государственных стандартов социального обслуживания.

Государственные стандарты социального обслуживания населения устанавливают основные требования к объемам и качеству социальных услуг, порядку и условиям их оказания. Порядок установления государственных стандартов социального обслуживания осуществляется органами государственной власти субъектов РФ.

При этом деятельность учреждений и предприятий социального обслуживания, независимо от их ведомственной принадлежности и формы собственности, должна соответствовать государственным стандартам социального обслуживания.

Регламентом определяется система оказания основных видов социальных услуг, которая включает в себя:

1) материальную помощь, предоставляемую гражданам, находящимся в трудной жизненной ситуации, в виде денежных средств, продуктов питания, средств санитарии и гигиены, средств ухода за детьми, одежды, обуви и других предметов первой необходимости, топлива, а также специальных транспортных средств, технических средств реабилитации инвалидов и лиц, нуждающихся в постороннем уходе. Порядок устанавливается органами исполнительной власти субъектов РФ, в том числе с учетом требований законодательства, предъявляемым к социальному обслуживанию граждан пожилого возраста и инвалидов;

2) социальное обслуживание на дому, которое осуществляется путем предоставления социальных услуг гражданам, нуждающимся в постоянном или временном нестационарном обслуживании;

¹ Нарышкин С. Е., Хабриева Т. Я. Указ. соч.

ционарном социальном обслуживании, включая, в случаях, определенных законодательством, социально-бытовые, социально-медицинские услуги и иную помощь, в том числе с учетом требований законодательства, предъявляемым к социальному обслуживанию граждан пожилого возраста и инвалидов;

3) социальное обслуживание в стационарных учреждениях, которое осуществляется путем предоставления социальных услуг гражданам, частично или полностью утратившим способность к самообслуживанию и нуждающимся в постоянном постороннем уходе, и обеспечивает создание соответствующих их возрасту и состоянию здоровья условий жизнедеятельности, проведение мероприятий медицинского, психологического, социального характера, питание и уход, а также организацию посильной трудовой деятельности, отдыха и досуга;

4) предоставление временного приюта в специализированном учреждении социального обслуживания детям-сиротам, детям, оставшимся без попечения родителей, безнадзорным несовершеннолетним, детям, оказавшимся в трудной жизненной ситуации, гражданам без определенного места жительства и определенных занятий, гражданам, пострадавшим от физического или психического насилия, стихийных бедствий, в результате вооруженных и межэтнических конфликтов, другим клиентам социальной службы, нуждающимся в предоставлении временного приюта;

5) организацию дневного пребывания в учреждениях социального обслуживания в дневное время, включающую социально-бытовое, социально-медицинское и иное обслуживание сохранившим способность к самообслуживанию и активному передвижению гражданам преклонного возраста и инвалидам, а также другим лицам, в том числе несовершеннолетним, находящимся в трудной жизненной ситуации;

6) консультативную помощь, которая предоставляется в учреждениях социального обслуживания клиентам социальной службы в виде консультаций по вопросам социально-бытового и социально-медицинского обеспечения жизнедеятельности, психолого-педагогической помощи, социально-правовой защиты;

7) реабилитационные услуги, оказываемые социальными службами и включающие помощь в профессиональной, социальной, психологической реабилитации инвалидам,

лицам с ограниченными возможностями, несовершеннолетним правонарушителям, другим гражданам, попавшим в трудную жизненную ситуацию и нуждающимся в реабилитационных услугах. Все услуги оказываются с учетом норм законодательства, предъявляемым к социальному обслуживанию граждан пожилого возраста и инвалидов.

Регламентом определяются типы учреждений социального обслуживания независимо от форм собственности. Это:

- комплексные центры социального обслуживания населения;
- территориальные центры социальной помощи семье и детям;
- центры социального обслуживания;
- социально-реабилитационные центры для несовершеннолетних;
- центры помощи детям, оставшимся без попечения родителей;
- социальные приюты для детей и подростков;
- центры психолого-педагогической помощи населению;
- центры экстренной психологической помощи по телефону;
- центры (отделения) социальной помощи на дому;
- дома ночного пребывания;
- специальные дома для одиноких престарелых;
- стационарные учреждения социального обслуживания (дома-интернаты для престарелых и инвалидов, психоневрологические интернаты, детские дома-интернаты для умственно отсталых детей, дома-интернаты для детей с физическими недостатками);
- геронтологические центры;
- иные учреждения, предоставляющие социальные услуги.

К предприятиям социального обслуживания относятся также предприятия, оказывающие населению социальные услуги.

Контроль за соблюдением государственных стандартов социального обслуживания представляет собой государственную контрольно-надзорную функцию, исполняемую Федеральной службой по надзору в сфере здравоохранения и социального развития (Росздравнадзор).

Ориентация на конечный результат, разграничение предметов ведения в сфере социальной политики также пропи-

саны в Административном регламенте. Например, сведения о соблюдении государственных стандартов социального обслуживания (объемах и качестве социальных услуг, порядке и условиях их оказания), а также о наличии государственных стандартов социального обслуживания, действующих в конкретном субъекте РФ, представляются управлениями Росздравнадзора по субъектам РФ ежеквартально в отдел Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития.

Административные регламенты по соблюдению государственных стандартов социального обслуживания и качества социальных услуг также разработаны во всех субъектах РФ.

Одним из направлений административной реформы является модернизация системы информационного обеспечения населения, особенно в области социальной политики. Именно поэтому планируется создать единый web-портал государственных услуг, который объединит в едином информационном пространстве данные о государственных услугах, предоставляемых органами исполнительной власти. Наряду с web-порталом граждане по единому многоканальному телефону смогут получить информацию по необходимым им государственным услугам, о месте и порядке их предоставления.

Кроме того, должны быть созданы механизмы эффективного электронного взаимодействия населения с органами государственной власти, в том числе с использованием электронных документов, удостоверяемых электронной цифровой подписью. Концепция также дополнена созданием единой вертикально интегрированной автоматизированной системы мониторинга результативности деятельности органов государственной власти и местного самоуправления (ГАС «Управление»). Эти новации очень важны для повышения эффективности социальной политики, снятия социального напряжения и, в конечном итоге, улучшения качества жизни населения.

Процесс административной реформы не может быть завершен лишь распределением государственных функций. Применительно к социальным услугам в качестве следующего этапа должно произойти уточнение блока услуг, которые могли бы быть переданы негосударственным организациям. Необходимые и полезные для общества социальные функции могут выполняться не только государством.

Передача части функций негосударственным структурам поможет сконцентрировать усилия государства на более успешном выполнении сохраненных за государственными органами функций, сократить расходы бюджета и, в конечном счете, повысить эффективность реализации социальных услуг благодаря заинтересованности исполняющих их негосударственных организаций в сохранении и поддержании соответствующего статуса. Передача функций по предоставлению государственных услуг в негосударственный сектор может быть осуществлена в административном порядке (преимущественно специально создаваемой структуре) и путем передачи на договорной основе. Возможен и более радикальный вариант: государство уменьшает сферу государственного воздействия, снимает с себя определенные функции как не отвечающие его новой роли по отношению к обществу¹.

Таким образом, в ходе административной реформы закладывается новая модель социальной политики, важным субъектом которой становится местное самоуправление. Перевод процедур принятия решений на местном уровне с учетом резкой региональной дифференциации является универсальным способом преодоления социальных проблем. Исследования Независимого института социальной политики² (НИСП) формулируют справедливый вывод о том, что выявление и осмысление проблем, проявившихся на начальных этапах фундаментального переустройства системы государственного управления (определенная непоследовательность в проведении муниципальной реформы, проблемы с реализацией Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ, существующее мнение населения о том, что власть стремится переложить на население социальные проблемы, неверие в эффективность реализации реформ), может тем не менее снизить сопровождающие переходный этап социальные эффекты. Административная реформа четко поставила для решения главную проблему — повышение ответственности властей всех уровней за формирование и реализацию эффективной социальной политики в интересах всех социально-демографических групп населения страны.

¹ Яновский В. В., Кирсанов С. А. Государственное и муниципальное управление. М. : КноРус, 2010. С. 125.

² Социальная политика: реалии XXI века. М. : НИСП, 2008. Вып. 3. С. 298–299.

3.3. Социально-экономическая реформа и монетизация социальных льгот

В последнее время наметился отчетливый поворот государства в сторону социальной политики. Недовольство населения сложившейся в социальной сфере ситуацией привлекает к проблемам поиска оптимальной для России модели социальной политики как общества, так и властных структур. Модель социальной политики наиболее приемлема для сегодняшней России. Как известно, в западноевропейских странах есть три основные модели социальной политики, представленные в самых различных вариациях — либеральная (классический пример — Великобритания), континентальная (Германия), социал-демократическая (Швеция). Все эти модели — разновидности социальной политики в условиях так называемых «социальных государств», к которым относится и Россия, согласно ее Конституции. В рамках этих моделей по-разному решаются вопросы распределения ответственности между государством и населением.

Весь период экономических реформ в России реформирование социальной политики осуществлялось фактически в рамках либеральной идеологии. В последнее время отмечается рост российской экономики и увеличение доходов российских граждан, на основании чего часто делаются выводы относительно улучшения социально-экономического положения в стране. Однако при более детальном изучении российского социума оказывается, что положение дел в социальной сфере не так однозначно, как кажется, а порой и просто тяжелое. Об этом объективно свидетельствует социально-психологическое состояние россиян, характер проблем, с которыми сталкиваются наши сограждане, а также специфика их переживаний и страхов.

Согласно проведенному исследованию, больше 80% россиян за последний год не раз испытывали *чувство собственной беспомощности* (табл. 1). 90% россиян не раз сталкивались с несправедливостью, при этом 77% считают, что дальше так жить нельзя.

Как показало исследование, боязнь потерять работу (или страх ухудшения ситуации на работе) определяется россиянами их опасениями лишиться *возможности поддерживать и без того достаточно скромное существование*. Это становится еще более очевидным, если учесть, что среди наших

Таблица 1

**В какой степени за последний год россияне
переживали различные чувства, %**

Чувства	Часто	Иногда	Практически никогда
Испытывали страх перед будущим из-за ситуации на работе	20	44	32
Чувствовали собственную беспомощность повлиять на происходящее вокруг	33	49	17
Чувствовали несправедливость всего происходящего вокруг	44	46	9
Чувствовали, что дальше так жить нельзя	30	47	22
Чувствовали надежную поддержку близких и коллег, знали, что они придут на помощь, если понадобится	42	46	11

сограждан, постоянно испытывающих страх перед будущим из-за ситуации на работе, почти в два раза чаще, чем в целом в российском обществе, встречаются разнорабочие и подсобные рабочие. В результате многие из них оказывают перед необходимостью либо жить на результаты своего сельскохозяйственного труда (на доход от приусадебных участков и подсобных хозяйств), либо на разовые и временные приработки. *Отсюда стремление большинства россиян, часто испытывающих страх перед будущим из-за ситуации на работе, к государственной поддержке малоимущих. Это является скорее следствием объективной слабости их положения на рынке труда, чем проявлением мировоззренческих особенностей.* Стремление значительной части россиян к государственной опеке связано со структурными изменениями современного рынка труда и системы занятости. Поскольку конкуренция на рынке низкоквалифицированных рабочих, учитывая характер миграции в России, с годами будет лишь возрастать, то в случае потери основного места работы их шансы на поддержание прежнего уровня потребления заметно снижаются. Следовательно, опасения и запросы к социальной политике этой части россиян будут лишь увеличиваться по мере развития государственных программ адресной помощи. Россияне, которые часто испытывают страх перед будущим из-за

ситуации на работе, не являются сейчас объектом адресной социальной помощи, так как по официальным критериям не могут относиться к категории малоимущих граждан. Однако по особенностям социально-экономического поведения и мировоззренческим показателям они очень близки к ситуации социального дна.

Основными параметрами социальной сферы, на которые необходимо ориентироваться при разработке и проведении любой социальной политики, являются ситуация с занятостью, обеспечивающей доходы населения, и с бедностью, которая генерируется недостатком этих доходов. Все остальные секторы социальной сферы производны от первых двух, поскольку полноценная занятость предоставляет человеку возможность обеспечить не только собственные потребности и потребности своей семьи, но и — через налоги — социальные нужды всего общества. Бедность, как основной «социальный груз», в случае выхода из-под контроля способна нанести серьезный удар по социально-экономической и политической стабильности общества. Поэтому задачи роста благосостояния и улучшения качества жизни россиян напрямую связаны не только с сокращением доли слабых и социально ущемленных групп, но и с одновременной поддержкой наиболее активных, квалифицированных, инициативных членов сообщества и создания для них благоприятных условий и возможностей.

В настоящее время не менее трети россиян живут за порогом или на грани бедности. О подобном уровне жизни свидетельствуют не только их низкие доходы, но и накопленный имущественный потенциал, структура потребления, доступные им ресурсы. Следует отметить, что в состоянии крайней бедности, глубокой нищеты (1 страта) пребывает около 7% населения (положение этих людей практически безысходно, поскольку они, по сути, являются социальными изгоями или современным российским андерклассом со всеми присущими ему негативными характеристиками). Еще 14% бедных (2 страта) фактически также — в этом состоянии. Кроме того, 17% населения (3 страта) пребывает в зоне постоянного риска бедности, хотя пока им удается удерживаться «на плаву», балансируя на грани бедности и малообеспеченности. Причем, обе группы бедных за последние три года остаются неизменными по численности, а «группа риска» даже несколько выросла.

Очевидно, что в этих условиях *меры, направленные на борьбу с бедностью, должны учитывать сложившуюся дифференциацию внутри самих бедных*. С одной стороны, бедность необходимо рассматривать как устойчивое гомогенное состояние определенной доли населения (а в этом состоянии, как показано выше, *преживает каждый пятый россиянин*), а с другой — как социальную проблему, чреватую серьезными рисками для тех, кто пока не переступил, но при определенных условиях рискует переступить опасную черту, учитывая, что риск этого, несмотря на рост доходов населения, становится реальностью для все большего числа россиян за счет истощения во многом сохранившихся еще с советских времен ресурсов домохозяйств.

В настоящее время среднедушевой (медианный) доход россиянина по самооценкам респондентов составляет 3500 руб. в месяц. При этом доходная обеспеченность может варьироваться, но главное здесь — это существенная межрегиональная и поселенческая дифференциация доходов. Если в столичных регионах среднедушевые доходы находятся на уровне 8000—9000 руб., то жители села в среднем располагают не более чем 2800 руб., жители малых городов — 3500 руб., жители крупных областных центров — 5000 руб. на члена семьи ежемесячно. К числу наиболее бедных регионов, по уровню доходов, традиционно принадлежат Юг, Северный Кавказ, Центральное Черноземье, Поволжье, где средний уровень обеспеченности населения составляет 3000 руб. в месяц.

Доходы бедных отстают от среднероссийских примерно на 1000 руб. на человека в месяц, т.е. составляют около 2500 руб. в среднем, доходы пограничной группы, рискующей оказаться в бедности, — 3000 руб. Сильнее всего доходы бедных отстают от средних в крупных промышленных городах (например, в Москве — фактически в два раза, в областных центрах — в полтора). В то же время в малых городах и на селе, где помимо денежной составляющей важна натуральная материальная обеспеченность, это отставание менее заметно, хотя также присутствует (от 500 до 1000 руб. на члена нуждающейся семьи ежемесячно). Таким образом, и в случае с реальной бедностью, и в случае с группой риска, мы имеем дело с социальной прослойкой, живущей в условиях постоянного дефицита денежных средств.

Российская бедность наделена определенными чертами, формирующими ее общий портрет. Так, до 40% российских

бедных — это представители групп в возрасте старше 60 лет. Если в столице и крупных областных центрах в глубокой бедности пребывает или рискует оказаться в ней в ближайшее время каждый третий пенсионер, то в малых городах и на селе — это каждый второй житель преклонного возраста. При рассмотрении поселенческого среза выявляется тенденция бедности концентрироваться в российской глубинке. Если жители крупных городов оказываются в крайней нужде в 11—13% случаев, то в малых городах и на селе реальная бедность затрагивает 20—30% населения. С учетом доли населения, которая балансирует на пороге бедности, ситуация в российской деревне складывается критическая, поскольку до 50% жителей сел обладают крайне низкими жизненными стандартами. Проблема российской бедности неоднозначна, для ее решения потребуются не только политическая воля, но и понимание таких аспектов, как неоднородность состава бедных, неравномерность их распределения в территориальном пространстве России и острота нуждаемости тех или иных социально слабых групп.

Динамика материального положения бедных за последние два-три года носит явно негативный характер (46% отмечают его ухудшение и только 6% считают, что их жизнь начинает налаживаться), однако поставленная Президентом РФ задача борьбы с бедностью не приводит ни к сокращению числа бедных, ни к уменьшению глубины бедности. Вера бедных в то, что в ближайшем будущем у них появятся лучшие перспективы, постепенно утрачивается — на улучшения в будущем надеются только 14% из них, в отличие от каждого третьего россиянина, а 40% — продолжают ждать дальнейших ухудшений (по массиву в целом — 25%). Похожая ситуация складывается и в зоне риска бедности. *Скепсис в этой области характерен не только для бедных*: 16% населения России считает, что за последнее время ситуация с бедностью в стране улучшилась, в то время как каждый третий опрошенный уверен, что благосостояние населения падает и бедность растет. Среди самих бедных — эта убежденность еще более выражена. Свои шансы устроиться на хорошую работу по месту жительства бедные оценивают более чем критически (по сути, только десятая их часть верит в шансы успешного трудоустройства), безработица в стране продолжает напрямую затрагивать самых нуждающихся, как сегмент рабочей силы, наименее востребованный современным рынком труда. Бедные не в состоянии сами

обеспечить себя и свои семьи, проникаются фаталистическими настроениями и «патерналистскими ожиданиями», которые, в их ситуации, невозможно считать «иждивенчеством».

Проблема поддержки пенсионеров была и остается одной из основных в социальной политике, так как уровень жизни этой категории россиян значимо отражается на уровне жизни страны, поскольку данная группа составляет примерно 27% населения России. Причем данный процент с каждым годом увеличивается в связи с тенденцией старения населения. В последние десятилетия содержание пенсионеров традиционно ложилось в нашей стране на плечи государства. В настоящее время федеральный центр пытается частично снизить эту ответственность — проведением пенсионной реформы и разделением пенсионных отчислений на страховую и накопительную части.

Реформы 1990-х гг. вызвали у большинства россиян стойкий антиреформаторский синдром, который обусловил настороженное, а в ряде случаев заведомо негативное отношение к любым преобразованиям в экономической и социальной сферах. Одновременно с этим в обществе все последние годы формировался запрос на новое качество жизни и требование «вернуть» государству социальную сферу. Все это обусловило достаточно противоречивое отношение россиян к этой проблеме. С одной стороны, налицо экономический подъем последних лет и благоприятная внешнеэкономическая конъюнктура, результатом которых стал рост реальных доходов населения. С другой — *усиление недовольства россиян практически всеми сторонами социальной жизни*. Недовольство людей далеко не случайно и отражает недоучет в реализуемой социальной политике многих особенностей современной российской действительности. Возникает закономерный вопрос: почему гораздо худшая ситуация конца 1990-х гг., сопровождаемая острыми коллизиями (один 1998 г. чего стоит!), не вызывала столь выраженного недовольства? Таких причин несколько.

В середине и особенно конце 1990-х гг. большинство населения отчетливо понимало, что страна находится в глубочайшем кризисе и всерьез рассчитывать на позитивные перемены не приходится. За последние годы многое изменилось: преодолен «постдефолтный синдром», в обществе сформировалось стойкое ощущение, что выход страны из кризиса не за горами, что стоит еще немного потерпеть и

можно рассчитывать на конвертацию экономического роста в улучшение жизни. В стране появился президент, пользующийся поддержкой граждан, который к тому же бросил клич «Все на борьбу с бедностью!». Соответственно, планка общественных притязаний выросла настолько, что имеющийся уровень материального и социального положения уже не отвечает новому запросу общества к уровню и качеству жизни. Результаты социологического анализа данной проблемы приведены в табл. 2.

Таблица 2

Изменение положения дел в различных сферах жизни, %

Сферы	Ситуация улучши- лась	Ситуация осталась прежней	Ситуация ухудши- лась
Безработица	38	45	16
Возможность зарабатывать	43	43	13
Бедность	16	53	31
Социальная справедливость	11	58	30
Поддержка семьи и рождаемости	34	46	19
Дошкольные детские учреждения	13	54	31
Среднее образование	14	69	17
Высшее образование	13	52	34
Здравоохранение	13	43	43
Жилищная ситуация	10	47	42
Пенсионное обеспечение	29	46	24
Уровень жизни населения	20	48	32
Экологическая ситуация	7	64	28
Личная безопасность	7	68	25

Среди причин роста недовольства россиян в последние годы следует назвать настороженное отношение наших сограждан к любым социальным новациям властей, заметно усилившееся после монетизации льгот. Сегодня у многих людей присутствует ощущение, что объявленные социальные программы означают не что иное, как перекладывание бремени ответственности за их решение на самих граждан, причем именно в тех сферах и областях, где россияне особо рассчитывают на государство, прежде всего, в пенсионном обеспечении (85%), борьбе с бедностью (74%), медицине (68%) и образовании (как высшем, так и среднем — 64%).

Надо отметить, полагаются не просто на государство, а на структуры федеральной власти, поскольку понимают, что перенесение центра тяжести в реализации многих социальных программ в регионы, подавляющее большинство из которых является дотационными, означает не что иное, как своеобразную и хорошо известную по 1990-м гг. форму «сброса социалки».

Было бы неправильным считать, что требования к властям — это исключительно проявление присущих нашим гражданам иждивенческих и патерналистских настроений, которые, безусловно, есть, но они характерны далеко не для большинства населения. За последние 15 лет многие россияне научились адаптироваться к окружающей реальности самостоятельно, не рассчитывая на помощь государства. 42% россиян соглашались с тем, что человек — сам кузнец своего счастья. В материально обеспеченных группах доля респондентов, полагающих, что дело обстоит именно так, достигает 59%. Свыше половины россиян (58%) думают иначе — определяющими их счастья являются внешние обстоятельства, существующие в обществе, «правила игры», к которым далеко не всем удается приспособиться.

Многие россияне, даже вполне благополучные, понимая сложности остальных, считают, что в обществе должен быть найден баланс между индивидуальной самореализацией и деятельностью государства, которое по Конституции является социальным и должно обеспечить базовые гарантии тем гражданам, которые не способны решить свои проблемы сами по объективным причинам, включая депрессивное состояние экономики многих регионов.

Настороженное отношение к любым социальным реформам связано с крайне низким уровнем информированности россиян о сути этих реформ, что в свою очередь порождает массу слухов, домыслов, фобий и т.д. Так, после объявления Президентом о национальных проектах до проведения настоящего исследования прошло полгода, однако 44% респондентов о них ничего не знают. Отсюда весьма смутное представление о том, для чего эти проекты нужны и какой результат ожидать от них. И соответственно — априорное недоверие к тому, что предлагается. Чем хуже (по самооценкам) материально обеспечены респонденты, тем, как правило, они менее информированы о национальных проектах в социальной сфере.

Как показывают исследования, у многих россиян весьма смутные представления не только о национальных проектах, но и о реформах, которые начались уже пять-шесть лет назад. В то же время было бы неправильным считать, что в российском обществе доминирует глухое неприятие и отторжение любых социальных новаций властных структур.

Небольшое напоминание о том, как формировалась система льгот, появившаяся задолго до нынешних времен. Льготы для дворян, военных, государственных служащих и других людей, имеющих определенные заслуги перед государством, — это все прародители действующей системы льгот. В советское время льготы были частью распределительного механизма, который, при уравнительном подходе к оплате труда, обеспечивал, тем не менее, неравенство в доступе к материальным благам.

Однако на протяжении XX в. функции льгот трансформировались:

- в 1920—1940-х гг. льгота являлась формой признания и социальной наградой за заслуги перед Отечеством;

- в 1950—1980-х гг. льгота выступала инструментом дифференцирования доступа различных категорий населения к социальным благам при уравнительной функции заработной платы.

В целом эти функции обеспечивали дифференциацию в рамках общества, декларирующего всеобщее равенство в доступе к материальным благам, причем механизмы дифференциации в основном имели скрытый (теневой) характер и концентрировались в сфере распределения жилья, обеспечения доступа к качественным услугам (медицинским, санаторно-курортным, транспортным и пр.). В результате финансирование данного направления социальной поддержки было непрозрачным и обеспечивало поддержку наиболее обеспеченной части общества.

В первые годы становления рыночных отношений, сопровождавшиеся резким снижением реальной заработной платы и пенсий, льготы стали использовать как инструмент поддержания уровня и качества жизни большинства населения. Федеральные и региональные власти приняли множество законодательных актов, предусматривающих льготы на оплату лекарств, транспорта, жилищно-коммунальных и других услуг для целого ряда категорий граждан, при этом законодательные инициативы на 70% не были обеспечены соответствующими финансовыми ресурсами.

В результате отдельные программы не финансировались вообще, а по ряду их финансирование не превышало 50% (транспортные услуги, лекарства). На рынке льготных товаров и услуг сложилась следующая ситуация: некоторые льготы стали дефицитными (например, льготы на лекарства и санаторно-курортное лечение), а по льготам, для которых был характерен разрыв схем платежа и потребления (льготы на транспорт, ЖКУ), начала накапливаться задолженность государственного бюджета перед предприятиями, предоставляющими эти виды социальной помощи. В результате многие льготники вышли из числа получателей, а оставшиеся имели неравный доступ к льготам. Таким образом, сектор городской инфраструктуры оказался в кризисном состоянии.

Описывая систему социальных льгот до момента монетизации, в первую очередь мы должны ответить на два вопроса: 1) кто имеет право на льготы; 2) каковы эти льготы? Особенностью существующего в России мониторинга программ неденежных социальных льгот является то, что он основан на ведомственной статистике организаций и учреждений, оказывающих услуги в рамках системы социальных льгот для населения. Несмотря на масштабность данной социальной программы, длительное время отсутствовала система персонального учета участников. В первую очередь это относится к льготам на проезд в городском и пригородном транспорте. В ходе подготовки процесса монетизации реестр льготников начал формироваться в экстренном порядке, и до настоящего времени не все конфликты урегулированы.

В целом отношение к реформам можно разделить на две группы.

Первая группа — это осуществляемые или планируемые реформы, которые отвергаются населением, считаются неправильными и неприемлемыми. К ним можно отнести предложения об увеличении возраста выхода на пенсию, реформу жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ) и медицины и, что неожиданно, единую 13% шкалу подоходного налога, существующую уже много лет и не вызывавшую, казалось бы, особых нареканий.

Ко второй группе относятся реформы, которые значительное число россиян (от трети и выше) готовы поддерживать, хотя и с оговорками. Имеется в виду их поддержка только в том случае, если соответствующие реформы не

ухудшат их материального положения. К таким реформам относятся пенсионная реформа, монетизация льгот, введение единого госэкзамена в школах. Как показало исследование, спустя год после начала монетизации льгот, вызвавшей массовые протесты по всей стране, доля россиян, относящихся к ней позитивно (40%), несколько превосходит долю тех, кто относится к ней негативно, считает неправильной и вредной (36%). В то же время 36% недовольных после всех дополнительных затрат, которые пришлось понести государству для снятия волны протестов, — это очень много.

В группах респондентов, которые попали под монетизацию льгот, доля позитивных оценок (одобряющих и одобряющих с оговорками) оказалась самой высокой — 46% и 44% среди респондентов 51–60 и старше лет соответственно. В этих группах был и наивысший процент негативистов, полагающих, что ничего кроме вреда эта реформа не принесла — 36% и 45% (табл. 3).

Таблица 3

**Отношение россиян к монетизации льгот
(замене льгот для разных категорий граждан
денежной компенсацией), %**

Возраст	Считают правильной и способной улучшить их положение и положение их семьи	Считают в целом правильной, но боятся, что их положение от этого только ухудшится	Считают неправильной и вредной по своим последствиям для них и для их семьи	Не знают толком сути этой реформы и не имеют к ней четкого отношения
18–21 лет	24	18	24	34
22–26 лет	18	17	34	32
27–30 лет	18	16	32	34
31–40 лет	17	19	35	30
41–50 лет	20	20	36	24
51–60 лет	18	28	36	18
Старше 60 лет	22	21	45	12

22 августа 2004 г. Президент РФ В. В. Путин подписал Федеральный закон № 122-ФЗ, который в быту называли законом о монетизации льгот. Непродуманность предстоящей реформы подвигла десятки тысяч людей выйти на улицы. Масштабы протеста, спровоцированного принятием

документа, были сопоставимы лишь с протестными акциями «лихих 90-х». Протесты постепенно утихли, и сейчас самое время попытаться понять, достигнуты ли поставленные властями цели.

Предоставление всевозможных льгот определенным группам граждан, имеющих заслуги перед государством, широко практиковалось еще в СССР. Считалось, что это специфическая особенность советской экономики, рожденная хроническим дефицитом на потребительском рынке.

Однако система льгот, в том виде, как мы ее знаем сейчас, сформировалась в постсоветские 90-е, в самый разгар либеральных реформ. В условиях гиперинфляции, деиндустриализации экономики и, как следствие, массовой безработицы, натуральные льготы превратились в инструмент социальной поддержки населения и способ хотя бы частично погасить протест против политики властей. Число льгот и граждан, их получавших, стремительно росло. К концу 1990-х гг. количество льготников составляло больше половины населения страны. С начала 2000-х гг. экономика Российской Федерации постепенно стабилизировалась, опасность волнений на социальной почве сошла на нет, а бремя льгот все больше тяготило государство. Тогда-то и появилась идея заменить натуральные льготы денежной компенсацией. Чиновники упирали на то, что подобный шаг сделает всю систему льгот более справедливой и эффективной. Ведь есть категории граждан (например, жители деревень), которые практически не могут воспользоваться правом бесплатного проезда в общественном транспорте, и потому лучше компенсировать им абстрактную льготу живыми деньгами.

Кроме того, система натуральных льгот, по мнению властей, способствовала коррупции и хищению государственных средств. Некоторые фармацевтические компании, занимавшиеся обеспечением лекарствами льготников, получали от государства деньги, но реально отпускали лекарств на гораздо меньшую сумму. А недобросовестные транспортные предприятия порой требовали за обслуживание льготников неадекватно высокие компенсации. Наконец, те же транспортники жаловались, что потери от обслуживания льготников (в некоторых городах не оплачивалось до 50% поездок) ведут к деградации муниципального транспорта. Был еще один резон, о котором власти старались не говорить, по крайней мере, громко. Монетизация льгот должна

была способствовать ускорению реформы ЖКХ и естественных монополий, т.е. постепенной передаче их в частные руки. А сделать это весьма затруднительно, если потенциальные инвесторы не будут уверены, что потребитель полностью оплатит услуги их компаний.

Первоначально Минфин России предполагал монетизировать более 10 льгот, в том числе и по услугам ЖКХ, однако в итоге было решено ограничиться тремя: льготами на проезд в городском транспорте и пригородных электричках, бесплатными лекарствами и правом на бесплатное санаторно-курортное обслуживание.

Реформа так или иначе затронула более 40 млн человек: около 14 млн федеральных льготников (например, инвалидов, военнослужащих, участников Великой Отечественной войны, чьи льготы оплачивал федеральный бюджет), и до 30 млн региональных (ветеранов труда, пенсионеров, издержки по предоставлению льгот которым лежали на местных бюджетах).

По замыслу реформаторов, Герои Советского Союза, получившие это звание во время Великой Отечественной войны (ВОВ), в качестве компенсации натуральных льгот должны получать ежемесячно 3,5 тыс. руб., ветераны Великой Отечественной войны — по 1,5 тыс. руб., инвалиды Великой Отечественной войны — по 2 тыс. руб., блокадники — по 1,1 тыс. руб. Кроме того, по 1,7 тыс. руб. ежемесячно предусматривалось для ликвидаторов чернобыльской аварии, 1,4 тыс. руб. — для инвалидов I группы, 1 тыс. руб. — для инвалидов II группы, и 800 руб. — для инвалидов III группы.

На замену льгот денежными компенсациями только федеральным льготникам в бюджете 2005 г. было предусмотрено 171,8 млрд руб. Чтобы стимулировать местные власти к проведению реформы, федеральный центр пообещал в случае проведения монетизации компенсировать регионам 40% расходов. Вопреки мнению властей, прежняя система льгот многих устраивала. По крайней мере, протесты против монетизации начались почти за месяц до подписания Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ. 29 июля 2004 г. в Москве прошел митинг ликвидаторов аварии на Чернобыльской АЭС, 2 августа акции протеста прокатились почти по всей стране.

В январе 2005 г., т.е. с начала фактического действия закона о монетизации льгот, масштабные акции протеста вновь прокатились по всей стране и сопровождались пере-

крытием крупных автотрасс. Основной движущей силой этих акций были пенсионеры, их поддерживали военные: опросы показывали, что до 80% военнослужащих были недовольны монетизацией. В феврале 2005 г. протестующие сформировали Всеармейское офицерское собрание, которое провело заседание, превратившееся в митинг (закон запрещает военным проводить митинги и забастовки). Масштабы протестов заставили власти принимать срочные меры. В январе 2005 г. В. В. Путин предложил индексировать пенсии не с 1 апреля, как было намечено ранее, а с 1 марта, и повысить их минимум на 200 руб. Одновременно Президент поручил повысить денежное довольствие военнослужащим. Власти ряда регионов самостоятельно увеличили размеры денежных компенсаций, а бывший мэр Москвы Юрий Лужков и вовсе решил сохранить льготы, профинансировав их из городского бюджета. Реформа до сих пор не завершена. Власти не могут решиться на самый сложный шаг — монетизировать льготы по услугам ЖКХ, ибо в условиях экономического кризиса это чревато новыми социальными волнениями. Но предварительные итоги реформы подвести можно, по крайней мере, оценить, в какой мере решены основные задачи монетизации: снизилась ли коррупция в сфере предоставления льгот, уменьшилась ли нагрузка на бюджет и стало ли распределение льгот более справедливым. Действительно, существовавшая система натуральных льгот была не идеальной и страдала недостатками, присущими любому распределительному процессу. Это и невозможность абсолютно справедливого распределения (вспомним деревенского жителя с правом бесплатного проезда на городском транспорте), и почва для коррупции. Но уровень коррупции в системе распределения льгот был не выше, чем в других сферах, контролируемых государством: например, в распределении государственных контрактов, выдаче лицензий или рыболовстве. Значит, и решение проблемы стоило искать в другой плоскости.

Согласно Федеральному закону от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ предполагалось решить следующие задачи:

1. Разграничить расходные полномочия между региональными и федеральными бюджетами.
2. Ликвидировать отдельные не финансируемые обязательства.
3. Сократить расходные обязательства, закрепленные в федеральном законодательстве.

4. Возложить на региональные и местные органы власти ответственность по балансированию доходных возможностей и новых расходных полномочий.

Для населения данная реформа означала разделение всех льготных категорий получателей на региональные и федеральные, и для федеральных категорий были установлены размеры денежных выплат, дифференцированные по категориям льготополучателей. В ходе разработки механизмов реализации данного Закона был введен «социальный пакет» для федеральных льготников, практически предусматривающий сохранение льгот на лекарства и оплату санаторно-курортного лечения. Региональным властям предписывалось разрабатывать свои механизмы монетизации, но положение льготников не должно было ухудшаться.

Проведенный нами обзор основных изменений, предусмотренных новым законодательством, позволил увидеть следующую схему замены льгот денежными компенсациями.

К федеральным льготникам отнесены: все инвалиды; участники Великой Отечественной войны и другие категории граждан в связи с участием в военных действиях; члены семей погибших и умерших участников военных действий; граждане, подвергшиеся воздействию радиации.

Для остальных льготных категорий изменения регулируются региональным законодательством, но Закон устанавливает правило, что эти изменения не должны привести к ухудшению положения граждан, имеющих льготы.

Законом предусмотрены размеры компенсаций, которые получают граждане, отнесенные к федеральным льготникам. В дальнейшем, в ходе реализации нового законодательства, из этих сумм будет вычтена стоимость социального пакета (450 руб.), предусматривающего сохранение натуральных льгот на оплату санаторно-курортного лечения и лекарственного обеспечения. Размеры денежных компенсаций, реально выплаченных населению, представлены в табл. 4.

Снизилась ли нагрузка на федеральный бюджет? Начнем с того, что уровень госрасходов в Российской Федерации далеко не самый высокий среди развитых стран. Как отмечали критики монетизации пять лет назад, в Европе доля госрасходов не опускалась ниже 35% от ВВП (Великобритания — 42,6%, Франция — 53,8%, Германия — 48,2%, в США — 35,2%, в Японии — 36,9%.

Таблица 4

**Размер денежных выплат льготникам
федерального уровня**

Категории населения, которые в соответствии с установленным законодательством порядке имеют право на получение различных социальных льгот	Размер выплат без социального пакета, руб. месяц
Инвалиды (кроме инвалидов войны)	
I степени (III группы)	350
II степени (II группы)	550
III степени (I группы)	950
Инвалиды Великой Отечественной войны и инвалиды боевых действий на территориях других государств (инвалиды войны)	1550
Участники Великой Отечественной войны, другие категории граждан, имеющие льготы в связи с Великой Отечественной войной	1050
Ветераны боевых действий	650
Члены семей погибших (умерших) инвалидов, участников Великой Отечественной войны и боевых действий на территории других государств	150
Граждане, подвергшиеся воздействию радиации	1250

А российским властям в 2005 г. только для регионов пришлось выделить, по разным оценкам, свыше 200 млрд руб., и это при запланированных 171,8 млрд руб. Усложнился и сам процесс предоставления льгот, ведь часть их выплачивается наличными, а часть (например, льготы по ЖКХ) пока остаются безналичными. А это дополнительная нагрузка, а значит, и дополнительные расходы на бюрократический аппарат. Зато, как считают некоторые эксперты, замена натуральных льгот денежными выплатами помогла российским властям улучшить некоторые статистические показатели. Денежные выплаты увеличили совокупный доход беднейших слоев населения и таким образом вывели их из категории «бедные», при том, что объем реально потребляемых ими благ остался неизменным или даже уменьшился.

Власть, судя по всему, извлекла урок из неудачи с монетизацией льгот, и реализация национальных проектов началась на фоне достаточно активной работы с населением и с учетом общественных ожиданий. Хотя уровень информи-

рованности о национальных проектах до сих пор остается сравнительно невысоким.

Один из ключевых факторов, определяющих отношение россиян к социальной политике государства — практикуемые формы социальной помощи бедным слоям населения. Но это не означает, что наши сограждане выступают за принцип «всем сестрам — по серьгам». Идея поддержки всех малоимущих, независимо от причин их тяжелого положения, не является в массовом сознании россиян доминирующей. О наличии какой-то универсальной модели поддержки говорить не приходится. Речь скорее должна идти о четко выраженной модели хотя и адресной, но категориальной помощи в соответствии с приоритетами населения страны. Причем помощи, предполагающей для трудоспособного населения не столько «раздачу» денег, сколько создание возможностей самостоятельно решать свои проблемы в силу изменения ситуации на рынке труда. За обеспечение таких возможностей, по мнению россиян, и несет ответственность, в первую очередь, государство. Прямая денежная помощь с точки зрения большинства населения должна оказываться лишь тем, кто в силу объективных причин не способен сам улучшить свою ситуацию. От континентальной модели данную оптимальную для россиян модель социальной политики отличает прежде всего то, что роль страхования в ней близка к нулю (даже добровольное медицинское страхование в 2005—2006 гг. использовали только 12% россиян, не говоря о дополнительном пенсионном страховании), а также то, что корпоративная социальная политика затрагивает незначительную долю граждан. Таким образом, оптимальной для большинства россиян является модель социальной политики, в которой, в отличие от других моделей, имеет место несопоставимо бóльшая роль государства как фактически единственно значимого субъекта социальной политики и механизмов ее реализации.

Вместе с тем патерналистские ожидания большинства россиян являются не столько следствием иждивенческих умонастроений, сколько их единственной надеждой на получение помощи при неспособности самостоятельно решить свои проблемы. Не случайно основная масса патерналистов в сегодняшней России — это люди, которые на собственном примере убеждаются, что решить свои проблемы успешно, как это делает большинство окружающих, они не способны, даже когда речь идет о реализации таких базовых потребностей, как получение медицинской помощи. Учитывая,

что среди патерналистски настроенного населения 33% не работают (в том числе 30% — это не работающие пенсионеры по возрасту и по инвалидности и 3% — не работающие по другим причинам), а еще 29% — это работающие представители тех, кому «за 50», то объективная основа имеющихся патерналистских ожиданий совершенно понятна.

Что касается отношения «патерналистов» к реформам в социальной сфере, то в данной группе наблюдается их острое неприятие. Это особенно проявляется в отношении реформы медицины и здравоохранения, предусматривающей ограниченный перечень случаев, в которых медицинская помощь останется бесплатной (госстандарт), а все остальные медицинские услуги станут платными (62%). Резко негативная реакция здесь наблюдается и по отношению к возможному увеличению возраста выхода на пенсию (77%). Современное государство должно гарантировать социальные права граждан и защищать их от социальных рисков, нельзя целиком переводить ответственность за благосостояние на плечи индивида. Одна из главных задач социальной политики на современном этапе — создать трамплин для собственной ответственности. В этой связи политикам и обществу важно отдавать себе отчет, какие ресурсы необходимо предоставить самим нуждающимся (учитывая неоднородность группы бедных и заметную дифференциацию уровней бедности внутри самой группы), чтобы остановить процесс скатывания миллионов людей в социальную и экономическую изоляцию.

Одной из важнейших задач социальной политики должна стать не борьба с бедностью как таковой (которая существует всегда в любом обществе), а предотвращение опасных тенденций расширения социальной исключенности (эксклюзии) уязвимых групп из нормальной жизнедеятельности общества, поскольку социальная эксклюзия с неизбежностью порождает бедность. Поэтому главной предпосылкой социальной политики должно становиться понимание того, что ответственность за социальные риски и их последствия не может возлагаться на человека без предоставления ему рычагов и механизмов реализации этой ответственности, и, прежде всего, через возможности эффективной занятости, усвоение навыков поведения в условиях рыночной экономики.

Особый объект социальной политики государства — люди пенсионного возраста. Исследование выявило, что в настоящее время положение российских пенсионеров отличается

отрицательной динамикой. Одна из причин этого ухудшения — массовое устаревание товаров длительного пользования в семьях пенсионеров и отсутствие возможности их обновления. Другая — состоит в том, что структура расходов пенсионеров отличается увеличенной долей затрат на медицинские услуги и лекарства, а проведенная монетизация льгот только ухудшила ситуацию для многих из них.

Несмотря на это, изменения в системе пенсионного обеспечения, ответственность за которое возлагается и населением в целом, и пенсионерами на государство, мало у кого вызывают нарекания в отличие от монетизации льгот. По всей вероятности, это связано с тем, что пенсионная реформа в основном влияет не на сегодняшних пенсионеров, а на тех граждан, кто в настоящее время находится на пике своего трудового пути или только начинает его. В связи с этим они могут использовать различные альтернативные модели поведения, думая при их выборе не только о текущих доходах, но и о доходах, которые предстоит получать после достижения пенсионного возраста. У них есть, например, возможности «обеления зарплаты» для увеличения пенсионных отчислений, вложения средств в более доходные, хотя и более рискованные, частные пенсионные фонды и т.д. Кроме того, россияне, на которых эта реформа отразится в максимальной степени, не только недостаточно осведомлены о ее сути, но молоды и активны, и перспектива получения пенсии кажется им еще достаточно туманной и отдаленной.

Здоровье играет ключевую ценностную роль в жизни всех россиян. В этой связи понятно, почему потеря здоровья является для населения страны наиболее важным, актуальным страхом, поскольку эта потеря не просто опасна сама по себе, но и может привести к застойной бедности. Понимание здоровья как экономического ресурса наиболее свойственно высшим слоям населения, для которых потеря здоровья может обернуться резким снижением возможностей заработка и соответственно снижением уровня и качества жизни. При этом наиболее благополучные группы обладают лучшим здоровьем, в то время как низшие слои населения менее здоровы. Именно эти слои оказываются под ударом в случае необходимости платного лечения, так как зачастую не только не располагают необходимыми финансовыми средствами, но и не имеют возможности обратиться за помощью к друзьям и родственникам. Почти две трети нуждающихся в медицинской помощи россиян вынуждены были за послед-

ний год отказывать себе в необходимых лекарствах или лечении (операциях) из-за недостатка средств. Более 40% населения не представляют, что они могли бы сделать в случае необходимости потратить значительные суммы на лечение. Это в первую очередь представители наименее благополучных групп населения, а также пожилые россияне. Таким образом, эти группы оказываются наиболее незащитными в случае проблем со здоровьем, и при возникновении серьезных заболеваний они окажутся неспособными справиться с ними самостоятельно.

Механизмы, существующие в условиях рыночной экономики для самостоятельного решения проблем со здоровьем, россиянами почти не используются. Практически не распространено добровольное медицинское страхование и кредитование на медицинские нужды. Для более трети россиян существует возможность обратиться к знакомому врачу, но даже знакомство с ним не может решить всех проблем, возникающих со здоровьем и оплатой необходимых медицинских услуг.

Предпочтения россиян в сфере политики здравоохранения во многом связаны с фактическим положением дел в этой области и невозможностью для большинства из них самостоятельно решить свои проблемы. Что касается реформы здравоохранения, предусматривающей введение ограничений на случаи, по которым помощь будет предоставляться бесплатно, то более половины россиян считают ее неправильной и опасаются ухудшения своего положения. Это не удивительно, учитывая, что ответственность в сфере медицинского обслуживания, по мнению подавляющего большинства россиян, лежит исключительно на государстве. Такое убеждение больше связано с невозможностью для россиян самостоятельно оплатить расходы, которые приходится нести в случае болезни при отсутствии государственных гарантий, а также с фактическим отсутствием способов получить деньги на лечение.

Вместе с тем половина россиян считает принцип частичного финансирования медицинских услуг со стороны индивида правильным. Кроме того, большая часть населения не считает, что государство должно полностью предоставлять бесплатное медицинское обслуживание всем нуждающимся, взимая при этом налоги со всех категорий населения.

Таким образом, обществу требуется компромисс в сфере медицинского обслуживания. Поскольку для большей доли населения остро стоит вопрос доступности медицинских

услуг, то от государства требуются гарантии предоставления необходимой медицинской помощи в полном объеме. При этом часть населения (не более 40%) готова частично оплачивать медицинские расходы, в случае, если качество предоставляемых услуг будет достаточно высоким.

В современном мире, ориентирующемся на знания как главный фактор производства, важнейшим вопросом социальной политики становится определение соответствия направленности реформ, которые проводятся или планируются государством в сфере образования, запросов национальной экономики и возможностей реализации доступа к образованию как важной социокультурной нормы населения.

Доступ к качественному среднему и высшему образованию зависит сегодня от материального положения, места жительства и уровня образования родителей. Особенно драматично выглядит ситуация с доступом к образованию жителей сел и малых городов, где все эти факторы сливаются воедино со знаком «—».

Возникшие в пореформенной России ограничения в доступе к образованию представителей различных социальных слоев постепенно приводят к «замыканию» определенных групп населения, т.е. происходит усиление непроницаемости границ между группами, характеризующимися разными возможностями доступа к образовательным услугам. В этой связи особое значение имеет факт, что проводимые нашим государством изменения в сфере образования в целом не отвечают социальному запросу общества и реальной социальной ситуации. Так, по мнению населения, введение единого государственного экзамена (ЕГЭ) не может в массовом масштабе открыть доступ в вузы способной молодежи из малообеспеченных семей, малых городов и сел, поскольку слабость их подготовки в средних учебных заведениях нивелирует для многих из них преимущества ЕГЭ при поступлении в вузы.

В целом, за массовыми суждениями относительно ситуации в российском образовании четко просматривается один факт — те, кто относится к наиболее высокоресурсным группам, оценивают происходящие реформы и возможные изменения более оптимистично, нежели те, кто исключен из доступа к качественному образованию, поскольку все недостатки реформ они могут скомпенсировать за счет собственных ресурсов. Во-первых, эта часть населения небольшая. Во-вторых, по мнению россиян, задачу подготовки талантливой молодежи, способной обеспечить развитие

России как конкурентоспособной на международной арене державы с развитой современной экономикой, реформа образования, в нынешнем ее виде, решить неспособна. В-третьих, не будет работать эта реформа и на снижение уровня социальной напряженности, так как она не обеспечивает доступности качественного образования, т.е. реализации важной социокультурной нормы, существующей в общественном сознании.

Особое направление социальной политики – обеспечение населения жильем, качество, размер, а следовательно, и стоимость жилья, находящегося в собственности россиян, довольно низкие. При этом около 40% россиян либо не имеют отдельного жилья, либо имеют жилье менее 8 кв. м общей площади на человека, либо имеют в собственности неблагоустроенный сельский дом. И лишь четверть россиян имеют относительно благополучную жилищную ситуацию. Тем не менее, поскольку это общая для большинства россиян проблема, к которой они в массе своей «притерпелись», лишь 15–16% населения ощущают выраженную потребность изменить имеющуюся у них жилищную ситуацию.

Реализуемая ныне жилищная политика ориентирована на решение жилищных проблем той части наиболее благополучных россиян, которые пока еще не решили свой жилищный вопрос. Сделать это предполагается через содействие развитию рынка жилья и повышение доступности приобретения жилья с помощью ипотечных кредитов. Но доля тех, кто хочет и способен сегодня решить свою жилищную проблему с помощью ипотеки, составляет не более 8% населения. В этих условиях неудивительно, что среди россиян доминирует установка на сохранение права на получение бесплатного жилья, хотя бы для некоторых категорий населения. Это противоречит новому Жилищному кодексу РФ (далее — ЖК РФ) и Федеральной целевой программе «Жилище», так как выделенные в них льготные группы нуждающихся в решении жилищного вопроса за счет государства не совпадают с теми группами, которые выделяются в общественном мнении россиян.

Все это заставляет предполагать, что жилищная проблема, традиционно стоящая в России достаточно остро, в будущем только обострится. Если учесть, что, согласно ЖК РФ, на собственников жилья перекладывается еще и капитальный ремонт зданий, то в условиях нехватки у россиян свободных денежных средств и изношенности значительной части жилищного фонда можно ожидать дальнейшей

поляризации жилищной обеспеченности россиян и появления своеобразных «гетто». Это дополнительно усугубит и без того непростую ситуацию в жилищной сфере и может стать дополнительным фактором роста социальной напряженности. Проводимая реформа ЖКХ, и в частности системы оплаты жилищно-коммунальных услуг, воспринимается населением негативно.

Сегодня, по мнению россиян, эта реформа не решает главных проблем, существующих во взаимоотношениях между гражданами и службами жилищно-коммунального хозяйства, и не повышает качества жилищно-коммунального обслуживания. Реформа будет способствовать дальнейшему обеднению наиболее уязвимых и социально незащищенных групп населения, лишению их одного из важнейших условий существования — собственного жилья. Причем это произойдет в условиях, когда четверть населения и так не имеет собственного отдельного жилья.

Ценности семьи и детей очень важны для подавляющего большинства россиян, и большинство из них своими семьями в целом довольны. Однако немалая часть россиян в повседневной жизни сталкивается с серьезными трудностями и проблемами в семейной жизни и в воспитании детей, связанными во многом с недостатками реализуемой семейной и демографической политики. При этом основную ответственность по социальной поддержке семьи и детей россияне склонны возлагать на государственные органы власти. И хотя наши сограждане приветствуют поворот властных структур к этим проблемам в период президентства В. В. Путина, все же они весьма критично оценивают ситуацию с детскими дошкольными учреждениями, которая, на их взгляд, в последнее время заметно ухудшилась. Особенно остро эта проблема стоит в мегаполисах.

Предложенная Президентом РФ Д. А. Медведевым в его Послании Федеральному Собранию 10 мая 2010 г. программа помощи семьям с детьми, судя по многим особенностям этих семей, может, в случае ее адекватной реализации, улучшить демографическую ситуацию в России. Во всяком случае, те «болевые точки», которые выявились в сфере государственной социальной политики и положения в семьях с детьми, и приоритеты, обозначенные Президентом РФ, практически совпадают. Единственным значимым различием является ситуация в сфере детских учреждений, которая, особенно в крупных городах и в семьях с высшим образованием родителей, воспринимается очень

болезненно. При этом россияне ждут адекватных мер по улучшению ситуации в этой сфере от центральных органов власти, хотя сама она (и обоснованно) полностью делегировала соответствующие полномочия региональным и местным властям. Очевидно, при этом россияне полагают, что федеральные органы власти должны не столько решать за местные власти соответствующие проблемы, а заставить их выполнять свои прямые обязанности в этой стратегически значимой для страны области социальной политики.

В целом следует констатировать, что в России появились массовые слои населения, способные в благоприятных социально-экономических условиях к самостоятельному решению своих насущных проблем. Но вместе с тем системной политики реформ социальной сферы, охватывающей все категории населения, не просматривается, как и не осуществляется в данной сфере эффективного администрирования. Действительно, вряд ли признаком такого администрирования можно считать одновременное начало сразу нескольких реформ, каждая из которых означает для большинства населения рост расходов на базовые социальные потребности. И это в условиях, когда почти две трети населения и без того с трудом сводят концы с концами.

Поэтому не случайно начатые национальные проекты, как и другие реформы, направленные на решение действительно важных социальных проблем, пока у населения вызывают настороженность. Одна из главных причин этого — опасения «кампанейщины», разового выделения больших финансовых средств на решение каких-то крупномасштабных задач или поддержку отдельных групп населения с последующим снятием с государства всякой ответственности за дальнейшее эффективное функционирование институтов социальной сферы.

Вопросы и задания для самопроверки

1. Назовите основные проблемы социальной защиты населения в Посланиях Президента РФ Федеральному Собранию 2000—2009 гг.
2. Охарактеризуйте формирование социальной политики в Послании Президента РФ В. В. Путина 2007 г.
3. Каковы проблемы образования и науки в Посланиях Президента РФ 2001—2009 гг. Их реализация?

4. Семья, семейная и демографическая политика в Послании Президента РФ 2006—2009 гг. Год семьи в России.

5. Каковы социальные проблемы в новой политической стратегии России в Послании Президента РФ Д. А. Медведева 2009 г. и 2010 г.?

6. Административная реформа в Российской Федерации: этапы, проблемы для решения.

7. Каково влияние процесса разграничения полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ на формирование социальной политики современной России?

8. Административные регламенты и их роль в разработке и внедрении государственных социальных услуг.

9. Проблемы формирования социальной политики муниципального уровня.

10. Характеристика нормативной правовой базы федерального уровня в сфере социальной политики, оказавшей наибольшее влияние на социальную защиту населения.

11. Перечислите Национальные проекты, их основное содержание.

12. Перечислите основные категории населения, входящие в состав трудовых ресурсов.

13. Раскройте основные направления реформирования системы льгот.

14. Дайте характеристику качественного состава населения и трудовых ресурсов.

15. Кто в России может относиться к безработным?

Рекомендуемая литература

1. Актуальные проблемы социальной политики в современной России / под ред. академика РАН В. И. Жукова. — М. : Союз, 2007.

2. Гонтмахер, Е. Проект «Преодоления бедности. О социальных последствиях монетизации системы льгот» / Е. Гонтмахер // Отечественные записки. — 2005. — № 3.

3. К реформе социального обеспечения: принципы и прагматизм : сб. статей и материалов. — М., 1999.

4. Модернизация России: условия, предпосылки, шансы / под ред. В. Л. Иноземцева. — М., 2009.

5. Наумов, И. Реформа повернула вспять / И. Наумов // Газета РУ. — 2005. — Февраль.

6. Наумов, И. Цифры вместо человека / И. Наумов // Российская Федерация сегодня. — 2005. — № 3.

7. Обзор социальной политики в России: начало 2000-х / под ред. Т. М. Малевой. — М., 2007.
8. Овчарова, Л. Н. Человек в социальном государстве / Л. Н. Овчарова, А. И. Пишняк // *Sperio*. — 2005. — № 3.
9. Проблемы современного государственного управления в России. Материалы научного семинара / под ред. В. И. Якунина. — М. : Научный эксперт, 2007.
10. Распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р «О концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006—2011 годах».
11. Роик, В. Д. Социальная политика: как модель распределения доходов нужна России? / В. Д. Роик // *Российский экономический журнал*. 2002. № 8.
12. Социальная политика: реалии XXI века. Независимый институт социальной политики. М. : НИСП, 2007. Вып. 3.
13. Социальная политика: экспертиза, рекомендации, обзоры // *Sperio*. — 2008. — № 9.
14. Стратегии социально-экономического развития России: влияние кризиса. — М. : Экон-Информ, 2009.
15. Федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”».
16. Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. № 195-ФЗ «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации».
17. Холостова, Е. И. Социальная политика : учебник / Е. И. Холостова. — М. : Дашков и К°, 2008.
18. Экономическая и социальная политика. Социальная политика : учебник / под ред. Н. А. Волгина, В. И. Кушлина. — Ч. II. — М. : РАТС, 2010.
19. Яновский, В. В. Государственное и муниципальное управление / В. В. Яновский, С. А. Кирсанов. — М. : КноРус, 2010.

Глава 4

РЕГИОНАЛЬНАЯ СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

4.1. Особенности формирования региональной социальной политики

Россия является самой многосубъектной федерацией в мире. Функции и конституционные обязанности государства в социальной сфере распределяются между федеральным уровнем и уровнем субъектов РФ.

К исключительному ведению Российской Федерации относятся установление основ федеральной политики и федеральные программы в области социального развития (п. «е» ст. 71 Конституции РФ).

За федеральным уровнем закреплены:

- принятие парламентских актов, регулирующих общие принципы социальной политики;
- определение единых федеральных минимальных социальных гарантий в области оплаты труда, пенсионного обеспечения, социальных пособий, образования, культуры, медицинского обслуживания;
- формирование внебюджетных государственных социальных фондов;
- определение условий и порядка компенсации денежных доходов и сбережений населения в связи с инфляцией;
- финансирование федеральных объектов социальной инфраструктуры.

Субъекты РФ самостоятельно за счет своих бюджетов осуществляют полномочия по решению социальных вопросов, разрабатывают концепции и программы социально-экономического развития.

Сегодня в социальной политике на первый план выдвигается проблема четкого разделения сфер реализации

государственной социальной политики между федеральным центром и субъектами РФ. Отношения типа «центр—регион», «регион—регион» сложные и противоречивые. В них переплетаются разноуровневые процессы, сталкиваются противоречивые интересы, рассмотрение которых требует разработки и применения новых приемов их согласования. Как отмечается в учебнике «Социальная политика» под ред. Н. А. Волгина, «центр» возлагает на себя функций по формированию:

- целей и задач государственной социальной политики;
- норм поведения государственных органов по отношению к социальным проблемам граждан;
- механизмов обеспечения социальных гарантий.

Концепция государственной социальной политики включает в себя позиции по:

- передаче все больших социальных функций в регионы (к сожалению, на практике не подкрепляемая передачей соответствующей доли бюджетных средств);
- перенесению большей доли финансирования социальных расходов на сбережения граждан;
- снятию ограничений в социально-трудовой сфере, созданию возможностей в увеличении доходов граждан;
- поддержанию оптимального уровня занятости.

Формирование социальной политики на уровне региона достаточно новое явление в России, поскольку до начала рыночных реформ регион не являлся самостоятельным носителем социально-экономических отношений и практически не представлял собой самостоятельный субъект региональной политики, хотя региональные проблемы социального развития существовали всегда, и на уровне региона осуществлялась реализация социальной политики по сформированным *«центром»* правилам. Сегодня, наоборот, органы государственного и общественного управления региона становятся главным субъектом социальной политики в регионе¹.

Социальная политика на уровне региона может стать эффективной лишь при формировании на основе **системного подхода**, включающего в себя следующие этапы:

- формулировка целей;
- разработка понятийного аппарата;
- анализ причин и следствий;

¹ См.: Социальная политика. С. 136—137.

- выработка путей и средств достижения целей;
- определение критериев оценки и механизмов принятия решений;
- разработка механизма (индикаторов) определения и процедур анализа состояния социальных процессов;
- составление перечня социальных услуг, социальных стандартов и норм, определяющих степень обеспечения социальных гарантий;
- разработка показателей социальной структуры и социальной инфраструктуры, норм обеспечения социальными услугами;
- разработка функциональных обязанностей субъектов социальной политики, определение механизма разграничения полномочий и ответственности в развитии социальной сферы каждого региона.

В региональной социальной политике можно выделить следующие аспекты, по которым происходит управление социальными процессами в регионе:

- политика в области повышения денежных доходов и уровня жизни населения;
- бюджетные и налоговые основы социальной политики;
- политика в сфере занятости и функционирования рынка труда;
- политика по развитию отраслей социальной инфраструктуры.

Субъекты РФ развивают и реализуют целевые программы, предоставляют адресную социальную помощь, обеспечивают работу и финансирование учреждений социальной инфраструктуры, решают комплекс проблем в области труда, занятости, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты населения и т.д.

Таким образом, региональная социальная политика и система мер по управлению функционированием социальной сферы направлены на устойчивое социальное развитие региона.

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

Одним из направлений региональной социальной политики является политика социальной защиты.

Социальная защита-политика и целенаправленные действия государства, обеспечивающие различным категориям населения комплексное решение различных задач, обусловленных социальными рисками, которые могут привести или уже привели к полной или частичной потере его прав, свобод, законных интересов, экономической самостоятельности и социального благополучия.

Основными формами социальной защиты являются:

- законодательно определенные социальные гарантии и их удовлетворение на основе базовых стандартов и нормативов;

- регулирование доходов и расходов малообеспеченным категориям населения;

- формирование мер социальной поддержки;

- развитие социальных услуг;

- формирование социальных программ.

Рассмотрим в следующих параграфах опыт реализации политики социальной защиты населения на примере крупного мегаполиса — города Москвы.

4.2. Политика социальной поддержки населения

Статистические данные свидетельствуют, что город Москва входит в тройку мировых мегаполисов по объему средств городского бюджета, более половины которых расходуется на социальные программы. Общий бюджет расходов на социальную защиту населения города в 2009 г. составил свыше 135 млрд руб. Система социальной защиты столицы, безусловно, лидирует среди субъектов РФ как по масштабам охвата населения денежными выплатами (3,5 млн населения являются получателями пенсий, пособий, компенсаций), так и по видам обеспечения (41 вид пособий и 47 форм стационарного и нестационарного социального обслуживания).

Правительство Москвы проводит активную социальную политику, предоставляя меры социальной поддержки практически каждому третьему москвичу.

Ежегодно разрабатывается, принимается и реализуется Комплексная программа мер социальной защиты жителей города Москвы.

Так, в 2008 г. на финансирование мероприятий Программы из городского бюджета было направлено 486,7 млрд руб., что на 5,4% больше утвержденного годового плана.

Из иных источников на проведение мероприятий по социальной защите москвичей в рамках Программы профинансировано:

- из средств, осуществляемых с окружного уровня, — более 3 млрд руб. (планировалось 2,16 млрд руб.);
- из средств внебюджетных государственных фондов — 1,52 млрд руб. (планировалось 1,44 млрд руб.);
- привлеченные средства благотворительных и некоммерческих организаций составили 146,4 млн руб.

В 2009 г. Правительство Москвы на реализацию программных мероприятий запланировало финансовые средства городского бюджета в объеме 565,6 млрд руб., что на 4% больше показателей осуществленного финансирования предшествующего года. Несмотря на сокращение бюджетных возможностей города, обусловленное последствиями мирового финансово-экономического кризиса, сокращения выплаты ни одной категории получателей мер социальной поддержки не предусмотрено.

В городе сформирована широкая система различных ежемесячных и единовременных денежных выплат, размеры которых увеличиваются по мере роста стоимости жизни.

На ежемесячные компенсационные выплаты к пенсиям, осуществляемым за счет средств бюджета города Москвы (так называемые городские доплаты), ежемесячно расходуется 5,87 млрд руб. (2 млн 21 тыс. получателей). За последние три года доля этих расходов в бюджете повысилась с 50 до 56%. Минимальный уровень получаемых доходов у пенсионеров составил 6 800 руб., а у получателей пенсий на детей — не ниже 8550 руб.

Распределение ассигнований на социальные выплаты с разбивкой по категориям малообеспеченных жителей города Москвы выглядит таким образом: из городского бюджета на данные цели в 2009 г. выделено 93 094 486,58 тыс. руб., в том числе на социальные выплаты отдельным категориям пенсионеров и ветеранов — 4,1%, семьям с детьми — 8,1%, ежемесячную компенсационную выплату к пенсии до прожиточного минимума — 87,8%.

Средний размер ежемесячной компенсационной выплаты к пенсии равен 2850 руб. По состоянию на 1 января 2010 г.

на учете в органах социальной защиты населения состояло свыше 3,5 млн получателей пенсий, пособий, компенсаций и других мер социальной поддержки. В настоящее время в Москве нет ни одного пенсионера, имеющего доходы ниже прожиточного минимума. На ежемесячные компенсационные выплаты малообеспеченным неработающим пенсионерам и инвалидам в бюджете города Москвы предусматривалось в 2010 г. 78 млрд руб. К началу 2010 г. уровень доходов неработающих пенсионеров был доведен до двукратной величины прожиточного минимума пенсионера с учетом производимых ежемесячных компенсационных выплат и составил 10 275 руб.

Особое внимание уделяется социальной поддержке ветеранов Великой Отечественной войны и граждан старшего поколения. К 2007 г. в Москве было завершено обеспечение всех инвалидов, в том числе ветеранов Великой Отечественной войны, вставших на учет до 31 декабря 2004 г., автомобилями по медицинским показаниям.

В течение 2008 г. поэтапно реализованы меры по предоставлению ветеранам «последнего военного призыва» (подп. «з» подп. 1 п. 1 ст. 2 Федерального закона от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ «О ветеранах»), не являющимся инвалидами, всех городских социальных выплат и льгот, установленных для участников войны — фронтовиков.

Отдельным категориям ветеранов войны предоставлены дополнительные меры социальной поддержки:

- инвалидам и участникам боевых действий, а также приравненным к ним лицам, право на освобождение от оплаты за жилое помещение и коммунальные услуги в пределах нормативов потребления, а абонентам телефонных сетей — 100-процентная компенсация по безлимитному тарифу в размере 345 руб. (контингент получателей — 51,5 тыс. чел.);

- труженикам тыла — 50-процентная скидка по оплате за жилое помещение и коммунальные услуги в пределах нормативов потребления (данная мера социальной поддержки касается 3,5 тыс. ветеранов, не получивших льготу по иным основаниям);

- Героям Советского Союза, Героям Российской Федерации, полным кавалерам ордена Славы, Героям Социалистического труда, полным кавалерам ордена Трудовой Славы, а также их вдовам (вдовцам) — дополнительное денежное ежемесячное обеспечение в размере 16 тыс. руб. и 8 тыс. руб. соответственно.

Свыше 800 тыс. человек являются региональными льготниками.

Помимо натуральных форм социальной поддержки, таких как: бесплатный проезд городским транспортом и пригородным железнодорожным транспортом, льготное лекарственное обеспечение, льготы по оплате жилищно-коммунальных услуг и телефона, — им выплачиваются ежемесячные городские денежные выплаты (ЕГДВ).

С 1 августа 2009 г. размеры ЕГДВ составляют: для ветеранов труда — 420 руб., для тружеников тыла — 635 руб., для реабилитированных граждан и лиц, пострадавших от политических репрессий, — 735 руб.

Санаторно-курортным лечением в истекшем году воспользовались 29 тыс. человек, в том числе 3,1 тыс. инвалидов и участников Великой Отечественной войны.

За последние годы существенно возросли объемы адресной помощи остро нуждающимся пенсионерам через учреждения социальной защиты населения, в том числе расходы на оказание материальной помощи, бесплатную выдачу товаров длительного пользования и оплату дорогостоящих операций и лекарств, бесплатные санитарно-гигиенические услуги.

Большая работа по адресной поддержке остро нуждающихся граждан ведется префектурами административных округов Москвы, управами районов Москвы.

Особым направлением реализации мер социальной поддержки являются мероприятия по санаторно-курортному лечению.

Для региональных льготных категорий граждан и неработающих пенсионеров ежегодно приобретаетс свыше 21 тыс. путевок.

Одновременно с регулярными денежными выплатами ветеранам предоставлен значительный объем адресной помощи.

700 инвалидам и участникам Великой Отечественной войны оказана единовременная материальная помощь на оплату сложных операций и дорогостоящих медикаментов (средний размер оказанной помощи — 8700 руб.).

Праздничными продовольственными наборами обеспечено 17 тыс. одиноких и одиноко проживающих ветеранов войны и 7,5 тыс. участников битвы под Москвой.

Товары длительного пользования получили 8 тыс. человек.

В целях улучшения качества обеспечения инвалидов реабилитационными услугами в декабре 2008 г. подписано Соглашение между Минздравсоцразвития России и Правительством Москвы о передаче городу федеральных полномочий по обеспечению инвалидов техническими средствами реабилитации и предоставлению ветеранам и инвалидам услуг по санаторно-курортному лечению.

Ежегодно за счет средств городского бюджета свыше 28 тыс. москвичей, имеющих ограничения жизнедеятельности, получают порядка 60 тыс. протезно-ортопедических изделий на сумму более 200 млн руб.

Одним из центральных направлений социальной политики является поддержка семей с детьми.

В настоящее время органами системы социальной защиты населения Москвы назначается 41 вид выплат (пособий и компенсаций — единовременных, ежемесячных, ежегодных) семьям с детьми и детям-сиротам (10 — по федеральному законодательству, 31 — по городскому).

Многодетным матерям, опекунам, приемным родителям и патронатным воспитателям предоставлено право бесплатного проезда на городском транспорте по социальной карте москвича, а детям из многодетных семей в возрасте до 18 лет — право на бесплатное лекарственное обеспечение.

Москвичами усыновлено более 500 детей. 8,2 тыс. попечителей получают дополнительные ежемесячные выплаты на подопечных детей, а также другие меры социальной поддержки, установленные законодательством города Москвы. Расширен круг семей, имеющих право на получение ежемесячного пособия на ребенка. С 1 января 2008 г. право на это пособие предоставлено семьям со среднедушевым доходом, не превышающим 8 тыс. руб. В результате контингент получателей пособия вырос на 11 тыс. человек.

Введена ежемесячная компенсационная выплата в размере 4500 руб. на ребенка в возрасте до 18 лет семье, в которой оба или единственный родитель (одинокая мать, отец) являются инвалидами I или II группы и не работают. Выплаты установлены 1,7 тыс. семей.

Детям из многодетных семей в возрасте до 16 лет (учащимся в образовательных учреждениях, реализующих общеобразовательные программы, — до 18 лет) предоставлено право бесплатного проезда на пригородном железнодорожном транспорте.

С 1 июля 2008 г. расширены категории многодетных семей, пользующиеся социальной поддержкой.

Это связано с изменением понятия многодетной семьи. Теперь семья считается многодетной до достижения младшим из детей возраста 16 лет, а обучающимся в образовательном учреждении, реализующем общеобразовательные программы, — до 18 лет.

Количество многодетных семей, пользующихся городскими мерами социальной поддержки с учетом данных изменений, в 2008 г. возросло с 25,5 тыс. до 45 тыс. семей.

С 1 марта 2008 г. до 13 тыс. руб. увеличен размер ежемесячной городской доплаты на детей, потерявших родителей в результате террористических актов и техногенных катастроф.

С 1 января 2009 г. вступили в силу изменения в законодательство, предусматривающие следующие меры:

- право на получение ежемесячного пособия на ребенка в возрасте от 16 до 18 лет, независимо от факта его учебы или работы;

- право на ежемесячную выплату на продукты питания учащимся учреждений начального и среднего профессионального образования, имеющим детей в возрасте до трех лет.

- 50-процентная оплата проезда на пригородном железнодорожном транспорте в период с 1 сентября по 15 июня лицам, обучающимся по очной форме обучения в образовательных учреждениях всех типов и видов;

- право на оплату по льготным ценам посещения стадионов и спортивных мероприятий в учреждениях спорта на детей из многодетных семей, а один раз в месяц — бесплатное посещение стадионов, относящихся к ведению Правительства Москвы;

- бесплатный проезд в городском транспорте детей первого и последующих поколений граждан, пострадавших от радиационных воздействий, до достижения детьми возраста 18 лет.

С 2007 г. осуществляется ускоренное поэтапное обеспечение жилой площадью семей, имеющих в своем составе детей-инвалидов, нуждающихся в улучшении жилищных условий.

С 2008 г. увеличен объем адресной помощи малообеспеченным семьям с детьми — им оказано 2 млн социальных услуг, бесплатно выделено 2,5 тыс. единиц товаров длительного пользования, 100 тыс. продуктовых наборов, 15 тыс. единиц вещевой помощи. Организованным отдыхом в каникулярное время охвачено 500 тыс. детей.

Ежегодно около 10 тыс. московских семей с детьми улучшают жилищные условия.

С 1 января 2009 г. установлены следующие размеры социальных выплат на детей:

— единовременная компенсационная выплата при рождении в семье на первого ребенка — 5500 руб., второго и последующего ребенка — 14 500 руб., одновременно трех и более детей — 50 000 руб.;

— ежемесячная компенсационная выплата на детей в возрасте до 1,5 лет матери, уволенной в связи с ликвидацией организации либо прекращением деятельности работодателем — физическим лицом, в период беременности, отпуска по беременности и родам, отпуска по уходу за ребенком в возрасте до 1,5 лет — 1500 руб. (на ребенка);

— ежемесячное пособие на детей, предусмотренное Законом г. Москвы от 3 ноября 2004 г. № 67 «О ежемесячном пособии на ребенка» на детей одиноких матерей — 1500 руб. (на ребенка), на детей родителей, уклоняющихся от уплаты алиментов или являющихся военнослужащими по призыву, — 1125 руб. (на ребенка), на детей в остальных семьях — 750 руб. (на ребенка);

— ежемесячная компенсация на товары детского ассортимента родителям, имеющим пять и более несовершеннолетних детей, — 900 руб.;

— ежемесячная компенсационная выплата многодетным матерям, родившим десять и более детей и получающим пенсию, — 3000 руб.;

Расчетный норматив бюджетного финансирования на одного ребенка из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из их числа — обучающихся, воспитанников и выпускников государственных образовательных учреждений системы Департамента образования города Москвы установлен в следующих размерах:

а) текущее обеспечение питанием, одеждой, обувью, мягким инвентарем, предметами хозяйственного обихода, личной гигиены, медицинскими препаратами, играми, игрушками, книгами, средствами на культурно-массовую работу и личные нужды — 12 000 руб. в месяц;

б) средства на выпуск из образовательного учреждения для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, при поступлении в учреждения начального, высшего и среднего профессионального образования:

- комплект новой сезонной одежды и обуви — 8639 руб.;
- единовременное денежное пособие — 12 000 руб.;

в) средства на выпуск из образовательного учреждения для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, при трудоустройстве:

- комплект новой сезонной одежды и обуви, мягкого инвентаря, оборудования — 67 416 руб.;

- единовременное денежное пособие — 12 000 руб.;

- единовременная компенсационная выплата детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из их числа, по окончании их пребывания в государственных и негосударственных учреждениях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также по окончании нахождения в связи с достижением возраста 18 лет в приемной семье на патронатном воспитании, при прекращении попечительства — 24 000 руб. (на человека);

- ежемесячная компенсационная выплата лицам, усыновившим на территории города Москвы после 1 января 2009 г. (даты вступления в силу решения суда об усыновлении) ребенка из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, — 12 000 руб.

В целом усиление мер социальной поддержки материнства и детства обусловило продолжение роста рождаемости, в том числе появления в семьях вторых, третьих и последующих детей: единовременная выплата на рождение вторых и последующих детей произведена почти 33 тыс. московских семей.

4.3. Формирование системы социального обслуживания

В настоящее время в городе функционирует 123 центра социального обслуживания, из которых 71 являются комплексными, что позволяет предоставлять населению более широкий спектр социальных услуг разового или постоянного характера.

Чтобы повысить эффективность системы социального обслуживания граждан, был принят Закон города Москвы от 9 июля 2008 г. № 34 «О социальном обслуживании населения города Москвы», направленный на:

- совершенствование предоставления социальных услуг;

- определение порядка формирования государственных стандартов социального обслуживания в городе Москве;

- привлечение различных некоммерческих организаций к социальному обслуживанию населения.

Социальными работниками центров социального обслуживания всех типов сегодня обслуживается на дому более 135,6 тыс. пенсионеров и инвалидов, нуждающихся в постоянном уходе, из которых 6,6 тыс. страдают тяжелыми формами заболевания.

Ежедневно более 7 тыс. пенсионеров посещают отделения дневного пребывания центров.

Существенная социальная поддержка гражданам, попавшим в трудную жизненную ситуацию, оказывается через отделения срочного социального обслуживания. В 2009 г. данными отделениями была оказана помощь почти 700 тыс. человек.

Во всех административных округах осуществляется предоставление санитарно-гигиенических, патронажных социальных и социально-медицинских услуг, оказание помощи в комплексной уборке квартир. За год всего было предоставлено 47 499 таких услуг на общую сумму более 96,6 млн руб.

С 1 сентября 2008 г. для расширения спектра социальных услуг, предоставляемых одиноким и одиноко проживающим гражданам пожилого возраста и инвалидам, которые по состоянию здоровья утратили способность к самообслуживанию и чье жилье не обременено юридическими обязательствами, в 12 комплексных центрах социального обслуживания открыты отделения социального патронажа, которые обслуживают на постоянной основе 180 человек.

Для граждан, которые по состоянию здоровья либо по иным причинам не могут реализовать свое право на бесплатное лечение в санаторно-курортных учреждениях и реабилитационных центрах города Москвы и Подмосковья, с 1 января 2009 г. в каждом административном округе города Москвы открыто отделение «профилакторий на дому».

Для малообеспеченных граждан при центрах социального обслуживания организованы 147 точек бытового обслуживания. В 75 центрах социального обслуживания оказываются парикмахерские услуги, в 14 центрах открыты пункты ремонта одежды, в 20 центрах — пункты приема белья в прачечную, в том числе в восьми принимается одежда в химчистку. Всего бытовыми услугами за 2009 г. воспользовалось более 82 тыс. чел., из них — 76 тыс. бесплатно.

При центрах работают 15 социальных магазинов, где цены на реализуемые товары ниже среднестатистических по городу. В прошедшем году в них совершили покупки 114 578 человек на сумму 129 млн 965 тыс. руб.

Проводится большая работа по оказанию социальной поддержки инвалидам и ветеранам ВОВ.

Более 63 тыс. ветеранов войны, нуждающихся в постоянной помощи, прикреплены к отделениям социального и социально-медицинского обслуживания на дому для постоянного обслуживания.

Во всех центрах социального обслуживания и пансионатах для ветеранов войны и труда проходят концерты, лекции, беседы, встречи ветеранов со школьниками, праздничные обеды и чаепития, организуются экскурсии по местам боевой славы. Эти культурно-досуговые мероприятия необходимы для ветеранов, они позволяют им сохранять бодрость духа и интерес к жизни, продлевают активное долголетие.

Органы социальной защиты населения города Москвы постоянно внедряют в практику для граждан пожилого возраста и инвалидов новые формы и технологии социального обслуживания.

Через центры социального обслуживания ветеранам в текущем году оказано 48 тыс. патронажных, санитарно-гигиенических, социально-медицинских услуг, включая комплексную уборку квартир.

При Московском доме ветеранов войн и Вооруженных Сил организована служба социально-медицинской реабилитации на дому. Ежемесячным обслуживанием охвачено 100 ветеранов (по 10 человек от каждого административного округа). В перечень предоставляемых услуг входит диетическое питание, проведение физиотерапевтических процедур, патронажные, социально-бытовые и другие услуги. С 2009 г. данная форма социальной помощи вошла в перечень услуг, оказываемых центрами социального обслуживания.

В течение 2009 г. в центрах социального обслуживания около 70 тыс. человек были обеспечены бесплатным горячим питанием. На эти цели из бюджета города израсходовано 115,7 млн руб.

Оказана бесплатная продуктовая помощь более чем полумиллиону остро нуждающимся гражданам на общую сумму свыше 200 млн руб.

Малообеспеченные пенсионеры и инвалиды в центрах социального обслуживания постоянно получают вещевую помощь. Ежегодно на эти цели выделяется более 75 млн руб.

В 2009 г. почти 100 тыс. остро нуждающимся пенсионерам, инвалидам и малообеспеченным семьям с детьми оказана материальная помощь на общую сумму свыше 80 млн руб.

Центры социального обслуживания постоянно расширяют формы реабилитационной помощи пожилым людям. С этой целью в отделениях дневного пребывания центров проводятся разнообразные психолого-реабилитационные мероприятия, направленные на улучшение физического и психологического состояния людей, развивается клубная работа.

Одним из новых направлений работы является программа обучения компьютерной грамотности. В настоящее время при ЦСО работает 39 компьютерных кружков (клубов), число рабочих мест которых составляет около 200. За время работы клубов прошли обучение 3383 гражданина льготных категорий, из них 630 молодых инвалидов (до 35 лет) и 2011 граждан пожилого возраста.

В целях удовлетворения возрастающей потребности граждан в данной услуге проведена работа по развертыванию Центров общественного доступа (ЦОД), через которые подопечные центров социального обслуживания, в том числе не имеющие навыков общения с компьютером, получают возможность посетить основные сайты социальных служб и органов исполнительной власти города Москвы. В настоящее время ЦОДы установлены в 21 центре.

В городе функционирует также 36 стационарных учреждений социального обслуживания, предназначенных для оказания комплексной медико-социальной помощи гражданам пожилого возраста и инвалидам, в которых проживает 16,3 тыс. граждан пожилого возраста и инвалидов, в том числе детей-инвалидов.

Основное внимание в них уделяется качеству и объему социально-медицинской помощи, создана лечебно-диагностическая база, кабинеты врачей-специалистов, клинические лаборатории, кабинеты физиотерапии и лечебного массажа, лечебной физкультуры (тренажерные залы), офтальмологические и стоматологические кабинеты, аптеки и иные подразделения, имеющие соответствующее медицинское оборудование, в штаты учреждений введены дополнительные должности специалистов по социальной работе, психологов. Все учреждения имеют лицензии на право осуществления медицинской и фармацевтической деятельности.

В данных учреждениях работают около 200 отделений милосердия, в том числе два специализированных отделения для онкобольных, отделение для слепых и слабовидящих.

Кроме того, в системе социальной защиты населения города Москвы имеются три социальных жилых дома в составе комплекса «Митино» (на 382 квартиры), социальный жилой дом «Марьино» (на 100 квартир). Это специализированные жилые комплексы, состоящие из одно- и двухкомнатных квартир и помещений административного и социально-бытового назначения, в которых созданы условия для решения проблем пожилого человека, начиная с безопасного проживания (наличие круглосуточной охраны) до медицинского обслуживания, реабилитации и восстановительной терапии, организации досуга и социально-бытовой помощи.

В настоящее время в Москве проживает около 1,2 млн инвалидов, из них 229 тыс. — лица трудоспособного возраста, 25,6 тыс. — дети-инвалиды, свыше 900 тыс. — инвалиды старше 55 лет. В семьях и индивидуально проживают около 7,3 тыс. инвалидов, использующих кресла-коляски, свыше 10 тыс. слепых и слабовидящих, около 5,5 тыс. глухих граждан, а также около 16 тыс. инвалидов, применяющих для передвижения различные опоры.

В рамках реализации распоряжения Правительства Москвы от 28 января 2008 г. № 138-РП «Об обеспечении доступности многоквартирных домов для инвалидов и других лиц с ограничениями жизнедеятельности» 950 инвалидам индивидуально изготовлены вторые нестандартные кресла-коляски, проходящие в кабину лифта, а для 100 инвалидов приобретены мобильные лестничные подъемники.

С 2007 г. сдаваемые объекты, на которых контроль за соблюдением мероприятий по доступности для инвалидов при новом строительстве осуществляется Мосгосстройнадзор, проверяются органами социальной защиты населения.

В рамках реализации Программы по обеспечению безусловного предоставления инвалидам и другим лицам с ограничениями жизнедеятельности в полном объеме реабилитационных мероприятий осуществлен переход от «заявительного» принципа к адресному выявлению их потребностей в реабилитации для устранения или возможно полной компенсации имеющихся ограничений жизнедеятельности.

В системе Департамента функционируют семь центров социальной реабилитации, Московский центр технических средств реабилитации и 63 отделения социальной реабилитации для инвалидов (в том числе 14 — для детей-инвалидов) в центрах и комплексных центрах социального обслуживания.

В рамках реализации мероприятий Программы разработаны новые методики и технологии комплексной реабилитации и социальной адаптации инвалидов разных категорий.

В реабилитационном центре для инвалидов «Преодоление» 221 инвалид с тяжелыми ограничениями в передвижении и самообслуживании (вследствие спинальной военной и дорожной травмы, детского церебрального паралича и др.) получил дополнительные реабилитационные услуги по комплексной реабилитации.

Более 5,5 тыс. инвалидов по слуху получили дополнительные бесплатные услуги по сурдопереводу при проведении культурно-массовых мероприятий. Городской телефонной диспетчерской службой для инвалидов с полной потерей слуха оказано более 5 тыс. бесплатных услуг, более 2,8 тыс. инвалидов указанной категории получили справочно-коммуникационные услуги посредством видеотелефонной связи. Обеспечен доступ инвалидов по слуху к телевизионным передачам на телевизионных каналах «ТВ-Центр» и «ТВ Столица» путем производства и размещения в эфире субтитрированных информационных, общественно-политических, художественных и документальных передач общей продолжительностью 420 эфирных часов. Инвалидам по зрению обеспечен доступ к специальному радиоканалу на базе ИПТК «Логос» ВОС» в объеме 3090 часов.

В рамках организации лечения и оздоровления за рубежом 150 детей-инвалидов и молодых инвалидов с сопровождающими получили курсы комплексной реабилитации в Институте кондуктивной педагогики и восстановительной двигательной терапии им. Пете (Венгрия), 500 детей-инвалидов и сопровождающие их лица — оздоровление в зарубежных реабилитационных центрах Словении, Израиля и Германии.

Организован и проведен на Поклонной горе Второй Московский фестиваль прикладного искусства для инвалидов «Я такой же, как ты» при участии более чем тысячи инвалидов.

Проведено 90 бесплатных экскурсионных программ по Москве и 50 экскурсий по Подмосковию для 2920 инвалидов с предоставлением услуг сопровождения инвалидам, детям-инвалидам, имеющим ограничения в передвижении, с нарушением слуха и зрения.

Оказание социальных услуг семье и детям является важной задачей системы социального обслуживания населения.

В городе функционирует сеть из 73 отделений по работе с детьми в комплексных центрах социального обслуживания и центрах социального обслуживания, в которых состоят на учете около 42 700 семей, воспитывающих 73 500 детей. Указанными учреждениями проводится работа по оказанию адресной социальной помощи малообеспеченным семьям с детьми.

В 2009 г. остро нуждающимся малообеспеченным семьям с детьми выдано свыше 60 тыс. бесплатных продуктовых наборов, распределено более 18 тыс. единиц вещевой помощи и обуви. Наиболее нуждающиеся семьи с детьми (более 2500 семей) получили товары длительного пользования (холодильники, стиральные машины, телевизоры).

Дети и подростки из малообеспеченных семей, посещающие отделения дневного пребывания в учреждениях социального обслуживания, обеспечены бесплатными обедами и полдниками, на что в 2009 г. направлено более 19 млн руб. В период летних и зимних школьных каникул дети в отделениях обеспечиваются трехразовым питанием.

Дети и подростки из семей, состоящих на учете в учреждениях социального обслуживания, обеспечиваются бесплатными путевками в санаторно-оздоровительные учреждения, расположенные в различных климатических зонах (более 8 тыс. детей и подростков).

В учреждениях социального обслуживания для семей с детьми проводится разнообразная культурно-массовая работа, регулярно организовываются различные праздники, утренники, спортивные состязания, тематические лекции и занятия.

Для профилактики безнадзорности и беспризорности детей и подростков в городе создана система специализированных учреждений для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации, характеризующаяся открытостью, гибкостью в выборе форм социальной реабилитации детей. В нее входят девять социальных приютов для

детей и подростков и четыре социально-реабилитационных центра для несовершеннолетних. В течение 2009 г. в названных учреждениях прошли социальную реабилитацию около 4 тыс. детей.

Социальными приютами и социально-реабилитационными центрами для несовершеннолетних после проведения социальной реабилитации 1065 детей возвращены в семьи. В отношении 103 детей органами опеки и попечительства оформлена опека (попечительство), девять детей направлены в приемные семьи.

На базе Социально-реабилитационного центра для несовершеннолетних «Красносельский» работает круглосуточная городская приемная для несовершеннолетних. Обращение детей в приемную позволяет оказать экстренную помощь и в случае необходимости разместить ребенка в любое время суток. Ежегодно в приемную обращается почти 4 тыс. чел., в том числе 730 несовершеннолетних, центр оказывает более 8 тыс. консультационных и иных услуг.

С октября 2008 г. в СРЦ «Красносельский» (совместный проект с ЮНИСЕФ) создана Городская круглосуточная мобильная служба по оказанию экстренной социальной помощи несовершеннолетним. Специалисты службы осуществляют патрулирование улиц города, а также в любое время суток готовы выехать по адресу для оказания помощи ребенку и семье.

В системе социальной защиты населения города Москвы функционируют восемь учреждений социальной помощи для бездомных граждан первичного приема, развернуто 1555 мест, а также сеть стационарных учреждений социального обслуживания, в которые направлялись бездомные граждане пенсионного возраста и инвалиды. Ежегодно в данных учреждениях социальную помощь получили до 4 тыс. чел., в том числе 1847 первично обратившихся.

В учреждениях бездомным гражданам оказывается натуральная помощь (одежда, обувь); ежедневно предоставляется бесплатное питание; оказывается содействие в трудоустройстве, в паспортизации, в назначении пенсии, в установлении группы инвалидности, в устройстве в дома-интернаты, в проезде к прежнему месту жительства, в постановке на очередь на получение жилья, в обращении в суд по вопросу восстановления прав на утраченное жилье и т.д.

В целях жизнеустройства бездомных граждан проведена работа по сбору информации в ближайших регионах Российской Федерации о местах возможного трудоустройства с предоставлением жилья (имеется более 2000 вакансий).

Для организации учета бездомных граждан, находящихся в учреждениях социальной помощи, функционирует единая информационная система учета, которая позволяет вести учет не только анкетных данных, но и социальных, психологических, юридических и иных сведений, позволяющих проводить индивидуальную работу по социальной адаптации бездомных граждан. По состоянию на начало 2010 г. в единой системе учета зарегистрировано свыше 7,5 тыс. человек. В целях оказания натуральной помощи бездомным гражданам ежегодно центрами социального обслуживания от населения города собирается более 25 тыс. единиц одежды и обуви.

На территории дезстанции № 6 (Ярославское шоссе, 9) организованы выезды передвижного флюорографического аппарата и лаборатории забора анализов крови (два раза в неделю). На территориях двух городских санпропускников (ул. Ижорская, 21, Ярославское шоссе, 9) лица, занимающиеся бродяжничеством, ежедневно (кроме воскресенья) получают горячее питание (150 человек).

Для информирования бездомных граждан о возможностях социальной службы на территории Московского метрополитена и вокзалах размещаются плакаты-объявления, уличные работники раздают Справочники бездомного человека «Адреса милосердия», дают разъяснения и консультации.

На территории города организована работа мобильной службы срочной социальной помощи бездомным гражданам «Социальный патруль», основная задача которой — оперативное реагирование на поступающие звонки населения, выявление и доставка беспомощных бродяг в социальные учреждения, а также регистрация бездомных граждан в единой системе учета с выдачей карточек социальной регистрации.

Указанные выше данные дают возможность сделать вывод, что в Москве реализуется активная, масштабная последовательная политика социальной поддержки.

В то же время система социального обслуживания развивается неравномерно; не обеспечена равная доступность всех жителей Москвы к социальным услугам; наблюдается

дублирование услуг учреждений других ведомств, выполнение не свойственных системе социального обслуживания функций; не всегда учитывается экономическая обоснованность услуг, их качество и эффективность.

В совершенствовании работы данного направления для размещения политики социальной защиты населения имеется немало резервов. В условиях перехода общества к модернизации в столице разрабатываются специальные программы по оптимизации сети учреждений, повышения качества оказываемых услуг, внедрения инновационных технологий.

Вопросы и задания для самопроверки

1. В чем различие государственной социальной политики на федеральном и региональном уровне?
2. Что включает в себя системный подход формирования региональной социальной политики?
3. Дайте определение региональной социальной политике.
4. Определите основные направления региональной социальной политики.
5. В чем состоит сущность политики социальной защиты населения?
6. Что входит в систему мер социальной поддержки населения?
7. Как формируется сеть учреждений социального обслуживания населения?

Рекомендуемая литература

1. Ахинов, Г. А. Социальная политика : учеб. пособие / Г. А. Ахинов, С. В. Калашников. — М., 2009.
2. Денисова, И. П. Социальная политика: учебник / И. П. Денисова. — Ростов н/Д., 2009.
3. Социальная политика: учебник / под общ. ред. Н. А. Волгина. — М., 2006.
4. Социальная политика в муниципальных образованиях : учебник / под общ. ред. Н. А. Волгина, С. В. Калашникова. — М., 2006.
5. Холостова, Е. И. Социальная политика и социальная работа : учеб. пособие / Е. И. Холостова. — М., 2010.

Глава 5

СОЦИАЛЬНЫЕ МОДЕЛИ ГОСУДАРСТВА И ДОХОДОВ НАСЕЛЕНИЯ

5.1. Становление современных форм и моделей социальной политики государства

Становление современных форм и моделей государственной социальной политики произошло во второй половине XIX столетия в странах Западной Европы и было обусловлено потребностями индустриализации их экономик и регламентации общественного устройства. До этого периода государственная власть, придерживаясь в основном принципов либерализма и индивидуализма, не предпринимала активных действий, за исключением предоставления некоторых видов гарантий и помощи (в основном пенсий) военнослужащим и государственным служащим.

Перемены, вызванные индустриализацией и связанными с ней урбанизацией жизни, трансформацией большой семьи в малую (нуклеарную), а также становлением рабочего движения, потребовали новой парадигмы социальной защиты, основывающейся на государственном регулировании вопросов найма работников, введения институциональных форм социального обеспечения престарелых, больных и инвалидов, а также семейной поддержки.

Справочно: основными формами социальной защиты населения на доиндустриальном этапе были семейные, общинные, цеховые формы самоподдержки населения и церковная благотворительность, которые с начала XVII в. дополнились страховыми кассами на случай болезни и инвалидности рабочих, организованными на добровольных началах, а также поддержкой (в рамках городского самоуправления) престарелых муниципальных служащих.

«Повернуться» к социальным проблемам государство заставили две причины:

— небывалое обнищание «пролетарского населения» (люмпенизация рабочего класса, усиление социальной напряженности, сопровождающееся открытыми протестами рабочих против сложившегося общественного порядка);

— осознание необходимости государственного регулирования условий жизнедеятельности населения.

Становление экономики индустриального типа и соответствующего общественного устройства требовало четкой регламентации трудовых отношений, что, в свою очередь, было связано с потребностью в нормативном упорядочении доходов и всей системы социальной защиты наемных работников и членов их семей.

Как отмечает известный американский социолог Элвин Тоффлер, индустриальный тип организации производства, труда, сферы услуг и других областей общественной жизни опирается на следующие базовые принципы: стандартизацию, специализацию, синхронизацию, концентрацию, максимизацию, централизацию¹.

Индустриальное производство потребовало наряду с высокой трудовой дисциплиной создания условий для функционирования индустриального общества — приемлемой заработной платы наемных работников и формирования развитых систем социального обеспечения. Внимание к этим двум вопросам было предопределено необходимостью достижения социальных стандартов, связанных с доходами населения, учитывая, что материальной основой жизнедеятельности людей является заработная плата (для текущего потребления) и социальное страхование (как форма резервируемой заработной платы на случаи наступления социальных рисков).

Великобритания — первая капиталистическая страна, которая в 80-е гг. XVIII в. ввела законодательное регулирование организации труда с помощью фабричного законодательства, а в 70-х гг. XIX в. приняла нормативные акты по обязательному страхованию отдельных категорий рабочих в случае утраты трудоспособности на производстве («увечья» на рабочем месте). Начиная с 60-х гг. XIX в. аналогичные виды фабричного законодательства формируются и в

¹ См.: Тоффлер Э. Третья волна. М., 1999. С. 92–117.

других западноевропейских странах — Германии, Франции, Австрии, а с 80-х гг. — и в России.

Исторически значимый шаг был сделан в конце XIX в., когда германское правительство, руководимое Бисмарком, ввело обязательную систему социального страхования для работающих в промышленности. Она включала обеспечение: в случае болезни (1883), несчастных случаев на производстве (1884), по инвалидности и старости (1889).

Сильной стороной социального страхования явился предложенный алгоритм взаимодействия двух основных субъектов трудовых отношений (работников и работодателей) и государства, который предусматривал финансовое обеспечение за счет хозяйствующих субъектов, а правовое регулирование и контроль — с помощью государства.

Система социальной защиты работающих, построенная по модели Бисмарка, оказалась не только жизнеспособной, но и весьма эффективной, поскольку упорядочивала условия найма рабочей силы на системной основе и гарантировала высокие уровни социальной защиты для работающих и членов их семей на протяжении всего периода трудовой и после трудовой жизни.

При этом следует отметить то, что социальное страхование послужило ядром социальной защиты работающих граждан и регулятивной модели всего комплекса социально-трудовых отношений, включая заработную плату, продолжительность трудовой деятельности и времени выхода на пенсию, определение социальных стандартов приемлемых уровней пенсий, пособий и качества медицинской помощи.

С начала XX в. примеру Германии последовали другие европейские страны (Австрия, Франция, Италия, Россия), столкнувшиеся с серьезными социальными проблемами и растущими требованиями рабочего класса.

Столь быстрое использование опыта Германии в области социального страхования объяснялось осознанием властными элитами, деловыми кругами этих стран того, что наиболее надежным способом поддержания социальной стабильности являются специализированные институты и финансовые механизмы социальной защиты, обеспечивающие воспроизводство рабочей силы на постоянной и независимой (от воли отдельных работодателей) основе.

Существенный вклад в определение роли государства в сфере регулирования социальной поддержки и защиты

населения внесли работы английского ученого Уильяма Генри Бевериджа. В 40-х гг. прошлого века он возглавлял комиссию, в докладе которой на тему «Государственная система социальной защиты», представленном парламенту и правительству страны в 1942 г., были фактически заложены основы современной социальной политики в Великобритании.

Беверидж исходил из необходимости наделения государства полномочиями по регулированию социальных процессов в обществе на принципах всеобщности и единообразия. Другими словами, одинакового для всех граждан гарантированного размера пенсий и пособий, предотвращения массовой безработицы, а также равнодоступности бесплатной медицинской помощи и образования.

Следует отметить, что на взгляды Бевериджа оказали существенное влияние идеи Бисмарка об обязательном характере социального страхования, а также практическое решение вопросов государственного регулирования социальной сферы в СССР (бесплатное здравоохранение и образование).

Исходя из этих рекомендаций в 1944–1948 гг. лейбористское правительство Великобритании приняло ряд законодательных актов, способствовавших формированию единой системы социального страхования и обеспечения, существенному увеличению выделяемых из госбюджета средств на социальную поддержку населения, введению всеобщего бесплатного медицинского обслуживания.

После Второй мировой войны аналогичные реформы были проведены во многих западных странах, в результате чего сформировались национальные институты обязательного социального страхования и обеспечения (табл. 5), функционирование которых благотворно сказалось на регулировании систем заработной платы в части их упорядочения и уменьшения дифференциации.

Если перед Первой мировой войной социальные расходы в большинстве европейских стран не превышали 1,5% ВВП, то к середине 50-х гг. XX в. они составили во многих крупных европейских странах 13% ВВП, в США 7% ВВП, а в Германии превысили 18% ВВП¹.

¹ См.: *Рогов С. М. Функции современного государства: вызовы для России // Свободная мысль. 2005. XXI. № 7. С. 56.*

Таблица 5

Введение государственных институтов социального страхования и обеспечения*

Виды социального страхования и обеспечения	Германия	Велико-британия	Швеция	Франция	Италия	США	Канада
Страхование от несчастных случаев на производстве	1884 г.	1906 г.	1901 г.	1946 г.	1898 г.	1930 г.	1930 г.
Социальное страхование в связи с болезнью	1883 г.	1911 г.	1910 г.	1930 г.	1943 г.	—	1971 г.
Пенсионное страхование и обеспечение	1889 г.	1908 г.	1913 г.	1910 г.	1919 г.	1935 г.	1927 г.
Страхование от безработицы	1927 г.	1911 г.	1934 г.	1967 г.	1919 г.	1935 г.	1940 г.
Семейные пособия	1954 г.	1945 г.	1947 г.	1932 г.	1936 г.	—	1944 г.
Медицинское страхование либо предоставление бесплатной медицинской помощи	1880 г.	1948 г.	1962 г.	1945 г.	1945 г.	—	1972 г.

* Источник: Social Economics / Eds. J. Eatwell, M. Milgate, D. Newman. London : Macmillanpress Ltd., 1989. P. 277.

5.2. Социальная политика в развитых странах — современный этап

Формирование современной социальной политики в промышленно развитых странах происходило с начала 60-х гг. XX в. Большинство исследователей связывают этот факт с высокой динамикой преобразований экономического и общественного устройства, которые происходили под воздействием научно-технической революции и изменения содержания труда. Знания и профессиональная квалификация работника превратились в наиболее важный фактор производства, что получило свое выражение в ряде теорий: человеческого капитала, качества жизни и качества трудовой жизни.

Модель государства с развитой системой социальной защиты населения эволюционирует, преобразуясь в модель государства высокого качества жизни населения или, как его официально провозгласили в конституциях ряда стран, — в «социальное государство» или «государство всеобщего благосостояния».

Отечественные ученые категорию «государство всеобщего благосостояния» определяют с позиции справедливого распределения и обеспечения благосостояния каждого члена общества¹. Анализ существующих экономических характеристик данной модели государства в промышленно развитых странах свидетельствует о том, что в число его базовых функций входит регулирование доходов населения и создание предпосылок для высокого качества жизни.

В этой связи к устоявшимся характеристикам социальной модели государства относятся:

- высокие расходы общества на заработную плату (40–60% ВВП);
- сбалансированные системы доходов населения, которые позволяют предупреждать высокую их дифференциацию (не более 1 : 10 по крайним децильным группам);
- развитая система социальной защиты, расходы на которую составляют не менее 20–25% ВВП;
- существенная доля социальных расходов в государственном бюджете на здравоохранение (7–9% ВВП) и образование (4–6% ВВП).

¹ См.: Фомина В. Н. Государство всеобщего благоденствия // Энциклопедический социологический словарь. М., 1995. С. 142.

Особенность социальной политики промышленно развитых стран заключается в том, что она направлена не просто на защиту человека от социальных рисков (утраты дохода в связи с болезнью, инвалидностью и старостью), но и на недопущение резкого материального и социального неравенства, на обеспечение достаточно высокого уровня социальной поддержки и помощи нуждающимся слоям населения, на предоставление гражданам доступа к качественному здравоохранению и образованию.

С этой целью государство активно использует бюджетное финансирование социальных программ, принимает всесторонние меры по развитию институтов обязательного, добровольного социального и личного страхования, становится центральным субъектом исполнения социальных функций в обществе.

Если в начале 50-х гг. XX в. расходы на государственные социальные программы (социальное страхование и обеспечение) в большинстве западных стран составляли около 7—10% ВВП, то в течение 1960—1990-х гг. они динамично увеличивались (около 8% в год), что вдвое превышало темпы роста ВВП. Даже в Великобритании во времена правления Маргарет Тэтчер соответствующие ассигнования увеличились с 20,5% ВВП в 1980 г. до 27,3% — в 1993 г.¹

В ФРГ в 1998 г. расходы на обязательное социальное страхование составили 24,5% ВВП².

При этом за четыре последних десятилетия XX в. национальные системы социального страхования и обеспечения передовых стран были дополнены государственным регулированием рынка труда, государственными программами в области здравоохранения и образования, финансируемыми за счет бюджетных средств. Так, на конец 1990-х гг. государственные расходы на образование в странах ОЭСР составляли 5—8% ВВП, на здравоохранение — 6—8% ВВП, а в целом государственные социальные трансферты были равны: 28% ВВП — во Франции, 25% — в Италии, 21% — в Германии и Швеции, 16% — в Великобритании, США и Японии³.

¹ См.: European Commission. Social Protection in Europe. Directorate General Employment, Industrial Relations and Social Affairs. Luxembourg, 1995. P. 61.

² См.: Gilbert N., Uoorhis R.A. Changing patterns of social protection // International Social Security series, Volume 9, Transaction Publishers, 2003. New Brunswick (USA) and London (UK). P. 11.

³ См.: *Рогов С. М.* Функции современного государства: вызовы для России. С. 57 ; 59.

Достаточно отметить, что государственные социальные трансферты сегодня охватывают подавляющее большинство — от 50 до 90% населения развитых стран. В среднем по Европейскому Союзу этот показатель составляет 73%. Именно государство несет в промышленно развитых странах основную ответственность за финансирование социальной сферы. На долю государства в странах ОЭСР приходится свыше 87% всех социальных расходов¹.

В этот же период государство ввело в значительных объемах бюджетное финансирование социальных программ, которое стало доминирующим субъектом социальных функций в обществе и активизировало деятельность других социальных субъектов с помощью предоставления различных преференций по добровольному пенсионному и медицинскому страхованию².

С конца 90-х гг. XX в. нарастает критика социального государства и государства всеобщего благоденствия. Это связано с рядом причин: экономическим грузом социальных обязательств государства, который составляет по большинству западноевропейских стран около трети ВВП и демографическими проблемами («старение общества»). Например, в Германии к 2015 г. немецкое общество окажется самым старым в мире: половина граждан будет старше 50 лет³.

Еще одной причиной «эрозии» социального государства называют переход от индустриального к постиндустриальному обществу сервиса и знаний. Уменьшается доля «простых» рабочих мест, а новые (более сложные) требуют от персонала высокой профессиональной подготовки и гибкости, частой смены места работы, что сопровождается возникновением серьезных различий между группами работающих по интенсивности и продолжительности труда, его творческому компоненту, по размерам заработной платы, а также по частоте и видам социальных рисков. Это сопряжено с разрушением прежних (еще недавно приемлемых) механизмов оценок и прогнозирования рисков (самой

¹ См.: *Рогов С. М.* Функции современного государства: вызовы для России. С. 57 ; 62.

² Достаточно в этой связи отметить, что за три-четыре десятилетия второй половины XX в. негосударственные пенсионные фонды во многих странах Запада накопили огромные финансовые ресурсы, сопоставимые с размерами государственных бюджетов.

³ См.: Современная социальная политика: российско-германское сравнение // Человек и труд. 2004 г. № 4. С. 18.

«культуры солидарности») и приводит к повышению индивидуализации форм социальной защиты такого персонала.

В сфере образования, здравоохранения и социального страхования все более активную роль стали играть принципы конкуренции и частного менеджмента в управлении данной сферой, а также структуры частного бизнеса. В качестве новых подходов предлагается концепция «благо-состояние — для труда», сутью которой является идея «обучения в течение всей жизни», что, по мнению современных идеологов социал-демократии, позволяет гражданам быть включенным в общество на протяжении всего периода трудовой жизни¹.

Социальная составляющая государственных расходов реализуется более рационально. Примечательно, что социальные бюджеты в большинстве стран, несмотря на проведенную «ревизию», растут в абсолютных размерах, а во многих случаях и в относительных (табл. 6), поскольку прежние, даже пересмотренные обязательства государства существенно дополняются целым рядом новых, связанных с такими явлениями, как старение населения, переход на непрерывное образование, рост безработицы, расширение миграционных потоков, неустойчивость семьи и т.д.

Таблица 6

**Социальные расходы в ряде зарубежных стран
и в России (без расходов на социальное страхование),
% к ВВП***

Страны	1980 г.	1990 г.	1999 г.
Германия	20,5	22,8	22,0
Франция	23,2	26,4	28,2
Италия	18,4	22,3	22,7
Великобритания	13,9	15,0	16,8
Швеция	23,2	24,0	28,1
США	11,9	12,4	13,9
Япония	12,0	12,9	17,6
Россия	26,0	17,0	12,7

* Источники: European Economy. 1999. № 68. Р. 218 ; экспертные оценки ИМЭМО РАН.

¹ См.: *Перегудов С.* Западная социал-демократия на рубеже веков // *Мировая экономика и международные отношения.* 2000. № 6. С. 45.

При этом проявляется тенденция к сближению некогда сильно различавшихся моделей социальной политики: в странах с либеральными моделями (США, Канаде, Австралии, Японии, Корее), где уровень социальных гарантий сравнительно низок, социальная составляющая усиливается; в других — намечается обратное движение.

Россия, к сожалению, в этом отношении оказывается на «обочине» общецивилизационного развития: достижения в социальной сфере, имевшиеся в советское время, утрачены, а подходы к преодолению углубляющихся по сравнению с развитыми странами различий в уровне и качестве жизни населения пока не сформулированы отечественной политической элитой страны.

5.3. Социальные модели государства: классификация и сопоставительный анализ

На формирование национальных механизмов и институтов социальной политики влияют многие факторы — уровень экономического развития, особенности государственного устройства и структур гражданского общества, историко-культурные традиции страны. Однако сколь многообразными ни были бы модели социальной политики государств, их можно сгруппировать по определенным видам. При всей несхожести практики стран можно выделить три основных варианта.

Модель Бисмарка, базовыми характеристиками которой являются:

- максимальный учет природы трудовых отношений. Предназначение обязательного социального страхования состоит в сохранении для застрахованных работников достигнутого уровня и качества жизни, социального статуса при наступлении социальных рисков. Размер страховых взносов и выплат ориентирован на замещение заработной платы при наступлении страховых случаев, а также на предоставление качественной медицинской помощи и реабилитационных услуг. Необходимой предпосылкой стабильного функционирования социального страхования является договорное профессиональное и межотраслевое регулирование заработной платы;

- оптимальное сочетание интересов субъектов правоотношений — личной ответственности работников и рабо-

тодателей, их солидарной взаимопомощи, что воплощается в распределении страховой нагрузки между работниками и работодателями на паритетной основе, при этом размер пенсий и пособий зависит от размера заработной платы, величины страховых платежей и продолжительности страхового стажа;

— организация социального страхования по отдельным видам социальных рисков в форме товариществ взаимного страхования, в которых ключевую роль играют работодатели и работники. Их полномочные представители определяют размеры страховых тарифов, формируют политику по созданию страховой, социальной и медицинской инфраструктуры, организуют процесс управления деятельностью исполнительных органов (страховщиков);

— сочетание универсального и дифференцированного подходов при определении финансовой нагрузки и размеров страховых тарифов. Первый выражается в одинаковых для всех категорий занятых размерах отчислений на социальное страхование, второй — в гибких тарифах, позволяющих компенсировать затраты, связанные с различными последствиями социальных (профессиональных) рисков в зависимости от вредности или опасности условий труда, а также состояния (качества) используемой рабочей силы (рис. 2).

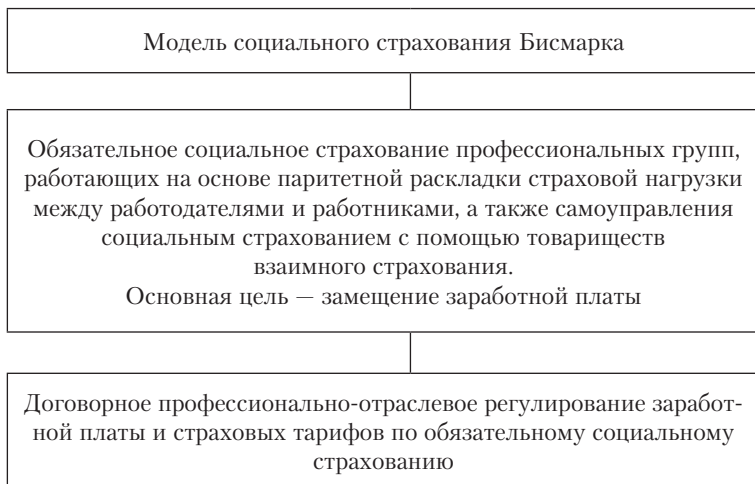


Рис. 2. Модель социального страхования Бисмарка

Таким образом, социальное страхование, организованное по модели Бисмарка, основывается на профессионально-трудовой социальной солидарности, что позволяет аккумулировать крупные финансовые ресурсы, обеспечивающие гарантии предоставления качественной медицинской и реабилитационной помощи, высокий уровень страховых выплат (пенсий и пособий). Данная модель характеризуется демократичностью управления и прозрачностью финансовых потоков. Товарищества взаимного страхования действуют на основе самоуправления, самофинансирования и некоммерческого хозяйствования под государственным правовым контролем.

По мнению немецкого ученого Хайнца Ламперта¹, цели социального рыночного хозяйства в Германии состоят в социальной защищенности граждан и социальной справедливости, а средства, необходимые для их достижения, должны проистекать из свободной хозяйственной деятельности.

Например, минимальное социальное обеспечение в форме социальной помощи охватывает всех граждан, оказавшихся в бедственном положении (в случаях, если их заработка или пенсии не хватает на жизнь или они попали в тяжелые жизненные обстоятельства). Средства на эти цели выделяются из бюджетов земель и общин (после соответствующей проверки материального положения нуждающихся граждан). Типовая ставка помощи на практике составляла в последние годы в среднем около 500 евро в месяц.

Модель Бевериджа характеризуют следующие черты:

— трехуровневый тип социальной защиты, закрепляющий за государством обязанности предоставления базовых гарантий социальной защиты всему населению, за работодателем — социальное (профессиональное) страхование наемных работников (в котором частичное участие принимает работник), за работником — дополнительное личное страхование;

— ориентация государственных социальных гарантий на прожиточный минимум, дополнительного профессионального страхования — на замещение (компенсацию) заработка, дополнительного добровольного личного страхования — на реализацию работниками своих личных возможностей в интересах собственной социальной защиты;

¹ См.: Ламперт Х. Социальная рыночная экономика. Германский путь. М., 1999. С. 68–69.

— обеспечение государством трех базовых условий жизнедеятельности населения — государственное здравоохранение, предоставление равных возможностей для воспитания детей семьям с разными доходами (пособия на детей) и предотвращение массовой безработицы¹ (рис. 3).



Рис. 3. Модель социальной защиты Бевериджа

Беверидж полагал, что семейные пособия и национальную службу здравоохранения следует финансировать из госбюджета, а прочие меры социальной защиты — за счет отчислений самих работников и работодателей, а также субсидий государства.

В Великобритании на каждый из институтов социальной защиты (государственное социальное обеспечение, соци-

¹ Следует отметить, что на мировоззрение Бевериджа в значительной степени повлияли идеи Кейнса, касающиеся государственного регулирования рынка труда, устранения кризисных явлений в экономике и обеспечения благосостояния населения.

альное страхование и дополнительное личное страхование) приходится примерно равная доля финансовых ресурсов.

Система здравоохранения и социального обеспечения в Великобритании включает в себя:

- Национальную службу здравоохранения, услуги которой доступны всем гражданам страны, а также проживающим, имеющим статус постоянного жителя;

- социальные службы при местных органах власти (муниципалитетах), обеспечивающих на местах заботу о престарелых, инвалидах, людях с умственными расстройствами, а также о семьях с детьми;

- социальное обеспечение — систему, призванную, во-первых, поддерживать базовый стандарт жизни для людей, которые лишились или не могут найти работу, а во-вторых — обеспечивать финансовую помощь семьям и инвалидам.

Все эти организации имеют «прозрачный» бюджет, а их деятельность относится к числу главных приоритетов британского правительства: на их содержание уходит около половины всех правительственных расходов.

Шведская модель. Ее отличительные черты:

- финансирование социальных расходов за счет общих налоговых доходов бюджета, прогрессивная налоговая система (изымается до 65% доходов высокодоходных групп населения); приоритет принципов равенства и солидарности в осуществлении социальной политики; упреждающий характер мер по недопущению длительной безработицы;

- высокий уровень и общедоступность мер социальной поддержки населения (рис. 4).

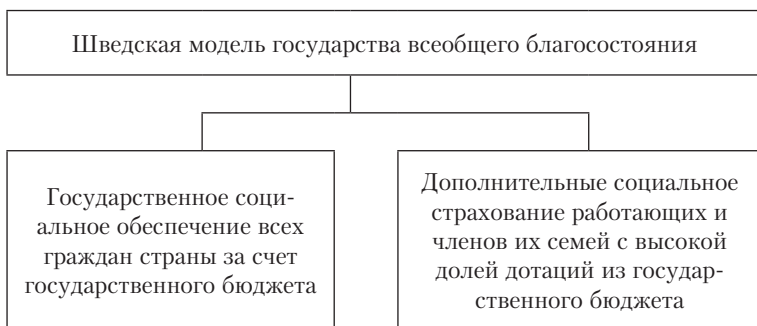


Рис. 4. Шведская модель государства всеобщего благосостояния

Значительная роль дотаций из госбюджета в систему обязательного социального страхования объясняет активную роль государства в функционировании этой системы, деятельность которой находится под строгим государственным контролем.

Достижение всеобщего благосостояния и высокого при этом уровня предоставляемых социальных гарантий требует значительных затрат со стороны шведского государства. С этой целью в стране функционирует прогрессивная налоговая система, которая позволяет аккумулировать в государственном бюджете большие объемы ресурсов и перераспределять тем самым значительные объемы первоначально распределяемых доходов. Так, социальные расходы составляют в Швеции почти 50% к объему государственных расходов.

Это позволяло до недавнего времени поддерживать высокий уровень замещения (от величины заработной платы) пенсий и пособий: пенсий до 65–75% от заработной платы, пособий по временной нетрудоспособности — до 90%.

Таким образом, основу современных систем государственной социальной защиты, являющихся ядром государственной социальной политики в странах Евросоюза (ЕС), составляют два базовых института: социальное страхование и государственное социальное обеспечение. С их помощью формируются весьма крупные финансовые ресурсы, которые достигают 30 и более процентов ВВП. При этом на долю социального страхования в большинстве стран ЕС (в Германии, Франции, Бельгии, Италии) приходится примерно 60–70% всех затрат на цели социальной защиты. В Скандинавских странах и Великобритании государственное бюджетное финансирование систем социальной поддержки населения и расходы на социальное страхование приблизительно равны.

Существенными факторами, отличающими социальные модели государства друг от друга, являются (табл. 7):

- структура и сочетание применяемых институтов доходов населения;
- круг охвата населения системами обязательного социального страхования, уровень зависимости размеров пенсий и пособий от размеров заработной платы;
- степень перераспределения ресурсов между застрахованными и получателями пенсий и пособий.

Таблица 7

Сопоставительные характеристики социальных моделей государства

Характеристики	Модель Бисмарка	Модель Бенириджа	Шведская модель	Модель России
Удельный вес заработной платы (в % ВВП) и степень ее дифференциации между крайними децилями	45%, низкая дифференциация 1:4	55%, высокая дифференциация 1:11	58%, средняя дифференциация 1:7	28%, критически высокая дифференциация 1:20
Базовые институты социальной защиты	Обязательное социальное страхование — 75% всех ресурсов на социальную защиту; социальная помощь — 15%; дополнительное страхование — 10%	Социальная поддержка — 35% всех ресурсов; обязательное профессиональное страхование — 35%; добровольное индивидуальное страхование — 30%	Обязательное социальное страхование — 60%; социальная помощь — 30%; добровольное индивидуальное страхование — 10%	Социальная помощь — 65%; обязательное социальное страхование — 30%; добровольное страхование — 5%
Удельный вес всех затрат на все виды социального обеспечения, в % ВВП	30%	25%	32%	18%
Перераспределение средств между группами с высокими и низкими группами доходов	Среднее (35%)	Минимальное (25%)	Высокое (40%)	Сверхвысокое (50%)
Уровень социальной защиты:				
коэффициент замещения покупательной способности пенсий и пособий (потребительского бюджета пенсионеров)	65% Двух-, трехкратный потребительский бюджет	50% От одного до двух потребительских бюджетов	70% Двух-, трехкратный потребительский бюджет	30% Один потребительский бюджет

Высокий уровень социальной защиты — особенность, отличающая европейскую социальную модель. Соцзащита — интегральная часть системы занятости. Качество ее взаимодействия, например, с трудовым правом, политикой занятости и колдоговорным процессом влияет на продуктивность занятости.

Основные социальные риски, на снижение которых ориентируется соцзащита, — старость, выход на пенсию, смерть кормильца, инвалидность, болезнь, беременность, уход за детьми, безработица, необходимость поддержки больных, стариков. В среднем страны — члены ЕС расходуют на эти цели 27,5% ВВП. 2/3 ресурсов, выделяемых на социальную защиту, — это расходы на пенсии и здравоохранение.

5.4. Выбор социальной модели государства для России

Трансформация общественного устройства России в 1990-е гг. поставила в повестку дня задачу выбора новой социальной модели государства и формирования качественно новых социальных институтов. Социальная политика все более отходит от принципов патерналистского государства и предоставления социальных гарантий на уравнительных подходах. В финансировании программ социальной поддержки утверждаются их адресные формы.

Вместе с тем остается ряд крупных социально-экономических проблем, которые не позволяют решать крупные задачи в области демографии, здравоохранения, образования, доходов населения и социального обеспечения. Так, сложившаяся демографическая ситуация остается сложной и характеризуется крайне низким уровнем рождаемости, не обеспечивающим простого воспроизводства населения, высоким уровнем смертности, особенно мужчин в трудоспособном возрасте (в разы превышающим аналогичные показатели в европейских странах). По мнению авторов «Доклада о развитии человека 2005», данная тенденция в области смертности в России являет собой одну из самых серьезных проблем развития человека в начале XXI в., когда при отсутствии войны, голода и эпидемий наблюдается такой масштаб человеческих потерь, что не имеет прецедентов в истории¹.

¹ См.: Доклад о развитии человека 2005. Международное сотрудничество на перепутье: помощь, торговля и безопасность в мире неравенства. М. : Весь Мир. 2005. С. 27.

Заработная плата основной массы работников в России упала в 1990-е гг. до крайне низкого и зачастую недопустимого уровня, который не обеспечивает даже простое воспроизводство населения. Такое положение дел является одной из основных причин демографического кризиса России. Даже с учетом реального роста заработной платы на протяжении последних шести лет на конец 2009 г. она достигла только 80—85% предреформенной величины 1990 г. Неоправданная по всем меркам дифференциация заработной платы приводит к недопустимому уровню расслоения населения.

Переломить этот негативный тренд можно лишь на основе системных мер по радикальной модернизации социальной сферы.

Во-первых, требуется выбрать социальную модель государства как систему взаимосвязанных социальных институтов (доходов населения, социального страхования и обеспечения), здравоохранения и образования, включающих в себя:

— **для работающих — институт достойной заработной платы**, обеспечивающий работнику и членам его семьи приемлемые уровень и качество жизни. Размер МРОТ следует приблизить к величине не ниже 40% средней заработной платы по стране; последняя же должна быть не менее пятикратной величины прожиточного минимума; а доля зарплат в ВВП — не менее 35%;

— **для пенсионеров — институт пенсионного страхования**, который бы обеспечивал наемным работникам возможность заработать (за 35—40 лет страхового стажа) пенсию не менее 50—60% их заработной платы;

— **для всех граждан страны — гарантированное (бесплатное) оказание медицинской помощи** в рамках базовой программы государственного здравоохранения, дополняемое обязательным медицинским страхованием для работающих (совокупные затраты на которые должны составлять не менее 6% ВВП);

— **для всех граждан страны — гарантированное (бесплатное) предоставление возможностей для получения среднего и высшего профессионального образования** (государственные затраты на которые должны составлять не менее 5% ВВП).

Во-вторых, государственные расходы на социальные цели следовало бы законодательно установить на уровне не ниже минимальных стандартов, рекомендованных кон-

венциями и рекомендациями МОТ, Копенгагенской декларацией о социальном развитии (1995)¹, Европейской социальной хартией, ратифицированной Россией в 2009 г.

В-третьих, разработать общенациональную (структурированную по основным направлениям) программу развития систем образования, здравоохранения и жилищно-коммунальной сферы, которая включала бы федеральную и согласованные с ней региональные программы.

Вопросы и задания для самопроверки

1. Назовите характеристики основных социальных моделей государства, применяемые в европейских странах, США и России.
2. Какая структура доходов населения и их удельный вес (в ВВП) в странах с социально-ориентированной экономикой и России?
3. Приведите основные направления социальной политики, приведенные в Европейской социальной хартии.
4. Расскажите об особенностях социальной политики Германии, Великобритании, Швеции и России.
5. Какие, по вашему мнению, предстоит решить задачи по разработке социальной модели России?

Рекомендуемая литература

1. *Волгин, Н. А.* Социальное государство : учебник / Н. А. Волгин, Н. Н. Гриценко, Ф. И. Шарков. — М. : Дашков и К°, 2003.
2. *Калашников, С. В.* Функциональная теория социального государства / С. В. Калашников. — М. : Экономика, 2002.
3. Концепция социального государства Российской Федерации / под общ. ред. Н. Н. Гриценко. — М. : АТиСО, 2004.
4. *Ламперт, Х.* Социальная рыночная экономика. Германский путь : пер. с нем. / Х. Ламперт. — М., 1994.
5. *Смирнов, С. Н.* Социальная политика : учеб. пособие С. Н. Смирнов, Т. Ю. Сидорина. — М. : Изд-во ГУ ВШЭ, 2004.
6. Социальное рыночное хозяйство в Германии: Истоки, концепция, практика / под общ. ред. А. Ю. Чепуренко. — М. : Российская политическая энциклопедия, 2001.

¹ Принципиальная позиция данной декларации состоит в том, что даже развивающиеся страны должны тратить на социальную защиту не менее 20% ВВП, для сравнения: Россия тратит на эти цели всего 17% ВВП.

Глава 6

ЗАРАБОТНАЯ ПЛАТА: МЕСТО И РОЛЬ В СИСТЕМЕ ДОХОДОВ НАСЕЛЕНИЯ

6.1. Социальное и экономическое содержание заработной платы и оплаты труда

Заработная плата — важнейший компонент жизнедеятельности населения индустриального общества и социальной политики государства. Она призвана обеспечивать необходимый доход для наемных работников и их семей.

Трудовой кодекс РФ (ст. 129) определяет заработную плату как вознаграждение за труд в зависимости от квалификации работника, сложности, количества, качества и условий выполняемой работы, а также компенсационные выплаты (доплаты и надбавки компенсационного характера, в том числе за работу в условиях, отклоняющихся от нормальных, работу в особых климатических условиях и на территориях, подвергшихся радиоактивному загрязнению, и иные выплаты компенсационного характера) и стимулирующие выплаты (доплаты и надбавки стимулирующего характера, премии и иные поощрительные выплаты).

В рыночной экономике уровень заработной платы в значительной степени зависит от соотношения спроса и предложения на рынке труда, стоимости воспроизводства рабочей силы, а также гарантий, установленных государством, отраслевыми и региональными соглашениями.

Показатель затрат (расходов) работодателей (организаций) на рабочую силу характеризует заработную плату с позиции издержек работодателя. В Международной стандартной классификации расходов на рабочую силу¹, включены следующие основные группы:

¹ Принята Международной конференцией статистиков труда в 1966 г.

- Прямая заработная плата и жалование (оплата за отработанное время).
- Оплата за неотработанное время.
- Премии и подарки.
- Продукты, напитки, топливо и другие натуральные выплаты.
- Стоимость жилья сотрудников, оплачиваемая работодателем.
- Расходы работодателя на социальную защиту.
- Расходы на профессиональное обучение персонала.
- Расходы на культурно-бытовое обслуживание.
- Прочие расходы на рабочую силу (например, связанные с разъездами, приобретением и эксплуатацией рабочей одежды, расходы по подбору кадров и т.п.).
- Налоги, рассматриваемые как расходы на рабочую силу (например, налоги за использование иностранной рабочей силы и др.)¹.

Справочно: В международной стандартной классификации расходов на рабочую силу отмечается, что статистическое понимание издержек на рабочую силу включает вознаграждение за выполненную работу, платежи за время оплачиваемое, но не отработанное (отпуска), премии и денежные подарки, на социальное страхование, расходы на питание и тому подобные выплаты, расходы предпринимателя на обеспечение работников жильем, профессиональную подготовку, культурно-бытовое обслуживание и иные цели — такие как транспорт для рабочих, рабочая одежда и наем новых работников, а также налоги, рассматриваемые в качестве издержек на рабочую силу².

В составе этих групп затрат выделяются по своей значимости показатели, характеризующие структуру заработной платы и структуру расходов на социальную защиту и в том числе отдельно взносы на обязательное социальное страхование (пенсионное, медицинское, от несчастных случаев на производстве и т.д.).

¹ См.: Интегрированная система статистики заработной платы : метод. руководство. М. : Финстатинформ, 1994. С. 49.

² Методология проведения статистического наблюдения за составом затрат работодателя на рабочую силу разработана Госкомстатом России (утверждена постановлением Госкомстата РФ от 16 апреля 2002 г. № 26) в соответствии с Резолюцией, принятой 11-й Международной конференцией статистиков труда и Международной стандартной классификацией расходов на рабочую силу.

К основным стандартам, регулирующим заработную плату и оплату труда в Российской Федерации на основе законов и нормативных документов, относятся:

- Конституция РФ: ст. 7, 17, 19, 37;
- Трудовой кодекс РФ — VI раздел и ряд статей других разделов;
- Гражданский кодекс РФ — гл. 25;
- документация предприятия — коллективный договор, трудовой договор, должностные инструкции, штатное расписание, положение о структурных подразделениях и т.д.

Важнейшие критерии, характеризующие заработную плату и оплату труда:

- надежность и стабильность получения заработной платы, пособий в связи с заболеваемостью;
- соответствие заработной платы социальным стандартам достойного труда;
- доля гарантированной заработной платы в общем заработке работников, достаточной по размеру для обеспечения приемлемого уровня семьи работника.

Крупными вехами при построении цивилизованных социально-трудовых отношений индустриального общества стали:

- введение в 30-е гг. XX в. законодательного регулирования минимальной оплаты труда в большинстве стран Западной Европы, а также в Северной Америке¹;
- закрепление в практике развитых стран (в период 50—80-х гг. XX в.) многоуровневых коллективно-договорных механизмов по установлению условий оплаты труда, позволяющих достигать согласия участников переговоров по достижению высокого уровня заработной платы, достаточной для расширенного воспроизводства квалифицированной рабочей силы;
- соединение в единое органическое целое систем заработной платы (предназначенной для текущего потребления) и систем обязательного социального страхования (пенсионного, медицинского, от несчастных случаев на про-

¹ В частности, во Франции соответствующий закон был принят в 1936 г., в США в 1938 г. — Закон о справедливом труде. В настоящее время та или иная форма регулирования минимальной оплаты труда применяется в большинстве промышленно развитых стран, во многих развивающихся странах, а также в государствах с переходной экономикой.

изводстве и в связи с безработицей), экономическим содержанием которых стала выступать социальная защита работающих и членов их семей от социальных рисков.

Данный ход развития позволил промышленно развитым странам сбалансировать системы заработной платы и социального страхования на основе долгосрочно действующих институтов доходов населения и обязательств государства по реализации прав застрахованных.

Важным показателем уровня доходов населения является доля заработной платы и социального страхования (отложенной или зарезервированной формы заработной платы на случаи наступления социальных рисков) в ВВП страны. По оценкам Международной организации труда (МОТ) доля заработной платы в развитых странах составляет 50–60% ВВП, а доля социального страхования (пенсионного, медицинского, по безработице и др.) равна 12–25% ВВП, что в совокупности составляет расходы на материальное потребление населения и медицинскую помощь в диапазоне 65–70% ВВП.

В России эти пропорции существенно занижены: доля заработной платы составляет всего 24% ВВП, а размеры взносов на социальное страхование (пенсионное, медицинское и социальное страхования — всего 7% ВВП. В итоге совокупные расходы в России на два базовых института доходов населения (заработная плата и социальное страхование) составляют чуть больше 30% ВВП, что в 1,8–2 раза меньше, чем в развитых странах. Задачи по решению круга вышеуказанных вопросов предстоит решать, так как это является императивным условием функционирования индустриального общества.

6.2. Роль заработной платы в формировании доходов населения

Затраты на рабочую силу в условиях рыночной экономики — одна из наиболее важных экономических категорий и ключевой показатель, характеризующий расходы на воспроизводство рабочей силы. С его помощью, применительно к конкретному предприятию, отрасли, региону, стране в целом, можно оценить реальные расходы на воспроизводство рабочей силы (табл. 8).

Таблица 8

**Динамика уровня и структуры затрат организаций
на рабочую силу по обследованным видам деятельности***

Годы	Среднемесяч- ные затраты на рабочую силу, руб.	Затраты на рабочую силу, %	Из них, % к итогу				
			Заработ- ная плата	Расходы			
				по обеспе- чению работни- ков жильем	на соци- альную защиту	на профес- сиональное обучение	на культурно- бытовое обслуживание
1995	1275,7	100	60,5	4,6	28,3	0,3	3,3
2000	4358,6	100	65,8	0,7	29,4	0,3	1,1
2009	17336,7	100	76,6	0,4	19,6	0,3	0,7
							3,0
							2,7
							2,4

* Источник: Статистические бюллетени Федеральной службы государственной статистики и расчеты автора

Основными составляющими затрат организаций¹ на рабочую силу в России являются заработная плата (76,6%) и расходы на обязательное социальное (пенсионное, медицинское, временной утраты трудоспособности и от несчастных случаев на производстве) страхование (19,6%). Таким образом, доля этих двух групп затрат по обследованным организациям составляла 96,1%².

Социальные стандарты общественно-необходимого уровня затрат на рабочую силу, рациональные и другие научно-обоснованные уровни удовлетворения потребностей работников в своей основе должны опираться на структуру семьи, стоимость потребительских товаров и услуг, требуемое качество образования, жилищ и коммунальных услуг, виды и качество здравоохранения.

Уровень средних затрат на рабочую силу в России по сравнению с развитыми странами остается низким. Так, затраты на рабочую силу в расчете на один отработанный час в обрабатывающих производствах в 2009 г. в Германии достигли 31 евро, во Франции — 28,6 евро. По расчетам Росстата, этот уровень в России в 2009 г. составил только 2,9 евро. Таким образом, разрыв составляет 10—11 раз, что свидетельствует о крайне низком качестве жизни и тяжелом (суженном) режиме воспроизводства рабочей силы. Даже с учетом более низкой производительности труда в России по сравнению с развитыми странами (2—3 раза), разрыв в заработной плате составляет 3—5 раз.

Особый вопрос — дифференциация уровней средних затрат на рабочую силу в разрезе отраслей и отдельных организаций. В 2007 г. отношение максимальных и минимальных затрат (средних по организации) составило:

- обрабатывающие отрасли — 249,2 раза;
- транспорт и связь — 354,6 раза;
- финансовая деятельность — 256,8 раза;
- операции с недвижимостью и имуществом — 1005,0 раза³.

При анализе издержек на рабочую силу можно выделить две группы затрат: прямые и косвенные. Прямые затраты включают расходы, направленные организациями непосредственно на удовлетворение потребностей работников (заработная плата, расходы на жилье, выплаты социального характера, расходы на культурно-бытовое обслуживание, профессиональное обучение и др.).

¹ См.: Статистический бюллетень. М., 2007. № 2. С. 90—133.

² См.: Статистический бюллетень. М., 2007. № 2 (131). С. 99.

³ См.: Там же. С. 93—94.

К косвенным затратам относятся средства, которые изымаются в виде единого социального налога, страховых взносов на обязательное пенсионное страхование, взносов на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве, профессиональных заболеваний и отдельных региональных и местных сборов.

Следует, однако, иметь в виду, что структура прямых и косвенных затрат на рабочую силу дает только общее представление о важности каждой группы затрат для жизнедеятельности работника. Для составления мнения об эффективности перераспределительных механизмов важно проанализировать не только весь набор механизмов поступления средств от одних субъектов к другим, но и конечные результирующие поступления средств к их получателю, а также набор и объемы предоставленных услуг.

Как видно из рис. 5, структура затрат на рабочую силу включает в себя две части: одна из них (прямые затраты) поступает в непосредственное распоряжение работника, формируя его реальный текущий доход и текущие услуги от трудовой деятельности (чистая заработная плата, текущие выплаты при временной нетрудоспособности, медицинская помощь, профессиональное образование и т.д.), другая (косвенные затраты) перераспределяется в виде страховых взносов на отдаленные во времени потребности — пенсии по старости, инвалидности, утере кормильца.

6.3. Установки международных организаций на достойный труд

В ряду наиболее крупных проблем социальной и экономической жизни индустриального и постиндустриального обществ занимает вопрос о методах и формах регулирования заработной платы наемного персонала. Генеральными установками при этом выступают:

— *принцип достойной оплаты труда* (заявленная позиция Международной организации труда¹), применение которого позволяет обеспечивать широкий круг потребностей работнику и его семье с позиции расширенного (качественного) воспроизводства рабочей силы и организации достойной жизни;

¹ См.: Доклад Генерального директора МБТ Х. Сомавия «Труд как средство борьбы с нищетой // Человек и труд. 2003. № 3. С. 5.

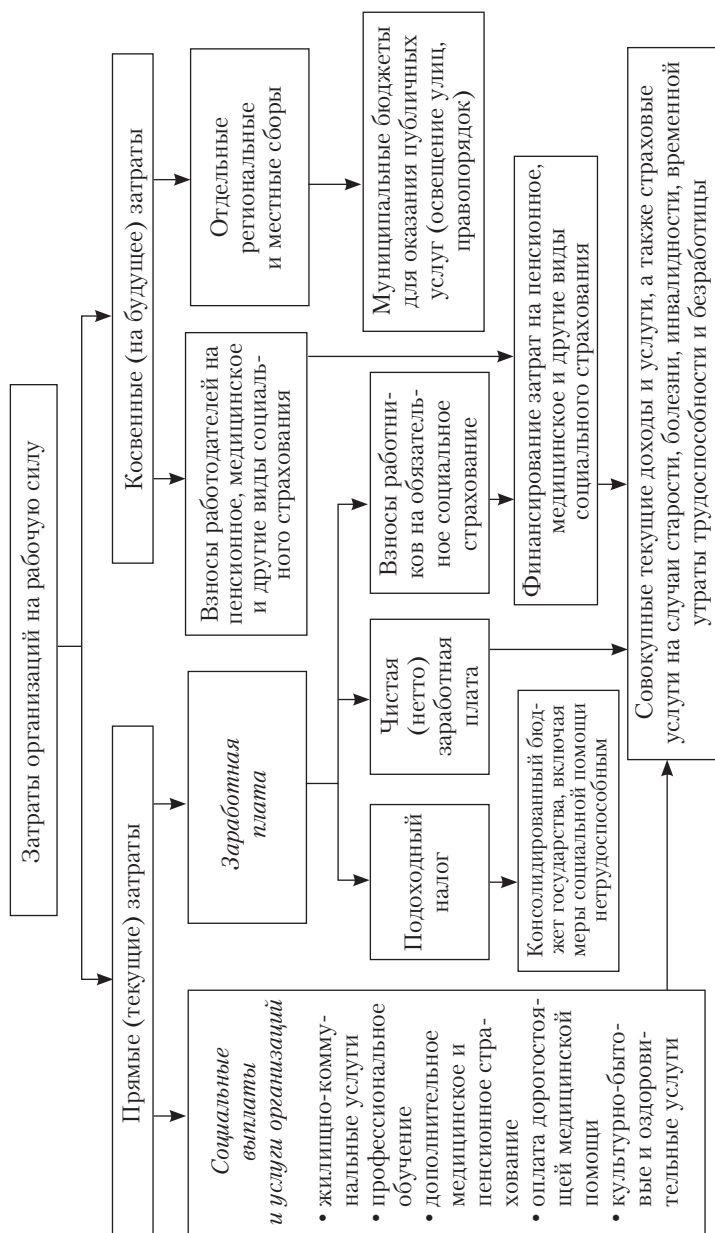


Рис. 5. Структура затрат организаций на рабочую силу и механизмы их перераспределения

— *принцип комплексного подхода при определении цены труда* с помощью договорных (рыночных) и государственных (нормативных и налогово-бюджетных) методов регулирования оплаты труда, позволяющих формировать мотивацию к высокоэффективному труду, обеспечивать платежеспособный спрос населения и создавать основу для социальной стабильности в обществе;

— *принцип социальной сплоченности* (важнейшее направление социальной политики Совета Европы) как базовое условие повышения ответственности государства, работодателей и работников за реализацию прав человека в социально-трудовой сфере, обеспечение благосостояния всем членам общества, стремления к уменьшению неравенства в доступе к материальным и интеллектуальным благам, сведения к минимуму поляризации общества.

Принцип достойной оплаты труда (с позиции заработной платы, условий труда и социального страхования) является генеральной установкой структур гражданского общества в области социально-трудовых отношений и центральной задачей государства при формировании и проведении социальной политике.

Достижение достойной заработной платы представляет собой имманентное условие причисления страны к сообществу цивилизованных стран, поскольку только в этом случае может идти речь об обеспечении базовой предпосылки гарантированного соблюдения прав человека.

Следует отметить, что термины «достойный труд» и «достойный уровень жизни» нашли широкое применение в международных документах. Например, ст. 23 (3) Всеобщей декларации прав человека ООН (1948) определяет:

«Каждый работающий имеет право на справедливое и удовлетворительное вознаграждение, обеспечивающее достойное человека существование для него самого и его семьи, и дополняемое, при необходимости, другими средствами социального обеспечения».

В Европейской социальной хартии (в редакции 1996 г.), которую России ратифицировала в 2009 г., в ст. 4 отмечается: «Признать право трудящихся на вознаграждение, которое позволит обеспечить им и их семьям достойный уровень жизни».

Принцип комплексного подхода определения стоимости затрат на воспроизводство рабочей силы — работника и его семьи. Применение данного принципа на основе системы

методологических и статистических методов позволяет обеспечить научно-объективное определение стоимости воспроизводства рабочей силы. С этой целью проводится обоснование прожиточного минимума семьи работника, оценка ее потребности в жилье и образовании, а также рассчитываются затраты на пенсионное, медицинское и другие виды социального страхования.

Высокие уровни специализации и регламентации труда, повышение квалификационных и психофизиологических требований к персоналу, а также возрастающая гибкость труда — эти и ряд других характеристик индустриальной экономики требуют создания условий для качественно новых механизмов воспроизводства рабочей силы. Это может быть обеспечено только на основе полноценной по уровню заработной плате наемных работников и развитых систем социального обеспечения и страхования.

В качестве инструментария комплексной оценки стоимости затрат на рабочую силу, позволяющей говорить о достойном труде на национальном уровне, МОТ рекомендует использовать набор следующих показателей:

- долю занятых и уровень безработицы;
- долю расходов заработной платы в ВВП;
- государственные расходы на социальное обеспечение и социальное страхование, круг охвата обязательным социальным страхованием.

Важнейшими методологическими установками определения достойной заработной платы и пенсии при этом выступают стоимость потребительских товаров и услуг, необходимых для воспроизводства рабочей силы, включая семейную нагрузку. Заработная плата и пенсия позволяют в условиях рыночных отношений покрыть весь необходимый набор потребностей человека в рамках не только потребительской корзины, но и платных услуг образования и здравоохранения, полную оплату жилья и коммунальных услуг.

Современное звучание социальных прав человека на достойные заработную плату и пенсию нашло отражение в концепции достойного труда, разработанной Международной организацией труда, реализация положений которой позволяет обеспечивать широкий круг потребностей работнику и его семье с позиции расширенного воспроизводства рабочей силы и высокого качества трудовой жизни.

Критериями достойной заработной платы, согласно заявленных позиций международных организаций, выступают:

- 60% от чистых средних заработков — Совет Европы (в настоящее время);
- 60% от среднего вознаграждения за труд в рамках страны — Евростат;
- 2/3 от средних заработков — ОЭСР.

Последнее исследование, которое провел Евростат в 13 западноевропейских странах в 2000 г., свидетельствует, что в категорию низкооплачиваемых работников при использовании критерия в 60% от ежемесячной заработной платы попадают 15% работающих с занятостью 15 или более часов в неделю. Однако с поправкой на полную рабочую неделю эта численность составляет не более 11% от общей численности работающих. При этом масштабы распространения низкой заработной платы значительно разнятся по обследованным странам: от 6% в Португалии до 21% в Великобритании. С поправкой на полный учет отработанного времени удельный вес работников с низкой заработной платой находится в диапазоне от 4% в Бельгии и Дании до 16% в Греции¹.

Низкая заработная плата характерна для работ, связанных с уходом за детьми, гражданами старшего возраста и инвалидами, а также работы в службах по уборке квартир и помещений учреждений (табл. 10). Такого рода работы зачастую являются частью неформального сектора и для их выполнения привлекаются работники-мигранты.

6.4. Воспроизводственная функция заработной платы

В условиях рыночных отношений заработная плата работников призвана удовлетворять следующие группы потребностей семей работников:

- потребительские наборы членов семьи работников;
- расходы на обязательное и добровольное социальное страхование (пенсионное и медицинское);
- расходы на приобретение жилья;
- расходы на обучение.

Другими словами, система оплаты труда должна позволять человеку не только полноценно питаться, растить детей, приобретать необходимые для быта товары, а также обеспечивать себя достойным жильем, а поэтому величина

¹ См.: Фокус на статистику. Низкооплачиваемые работники в странах Европейского Союза. Eurostat, ноябрь 2000.

заработной платы при ее формировании с необходимостью включает затраты на воспроизводство не только работника, но и членов его семьи. В условиях рыночной экономики затраты на развитие трудового потенциала складываются из расходов на воспитание, здравоохранение, образование, профессиональную подготовку, способствующих приобретению работником качеств, определяющих уровень производительности его труда и величину дохода.

Нормативное определение видов и структуры затрат позволяет решить задачу расчета необходимых величин текущей заработной платы и страховых взносов по обязательному социальному страхованию, в расчете текущих и страховых выплат работнику и членам его семьи и на этой основе рассчитать потребительский бюджет семьи. Его структура и основные элементы представлены на рис. 6.

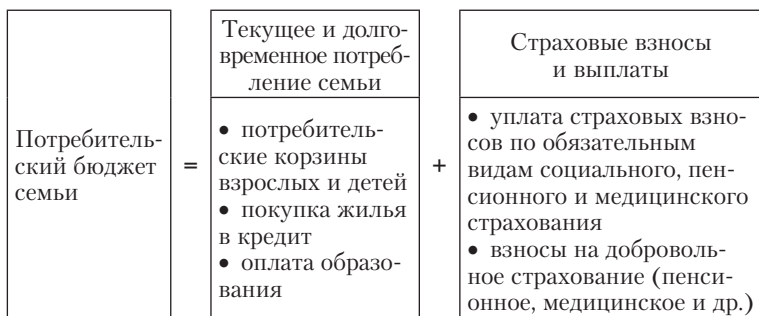


Рис. 6. Структура потребительского бюджета семьи

В состав текущего потребительского набора семьи или, как их принято называть, потребительских корзин, входят усредненные фактические уровни потребления конкретных видов материальных благ и услуг, соответствующие жизненным стандартам различных социально-демографических групп и слоев населения страны.

Справочно: потребительская корзина состоит из продуктов питания, непродовольственных товаров и социально-бытовых и культурных услуг, потребляемых семьей или одним ее членом за определенный период времени (год, месяц). Обсчет такого потребительского набора по фактическим ценам покупок позволяет выявить объективные закономерности удовлетворения базовых потребностей населения.

Такой подход в полной мере подтверждается требованиями и практикой современной реальности. Например, в Нижегородской области 25 июля 2007 г. было подписано трехстороннее соглашение в сфере социально-трудовых отношений и социальной защиты населения на 2008—2010 гг., утвержден такой норматив, как бюджет развития семьи, в котором значительно увеличены нормы потребления¹:

- мясных продуктов — на 81%;
- рыбы — на 33%;
- фруктов — в два раза;
- овощей — на 30%;
- сахара и кондитерских изделий — на 54%.

Расширен перечень непродовольственных товаров, сокращен срок износа изделий, более чем в четыре раза увеличен перечень услуг. В сравнении с действующим прожиточным минимумом структура бюджета развития семьи для трудоспособного населения существенно отличается, а его величина превышает прожиточный минимум в 3,1 раза.

Накопления на образование, оплату лечения и профилактики здоровья, обеспечение жильем, отдых и тому подобное заложены в бюджет в процентах к стоимости потребительской корзины (20%). Предусмотрена иждивенческая нагрузка на трудоспособного человека в размере 0,5 прожиточного минимума ребенка.

Сегодня бюджет развития семьи активно внедряется по всей Нижегородской области, причем этому способствуют все три стороны, подписавшие соглашение.

Следует отметить, что данный метод расчета заработной платы, обеспечивающий простое воспроизводство рабочей силы, опирается на достаточно проработанную методологическую базу. Например, В. Н. Бобковым и другими учеными Всероссийского центра уровня жизни (ВЦУЖ) все-сторонне изучены и обоснованы потребительские бюджеты различного уровня достатка, структура затрат на рабочую силу и социальные нормы их обоснования².

¹ См.: МРОТ, на который действительно можно жить // Солидарность. 2007. № 35. С. 5.

² См.: Качество и уровень жизни населения в новой России (1991—2005 гг.) / рук. авт. коллектива В. Н. Бобков. М. : Всероссийский центр уровня жизни. 2007. С. 191—219 ; 671—674.

6.5. Законодательное и договорное регулирование заработной платы и доходов населения

Государственное регулирование заработной платы, пенсий и других доходов населения включает в арсенал своих средств широкий круг законодательных, нормативных и организационных механизмов, призванных обеспечивать выполнение следующих функций:

- *установление минимально необходимого уровня доходов населения* (заработной платы, пенсий, стипендий, пособий) с позиции социальных гарантий жизнедеятельности населения и применения с этой целью набора нормативных регуляторов и организационных механизмов; если доход члена семьи оказывается ниже установленного минимума, то предусматриваются налоговые льготы или социальные пособия, а также законодательно устанавливается порядок индексации заработной платы, пенсий, пособий в зависимости от роста цен;

- *налоговое регулирование доходов физических лиц с учетом обеспечения общественно-необходимого уровня и структуры потребления населения* с помощью проведения социальной и фискальной политик, включающих установление шкалы подоходного налога, тарифов на обязательные виды социального страхования (пенсионное, медицинское и др.), налоговых льгот для обеспечения социальной поддержки семей с низкими доходами (на лечение, образование, приобретение жилья и т.п.);

- *бюджетное предоставление публичных услуг населению*, призванных обеспечивать такие социально значимые условия жизнедеятельности населения как медицинское и коммунальное обслуживание, образование и поддержание общественного порядка;

- *государственная поддержка систем обязательного и добровольного социального страхования* с помощью законодательного регулирования и контроля, а также участия в финансировании социально значимых программ для уязвимых категорий населения;

- *участие в качестве партнера и арбитра в регулировании социально-трудовых отношений*, связанных с установлением договорных отношений между объединениями работодателей и профсоюзов.

Законодательная база, регулирующая заработную плату в России, весьма ограничена (искусственно заужена) и крайне

несовершенна с позиции правового воздействия на основного субъекта правоотношений в этой сфере — работодателя. Нормы прямого действия сведены к установлению минимального размера оплаты труда, обязательного для получения работниками предприятий и организаций всех форм собственности¹, и нормативному регулированию величины оплаты труда работников бюджетного сектора.

Регулирование минимальной заработной платы используется в качестве важнейшего инструмента государственного регулирования не только уровня, но и динамики, структуры, дифференциации доходов населения практически во всех развитых странах мира. Значение данного регулятора доказано международной практикой. Эксперты международных организаций указывают на негативные последствия занижения размеров заработной платы вообще и минимальной заработной платы в частности.

Справочно: Международные правила, касающиеся минимальной заработной платы, содержатся в основном в не ратифицированной Российской Федерацией Конвенции МОТ № 131 (1970 г.) «Об установлении минимальной заработной платы с особым учетом развивающихся стран» и в одноименной Рекомендации МОТ № 135.

Согласно положениям Конвенции №131², при определении уровня минимальной заработной платы предлагается учитывать потребности трудящихся и их семей, принимая во внимание общий уровень заработной платы в стране, стоимости жизни, социальные пособия и сравнительный уровень жизни других социальных групп, экономические соображения, включая требования экономического развития, уровень производительности труда и желательность достижения и поддержания высокой занятости.

По данным МОТ, минимальная заработная плата применяется как один из инструментов социально-экономической политики более чем в 100 странах мирового сообщества. Критериями для установления минимальной заработной платы являются:

- прожиточный минимум работника и его семьи;
- соотношение со средней заработной платой в стране;
- возмещение потерь от инфляции;
- уровень производительности труда;
- размер душевого дохода в стране;
- уровень безработицы среди работников низкой квалификации;
- размеры социальных пособий, в том числе пенсий.

Другими словами, важнейшими факторами, учитываемыми при определении уровня МРОТ, служат:

¹ Эта норма регулируется ст. 133 ТК РФ.

² См.: Конвенции и рекомендации. Международная Организация Труда. 1957—1990. Международное Бюро Труда. Женева. 1991. Т. 2. С. 1605—1608.

а) потребности работников и их семей с учетом общего уровня заработной платы в стране, стоимость жизни, размеры социальных пособий и сравнительный уровень жизни других социальных групп;

б) требования экономического развития, уровень производительности труда, достижение и поддержание высокого уровня занятости.

Рекомендация № 135 формулирует цели установления минимальной заработной платы, критерии для определения ее уровня, порядок внесения в нее коррективов. Основной целью установления минимальной заработной платы, как это определено в Конвенции МОТ № 131 и Рекомендации МОТ № 135, должно быть предоставление лицам, работающим по найму, необходимой социальной защиты с позиции прожиточного минимума работника и его семьи¹.

Важным критерием, характеризующим национальную систему оплаты труда, служит показатель соотношения минимальной и средней заработной платы, или так называемый *индекс Кейтца*. Он свидетельствует о степени регулирования заработной платы в стране. Как правило, в промышленно развитых странах индекс Кейтца составляет величину в диапазоне 40—50%. Наиболее высокие индексы Кейтца в Италии и Норвегии, где они превысили 70% от средней заработной платы. Значительно ниже средних величин этот показатель в Испании, где он составляет немногим более 32%.

В России индекс Кейтца составляет всего 20%, что свидетельствует о фактическом отсутствии механизмов регулирования заработной платы на всех уровнях управления: на уровне предприятий, отраслей экономики, регионов.

Рекомендованные пропорции данного соотношения Международной организацией труда составляют 50% и Европейским Союзом — 60%².

Комитет по социальным правам Совета Европы, комментируя ст. 4 Европейской социальной хартии, подчеркивает, что соотношение минимальной и средней заработной платы (за вычетом налогов) не должно быть ниже 60%. Для того чтобы выйти на указанное соотношение в России, существующий минимальный размер минимальной заработной платы требуется увеличить в 2 раза (с 4330 до 7200 руб.).

¹ Конвенция № 131 до настоящего времени не ратифицирована Российской Федерацией, хотя действующее законодательство в стране по данному вопросу не противоречит указанным документам МОТ.

² По данным МОТ минимальная заработная плата составляет около 50% среднего ее уровня в Нидерландах, Дании, Германии и Бельгии, 60% — во Франции.

Несложно спрогнозировать, что в перспективе (до 2015 г.) данное соотношение (при разных вариантах развития экономики и сферы заработной платы) в России не достигнет рекомендуемых МОТ величин. В лучшем случае его относительная величина составит около 35%, что в итоге не позволит создать сбалансированную рыночную модель заработной платы.

Крупные, формационного типа изменения, происходящие в России, вызывают необходимость трансформации модели распределения доходов, требуют постановки и решения крупной задачи государственного масштаба по повышению и оптимизации доли заработной платы наемных работников и доходов самозанятого населения в ВВП. Размер минимальной заработной платы следует приблизить к величине не ниже 40% от средней заработной платы по стране; размер средней заработной платы должен составлять 5–6-кратную величину от прожиточного минимума, для чего требуется существенно увеличить объем заработной платы, величину которой принципиально важно приблизить к концу первого десятилетия XXI в. к уровню не менее 35–40% ВВП.

Вопросы и задания для самопроверки

1. Раскройте состав заработной платы и оплаты труда.
2. Какое социально-экономическое содержание оплаты труда?
3. Какие важнейшие функции выполняет заработная плата и как обосновать ее приемлемую величину?
4. Раскройте роль заработной платы в доходах населения.

Рекомендуемая литература

1. Волгин, Н. А. Оплата труда и проблемы ее регулирования / Н. А. Волгин, Т. Б. Будаев. — М. : Альфа-Пресс, 2006.
2. Жуков, А. Л. Регулирование заработной платы в соглашениях и коллективных договорах / А. Л. Жуков. — М. : МИК, 2006.
3. Роик, В. Д. Государственное и договорное регулирование заработной платы и пенсионного обеспечения. Зарубежный и отечественный опыт / В. Д. Роик. — М. : МИК, 2008.
4. Социальная политика / под общ. ред. Н. А. Волгина. — М. : Экзамен, 2008.
5. Трудовой кодекс РФ. — М., 2002.

Глава 7

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА ЗАНЯТОСТИ НАСЕЛЕНИЯ В УСЛОВИЯХ РЕФОРМИРОВАНИЯ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

7.1. Занятость населения: цели, задачи

Формирование в Российской Федерации рынка труда диктует необходимость разработки государственной политики занятости, учитывающую специфику переходного периода экономики, национальные особенности, традиции, менталитет населения. Одной из функций органов исполнительной власти на всех уровнях в условиях рыночных отношений является регулирование занятости населения, решение проблем безработицы и ее последствий.

Занятость — это деятельность граждан, связанная с удовлетворением личных и общественных потребностей, не противоречащая законодательству Российской Федерации и приносящая, как правило, им заработок, трудовой доход¹.

Государственная политика занятости населения — научно обоснованная система мер, реализуемая органами государственной власти в отношении рынка труда.

Цель политики занятости — содействие полной, продуктивной и свободно избранной занятости путем обеспечения профессиональной подготовки, повышения квалификации и переподготовки высвобождаемых граждан, сдерживания массовой долгосрочной безработицы, повышения эффективности государственной службы занятости и реализа-

¹ Закон РФ «О занятости населения в Российской Федерации».

ции других мер, направленных на обеспечение социальной защиты граждан на рынке труда¹.

Задачи политики занятости: сдерживание сокращения экономически целесообразных и перспективных рабочих мест, содействие росту инвестиционной активности, создание новых рабочих мест путем проведения институциональных преобразований, селективной, структурной политики, реализации права граждан на труд на территории, находящейся в пределах компетенции органов власти соответствующего уровня (республика, край, автономная область и т.д.).

Государственная политика занятости направлена на:

- развитие трудовых ресурсов, повышение их мобильности, защиту национального рынка труда;

- обеспечение равных возможностей всем гражданам Российской Федерации независимо от национальности, пола, возраста, социального положения, политических убеждений и отношения к религии в реализации права на добровольный труд и свободный выбор занятости;

- создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека;

- поддержку трудовой и предпринимательской инициативы граждан, осуществляемой в рамках законности, содействие развитию их способностей к производительному, творческому труду;

- осуществление мероприятий, способствующих занятости граждан, испытывающих трудности в поиске работы (инвалиды; лица, освобожденные из учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы; несовершеннолетние в возрасте от 14 до 18 лет; лица предпенсионного возраста (за два года до наступления возраста, дающего право выхода на трудовую пенсию по старости, в том числе досрочно назначаемую трудовую пенсию по старости); беженцы и вынужденные переселенцы; граждане, уволенные с военной службы, и члены их семей; одинокие и многодетные родители, воспитывающие несовершеннолетних детей, детей-инвалидов; граждане, подвергшиеся воздействию радиации вследствие чернобыльской и других радиационных аварий и катастроф; граждане в возрасте от 18 до 20 лет из числа выпускников учреждений начального и среднего профессионального образования, ищущие работу впервые);

¹ Закон РФ «О занятости населения в Российской Федерации».

- предупреждение массовой и сокращение длительной (более одного года) безработицы;
- поощрение работодателей, сохраняющих действующие и создающих новые рабочие места прежде всего для граждан, испытывающих трудности в поиске работы;
- объединение усилий участников рынка труда и согласованность их действий при реализации мероприятий по содействию занятости населения;
- координацию деятельности в области занятости населения с деятельностью по другим направлениям экономической и социальной политики, включая инвестиционно-структурную политику, регулирование роста и распределение доходов, предупреждение инфляции;
- координацию деятельности государственных органов, профессиональных союзов, иных представительных органов работников и работодателей в разработке и реализации мер по обеспечению занятости населения;
- международное сотрудничество в решении проблем занятости населения, включая вопросы, связанные с трудовой деятельностью граждан Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации и иностранных граждан на территории Российской Федерации, соблюдение международных трудовых норм¹.

Объект политики занятости — все работники (не только безработные).

Функциональная роль государственной политики занятости — обеспечение рациональной включенности трудоспособного населения в сферу занятости, региональное распределение рабочей силы на территории в соответствии с количеством и качеством рабочих мест; поддержание занятости на максимально возможном уровне; регулирование отношений между субъектами рынка рабочей силы; обеспечение средствами существования лиц, не имеющих работы, и т.д.

Направления государственной политики занятости:

- преодоление макроэкономических тенденций, связанных с падением инвестиционной активности, снижением объемов производства, инфляцией, имеющих следствием нестабильность системы рабочих мест;
- сдерживание массового высвобождения работающих;

¹ Там же.

- создание условий для развития и расширения занятости в альтернативных, негосударственных секторах экономики;

- обеспечение эффективной целевой поддержки, защиты граждан, потерявших работу или находящихся под риском увольнения;

- дополнительное содействие занятости трудоспособного населения, испытывающих особые трудности с трудоустройством;

- смягчение последствий долговременной безработицы.

Правовую основу государственной политики занятости в Российской Федерации составляют: Конституция РФ; Закон РФ от 19 апреля 1991 г. № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации», Федеральный закон от 1 мая 1999 г. № 92-ФЗ «О Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений» и другие нормативные правовые документы.

Кроме того, реализации политики занятости способствуют постановления Правительства РФ, утверждающие целевые программы содействия занятости населения Российской Федерации.

Государственная политика занятости может быть двух видов: активная и пассивная.

Активная политика занятости — совокупность правовых, организационных, экономических мер, проводимых государством с целью снижения уровня безработицы; мероприятия, связанные с предупреждением и профилактикой увольнения работников для сохранения рабочих мест; обучение, переподготовка, повышение квалификации лиц, имеющих работу; активный поиск и подбор рабочих мест, организация новых рабочих мест через систему общественных работ.

Проведение активной политики занятости населения осуществляется путем разработки и реализации федеральных и региональных программ занятости.

Пассивная политика занятости обеспечивает, как правило, сглаживание негативных последствий безработицы: выплату гарантированных государством пособий по безработице, социального пособия, доплат на иждивенцев, материальной помощи безработным, услуг по поводу рабочих мест.

Пассивная политика занятости предусматривает предоставление услуг по подбору рабочего места через государственную службу занятости.

Государственная политика занятости имеет многоуровневый характер: федеральный (общегосударственный),

субъекта РФ (республиканские, краевые, областные, автономных округов), местный (локальный) — на территории органа местного самоуправления.

Государственная политика занятости на федеральном уровне включает совокупность правовых, экономических, организационных мер и нормативных актов, необходимых для создания и регулирования отношений между субъектами рынка труда, определение меры допустимых социально-экономических последствий перехода к рынку в сфере занятости.

Федеральная политика занятости предусматривает меры финансово-кредитной, инвестиционной, налоговой политики, позволяющие обеспечить максимально возможную занятость. С этой целью разрабатываются государственные, региональные программы, каждая из которых состоит из четырех блоков: аналитического (сбор аналитической, статистической и иной информации, выявление приоритетных проблем занятости на уровне государства); программно-целевого (определение конкретной цели и составление программы обеспечения занятости); ресурсно-обеспечивающего (своевременное и полное обеспечение всех программ необходимыми материальными, людскими и другими видами ресурсов); организационно-координирующего (организация, контроль, координация выполнения программ).

Политика занятости на государственном уровне предусматривает создание системы правового регулирования и организации межгосударственных отношений со странами ближнего и дальнего зарубежья по поводу миграционного обмена, пенсионного обеспечения в случае добровольного или вынужденного переселения, по вопросам найма и социальной защиты при выезде на работу в иные государства.

Государственная политика на региональном уровне реализуется в рамках федеральной программы путем выполнения региональных и местных программ содействия занятости населения, учитывая особенности демографического, социально-экономического развития территорий.

Региональные программы занятости населения делятся на три уровня: республиканская проблема занятости населения, содержащая набор мероприятий, реализуемых только на уровне республики; областная (краевая) программа определяет мероприятия по занятости населения в рамках данного уровня; районная (городская) программа занятости, представляющая набор конкретных мероприятий, направленных на решение проблем отдельных участков рынка труда.

Целесообразным способом, способствующим решению проблем занятости на региональном уровне, является использование нестандартных форм занятости, являющихся удобной формой сочетания необходимости работать с другими видами общественно-полезной деятельности (учебой, семейными обязанностями, воспитанием детей и др.), а также единственно приемлемым способом постепенного включения или выхода из трудовой деятельности (молодежь, инвалиды, пожилые и др.).

Для реализации политики занятости на территории Российской Федерации с 2004 г. существует Федеральная служба по труду и занятости населения (Роструд) — федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в сфере труда, занятости и альтернативной гражданской службы, по оказанию государственных услуг в сфере содействия занятости населения и защиты от безработицы, трудовой миграции и урегулирования коллективных трудовых споров¹.

Федеральная государственная служба населения осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями².

К основным функциям Службы относятся:

- осуществление государственного надзора и контроля за соблюдением работодателями трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, посредством проверок, обследований, выдачи обязательных для исполнения предписаний об устранении нарушений, составления протоколов об административных правонарушениях в пределах полномочий, подготовки других материалов (документов) о привлечении виновных к ответственности в соответствии федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации;

- информирование о положении на рынке труда в Российской Федерации, правах и гарантиях в области занятости населения и защиты от безработицы;

- реализация федеральных программ в сфере занятости населения, включая программы содействия переезду граж-

¹ Положение о Федеральной службе по труду и занятости, утв. постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 324.

² См.: Там же. I. Общие положения, 1.4.

дан и членов их семей в связи с направлением в другую местность для трудоустройства или обучения;

- реализация мер активной политики занятости населения, за исключением мер, реализация которых отнесена к полномочиям Российской Федерации, переданным для осуществления органам государственной власти субъектов РФ;

- осуществление надзора и контроля за реализацией прав работников на получение обеспечения по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, а также за назначением, исчислением и выплатой пособий по временной нетрудоспособности за счет средств работодателей;

- осуществление контроля за расходованием органами исполнительной власти субъектов РФ средств, предоставляемых в виде субвенций из федерального бюджета на осуществление переданных полномочий, в пределах своей компетенции¹.

Федеральная служба по труду и занятости населения находится в ведении Министерства здравоохранения и социального развития РФ. Руководитель Службы назначается на должность и освобождается от должности Правительством РФ по представлению Министра здравоохранения и социального развития РФ.

В соответствии с Федеральным законом «О занятости населения в Российской Федерации» создан Государственный фонд занятости, который является государственным внебюджетным фондом и предназначен для финансирования мероприятий, связанных с разработкой и реализацией государственной политики занятости².

Государственный фонд занятости населения Российской Федерации — централизованный фонд финансовых ресурсов, предназначенный для реализации мероприятий в области содействия занятости населения и формируемый на страховой основе. Средства на финансирование мероприятий по содействию занятости населения образуются за счет:

- обязательных страховых взносов работодателей;
- обязательных страховых взносов с заработка работающих;

¹ См.: Там же. II. Полномочия, 5—7.

² Постановление Верховного Совета РФ от 8 июня 1993 г. № 5132-1 «Об утверждении Положения о Государственном фонде занятости населения Российской Федерации» (утратило силу с 1 января 2001 г.).

- ассигнований из федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов;
- добровольных взносов юридических и физических лиц, других поступлений.

Фонд находится в оперативном управлении и распоряжении Федеральной службы по труду и занятости населения и направляется на финансирование мероприятий по содействию занятости населения. Имущество Фонда является федеральной собственностью.

Большую роль в разработке и реализации программ обеспечения занятости населения играют негосударственные органы и организации: Российская трехсторонняя комиссия по регулированию социально-трудовых отношений, некоммерческие организации.

Важным направлением обеспечения занятости населения является организационно-координирующая деятельность и контроль за выполнением мероприятий. В данном процессе заметную роль играют профессиональные союзы¹.

7.2. Проблемы занятости населения в кризисный период

В начале 2010 г. самой острой российской проблемой был рост безработицы, именно этот фактор в опросах общественного мнения являлся основным социальным риском. Меры, принятые Правительством РФ, дали положительный результат. В январе 2010 г. число безработных по методике МОТ к экономически активному населению составило 9,2%, в мае 2010 г. — 7,3%, сократившись по сравнению с маем 2009 г. на 1,2%. Напряженной на рынке труда остается ситуация с трудоустройством молодежи в возрасте 15–24 лет. Уровень безработицы среди этой категории составил в мае 2010 г. 16,3% (в мае 2009 г. было 19%).

В 2009 г. в условиях кризисных явлений в экономике были реализованы меры, позволившие стабилизировать ситуацию на рынке труда, а также снизить социальную напряженность в обществе. В связи с принятием оперативных антикризисных мер по сохранению занятости населения в рамках региональных программ, предусматривающих дополнительные мероприятия по снижению напряженности

¹ Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности».

на рынке труда субъектов РФ, реализуемые в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 31 декабря 2008 г. № 1089 «О дополнительных мероприятиях, направленных на снижение напряженности на рынке труда субъектов Российской Федерации» за счет субсидий бюджетам субъектов РФ из федерального бюджета.

На реализацию переданных полномочий Российской Федерации в области содействия занятости населения в виде субвенций Федеральным законом от 24 ноября 2008 г. № 204-ФЗ «О федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов» было предусмотрено 43,5 млрд руб., исходя из прогнозируемой численности зарегистрированных безработных в 2009 г., равной 1,6 млн человек, и максимальной величины пособия по безработице 3400 руб.

В рамках антикризисных мер в связи с изменением прогноза численности зарегистрированных безработных с 1,6 до 2,2 млн человек, а также увеличением максимальной величины пособия по безработице до 4900 руб. постановлением Правительства РФ от 9 апреля 2009 г. № 316 «О дополнительных мерах по поддержке рынка труда Российской Федерации» объем субвенций увеличен на 34,0 млрд руб. и распределен по субъектам РФ.

Таким образом, размер субвенций в 2009 г. составил 77,5 млрд руб. с учетом увеличения объемов финансирования на выплату пособий по безработице и мероприятий активной политики занятости (обучение и переобучение, организация временного трудоустройства, социальная адаптация безработных, содействие самозанятости и переселению для работы в сельской местности безработных, информирование и профориентация граждан).

Данная мера позволила увеличить охват граждан государственными услугами в области содействия занятости населения (активными программами). За 2009 г. получены услуги по программам:

- «Социальная адаптация безработных граждан на рынке труда»;
- «Организация оплачиваемых общественных работ»;
- «Организация временного трудоустройства несовершеннолетних граждан в возрасте от 14 до 18 лет в свободное от учебы время»;
- «Организация временного трудоустройства безработных граждан, испытывающих трудности в поиске работы»;

— «Организация временного трудоустройства безработных граждан в возрасте от 18 до 20 лет из числа выпускников учреждений начального и среднего профессионального образования, ищущих работу впервые»;

— «Содействие самозанятости безработных граждан»;

— «Организация профессиональной ориентации населения и психологической поддержке безработных граждан»;

— «Организация профессиональной подготовки, переподготовки и повышение квалификации безработных граждан»;

— «Содействие гражданам в переселении для работы в сельской местности в сельскую местность».

Приказом Минздравсоцразвития России от 23 января 2009 г. № 17 утверждена форма соглашения о реализации дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда субъектов РФ, заключаемого Федеральной службой по труду и занятости с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ.

Межведомственной рабочей группой при Правительстве РФ были одобрены 82 региональные программы, предусматривающие дополнительные мероприятия, направленные на снижение напряженности на рынке труда субъектов РФ.

В результате принятых антикризисных мер удалось стабилизировать ситуацию на рынке труда, не допустить неконтролируемого роста численности безработных, зарегистрированных в органах службы занятости, которая могла достигнуть 2,8 млн человек (в среднегодовом исчислении).

Потребность в работниках, заявленная в государственные службы занятости населения на конец декабря 2009 г., составила 724,4 тыс. человек. Коэффициент напряженности (численность незанятых граждан, зарегистрированных в государственных учреждениях службы занятости населения, в расчете на одну вакансию) в декабре 2009 г. по сравнению с декабрем 2008 г. увеличился с 1,3 до 3,2 единиц.

К концу 2009 г. стабилизировалась численность работников, занятых неполное рабочее время, находящихся в простое или административных отпусках, на уровне 1,6 млн человек.

В связи с прогнозируемым сохранением структурного дисбаланса рынка труда, обусловленного, в том числе продолжающимися кризисными явлениями в экономике, в 2010 г. будет продолжена реализация основных мер по содействию занятости населения и дополнительных программных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда субъектов РФ.

На реализацию переданных полномочий в области содействия занятости населения в 2010 г. в виде субвенций бюджетом субъектов РФ предусмотрено 88,7 млрд руб., в том числе на социальную поддержку граждан, признанных в установленном порядке безработными, 66,9 млрд руб., на реализацию мероприятий активных программ занятости 7,98 млрд руб. В рамках указанных средств планируется обеспечить участие в мероприятиях порядка 2,2 млн человек.

Вопросы и задания для самопроверки

1. Государственная политика занятости населения: сущность, цель, задачи, объект, функции, направления.
2. Виды и уровни государственной политики занятости населения.
3. Задачи Федеральной службы по труду и занятости населения, Государственного фонда занятости в развитии и реализации политики занятости населения.
4. Роль негосударственных органов и некоммерческих организаций в реализации политики занятости.

Рекомендуемая литература

1. Горисов, С. П. Основные характеристики российского рынка труда в период кризисного развития и начала экономического роста / С. П. Горисов // Трудовое право. — 2004. — № 10.
2. Гриценко, Н. Н. Основы социального государства : учебник для вузов / Н. Н. Гриценко, Ф. И. Шарков. — М. : МИК, 2006.
3. Закон РФ от 19 апреля 1991 г. № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации».
4. Конституция РФ. М., 2008.
5. Миронов, В. И. Трудовое право / В. И. Миронов. — М., 2009. С. 167—234.
6. Никонов, Д. А. Трудовое право : курс лекций / Д. А. Никонов. — М. : Норма, 2008. С. 113—120.
7. Рофе, А. И. Экономика труда / А. И. Рофе. — М., 2010. С.159—202.
8. Смоленский, М. Б. Трудовое право Российской Федерации / М. Б. Смоленский. — Ростов н/Д., 2009. С. 88—107.
9. Трудовое право России : учебник / отв. ред. Ю. П. Орловский. — М. : Инфра-М, 2010.

Глава 8

СОЦИАЛЬНОЕ СТРАХОВАНИЕ: ЭКОНОМИКА, ФИНАНСЫ И ПРАВО

8.1. Сущность, принципы и функции социального страхования

Сущность любого вида страхования состоит в уменьшении и компенсации риска материальных потерь с помощью распределения его негативных последствий между возможно большим числом субъектов (юридических и физических лиц), которые подвержены определенным видам риска. Для этого данные лица формируют денежные (материальные) ресурсы для целевого их использования при наступлении неблагоприятных случаев, приводящих к потере материальных средств. Классификация видов страхования приведена на рис. 7).

С социальных позиций социальное страхование — форма социальной защиты, позволяющая в случаях наступления социальных рисков сохранить необходимые стандарты уровня и качества жизни, а значит, — и социальный статус семей работников.

Социальная и экономическая сущность социального страхования состоит в перераспределении возможных экономических последствий социальных рисков во времени (в период трудовой и после трудовой жизнедеятельности работников) и между субъектами трудовых отношений. Поэтому социальное страхование можно рассматривать с позиций формирования, обмена, распределения и потребления ресурсов во времени и в пространстве, а также между субъектами правоотношений

Ситуация социального риска может возникнуть вследствие:

Страхование			
Имущественное страхование обязательное и добровольное	Личное страхование обязательное и добровольное	Страхование ответственности обязательное и добровольное	Социальное страхование обязательное и добровольное
• страхование средств наземного, воздушного и водного транспорта и грузов; • страхование строений и основных фондов; • страхование животных и сельскохозяйственных культур; • страхование финансовых и политических рисков	• страхование жизни (в том числе страхование пенсий); • страхование от несчастных случаев (в том числе страхование пассажиров и страхование работников за счет предприятий); • медицинское страхование	• страхование ответственности владельцев транспортных средств и других источников повышенной опасности; • страхование профессиональной ответственности (врачей, юристов, архитекторов); • страхование ответственности ущерба здоровью и трудоспособности работников	• пенсионное страхование; • страхование от несчастных случаев и профессиональных заболеваний; • медицинское страхование; • страхование по безработице
В рамках Закона РФ от 27 ноября 1992 г. № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации»			
В рамках Федерального закона от 16 июля 1999 г. № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования» и др.			

Рис. 7. Классификация видов страхования

— утраты самой способности к труду (в результате болезни, несчастного случая, рождения ребенка и ухода за ним, старости, инвалидности и т.д.);

— отсутствия спроса на труд (безработицы).

Социальный риск — это вероятность наступления материальной необеспеченности работников (и членов их семей) в результате утраты заработка или трудового дохода по объективным, социально значимым причинам, а также необходимости дополнительных расходов на лечение и в социальных услугах.

Социальный риск можно измерять, используя следующие показатели:

— частоту наступления рискованной ситуации;

— уровень социальных гарантий при наступлении рискованной ситуации;

— объем материальных затрат по компенсации всех страховых случаев для страховой организации, а также их долю по отношению к величине заработной платы всех застрахованных;

— среднюю продолжительность рискованной ситуации — период между ее наступлением и переходом к нормальным условиям жизнедеятельности.

При определении природы риска важна оценка степени утраты трудоспособности, качественные и количественные ее характеристики, т.е. определение видов и вероятности ущерба здоровью, тяжести последствий, их оценка.

Социальное страхование традиционно классифицируется по видам социального риска:

— болезнь;

— несчастный случай на производстве;

— инвалидность;

— старость;

— беременность, материнство;

— смерть (страхование вдов и сирот, погребение);

— безработица.

А также по способу организации:

— государственное;

— муниципальное (местное и региональное);

— профессиональное (по отраслевому и профессиональному признаку) и корпоративное;

— международное.

Поскольку социальные риски носят объективный характер, постольку механизмы защиты от них должны иметь

надежный характер, т.е. страхование от них должно быть обязательным (по закону) для охвата всех работающих. С этой целью резервируется и перераспределяется часть ресурсов, предназначенных на оплату наемного труда с учетом видов социального риска, а бремя финансовой нагрузки должны солидарно нести основные социальные субъекты — работодатели и работники.

Принципами организации социального страхования являются:

- персональная самоответственность лиц наемного труда, их работодателей, других категорий занятого населения за финансовое обеспечение приемлемого уровня социальной защиты в случае наступления социальных рисков для работников;

- солидарная поддержка занятым населением и работодателями наименее защищенных работников и их семей (здоровый платит за больного, работники с более высокими доходами оказывают солидарную помощь работникам с низкими доходами);

- оптимальная поддержка (принцип subsidiarности), который определяет меру (рамки) солидарной поддержки и фиксирует ее размер.

Мировой (более чем столетний) опыт свидетельствует, что защита от конкретных видов социального риска наиболее эффективно может быть организована в рамках отдельных направлений (секторов) социального страхования:

- пенсионное страхование — по старости, инвалидности, потере кормильца;

- медицинское страхование — оплата затрат, связанных с медицинской помощью, а также компенсационные выплаты по оплате временной нетрудоспособности;

- страхование от несчастных случаев на производстве — производственный травматизм, профессиональные заболевания, пенсии иждивенцам погибших на производстве;

- страхование в связи с безработицей — пособия по безработице, переобучение и трудоустройство.

Целесообразность такого членения социального страхования объясняется различной природой социальных рисков, от которых они призваны защищать, сходством удовлетворяемых потребностей застрахованных, а также спецификой правового регулирования различных видов страхования.

Функции социального страхования состоят в том, чтобы защитить застрахованное лицо (наемного работника и его

семью) от финансовых последствий наступления социального риска с помощью зарезервированных (накопленных) средств. Для этого страхователь вносит страховщику в пользу застрахованного работника определенные законом размеры страховых платежей, решая тем самым задачу покрытия риска. Одновременно с этим он передает страховщику (перекладывает на него) финансовые последствия социальных рисков.

Такой механизм переложения риска — выгодное дело для страхователя, поскольку он освобождается от бремени финансовой ответственности за социальные риски, которые в отдельные периоды (если бы он не проводил страхования своей ответственности) могли составлять для него чрезмерную финансовую нагрузку. Другими словами, страхователь с помощью регулярных периодических платежей распределяет свои риски во времени.

Страховщик, собирая страховые взносы от многих страхователей, аккумулирует значительные финансовые ресурсы, что позволяет ему обеспечивать застрахованных страховыми выплатами в случаях наступления для них страховых случаев, и определяет логику организации социального страхования. В число его определяющих функций входят: обеспечение воспроизводства рабочей силы, социальной защиты застрахованных, аккумуляция и перераспределение финансовых ресурсов.

Воспроизводственная функция социального страхования обеспечивает возмещение стоимости затрат на воспроизводство рабочей силы и включает в себя набор потребностей не только в активные периоды трудовой жизни работника, но и в случае постоянной утраты трудоспособности. Временный диапазон воспроизводственной функции простирается не на месяц и даже не на год, а на весь жизненный цикл человека.

Функция аккумуляции и солидарного перераспределения страховых резервов позволяет обеспечивать перераспределение страховых средств с позиции солидарного участия субъектов страхования в оказании материальной помощи тем из них, для которых наступают страховые случаи.

Функция социальной защиты застрахованных выражается в сохранении имеющегося (достигнутого) жизненного уровня застрахованных с помощью механизмов компенсации утраченного заработка или дополнительных непредвиденных расходов, связанных с лечением или реабилитацией (медицинской, профессиональной или социальной).

Что касается вероятности события для отдельного застрахованного, то тут могут быть две типичные ситуации.

1. Событие является неопределенным, и для отдельного застрахованного оно может произойти (и даже неоднократно), а может и не произойти: страхование от несчастных случаев на производстве, по безработице, медицинское страхование. Если страховое событие происходит, застрахованное лицо получает право на страховую выплату. При этом общая сумма для отдельных застрахованных может значительно (многократно) превышать уплаченную (им и за него его работодателем) сумму страховых взносов. В случае если страховое событие не происходит на протяжении страхового периода, то права застрахованных на уплаченные в его пользу суммы страховых взносов теряются. Таким образом, те, кто не реализовал своих страховых прав (из-за отсутствия страхового события) оказывают солидарную поддержку тем застрахованным, для которых страховое событие наступило. В этом проявляется функция перераспределения доходов между застрахованными.

2. Наступление страхового события непременно произойдет (пенсионное страхование), но только для тех застрахованных, которые доживут до определенного периода, например, до общеустановленного законом возраста выхода на пенсию. И те из них, которые проживут больше среднестатистического периода, получают больший объем страховых выплат (пенсий).

Эквивалентность страховых взносов и выплат поддерживается как в первом, так и втором случае в целом по страховой организации, но для отдельных застрахованных она не выдерживается.

8.2. Место и роль социального страхования в системе социальной защиты

В мировой практике сложились следующие основные формы (институты) социальной защиты населения:

- обязательное социальное страхование (с публично-правовым статусом);
- государственная социальная помощь, оказываемая государством и муниципалитетами;
- государственное социальное обеспечение;
- добровольное социальное страхование
- частная страховая инициатива.

В странах с развитой рыночной экономикой каждая из этих форм социальной защиты играет вполне определенную роль. Различен их удельный вес, круг защищаемых, финансовые источники, организующие и управляющие органы.

Обязательное (по закону) социальное страхование является институтом социальной защиты экономически активного населения от рисков утраты дохода (заработной платы) из-за потери трудоспособности (болезнь, несчастный случай, старость или места работы). Финансовые источники — страховые взносы работодателей, работников (иногда государства), организованные на принципах солидарной взаимопомощи и самоответственности. Система социального страхования — это основной институт социальной защиты в условиях рыночной экономики, призванный обеспечить реализацию конституционного права граждан на материальное обеспечение в старости, в случае болезни, полной или частичной утраты трудоспособности, потери кормильца, безработицы.

Базовыми характеристиками обязательного социального страхования, которые выгодно отличают его от других институтов социальной защиты, являются:

- обязательность (по закону) для страхователей — работников и работодателей — вносить страховые взносы; личное страхование, как правило, носит добровольный характер, что не позволяет ему быть столь массовым по охвату (по числу застрахованных);

- публичный вид правоотношений субъектов социального страхования, с помощью которого достигается обязательное по закону участие в нем субъектов и высокий уровень гарантий защиты страхуемых; это позволяет отказаться от обременительной процедуры оформления индивидуальных договоров (и контроля их исполнения) между страхователями (работодателями и работниками) и страховщиками в пользу застрахованных; личное страхование носит частный характер гражданско-правовых взаимоотношений;

- обязательное (по закону) право для застрахованных на получение страховых выплат при наступлении страховых случаев (виды выплат, услуг, их размеры определены в законах), реализацию и полноту выплат по которым можно добиваться в судебном порядке;

- высокий уровень надежности сохранности финансовых средств, что обеспечивается в виде финансирования

«с колес» и не позволяет обесцениться денежным средствам, а достигается с помощью солидарности поколений и применения государственного контроля за правильностью и целевым характером расходования средств;

— достаточно «дешевое» для населения страны (по сравнению с личным страхованием), что достигается массовым характером обязательного участия в нем практически всех работающих и бесприбыльными формами организации работы; личное страхование в основе своей деятельности преследует получение прибыли и тем самым вынуждает его организаторов заниматься в основном «выгодными» клиентами.

Принципиальные моменты, которые отличают социальное страхование от других институтов социальной защиты (социальной помощи или личного страхования) состоят в следующем:

— застрахованные защищаются от утраты заработной платы, т.е. размер страховых взносов и компенсационных выплат увязан именно с заработной платой, для сравнения — социальная помощь и личное страхование такой зависимости не обеспечивают;

— получателями страховых выплат могут быть только застрахованные (в отдельных случаях члены их семей, например, при утрате кормильца, при этом размер выплат учитывает наличие у них иждивенцев — членов семьи), которые своими личными страховыми взносами и взносами в их пользу работодателей приобрели право на данный вид социальной защиты. Других условий не выдвигается.

Характерной особенностью института социального страхования является выполнение им функции предупреждения неблагоприятных последствий рискованной ситуации. Особенно это проявляется в страховании от несчастных случаев на производстве, общих и профессиональных заболеваний, а также в страховании от безработицы.

Механизмы превентивного предупреждения профессиональных рисков, рисков заболеваний и безработицы включают в свой арсенал технику безопасности, медицину труда, реабилитационные мероприятия, регулирование рынка труда, профессиональную переподготовку и содействие в трудоустройстве¹.

¹ См.: *Роиц В. Д.* Социальное страхование профессиональных рисков : учеб. пособие. — М. : Изд-во РАГС, 2003. С. 78—81 ; 175—177.

8.3. Экономика социального страхования

Предметом экономики социального страхования являются экономические отношения субъектов трудовых отношений (работодателей и работников) по поводу компенсации последствий социальных рисков, которые приводят к полной или частичной утрате заработков и вызывают изменение материального положения и связанного с этим социального статуса работников и их семей.

Характерными чертами экономики социального страхования служат следующие особенности его категорий и субъектных отношений:

- объект, в качестве которого выступает заработок (доход) или часть заработка, являющийся базой при начислении страховых взносов и при исчислении размеров пенсий, пособий, определении видов и объемов медицинских и реабилитационных услуг¹;

- виды страховых случаев, которые определяются законодательно исходя из наиболее типичных и массовых рисков утраты трудоспособности (болезнь, старость, несчастный случай) или места работы;

- круг страхуемых лиц — все работающие по найму работники, а также часть самозанятого населения (в случае его финансового участия);

- размеры предоставляемых пособий, пенсий, виды и объемы медицинской помощи — определяются исходя из принципов возмещения утраченного дохода, возможности восстановления трудоспособности и сохранения здоровья;

- источники финансирования и способы распределения страховых средств — основаны на участии работодателей² и работников в авансовых платежах в форме страховых взносов (рис. 8).

Таким образом, экономические отношения в системе социального страхования определяются спецификой найма рабочей силы и основным источником доходов наемных работников, которым выступает заработная плата. Социальные риски ее утраты требуют создания авансированных источников дохода для ее компенсации.

¹ Для сравнения: объектом социальной помощи выступает прожиточный минимум, а при личном страховании — индивидуально оговариваемая в договоре сумма средств.

² Для сравнения: финансовым источником социальной помощи выступают бюджеты всех уровней, а личного страхования — личные средства граждан.



Рис. 8. Экономический механизм социального страхования

С позиции социального страхования доходы застрахованных работников можно разделить на две различающиеся по способам формирования и использованию части: текущий доход от трудовой деятельности (выплачиваемая, очищенная от налогов и страховых взносов, заработная плата) и резервируемая часть дохода в форме страховых отчислений в социальные фонды (табл. 9)¹.

Сильная сторона института социального страхования связана с тесной увязкой индивидуального вклада страхуемого и его страхователя (работодателя) с размером пенсий и пособий, которые рассчитываются исходя из величины страховых тарифов, размера заработной платы и периода внесения страховых взносов.

Приемлемыми минимальными уровнями социальных гарантий для застрахованных при наступлении страховых случаев по рекомендациям Международной организации труда (Конвенция МОТ от 4 июня 1952 г. № 102 о минимальных нормах социального обеспечения) считается 40–50% замещение заработной платы квалифицированного рабочего.

¹ В международной статистической практике ведения системы национальных счетов, на которую постепенно переходит и отечественная статистика, страховые отчисления работодателей (в пользу наемных работников) в социальные страховые фонды учитываются как составляющая часть издержек на рабочую силу.

Таблица 9

Институциональные характеристики системы обязательного социального страхования в России (по состоянию на 1 января 2010 г.)

Виды Элементы	Пенсионное страхование	Медицинское страхование	Государственное социальное страхование	Страхование от несчастных случаев на производстве
Социальные риски	Утрата постоянной трудоспособности в связи со старостью, инвалидностью, а также утрата кормильца	Болезнь	Утрата временной трудоспособности	Утрата временной и постоянной трудоспособности, смерть
Экономические последствия наступления социального риска	Долговременная (постоянная) утрата заработной платы	Расходы на медицинскую помощь	Временная утрата заработной платы	Временная и/или постоянная утрата заработной платы и расходы на лечение
Круг застрахованных	Работающее население и члены их семей	Все население	Наемные работники, их дети	Наемные работники
Страхователи	Хозяйствующие субъекты	Хозяйствующие субъекты (для работников) и местные органы исполнительной власти (для неработающих)	Юридические лица; граждане использующие наемный труд	Юридические лица; граждане использующие наемный труд
Страховщики	Пенсионный фонд РФ (ПФР)	Федеральный и территориальные фонды ОМС (ФОМС)	Фонд социального страхования РФ (ФСС)	Фонд социального страхования РФ (ФСС)
Страховые тарифы, устанавливаемые в пределах страхового заработка (415 тыс. руб. в год)	20,0	3,1	2,9	0,2–8,5 по 32 разрядам классов профессионального риска

Исходя из такого подхода, размеры получаемых средств зависят от продолжительности страхового (трудового) стажа, величины заработной платы (которая служит базой для начисления страховых взносов), степени утраты трудоспособности и регулируются законами. В отличие от социальной помощи, когда нуждающийся человек получает пособия за счет общественных средств (фактически за счет других лиц), по программам социального страхования финансовыми источниками выплат и услуг являются специализированные фонды, формируемые при непосредственном участии самих застрахованных.

Оптимальной пропорцией распределения страховой нагрузки между работниками и работодателями считается паритетная ее раскладка, что препятствует неоправданному снижению текущих расходов работников, повышает их мотивацию к зарабатыванию прав на коллективно-персонифицированную страховую защиту, позволяет гармонизировать отношения между социальными субъектами.

В Конвенции МОТ о минимальных нормах социального обеспечения в разд. XI содержится в качестве приложения таблица (размер периодических выплат) размеров возмещения утраченного дохода, — как правило, не ниже 50%, которые сочтены Международной конференцией труда в качестве приемлемых для различных вероятных случаев (табл. 10).

Таблица 10

**Периодические выплаты типичному получателю
в соответствии с Конвенцией МОТ о минимальных
нормах социального обеспечения***

Охватываемый случай	Типичный получатель	% от общей суммы доходов
Болезнь	Мужчина с женой и двумя детьми	45
Безработица	Мужчина с женой и двумя детьми	40
Старость	Мужчина с женой в пенсионном возрасте	40
Трудовое увечье:		
Нетрудоспособность	Мужчина с женой и двумя детьми	50
Инвалидность	Мужчина с женой и двумя детьми	50

Окончание табл. 10

Охватываемый случай	Типичный получатель	% от общей суммы доходов
Потеря кормильца	Вдова с двумя детьми	40
Беременность и роды	Женщина	45
Инвалидность	Мужчина с женой и двумя детьми	40
Потеря кормильца	Вдова с двумя детьми	40

* *Источник:* Конвенции и рекомендации Международной организации труда : в 2 т. Женева, 1992. Т. 1. С. 1078.

Экономика социального страхования организована на основе формирования страхового фонда, который является специализированным источником возмещения ущерба застрахованным. Экономическим механизмом при этом выступает солидарная (замкнутая в рамках страхового сообщества) раскладка материального ущерба, производимая на объем страхуемой заработной платы всей совокупности застрахованных по формуле:

$$Бт = \frac{\sum \text{страховых выплат} \times 100\%}{\sum зп},$$

где:

Бт — базовый тариф, % от заработной платы застрахованных;

$\sum$ страховых выплат — сумма ежегодных страховых выплат (пенсий, пособий, оплата медицинской помощи), руб.;

$\sum зп$ — сумма ежегодной величины заработной платы всех застрахованных, руб.

С помощью метода раскладки достигается увязка выплат с размером накопленных страховых прав и периодом ожидаемых выплат (в течение года или всего периода утраты дохода), а также с размерами заработной платы застрахованных. Это позволяет страховым субъектам, которые не затронуты страховыми случаями, поддерживать тех, кто ими затронут: здоровые платят за больных и за инвалидов, работающие оказывают солидарную поддержку безработным.

8.4. Финансы социального страхования

Модели, схемы и пропорции распределения страховой нагрузки между работодателями и работниками являются по своей сути механизмами достижения баланса интересов основных субъектов правоотношений в сфере труда, способами воздействия на их мотивационные установки, а также показателями эффективности финансовых систем сбора и распределения страховых ресурсов.

В связи с этим принципиально важным вопросом является обоснование и достижение оптимальных соотношений:

— объемов зарабатываемых страховых прав и финансовых ресурсов по их обеспечению;

— текущей и резервируемой частей заработной платы с тем, чтобы страховая нагрузка не приводила к неоправданному снижению текущих доходов работников и их покупательной способности.

Устоявшейся практикой в большинстве развитых стран является совместное участие в финансировании социального страхования работодателей и работников и достаточно высокая совокупная составляющая их платежей (в отдельных случаях до 40 и более процентов от размеров оплаты труда), что характерно для многих европейских стран.

Классической финансовой моделью распределения страховой нагрузки на паритетной основе является система социального страхования ФРГ, которая приведена в табл. 11.

Таблица 11

Финансовая модель социального страхования в ФРГ*

Вид социального страхования	Размеры страховых тарифов, % от оплаты труда			
	взносы работодателей	взносы работников	взносы государства	Всего
Пенсионное	9	9	—	18
Медицинское	7	7	—	14
По безработице	3	3	—	6
От несчастных случаев на производстве	0,6—16,5 средний тариф 1,3	—	—	1,3
По уходу (долговременное заболевание)	0,9	0,8	0,9	2,7
Итого	21,2	19,8	0,9	41,8

* Источник: Social Security Programs Throughout the World. U.S. Social Security Administration. Washington, 2002—2003. P. 89.

Существующая практика распределения страховой нагрузки в европейских странах свидетельствует о следующей устоявшейся «усредненной» пропорции: $2/3$ ее величины приходится на работодателей и $1/3$ на работников, в отдельных странах государство дотирует некоторые виды социального страхования (табл. 12).

Таблица 12

Распределение нагрузки по социальному страхованию в отдельных странах Европейского союза и России*

Страна	Страховые взносы, % от заработной платы			Верхняя граница заработной платы, выше которой страховые взносы не взимаются
	Работодатели	Работники	Всего	
Австрия	25,1	17,2	42,3	3,0 тыс. евро в месяц
Германия	21,2	19,8	41,0	51,0 тыс. евро в год
Греция	28,2	15,4	43,6	отсутствует
Италия	35,1	9,5	44,6	20,5 тыс. евро (для медицинского страхования)
Нидерланды	29,4	25,6	55,0	37,7 тыс. евро в год (для страхования инвалидности)
Франция	33,9	15,5	49,4	25,6 тыс. евро в год
Россия	26,0	—	26,0	регрессивная шкала

* *Источник:* Social Security Programs Throughout the World. Washington, 2002–2003. P. XXII–XXIII.

В России, в силу исторических причин, страховую нагрузку несут исключительно работодатели (табл. 13), что порождает деформации в общественном сознании по поводу самого предмета социального страхования, а также приводит к искажению ролевых обязанностей работников и работодателей.

Таблица 13

Финансовая модель социального страхования в России

Вид социального страхования	Размеры страховых тарифов, % от оплаты труда			
	Взносы работодателей	Взносы работников	Взносы государства	Всего
Пенсионное	20,0	—	—	20,0
Медицинское	2,8	—	—	2,8

Окончание табл. 12

Вид социального страхования	Размеры страховых тарифов, % от оплаты труда			
	Взносы работодателей	Взносы работников	Взносы государства	Всего
Социальное (временной утраты трудоспособности)	3,2	—	—	3,2
От несчастных случаев на производстве	0,2—8,5 Средний тариф — 0,9	—	—	0,9
Итого	26,2—34,5	—	—	26,9

В России с 2010 г. применяется «верхняя планка» заработной платы в размере 415 тыс. руб. в год, выше которой страховые взносы не взимаются.

8.5. Правовые аспекты организации социального страхования

Право социального страхования — это отрасль права социального обеспечения. Она носит характер конституционного и публичного права. Основные положения предмета права социального страхования определены в ст. 1 Федерального закона «Об основах обязательного социального страхования», соответственно с которыми обязательное социальное страхование относится к государственной системе социальной защиты населения, а к его характерным чертам — страхование работающих граждан от возможного изменения материального положения.

В предмет своего ведения право социального страхования включает:

- отношения по социальной защите застрахованных работающих граждан, возникающие между ними, работодателями, страховыми организациями и государственными органами¹;

- отношения по сбору и распределению финансовых ресурсов социального страхования между субъектами правоотношений;

¹ Важно подчеркнуть обязательный характер и наличие для социального страхования трудовой правосубъектности, так как все виды социального страхования связаны с социальным риском, ведущим к утрате заработка.

— процедурные и процессуальные регулятивные отношения по установлению прав и обязанностей субъектов социального страхования, например, установление порядка определения страхового стажа и его подсчета, исчисления размеров пенсий и пособий в случаях инвалидности и потери кормильца.

По содержанию страховые правоотношения в системе социального страхования являются многосторонними, участники которых соединены комплексом единых обязанностей, а также вытекающих из них прав и гарантий: застрахованные обязаны трудиться, страхователи — вносить страховые взносы, страховщики — выплачивать пенсии и пособия, государство — разрабатывать законы и следить за их исполнением.

Правоотношения в системе обязательного социального страхования регулируются с помощью законов и нормативных правовых актов, которые определяют порядок предоставления пенсий, пособий и медицинской помощи и включают в свой круг: отношения по поводу страховых взносов, денежных выплат (пенсий и пособий), услуг (медицинских и реабилитационных), каждое из которых имеет свой субъектный состав, основания возникновения, содержание и объект (рис. 9).



Рис 9. Правоотношения в системе социального страхования

Субъектами социально-страховых правоотношений выступают:

— застрахованные лица, обладающие трудовой правосубъектностью, а также физические лица, выполняющие работу на основании договора (контракта), заключенного со страхователем;

— страхователи (работодатели) — юридические лица любой организационно-правовой формы, либо физические лица, использующие наемный труд;

— страховщик — Пенсионный фонд РФ, фонды медицинского страхования, Фонд социального страхования РФ.

Таким образом, *по субъектному составу социально-страховые отношения являются, как правило, трехсторонними.*

По содержанию, социально-страховые правоотношения являются материальными и многосторонними, участники которых обладают взаимными правами и обязанностями по вопросам компенсации утраты доходов, здоровья и трудоспособности. Данные отношения проявляются в системе трех видов правовых связей: застрахованного лица и страхователя; страхователя и страховщика; страховщика и застрахованного.

Объектом социально-страховых правоотношений являются страховые выплаты (пенсии, пособия по временной нетрудоспособности, единовременные страховые выплаты) и страховые услуги (по медицинскому лечению и реабилитации).

По юридической силе источники права делятся на законы и иные нормативные правовые акты. Законы могут быть конституционными, кодифицированными и текущими.

По источникам права и форме правового акта различают российское законодательство, международно-правовые акты, законы, международные конвенции и соглашения (рис. 10).

Правовой основой функционирования обязательного социального страхования являются федеральные законы и нормативные правовые акты.

Важнейшие из них:

— Федеральный закон «Об основах обязательного социального страхования» — представляет собой «рамочный закон»;

— Федеральный закон от 24 июля 1998 г. № 125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний»;



Рис. 10. Источники права социального страхования

— Федеральный закон от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации»;

— федеральные законы о бюджетах государственных внебюджетных фондов (пенсионного, медицинского и социального страхования).

Правовая основа социального страхования базируется и на международных правовых актах. В их число, помимо документов ООН, входят конвенции и рекомендации Международной организации труда (МОТ), Международной ассоциации социального обеспечения (МАСО) и Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ); перечень конвенций и рекомендаций, посвященных вопросам организации национальных систем социального страхования, включает более 20 наименований. Среди них особое место занимает Всеобщая декларация прав человека (1948), в ст. 22 и 25 фиксируется право каждого человека на социальное обеспечение на случай безработицы, болезни, инвалидности, вдовства, наступления старости или иного случая утраты средств к существованию по независящим от него обстоятельствам. Источниками международно-правового регу-

лирования служат акты ООН и ее специализированных организаций: Международной организации труда (МОТ), Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ), Международной ассоциации социального обеспечения (МАСО).

За период с 1919 по 2010 гг. МОТ принято около 195 конвенций и 195 рекомендаций, из которых примерно треть посвящены вопросам социальной защиты работников от социальных рисков.

Вопросы и задания для самопроверки

1. Какие характеристики и отличительные черты (с финансовых и правовых позиций) присущи основным институтам социальной защиты?

2. Что такое социальный риск: какова его природа и с помощью каких характеристик наиболее полно можно его описать?

3. На каких принципах организовано социальное страхование?

4. Опишите и охарактеризуйте функции по управлению отдельными видами социального страхования (пенсионного, медицинского, от несчастных случаев).

5. Какие организационные и политические решения требуются для формирования эффективной национальной системы социального страхования?

Рекомендуемая литература

1. Введение в социальное обеспечение. Международное Бюро Труда. Женева, 1996. С. 151.

2. *Ламперт, Х.* Социальная рыночная экономика. Германский путь / Х. Ламперт. — М. : Дело, 1993.

3. Международная организация труда. Конвенция и рекомендации : в 2 т. Женева, 2002.

4. *Роик, В. Д.* Основы социального страхования : учеб. пособие / В. Д. Роик. — М. : Изд-во РАГС, 2004. 248 с.

5. *Якушев, Л. П.* Социальная защита : учеб. пособие / Л. П. Якушев. — Государственная академия управления им. С. Орджоникидзе. — М., 1998. — 153 с.

Глава 9

ПЕНСИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ И СТРАХОВАНИЕ В РОССИИ

9.1. Социальная и экономическая сущность пенсий

Жизнедеятельность в пожилом возрасте сопряжена со многими серьезными проблемами в отношении источников доходов и их надежности. До появления пенсионных систем основными источниками обеспечения дохода в старости являлись внутрисемейные формы социальной поддержки нетрудоспособных членов семьи, общинная взаимопомощь, а для ремесленников — корпоративные структуры (цеха, гильдии, товарищества, братства), благотворительная деятельность религиозных организаций. Однако эти формы материальной поддержки пожилых людей не могли обеспечить их надежными источниками доходов, поскольку были недостаточны по размеру и зачастую носили нерегулярный характер. В большинстве случаев, старея, люди сталкивались с бедностью. При этом возникала зависимость от детей, которая зачастую становилась тяжелым бременем, особенно если сами дети вынуждены были в поисках работы мигрировать в другие местности.

Такова была и остается сейчас незавидная участь пожилых людей в аграрных обществах. Еще сто лет назад даже в промышленно развитых странах немногие трудящиеся располагали надежным доходом после окончания трудовой деятельности. Большинство вынуждено было работать как можно дольше, чтобы не пополнить ряды бедных. Инвалидность или потеря кормильца приводили к еще более высокому риску бедности и зависимости. Создание пенсионных программ стало ответом на наиболее массовые и тяжелые по своим финансовым последствиям социальные риски — старости, инвалидности и смерти кормильца.

Процесс формирования национальных пенсионных систем в конце XIX — в начале XX в. в большинстве промышленно развитых стран знаменовал важный этап в истории человечества. С этого времени старость перестала быть синонимом бедности. Более того, во многих странах граждане после прекращения работы могут рассчитывать на пенсию, позволяющую им вести достойную по уровню материального достатка жизнь. Для них риск материальной необеспеченности существенно ниже, чем для многих молодых работающих, имеющих детей.

Под пенсионной системой подразумевается совокупность правовых, финансовых, организационных отношений, а также специализированных организационных структур, целью которых является материальное обеспечение граждан в случае достижения определенного возраста, инвалидности, потери кормильца (то есть собственно пенсия).

Сам термин «пенсия» происходит от латинского слова *pension* — платеж и означает регулярную денежную выплату, предназначенную для материального обеспечения граждан при утрате трудоспособности, а значит, и источника дохода в виде заработной платы, в случаях старости, инвалидности или потери кормильца.

Следует отметить два основных подхода, которые лежали в основе формирования национальных пенсионных систем. Первый предусматривал необходимость обеспечения *минимальных гарантий уровня пенсионного дохода для всех включенных в систему (борьба с бедностью)*, второй — рассматривал *пенсии как резервируемую часть заработной платы, призванную гарантировать застрахованному работнику сохранение дохода, сопоставимого с предпенсионным его уровнем.*

В процессе развития пенсионного обеспечения произошла конвергенция обеих целей: универсальные системы стали дополняться страховыми, а страховые включать в себя положения о минимальных гарантиях. Двойственная экономическая природа и двойственная функция пенсий стали не просто общепризнанным фактом, а нашли свое отражение практически во всех развитых пенсионных системах.

Двойственный характер пенсий означает, что:

— с одной стороны, она обеспечивает защиту от бедности и гарантирует минимальный уровень пенсионного дохода;

— с другой стороны, замещает заработок при наступлении установленных страховых событий, то есть компенсирует утраченный доход либо значительную его часть.

Основу большинства пенсионных систем составляют программы, действующие на принципах социального пенсионного страхования вне зависимости от их институционального устройства или используемого финансового механизма.

По своей экономической сути пенсионное страхование представляет собой механизм индивидуально-коллективного резервирования трудящимися части своих текущих доходов (заработной платы) с помощью страховых и государственных механизмов управления и контроля: законодательных, организационных и финансовых.

Основные цели, на достижение которых направлены системы пенсионного обеспечения, были закреплены в базовых конвенциях и рекомендациях Международной организации труда (МОТ)¹, а в дальнейшем подтверждены и развиты в Европейском кодексе социального обеспечения (1964 г., пересмотрен в 1990 г.), и в Европейской социальной хартии.

Статья 23 Европейской социальной хартии «Право лиц пожилого возраста на социальную защиту» требует от государств-участников предоставлять пенсионерам достаточно средств, «позволяющих им вести достойную жизнь и играть активную роль в государственной, общественной и культурной жизни». Для этого уровень пенсионного дохода должен обеспечить не просто реализацию минимальных потребностей, но и адекватный уровень замещения пенсией заработной платы, достаточный для привычного материального обеспечения и поддержания прежнего социального статуса семьи пенсионера.

Подчеркивая обязательность предоставления гарантий минимального уровня дохода пенсионеров, Европейская социальная хартия, Европейский кодекс социального обеспечения вслед за конвенциями и рекомендациями МОТ определяют минимальные стандарты компенсации утраченного заработка в рамках пенсионных систем.

Размер будущей страховой пенсии представляет собой сложную функцию, определяемую рядом факторов: про-

¹ См.: Рекомендации МОТ № 67 (1944 г.); № 131 (1967 г.); Конвенции МОТ № 102 (1964 г.), Конвенции № 128.

должительностью страхового стажа, размером страхуемого заработка, величиной страхового тарифа и продолжительностью периода предстоящих выплат. Поэтому при разработке финансового механизма пенсионного страхования применяют систему расчетов, содержание которых состоит в обеспечении достаточности денежных средств в момент возникновения обязательств перед группами застрахованных, выходящими на пенсию на весь предстоящий период выплат.

Следует отметить значительную сложность решения данной задачи, что связано с рядом трудно предсказуемых ситуаций: значительную длительность периодов уплаты страховых взносов (30–50 лет) и получения пенсий (20–30 лет), в течение которых происходят изменения в уровнях оплаты труда и инфляции, существенно меняются как абсолютная численность, так и соотношения удельных весов пенсионеров и работающих.

Для измерения влияния условий и норм предоставления выплат, характеристик охваченного населения, демографической и экономической ситуации на финансовое состояние пенсионных систем используют ряд показателей, которые помогают лучше понять их финансовые механизмы и оценить будущие расходы и доходы системы. Среди них выделяют пять основных показателей: коэффициент охвата, коэффициент нагрузки, абсолютный размер пенсии и ее покупательную способность, коэффициент замещения, пенсионная модель.

Коэффициент охвата является показателем как доли застрахованного населения, так и уровня страхуемых заработков. Он измеряет долю заработков, которые охвачены системой социальной защиты, является ключевым показателем для измерения эффективного уровня защиты, предоставляемой пенсионными системами.

Коэффициент нагрузки определяется как доля получателей пенсий и пособий в общей численности застрахованного населения. Его численное выражение зависит от условий получения права на выплату пенсии или пособия, а также от трудового стажа и возрастной структуры населения в случаях пенсий по старости.

Абсолютный размер пенсии — это величина пенсии, характеризующая уровень пенсии, которая обычно сопоставляется с прожиточным минимумом пенсионера и харак-

теризует его материальное положение. Данный показатель, который еще определяют как «потребительскую способность пенсии», обычно служит для оценки нуждаемости пенсионера, определения масштабов бедности и необходимых ресурсов для оказания помощи на муниципальном, региональном и федеральном уровнях.

Коэффициент замещения характеризует соотношение среднего уровня индивидуальных выплат и среднего индивидуального заработка. Экономический смысл данного показателя состоит в оценке степени замещения пенсией заработной платы, ранее получаемой работником.

Пенсионная модель характеризует финансовую организацию пенсионной системы и общественные отношения, возникающие по поводу материального обеспечения граждан в старости.

Анализ различных пенсионных систем позволяет сгруппировать их элементы и характеристики по важнейшим признакам (табл. 14).

Таблица 14

Примерный перечень основополагающих критериев-характеристик пенсионной системы

Сфера регулирования	Виды критериев-характеристик
Условия назначения и выплаты пенсий	Пенсионный возраст, в том числе мужчин и женщин. Страховой стаж, в том числе мужчин и женщин. Порядок выплаты пенсий работающим пенсионерам. Порядок предоставления досрочных профессиональных и государственных пенсий
Порядок исчисления размеров пенсий	Гарантированные нормы пенсионного обеспечения, в том числе размер социальных и страховых пенсий. Соотношение средней страховой пенсии и средней заработной платы. Шкала дифференциации коэффициентов замещения. Порядок осовременивания заработков. Верхний предел заработной платы, принимаемый за ограничительный при начислении пенсии и взимании страховых взносов
Финансовое обеспечение	Обязательства основных социальных субъектов (работодателей, работников, государства) по финансовому обеспечению каждого вида пенсионной системы. Размер затрат на социальные пенсии. Размер затрат на социальное выравнивание в страховых системах. Структура финансового обеспечения по распределительному, накопительному и смешанному виду. Доля расходов на пенсионную систему к ВВП в средне- и долгосрочной перспективе

Окончание табл. 14

Сфера регулирования	Виды критериев-характеристик
Условия и стоимость создания новой пенсионной системы	Этапы построения новой пенсионной системы в увязке с прогнозами экономического и демографического развития — коэффициентом пенсионной поддержки (нагрузки) (число плательщиков взносов к числу пенсионеров). Этапы создания финансовых (в том числе страховых) институтов, включая перестраховочные резервы
Управляющие органы	Структура органов управления (роль представителей социальных субъектов). Структура исполнительных органов. Структура и полномочия контролирующих органов

Уровень пенсионной защиты населения зависит в большей степени от двух факторов: «зрелости» системы социальной защиты и уровня экономического развития страны. Оба эти фактора и, соответственно, уровень пенсионной защиты в значительной степени обусловлены историческими, культурными, экономическими и социальными условиями.

9.2. Виды пенсий и их финансирование

Основные виды пенсий:

- пенсии, базирующиеся на фиксированных размерах;
- пенсии, основанные на фиксированных взносах;
- твердые всеобщие пенсии, без уплаты взносов.

Формулы исчисления размеров пенсий обычно предусматривают либо пенсии, установленные в твердых размерах без привязки к величине заработной платы, либо пенсии, зависящие от величины заработной платы. Пенсии, установленные в твердых размерах, не изменяются в зависимости от величины заработной платы, но могут изменяться в зависимости от продолжительности периода уплаты взносов. В странах — членах Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), предоставляющих пенсии в твердых размерах, помимо них (вторую часть) составляют государственные или обязательные частные пенсионные схемы, размер пенсий из которых зависит от величины заработной платы¹.

¹ Такие системы имеются в Финляндии, Японии, Нидерландах и Великобритании.

В пенсионных системах, основанных на установленных (фиксированных) взносах, права участника системы определяются исключительно на основе суммы средств на его счете и периода предстоящей жизни при выходе на пенсию. В самом простом виде система с установленными взносами функционирует следующим образом: на индивидуальный (персонифицированный) пенсионный счет работника зачисляются уплаченные взносы, туда же затем перечисляется доход, полученный от инвестирования зачисленных на счет работника средств. Таким образом, размер пенсии зависит от объема накопленных пенсионных ресурсов и начисляемых на них банковских процентов, которые при выходе на пенсию служат для покупки аннуитета (пожизненной ренты) определенной величины. Это объясняет, что заранее размер пенсии не рассчитывается.

Для работников с низкой заработной платой такая пенсионная система не исключает риск того, что объем накопленных средств на личном пенсионном счете будет недостаточным для приобретения приемлемой по размеру пенсии.

Для исправления такой ситуации применяется так называемая *минимальная пенсия*, которая в системах с установленными взносами обычно принимает форму гарантированного минимума дохода. В этом случае минимальная пенсия выплачивается за счет средств, имеющихся на счете работника, и государственной субсидии, необходимой для обеспечения минимального размера пенсии, который определяется с учетом величины прожиточного минимума.

Таким образом, пенсионные системы имеют значительные вариации, хотя основаны на сочетании принципов обязательного социального страхования, с элементами личного страхования и государственного социального обеспечения, включая социальную пенсию.

Пенсионные системы, организованные на солидарно-распределительной основе с фиксированными выплатами, являются самыми распространенными в странах Европы и ОЭСР¹. Это, как правило, государственные пенсионные системы, в которых заранее устанавливается уровень пенсий (отсюда термин «с фиксированными размерами»), зависящий от заработков и продолжительности страхового

¹ В состав Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) входят страны Западной, Северной и Южной Европы, США, Канада, Австралия, Япония, Корея и Новая Зеландия, Мексика, а также Чешская Республика, Венгрия и Польша. — *Прим. автора.*

стажа, что подразумевает отсутствие на индивидуальном уровне жесткой актуарной зависимости между объемом внесенных взносов и размерами пенсий¹.

Как только законодательным путем определена формула, по которой рассчитывается размер пенсии, ее абсолютная величина становится предсказуема и гарантирована (рис. 11).

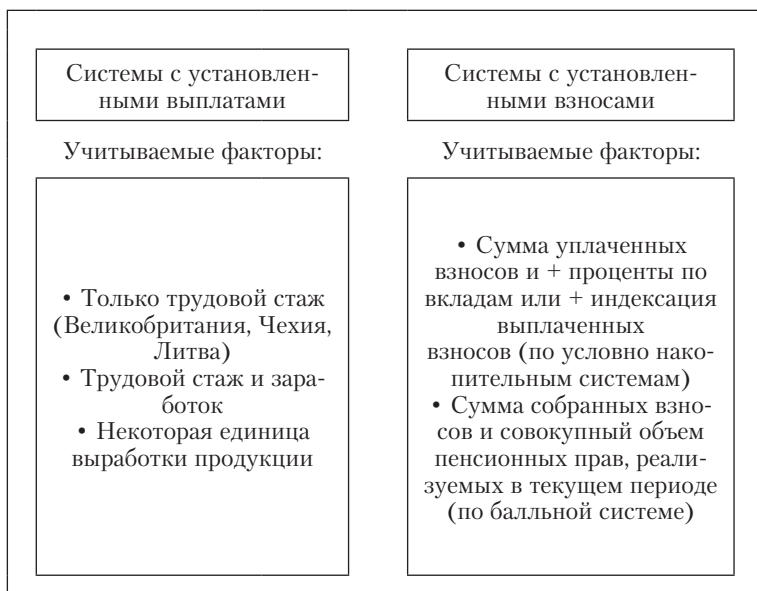


Рис. 11. Классификация пенсионных систем

Финансовой основой пенсий, с установленными выплатами, являются обязательные страховые взносы работников и работодателей (зачастую и государства), которые начисляются на величину заработной платы застрахованных, ограниченную, как правило, верхним пределом (слегка превышающим величину средней заработной платы в стране).

Преимущества такой системы состоят в ее простоте для понимания населением, что служит существенным мотивационным фактором для участия в системе, а также доста-

¹ Это означает наличие перераспределительных механизмов между застрахованными (и получателями пенсий), например, не дожившими до получения пенсии или до среднего возраста дожития после выхода на пенсию и пережившими этот среднестатистический рубеж.

точно эффективно обеспечивает замещение заработной платы для пенсионеров, используя (в разумных пределах) механизмы перераспределения средств среди слоев населения с разным уровнем доходов на принципах личной ответственности, коллективной солидарной взаимопомощи и социальной справедливости.

9.3. Принципы и функции пенсионного обеспечения и страхования

Важнейшие принципы организации национальных пенсионных систем:

- максимально возможный охват пенсионной системой (совокупностью пенсионных институтов) населения;

- солидарное распределение пенсионной нагрузки между субъектами пенсионной системы — работодателями и работниками;

- обеспечение дохода в виде замещения значительной части заработка, утраченного в результате добровольного или вынужденного выхода на пенсию, всем застрахованным в случаях старости или инвалидности;

- охват социальной защитой против бедности тех категорий граждан, которые не имеют требуемого страхового стажа, а также в случае потери кормильца;

- проведение индексации пенсий с учетом совокупности факторов инфляции, роста заработной платы в стране и общего повышения качества жизни.

Для адекватного выполнения обеих основных функций пенсионного обеспечения — предотвращения бедности среди пенсионеров, удовлетворения их основных потребностей, замещения утраченных доходов и поддержания привычного уровня жизни, пенсионные системы должны соответствовать определенным критериям, в основе которых должны быть положены принципы, как социальной защиты населения, так и принципы финансовой возможности. Они должны строиться на основе баланса интересов застрахованных и страхователей, плательщиков страховых (целевых) взносов, с одной стороны, и получателей пенсий и пособий — с другой, и обеспечивать гарантию определенного уровня замещения заработной платы при наступлении страхового события, одновременно гарантируя минимальный уровень дохода для всех участников системы. Таким образом, пенсионные системы призваны обеспечить эконо-

мическую приемлемость, индивидуальную справедливость и социальную эффективность¹.

Экономическая приемлемость и эффективность подразумевают оптимальное и справедливое распределение нагрузки между плательщиками страховых взносов (или социального целевого налога) и получателями пенсий, между различными группами страхователей.

Индивидуальная справедливость подразумевает эквивалентность (или, по крайней мере, четкую зависимость) объема участия застрахованного лица в финансировании пенсионной системы и прав на получение им пенсии.

Для достижения *социальной эффективности* системы должны не только обеспечить минимальные гарантии любому участнику системы, но и обеспечить адекватный уровень жизни для всех пенсионеров, в том числе и за счет внутриспоколенного перераспределения.

Достижение *экономической эффективности* ставится в качестве цели пенсионных реформ во многих странах, часто в ущерб социальным². Достижение экономической эффективности подразумевает установление такого уровня перераспределения между активным населением — плательщиками страховых взносов или целевых налогов, и пенсионерами, которое не было бы обременительным для работающего населения и работодателей, но одновременно обеспечивало бы достаточность средств для покрытия текущих и будущих обязательств по выплате пенсий.

Иными словами, размер страхового тарифа либо ставка налогообложения должны устанавливаться на уровне, достаточном для покрытия финансовых обязательств пенсионной системы, но не быть чрезмерным, мешающим экономическому росту, увеличению производительности труда и снижающим конкурентоспособность национальной экономики. Необходимость достижения индивидуальной справедливости принципиально отличает системы пенсионного социального страхования от систем социальной помощи.

Эквивалентность обязательств является основным принципом, обеспечивающим страховой характер систем пен-

¹ См.: Груа Ж.-В. Принципы и адекватность социального обеспечения / Ж.-В. Груа // К реформе социального обеспечения: принципы и прагматизм. М. : Бюро МОТ, 1999. С. 11–13.

² При этом надо иметь в виду, что многие страны, вынужденные проводить пенсионные реформы в силу демографических и социально-экономических причин, имеют крайне низкий исходный уровень пенсионного обеспечения.

сионной защиты работающего населения, действенным мотивационным механизмом, стимулирующим работников к участию в финансировании пенсионных систем. Следует при этом отметить, что правомерность использования термина «эквивалентность» в рамках общенациональных систем пенсионного страхования носит достаточно условный характер. Фактически только накопительные системы, основанные на использовании индивидуальных счетов, и условно-накопительные системы могут обеспечить прямую эквивалентность вклада в финансирование системы права на получение пенсии. Во всех остальных случаях, по всей видимости, более правильно говорить о стремлении к увеличивающейся связи между объемом взносов и размером пенсий.

Движение пенсионных систем, основанных на принципах социального страхования, в сторону «большей эквивалентности» (или более тесной зависимости) — одна из основных мер, предпринимаемых правительствами при проведении параметрических или системных пенсионных реформ. Реализация принципа индивидуальной справедливости за счет достижения тесной увязки индивидуального вклада застрахованного в финансирование пенсионной системы и объема пенсионных прав позволяет реализовать функцию компенсации утраченного дохода, т.е. гарантировать размер пенсий на уровне, сопоставимом с размером заработной платы конкретного работника, получаемой им до наступления страхового события.

Любая пенсионная система должна отвечать этим кажущимся взаимоисключающим принципам. Определение оптимальных параметров, позволяющих сочетать в себе все три критерия, устраивающих всех социальных партнеров, позволяет поддерживать эффективную и социально приемлемую пенсионную систему. При этом не имеет принципиального значения, достигаются ли эти задачи в рамках одной пенсионной программы, либо за счет реализации нескольких обособленных пенсионных программ.

9.4. Пенсионное обеспечение и страхование в России

В настоящее время в пенсионной системе Российской Федерации существует два вида пенсий, которые различаются по источнику их финансового обеспечения: *трудовые пенсии и пенсии по государственному пенсионному обеспе-*

чению. Основным источником трудовых пенсий являются средства обязательного пенсионного страхования, а пенсий по государственному пенсионному обеспечению — средства федерального бюджета.

Кроме данных двух видов пенсий в последнее десятилетие в России все большее распространение получили пенсии, устанавливаемые законодательством субъектов РФ и выплачиваемые за счет средств их бюджетов для ряда категорий региональных служащих, так называемые «пенсии за выслугу лет государственным служащим». Еще одним видом пенсий в стране становятся негосударственные пенсии, финансируемые за счет дополнительного добровольного пенсионного страхования, организуемого в основном крупными корпорациями с помощью негосударственных пенсионных фондов.

Два последних вида пенсий также различаются по источникам их финансирования — бюджетному или страховому.

Пенсии по государственному пенсионному обеспечению носят в России не страховой характер. Закон¹ выделяет четыре группы обстоятельств, в результате которых предоставляется ежемесячная государственная денежная выплата:

1) в целях компенсации заработка (дохода), утраченного в связи с прекращением федеральной государственной гражданской службы при достижении установленной законом выслуги при выходе на трудовую пенсию по старости (инвалидности);

2) в целях компенсации утраченного заработка гражданам из числа космонавтов или из числа работников летно-испытательного состава в связи с выходом на пенсию за выслугу лет;

3) в целях компенсации вреда, нанесенного здоровью граждан при прохождении военной службы, в результате радиационных или техногенных катастроф, в случае наступления инвалидности или потери кормильца, при достижении установленного законом возраста;

4) нетрудоспособным гражданам в целях предоставления им средств к существованию.

Трудовые пенсии — это страховой вид пенсионного обеспечения. Трудовая пенсия призвана заместить утрачиваемые заработную плату наемного работника или доход

¹ Данный вид пенсии регулируется Федеральным законом от 15 декабря 2001 г. № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации».

самозанятого работника. Ее величина определяется исходя из величины заработной платы, получаемой до выхода на пенсию (сложившийся уровень дохода семьи работника) и уровня материальных средств, необходимых для жизнеобеспечения человека.

Такова общепринятая позиция, зафиксированная в Рекомендации МОТ № 67 (1944) «Об обеспечении дохода»¹, согласно которой предназначение системы обязательного социального страхования состоит в том, чтобы уменьшить нуждаемость и предотвратить нищету путем восстановления до приемлемых размеров дохода пенсионера, утраченного по причине нетрудоспособности (включая старость или инвалидность), а также по причине смерти кормильца.

Считается, что случаями, когда должна выплачиваться пенсия по старости или инвалидности, являются достижение установленного возраста, в котором люди обычно становятся неспособными к эффективному труду, а характер инвалидности настолько тяжелый, что также препятствует возможности трудиться. Таким образом, для назначения трудовой пенсии объективными критериями выступает наступление страхового риска утраты трудового дохода по причинам невозможности продолжения трудовой деятельности.

Право на трудовую пенсию возникает вследствие уплаты в течение определенного периода времени страховых взносов в пользу застрахованного работника. При этом существует минимальный страховой период, на основании которого определяется право на страховую трудовую пенсию.

Исходя из данных установок на экономическую природу пенсий как способ замещения заработков трудящихся в приемлемых размерах, важнейшими методологическими критериями в системе пенсионного страхования выступают *страховой риск и страховой случай*. Страховым риском признается утрата застрахованным лицом заработка или другого дохода в связи с наступлением страхового случая, которым, в свою очередь, признается утрата трудоспособности (достижение пенсионного возраста и наступление инвалидности) и потеря кормильца (его смерть).

¹ См.: Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда. Женева : Международное бюро труда, 1991. Т. 1. С. 591–612.

Справочно: к числу основных федеральных законов нашей страны в рассматриваемой сфере можно отнести:

1. Федеральный закон «Об основах обязательного социального страхования»;
2. Федеральный закон от 17 декабря 2001 г. № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями);
3. Федеральный закон «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями);
4. Федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 111-ФЗ «Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями);
5. Федеральный закон от 30 апреля 2008 г. № 56-ФЗ «О дополнительных страховых взносах на накопительную часть трудовой пенсии и государственной поддержке формирования пенсионных накоплений»;
6. Федеральный закон от 7 мая 1998 г. № 75-ФЗ «О негосударственных пенсионных фондах» (с изменениями и дополнениями);
7. Налоговый кодекс РФ (НК РФ) (с изменениями и дополнениями);
8. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (КоАП РФ) (с изменениями и дополнениями);
9. Бюджетный кодекс РФ от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (БК РФ) (с изменениями и дополнениями);
10. Федеральный закон от 24 июля 2009 г. № 212-ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования»;
11. Федеральный закон от 1 апреля 1996 г. № 27-ФЗ «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования» (с изменениями и дополнениями) и т.д.

В качестве принципиальных условий реализации права на трудовую страховую пенсию Закон¹ выделяет, наряду с условием уплаты страховых взносов, три типичных страховых случая:

- достижение пенсионного возраста (трудовая пенсия по старости);
- наступление инвалидности;
- потеря кормильца.

Трудовая пенсия по старости и инвалидности может состоять из следующих частей: базовой части (далее — БЧ), страховой части (далее — СЧ), накопительной части (далее — НЧ)².

¹ Данный вид пенсии регулируется Федеральным законом «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации».

² Право на накопительные пенсии распространяется на граждан 1967 года рождения и моложе.

Части трудовой пенсии являются самостоятельными с позиции источников финансирования, а также исходя из возможности раздельного их назначения:

— БЧ финансируется за счет фиксированной части страховых взносов (6% от размера страхуемой части заработной платы);

— СЧ — за счет основной части страховых взносов, зависящей от возраста застрахованного: для лиц старше 1967 г. рождения это 14% от размера страхуемой части заработной платы, а для лиц 1967 г. рождения и моложе — это 8% от размера страхуемой части заработной платы;

— НК — за счет части страховых взносов, зависящей от возраста застрахованного: для лиц старше 1967 г. рождения и моложе — это 6% от размера страхуемой части заработной платы.

Трудовые пенсии (части трудовых пенсий) назначаются на следующие сроки:

— по старости — бессрочно;

— по инвалидности — на срок, в течение которого гражданин признан инвалидом (на период установления инвалидности), в том числе и бессрочно;

— по случаю потери кормильца — на срок, в течение которого получатель пособия (бенефициарий) считается нетрудоспособным (включая и случаи бессрочного назначения).

Условиями назначения трудовой пенсии по старости являются:

— наличие российского гражданства;

— наличие статуса застрахованного лица (при наличии не менее пяти лет страхового стажа) либо статуса нетрудоспособного члена семьи умершего, который был застрахован в системе пенсионного страхования;

— наличие средств, учтенных на индивидуальном лицевом счете застрахованного лица.

Следует отметить, что требование страхового стажа в качестве условия назначения пенсии содержится только в случаях трудовой пенсии по старости.

Страховая и накопительная части трудовой пенсии являются страховыми видами пенсионного обеспечения. Разновидностями данных страховых видов пенсий и пособий выступают:

— страховая и накопительная части трудовой пенсии по старости;

- страховая и накопительная части трудовой пенсии по инвалидности;
- страховая часть трудовой пенсии по случаю потери кормильца;
- социальное пособие на погребение умерших пенсионеров, не работавших на день смерти.

9.5. Исчисление величины страховых пенсий

Трудовая пенсия по случаю потери кормильца состоит из базовой и страховой частей.

Размер трудовой пенсии по старости можно представить следующей формулой:

$$П = БЧ + СЧ + НЧ,$$

где:

П — размер трудовой пенсии по старости;

БЧ — базовая часть трудовой пенсии по старости;

НЧ — накопительная часть трудовой пенсии по старости.

Базовая часть трудовой пенсии устанавливается в фиксированном размере, который в настоящее время не зависит от размера страховых платежей за конкретного работника. Размер БЧ устанавливается законодательным путем, исходя из целей борьбы с бедностью застрахованных лиц. По своему экономическому и правовому содержанию БЧ — это федеральная гарантированная выплата, позволяющая иметь фиксированный (минимальный) доход в старости, инвалидности и при потере кормильца. Размер БЧ определяется исключительно из позиций социальной защиты застрахованных лиц, а поэтому ее роль состоит в удовлетворении минимальных потребностей, для чего государство устанавливает минимальные гарантии для граждан, не связанные с уплатой страховых взносов, для случаев сложных жизненных ситуаций: достижение определенного возраста и отсутствие при этом существенных по объему пенсионных прав, ранних форм инвалидности, наличие в семье нетрудоспособных членов и т.д. Размер базовой пенсии на середину 2010 г. составлял около 3 тыс. руб. в месяц при прожиточном минимуме пенсионера 4 тыс. руб.

Страховая часть трудовой пенсии — это та часть трудовой пенсии, которая организована на принципах обязательного социального пенсионного страхования. Финансовой основой страховой части трудовой пенсии выступает распределительный метод финансирования, модернизированный

ный с учетом фиксации индивидуального вклада страховых взносов в пользу застрахованного лица. Его еще называют условно-накопительным способом финансирования пенсий, при котором размер пенсии зависит исключительно от размера накопленных страховых средств, внесенных работодателем в пользу работника, возраста выхода на пенсию и периода предстоящей жизни.

Условно-накопительный способ организации пенсионного страхования вообрал в себя самые сильные стороны распределительного (социального страхования) и накопительного (частного страхования) качества их финансовых механизмов.

Например, такие преимущества распределительного метода финансирования, как:

- высокая надежность сохранности накопленных финансовых ресурсов, не подверженных инфляции, поскольку финансовые ресурсы расходуются практически в периоды их сбора, т.е. «с колес»;

- учет при определении размеров пенсии возможности в длительные периоды трудовой деятельности (30–40 лет) опережающего роста заработной платы по сравнению с ростом величин пенсий, что существенно снижает возможности накопительных пенсий;

- устранение финансовых и политических рисков (внутренних и внешних), характерных для длительных по времени инвестиций, имеющих место в случае накопительных пенсий.

Кроме того, применение условно-накопительных персонализированных механизмов финансирования, использующих индивидуальные способы расчета пенсий с учетом ожидаемой предстоящей продолжительности жизни при выходе на пенсию, позволяет значительно ослабить воздействие демографического фактора «старения населения».

Размер страховой части трудовой пенсии по старости определяется по формуле:

$$СЧ = ПК / Т,$$

где:

СЧ — страховая часть трудовой пенсии по старости;

ПК — сумма расчетного пенсионного капитала;

Т — количество месяцев ожидаемой продолжительности предстоящей жизни пенсионера, применяемый для исчисления страховой части трудовой пенсии, составляет 228 месяцев (19 лет).

Базой для исчисления СЧ является расчетный пенсионный капитал застрахованного лица, величина которого формируется из общей суммы страховых взносов, поступивших в Пенсионный фонд РФ за конкретное застрахованное лицо, и пенсионных прав застрахованного, приобретенных до 2002 г. (до года вступления в силу Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации») и суммы страховых взносов за застрахованное лицо, произведенных после 1 января 2002 г.

При установлении СЧ трудовой пенсии по старости в более позднем возрасте, чем 60 лет мужчины и 55 лет женщины, период предстоящей жизни сокращается на один год за каждый полный год, истекший со дня достижения указанного возраста. В то же время период предстоящей жизни, применяемый для расчета размера СЧ указанной пенсии, не может составлять менее 14 лет (168 месяцев).

Страховая часть трудовой пенсии и пенсионный капитал индексируются на уровне не ниже фиксируемой инфляции.

Размер *страховой части трудовой пенсии по инвалидности* определяется по формуле:

$$\text{СЧ} = \text{ПН} / \text{T} \times \text{K},$$

где:

СЧ — страховая часть трудовой пенсии;

ПК — сумма расчетного пенсионного капитала, учтенного по состоянию на день, с которого ему назначается страховая часть трудовой пенсии;

T — количество месяцев ожидаемой продолжительности предстоящей жизни пенсионера, применяемый для исчисления страховой части трудовой пенсии;

K — отношение нормативной продолжительности страхового стажа (в месяцах) по состоянию на указанную дату к 180 месяцам. Нормативная продолжительность страхового стажа до достижения инвалидом возраста 19 лет составляет 12 месяцев и увеличивается на четыре месяца за каждый полный год возраста начиная с 19 лет, но не более 180 месяцев.

Гражданин признается инвалидом по результатам проведения медико-социальной экспертизы исходя из комплексной оценки состояния его здоровья и трудоспособности на основе клинического анализа функциональных нарушений его организма, снижения профессионально-трудовых и психологических способностей, а также социально-бытовых условий жизнедеятельности конкретного гражданина (воз-

возможности трудоустроиться на работу с меньшей физической и психофизиологической нагрузкой, транспортной доступности к месту работы и т.д.). Проведение медико-социальной экспертизы регламентируется соответствующими документами, разрабатываемыми и утверждаемыми Министерством здравоохранения и социального развития РФ.

Накопительная часть трудовой пенсии формируется на принципах личного пенсионного страхования и зависит от величины пенсионных накоплений застрахованного лица и инвестиционного дохода, полученного от размещения пенсионных средств.

Размер накопительной части трудовой пенсии по старости определяется по формуле:

$$НЧ = ПН / T,$$

где:

НЧ — размер накопительной части трудовой пенсии;

ПН — сумма пенсионных накоплений застрахованного лица, учтенных в специальной части его индивидуального лицевого счета по состоянию на день, с которого ему назначается НЧ трудовой пенсии по старости;

T — количество месяцев ожидаемого периода выплаты трудовой пенсии по старости.

Пенсионные накопления представляют собой совокупность двух слагающих: средств, сформированных за счет поступивших страховых взносов, уплаченных в пользу застрахованного лица, и дохода от их инвестирования.

Накопительный метод финансирования пенсий отличается рядом положительных характеристик:

- учитывает возможности накопления значительных финансовых ресурсов у определенной части населения и зарабатывания тем самым весьма высоких по размеру пенсий;

- позволяет аккумулировать финансовые ресурсы для долгосрочного инвестирования в экономику;

- позволяет смягчать в определенной степени отрицательные тенденции «старения населения».

Такие качества накопительных пенсий позволяют их использовать как своего рода финансовый «буфер» в периоды неблагоприятных демографических ситуаций.

Величиной пенсионных накоплений и определяется накопительная часть трудовой пенсии, т.е. итоговый размер будущей трудовой пенсии по старости для значительной части населения зависит от профессионально умелого

и своевременного размещения данных средств в определенные финансовые инструменты, в том числе на рынке ценных бумаг, в целях защиты средств от инфляции и получения инвестиционного дохода.

Вопросы и задания для самопроверки

1. Какие виды пенсионного обеспечения применяются в стране?
2. Раскройте социально-экономическое содержание страховых пенсий и социальных пенсий.
3. Рассчитайте размер страховой пенсии при следующих квалификационных характеристиках:
 - размер заработной платы — 20 тыс. руб.;
 - страховой тариф — 20% заработной платы;
 - страховой стаж — 35 лет;
 - период предстоящей жизни — 20 лет.
4. Раскройте основные проблемные «узлы» пенсионного страхования в России.

Рекомендуемая литература

1. *Борисенко, Н. Ю.* Пенсионное обеспечение : учебник / Н. Ю. Борисенко. — М., 2009.
2. *Галаганов, В. П.* Право социального обеспечения / В. П. Галаганов. — М., 2006.
3. *Роик, В. Д.* Государственное и договорное регулирование заработной платы и пенсионного обеспечения. Зарубежный и отечественный опыт / В. Д. Роик. — М. : МИК, 2008.
4. *Роик, В. Д.* Пенсионная система России: история, проблемы и пути совершенствования / В. Д. Роик. — М. : МИК, 2007.

Глава 10

СОЦИАЛЬНЫЙ БЮДЖЕТ: СОДЕРЖАНИЕ, ОЦЕНКА И МОНИТОРИНГ

10.1. Содержание и структура социального бюджета

Важнейшим инструментом социальной политики государства выступают бюджетные механизмы финансирования социальной сферы, так называемый социальный бюджет, который в экономически развитых странах в течение XX столетия прошел значительный эволюционный путь. Расходы на социальные цели в государственных бюджетах за этот период увеличились практически в десять раз и стали их главной статьей расходов.

Через бюджетные механизмы финансирования социальной сферы, институтов обязательного и добровольного социального страхования, а также государственных систем социальной защиты населения в экономически развитых странах перераспределяется от пятой до третьей части ВВП. Бюджетные механизмы, институты страхования и системы социальной защиты населения выполняют широкий круг публично значимых функций.

Социальный бюджет страны является частью государственной бюджетной системы, которая представляет собой совокупность экономических отношений субъектов хозяйствования по поводу формирования, распределения и расходования финансовых ресурсов, необходимых для обеспечения жизнедеятельности населения страны и функционирования органов государственной власти.

Под термином *«социальный бюджет»* подразумевается совокупность механизмов, институтов и финансовых ресурсов, предназначенных для обеспечения потребностей социальной сферы страны: образования, здравоохранения, культуры, социального обеспечения, жилищного хозяйства и др.

Объединение под одной рубрикой «социальный бюджет» разнородных по источникам формирования ресурсов и способам их распределения объясняется удобным понятийным толкованием данного феномена и целевым предназначением финансовых средств, которые выделяются на обеспечение социальной функции государства.

Содержание, структура и финансовое наполнение социального бюджета зависит от уровня экономического развития страны, целевых ориентиров государственной экономической и социальной политики, развитости институтов доходов и социальной защиты населения, а также налоговой системы.

Справочно: Как правовая категория бюджет — ежегодно утверждаемая форма образования и расходования денежных средств для обеспечения функций органов государственной власти и местного самоуправления¹.

Сущность государственного бюджета как экономической категории реализуется через перераспределительную, воспроизводственную, регулирующую, стимулирующую, плановую, контрольную, фискальную и социальную функции².

По своей структуре социальный бюджет представляет собой широкий набор финансовых механизмов и институтов, обеспечивающих сбор, распределение и перераспределение финансовых ресурсов не только между различными уровнями государственной власти, но и между различными подразделениями общественного производства. Его цель и предназначение состоит в финансировании социальной сферы страны и обеспечении максимально возможного качества жизни населения, особенно наименее социально защищенных слоев.

Как отмечает в этой связи С. В. Шишкин³, функционирование отраслей социальной сферы постоянно выступает объектом ценностных оценок со стороны государства и общества. Например, возможности получения качественных медицинской помощи и образования различными социальными группами являются в современном обществе

¹ См.: Годин А. М., Максимова Н. С., Подпорина И. В. Бюджетная система Российской Федерации : учебник. М. : Дашков и К°, 2006. С. 534.

² См.: Мацуляк И. Д. Энциклопедический словарь. Современная рыночная экономика / под общ. ред. В. И. Кушлин, В. П. Чичканов. М. : Изд-во РАГС, 2004. С. 46–48.

³ См.: Шишкин С. В. Экономика социальной сферы. М. : ГУ ВШЭ, 2003. С. 13.

предметом оценки с позиций социальной справедливости. Международные организации и конституции многих стран относят доступность медицинской помощи, образования, культурных благ к числу неотъемлемых прав человека.

Одно из предназначений социального бюджета состоит в финансовом обеспечении функционирования организаций и структур, производящих публичные (коллективные, общественные) и социальные блага: муниципальных служб, школ и университетов, поликлиник и больниц, государственных учреждений регионального и федерального уровня. Коллективные блага в форме функционирования систем жизнеобеспечения населения (водопровод, электроэнергия, канализация, связь и т.д.), а также услуг в сферах здравоохранения, образования и культуры обычно называют публичными благами. Термин «публичное благо» означает принадлежность любому члену общества. Каждый проживающий в конкретном населенном пункте, микрорайоне пользуется публичным (или общественным) благом.

Социальное благо — это категория, связанная больше с социальной услугой, т.е. созданным благом определенной организацией (школой, поликлиникой), что подразумевает различный уровень и качество социальной деятельности, которое потребляется индивидуально. Социальное благо определяет качество жизни населения, которое связано с качеством медицинской помощи, качеством культурных программ.

Возникновение потребности в общественных благах в первую очередь связывается с так называемыми «провалами рынка» (в литературе в качестве синонимов встречаются термины «неэффективность рынка», «изъяны рынка»). Именно в этих зонах и призван функционировать общественный сектор как основной поставщик общественных благ¹.

Основными формами и инструментами государственного бюджетного регулирования развития социальной сферы являются:

— государственные приоритеты социальной политики, которые отражаются в ежегодных посланиях Президента о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства, с которыми Президент обращается к Федеральному Собранию РФ, в бюджетных посланиях Президента Правительству РФ, а также в про-

¹ См.: Ельмеев В. Я., Тарандо Е. Е. Общественные блага и социализация собственности // Социс. 1999. № 1. С. 41—48.

граммах Правительства РФ по социально-экономическому развитию страны на среднесрочную перспективу;

- государственные программы и национальные проекты развития образования, здравоохранения, жилищно-коммунальной сферы, имеющие основополагающее значение для развития человеческого капитала и повышения качества жизни населения¹;

- экономические, административные и финансовые механизмы стимулирования развития отраслей социальной сферы с помощью льгот, налоговой и кредитной политики, с одной стороны, и применения системы штрафных санкций за нарушение федеральным центром и регионами обязательств по реализации социальных гарантий, с другой;

- нормативы и стандарты социальной поддержки населения;

- механизмы регулирования межбюджетных отношений между Центром и регионами, позволяющие выравнивать минимальную обеспеченность социальными благами по регионам²;

- государственные программы (федеральные и региональные), направленные на решение общественно актуальных (зачастую критических) социальных ситуаций долговременного характера (проблемы радиоактивного заражения регионов, экологические проблемы, проблемы Севера, Нечерноземья, ветеранов и т.д.);

- механизмы бюджетного финансирования организаций бюджетного сектора.

Основные структурные элементы социального бюджета:

- консолидированный бюджет РФ (федеральный, региональные и местные бюджеты);

- бюджеты государственных внебюджетных фондов (социального, пенсионного и медицинского страхования);

¹ С 2006 г. в стране стартовали четыре национальных проекта в сферах образования, здравоохранения, ЖКХ, а также в агропромышленном комплексе, объем финансирования которых составит более 250 млрд руб. бюджетных средств, призванных существенно повысить качество жизни населения страны. — *Прим. автора.*

² В федеральном бюджете 2006 г. предусмотрено направить в бюджеты регионов в виде бесплатных трансфертов более 520 млрд руб. или 16,4% всех консолидированных бюджетов субъектов Федерации против 13,5% в бюджете 2005 г. При этом в 31 регионе (или в каждом третьем субъекте Федерации) доходная часть их консолидированных бюджетов более чем наполовину сформирована за счет финансовой помощи из федерального бюджета. — См.: *Пансков В. Г. Бюджетная реформа // Российский экономический журнал. 2005. № 9—10. С. 24.*

- средства предприятий и организаций;
- бюджеты домохозяйств.

Консолидированный бюджет РФ состоит: из федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ.

Он представляет собой форму образования и расходования средств для обеспечения функций органов государственной власти федерального уровня, уровня субъектов РФ и местного уровня.

Социальные расходы консолидированного бюджета России включают следующие основные группы затрат (соответствующие разделам бюджетной классификации), предназначенные для финансирования:

- образования (разд. 7);
- культуры, кинематографии, средств массовой информации (разд. 8);
- здравоохранения и спорт (разд. 9);
- социальной политики (разд. 10).

Еще одна группа социальных расходов финансируется в рамках разд. 11 бюджетной классификации, которые обеспечиваются за счет средств федерального бюджета, предоставляемых в форме трансфертов (финансовой помощи) бюджетам других уровней.

Бюджет субъекта РФ (региональный бюджет) предназначен для обеспечения задач и функций, отнесенных к предметам ведения субъекта РФ. Бюджет субъекта РФ и свод бюджетов муниципальных образований, находящихся на его территории, составляет консолидированный бюджет субъекта РФ.

Отличительной особенностью бюджетной системы страны является большое многообразие ее структурных образований. Кроме федерального бюджета она включает 83 бюджета субъектов РФ (бюджеты Москвы, Санкт-Петербурга, 21 республиканский бюджет, 55 краевых и областных бюджетов, 4 бюджета автономных округов, бюджет Еврейской автономной области) и несколько десятков тысяч местных бюджетов (городских, районных, поселковых, сельских).

10.2. Расходные обязательства федерального центра и субъектов РФ

Распределение предметов ведения федерального (центрального правительства) и регионального уровней управления в сфере бюджетного регулирования базируется на

разграничении расходных полномочий между органами власти и управления разных уровней и законодательном установлении соответствующих требований и принципов (рис. 12).

Справочно: законодательные основы разграничения полномочий между федеральными, региональными органами власти и органами местного самоуправления определяются ст. 71, 72, 73 Конституции РФ, Федеральными законами от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ и Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».



Рис. 12. Разграничение основных расходных полномочий по финансированию социальной сферы

В настоящее время из федерального бюджета финансируется примерно пятая часть всех расходов на образование, столько же — из бюджетов субъектов РФ. Основная нагрузка по финансированию образовательных расходов (60% от общего объема) лежит на местных бюджетах, которые финансируют почти 96% от общего числа образовательных учреждений всех форм собственности.

К расходным обязательствам Российской Федерации в сфере здравоохранения относятся: финансовое обеспечение мероприятий по оказанию специализированной медицинской помощи федеральными специализированными медицинскими организациями; осуществление федеральных целевых программ в области здравоохранения; выравнивание финансовых условий деятельности территориальных фондов обязательного медицинского страхования в рамках базовой программы обязательного медицинского страхования (которое осуществляется за счет средств Федерального фонда обязательного медицинского страхования).

Уточнение разграничения компетенции в сфере здравоохранения между федеральным, региональным и местным уровнями публичной власти проведено в ходе реформы системы разграничения полномочий 2003—2004 гг. и закреплено в Основах законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан от 22 июля 1993 г. № 5487-1. В соответствии с этим расходными обязательствами субъектов РФ в данной области являются:

- финансовое обеспечение мероприятий по оказанию специализированной (санитарно-авиационной) скорой медицинской помощи;

- финансовое обеспечение мероприятий по оказанию специализированной медицинской помощи в кожно-венерологических, противотуберкулезных, наркологических, онкологических диспансерах и других специализированных медицинских организациях (за исключением федеральных специализированных медицинских организаций, перечень которых утверждается Правительством РФ);

- финансовое обеспечение мероприятий по оказанию медико-социальной помощи гражданам, страдающим социально значимыми заболеваниями (за исключением помощи, оказываемой федеральными специализированными медицинскими учреждениями, перечень которых утверждается Правительством РФ).

Также согласно п. 5 ст. 6 Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ относится формирование расходов бюджетов субъектов РФ в части обязательного медицинского страхования неработающего населения. Финансовые обязательства муниципальных образований в сфере здравоохранения следующие:

- финансовое обеспечение мероприятий по оказанию первичной медико-санитарной помощи в амбулаторно-поликлинических, стационарно-поликлинических и больничных учреждениях, медицинской помощи женщинам в период беременности, во время и после родов;

- финансовое обеспечение мероприятий по оказанию скорой медицинской помощи (за исключением санитарно-авиационной) гражданам.

Основные расходы на здравоохранение осуществляются из бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов. В период 1995—2003 гг. они составляли около 90% расходов консолидированного бюджета на здравоохранение. Основная часть медицинских учреждений также находится в ведении региональных и местных властей¹. Например, на долю всех государственных источников в Вологодской области приходилось примерно 90% от их общего объема. Устоявшейся тенденцией в Вологодской области (что характерно и для других субъектов РФ) является увеличение в финансировании медицинских услуг населению доли платных услуг, добровольного медицинского страхования, а также увеличение удельного веса доходов системы обязательного медицинского страхования в совокупных государственных источниках на эти цели. Абсолютные размеры и структура душевых расходов на здравоохранение в Вологодской области и в целом по Российской Федерации свидетельствуют о том, что в расчете на одного жителя величина ресурсов все еще крайне незначительна² (табл. 15).

Около четверти всех государственных расходов на культуру и искусство выделяется из федерального бюджета и приходится на раздел «Ведомственные расходы на культуру и искусство», прежде всего на содержание особо цен-

¹ См.: Отраслевые, секторальные и региональные особенности реформы бюджетных учреждений в России. М. : ИЭПП, 2005. С. 21.

² Там же. С. 22—23.

ных объектов культурного наследия народов России и обеспечение деятельности музеев. Примерно 20–30% средств бюджета идет на государственную поддержку театров, концертных организаций и других организаций исполнительских искусств.

Таблица 15

**Государственные источники финансирования
здравоохранения в Вологодской области
и Российской Федерации**

	2002 г.		2003 г.		2007 г.	
Государственные источники	Вологодская область	РФ	Вологодская область	Российская Федерация	Вологодская область	РФ
Средства бюджетов здравоохранения субъектов РФ в расчете на 1 жителя, руб.	1124,8	1192,7	1348,1	1389,6	1530,3	1968,1
Средства ОМС в расчете на 1 жителя, руб.	918,4	926,7	1159,7	1087,2	1531,5	1194,2
В том числе:						
ЕСН в расчете на 1 жителя, руб.	605,2	536,5	692,8	625,9	856,7	799,6
Страховые взносы на ОМС неработающих граждан в расчете на 1 жителя, руб.	226,5	283,3	348,3	348,7	498,6	394,6
Всего средства бюджета и ОМС	2043,2	2119,4	2507,8	2476,8	3061,8	3162,3

В последние два десятилетия в России происходит модернизация государственного управления экономической и социальной сферой. Курс на укрепление принципов рыночной экономики и конкуренции приводит к отказу от преж-

них административно-правовых механизмов регулирования экономикой, сокращению экономической деятельности государства, его уходу в той или иной степени из сферы материального производства в результате реализации программ приватизации и дерегулирования.

Соответственно перестраивается бюджетный процесс: снижается налоговая нагрузка на бизнес, а в структуре государственных расходов сокращается доля финансирования экономики (за исключением ряда инфраструктурных отраслей). В то же время сохраняют свою значимость в государственной политике регулирование социальной сферы. Это находит свое выражение в том, что крупнейшей статьёй государственных финансов остаются расходы на социальную поддержку и государственное социальное обеспечение.

Еще одним крупным направлением модернизации бюджетного процесса является децентрализация системы государственного управления. В ведение субъектов РФ переданы многие элементы социальной политики.

Так, на середину 2009 г. на территориальные бюджеты приходилось около 77% всех социальных расходов консолидированного бюджета, в том числе 94% — по ЖКХ; более 76% — на здравоохранение и образование; 65% — социальная политика. В то же время ряд проблем развития бюджетного федерализма и межбюджетных отношений остался до сих пор нерешенным. Не удалось реализовать основной принцип бюджетного федерализма по обеспечению финансовой и налоговой самостоятельности субъектов РФ. Их собственные налоги зачастую покрывают всего 5—6-ю часть расходных потребностей, а существующие механизмы бюджетного выравнивания не ликвидируют диспропорций в уровнях социально-экономического развития субъектов РФ, не обеспечивают объемов и качества бюджетных услуг по единым, хотя бы минимальным стандартам¹.

Государственные внебюджетные фонды, входящие в систему обязательного социального страхования (Пенсионный фонд РФ, федеральный и региональные фонды обязательного медицинского страхования и Фонд социального страхова-

¹ См.: Доклад о состоянии законодательства в Российской Федерации. Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. М., 2006. С. 135—136.

ния РФ) обеспечивают второй по объему финансовый источник удовлетворения социальных потребностей населения.

В 2010 г. в государственных внебюджетных фондах аккумулировано около 4,9 трлн руб. или 11,1% ВВП.

Характерной особенностью государственных внебюджетных фондов являются их финансовые ресурсы, которые формируются за счет обязательных страховых взносов работодателей. По своей экономической природе данные страховые платежи предназначены для замещения заработной платы застрахованных лиц в случаях наступления для них социальных рисков утраты трудоспособности (болезнь, инвалидность, старость) в форме пенсий, пособий, оказания медицинской помощи.

В формировании социального бюджета участвуют средства работодателей, которые помимо обязательных платежей в государственные внебюджетные фонды участвуют в системах добровольного пенсионного и медицинского страхования своих работников.

Таким образом, социальный бюджет включает как расходы, так и доходы разных уровней государственной власти и институтов социальной защиты населения.

10.3. Особенности бюджетного процесса в социальной сфере

Организация бюджетного процесса в сфере социальной политики на всех уровнях бюджетной системы включает в себя следующие этапы:

- прогнозирование социального бюджета, включая разработку прогноза социально-экономического развития страны и деятельности субъектов бюджетного планирования (федеральных министерств, федеральных служб и федеральных агентств) в среднесрочной перспективе;

- определение целей социального бюджета, в том числе при осуществлении стратегического планирования;

- составление проекта бюджета, включая финансовое планирование;

- рассмотрение и утверждение бюджета;

- исполнение бюджета (финансирование социальной политики);

- мониторинг и контроль социального бюджета;

- составление и утверждение отчета об исполнении бюджета в форме соответствующего законодательного акта;

— составление сводов об исполнении консолидированных бюджетов и представление их в вышестоящие органы исполнительной государственной власти (Министерство финансов РФ, Федеральная служба государственной статистики (Росстат) для последующего представления в Правительство РФ)¹.

Прогнозирование социального бюджета предполагает разработку перспектив различных аспектов социальной политики²:

— состояния социально уязвимых категорий населения (демографической структуры населения, уровня жизни и доходов населения, уровня безработицы, потребности населения в бюджетных услугах и др.);

— развития системы учреждений социальной сферы (образовательных, медицинских, социальных и др.);

— влияния факторов экономического и бюджетного характера (тенденций развития экономики, дефицита или профицита федерального бюджета и т.д.).

Прогнозные оценки социально-экономического развития страны, состояния рынка труда и демографических сдвигов задают общие параметрические условия («коридор возможностей») для определения целей и задач социальной политики на очередной год, среднесрочную и долгосрочную перспективу, при планировании мероприятий социальной политики и объемов их финансирования.

Цели социального бюджета определяются исходя из действующих и принимаемых (в законодательной форме) обязательств социального характера, а также заявляемых Президентом РФ приоритетов социальной политики, содержащихся в его ежегодном послании Федеральному Собранию РФ.

Справочно: как показывает бюджетная практика, объем и структура значительной части расходных обязательств зависят от ранее принятых законодательными и другими нормативными правовыми актами, а также действующими бюджетными программами норм социальной поддержки населения³. Ассигнования на исполнение этих обязательств, как правило,

¹ См.: Годин А. М., Максимова Н. С., Подпорина И. В. Бюджетная система Российской Федерации : учебник. М. : Дашков и К^о, 2006. С. 312.

² См.: Управление социальными расходами: актуальные проблемы и современные тенденции / под общ. ред. А. Л. Сафонова. М. : Просвещение, 2003. С. 30 ; 31.

³ Такие обязательства установлены Конституцией РФ в отношении к медицинскому обслуживанию, общему, начальному и среднему профессиональному образованию. Доступ к бесплатному высшему профессиональному образованию обеспечивается на конкурсной основе.

подлежат обязательному включению в ежегодный бюджет с использованием достаточно простых правил определения и корректировки их объема: индексация, прямой счет, уже заложенные плановые параметры. Для их существенного изменения в ту или иную сторону или отмены требуется внесение соответствующих изменений в ранее принятые нормативные правовые акты.

В то же время существуют и иные по своему типу расходные обязательства (новые программы, решения об увеличении заработной платы в бюджетной сфере, пенсий и пособий и т.д.), включение которых в бюджет зависит от решений, принимаемых в ходе формирования бюджета на очередной финансовый год¹.

При определении приоритетов социальной политики и разработке на их основе бюджетных проектировок важнейшими из методических критериев являются:

- минимальные государственные социальные стандарты²;

- социальные нормы — научно разработанные (обоснованные), установленные минимальные или предельные величины социального показателя;

- финансовые нормативы — представляющие стоимостное выражение социальной нормы;

- минимальная бюджетная обеспеченность — минимально допустимая стоимость бюджетных средств на предоставление законодательно установленных государственных гарантий и государственных услуг в расчете на душу населения.

Нормативы финансовых затрат определяются на основе применяемых социальных норм с учетом региональной дифференциации уровня цен, утвержденных тарифов на энергоносители и на жилищно-коммунальные услуги, стоимости региональной потребительской корзины.

¹ Структура действующих и принимаемых обязательств и совершенствование среднесрочного финансового планирования представлены в Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004—2006 годах, одобренной постановлением Правительства РФ от 22 мая 2004 г. № 249.

² Минимальные государственные социальные стандарты — государственные услуги, предоставление которых гражданам на безвозмездной и безвозвратной основе за счет финансирования из бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов гарантируется государством на определенном минимальном уровне на всей территории страны.

В последние годы федеральные министерства финансового блока проводят работу по совершенствованию нормативной базы бюджетного планирования. В качестве перспективных методов в данной сфере сформирован комплекс целей и задач бюджетного планирования и определены показатели, отражающие уровень ее достижения. Например, для повышения качества жизни населения предлагается широкий набор современных показателей, используемых в промышленно развитых странах, и ориентированных на международные стандарты, определяемых в конвенциях и рекомендациях международных специализированных организаций (ВОЗ, МОТ).

С точки зрения ориентации бюджета на конечные результаты важнейшим шагом стало включение в перспективный финансовый план ежегодно смещаемого на год вперед распределения ассигнований на выполнение действующих и вновь принимаемых расходных обязательств между субъектами бюджетного планирования на трехлетний период. Это удлиняет период планирования бюджетных программ, создает стимулы для оптимизации бюджетных расходов, способствует формированию системы индикаторов результативности бюджетных расходов, повышает объективность оценки деятельности министерств, ускоряет подготовку и повышает качество проекта бюджета¹.

Составление проекта федерального социального бюджета и оценка ожидаемой эффективности его расходной части называется *финансово-экономическим обоснованием* и переходит в фазу его согласования.

Основными участниками процедуры согласования социального бюджета выступают федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие формирование и реализацию социальной политики по важнейшим направлениям (рис. 13), а также федеральный орган, ответственный за исполнение бюджета (Министерство финансов РФ).

Для обеспечения сбалансированности социального бюджета Министерство финансов РФ совместно с Министерством экономического развития РФ, Министерством здравоохранения и социального развития РФ, Министерством культуры РФ, Министерством образования и науки РФ и правительствами субъектов РФ проводит уточнение и согласование основных его параметров по следующим направлениям:

¹ См.: Отраслевые, секторальные и региональные особенности формы бюджетных учреждений в России. М. : ИЭПП, 2005, С. 226–238.



Рис. 13. Структура субъектов бюджетного планирования Минздравсоцразвития России

- источников финансирования социальных расходов (налоговых, страховых, бюджетных, внебюджетных);
- расходных полномочий субъектов бюджетного процесса (федеральных, субъектов РФ, муниципальных);
- объемов социальных расходов по их укрупненным группам и с учетом бюджетной классификации.

Проведение данного этапа работы сопряжено с комплексом процедурно-методологических вопросов и включает в себя следующие их виды (рис. 14):

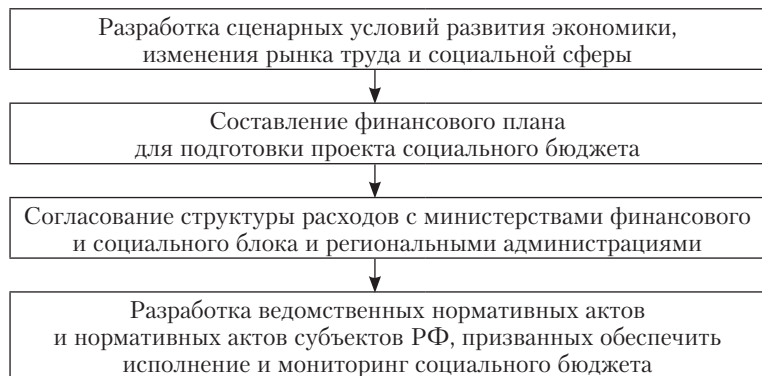


Рис. 14. Этапы разработки, согласования и исполнения социального бюджета

Социальное бюджетирование выступает важнейшим механизмом выработки и осуществления социальной поли-

тики, включая процедуру поиска оптимальной модели взаимоотношений федерального центра и субъектов РФ, всех субъектов социальных взаимоотношений.

В рамках социального бюджетирования решаются следующие задачи¹:

- определяются приоритеты социальных расходов;
- прогнозируется количество получателей социальной помощи по отдельным направлениям социальной защиты (в отраслевом и региональном разрезе);
- рассчитывается потребность в социальных расходах;
- разрабатываются финансовые нормативы затрат на оказание социальных услуг или видов социальной помощи (социальных пособий);
- проводится сбор и анализ административных данных, характеризующих процесс оказания социальных услуг и социальной помощи (выплат) нуждающимся гражданам;
- анализируется эффективность оказания социальных услуг и социальных выплат (по видам и группам);
- формируются предложения по сокращению видов социальных расходов, изменению их структуры.

С момента принятия закона о бюджете начинается исполнение социального бюджета (рис. 15).

Министерство финансов составляет сводную бюджетную роспись, которая доводится до федеральных органов исполнительной власти. Распределение средств федерального бюджета по регионам осуществляется федеральными органами исполнительной власти в пределах объемов бюджетных ассигнований, предусмотренных бюджетной росписью. Региональные органы исполнительной власти и территориальные органы министерств и ведомств распределяют доведенные объемы бюджетных ассигнований по подведомственным бюджетополучателям на местном уровне.

Финансирование мероприятий социальной политики осуществляется на региональном и местном уровнях в пределах лимитов бюджетных обязательств, утвержденных вышестоящими распорядителями бюджетных средств.

В рамках исполнения бюджета выделяется еще одна важная стадия — это *мониторинг социального бюджета*.

В рамках мониторинга социального бюджета производится оценка:

- целевого характера использования бюджетных средств;
- выполнения плановых показателей финансирования и реализации мероприятий социальной политики;

¹ См.: Управление социальными рисками: актуальные проблемы и современные тенденции / под общ. ред. А. Л. Сафонова. С. 27–37.

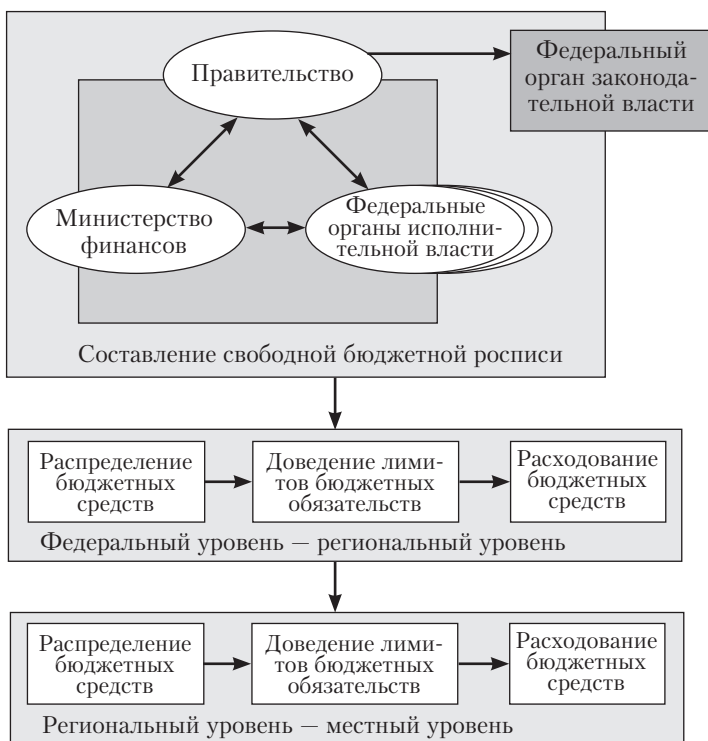


Рис. 15. Исполнение социального бюджета

— социально-экономических последствий реализации мероприятий социальной политики;

— степени достижения целей социальной политики.

По результатам оценки вышеуказанных характеристик разрабатываются управленческие решения, регламентирующие:

— цели и приоритеты социальной политики;

— плановые показатели финансирования и реализации социальной политики;

— распределение бюджетных средств на финансирование социальной политики.

Данные мониторинга социального бюджета используются при подготовке прогноза показателей, необходимых для подготовки проекта бюджета на следующий год, а также для уточнения прогноза социального бюджета на среднесрочную перспективу.

Справочно: мониторинг социального бюджета осуществляется в нескольких формах. Прежде всего это годовой отчет министерства, отвечающего за реализацию социальной политики. В рамках этого отчета министерство рассматривает цифровые и качественные показатели социальной политики, которые были достигнуты за отчетный период. Другой формой мониторинга является отчет о ходе выполнения федеральных социальных целевых программ, заказчиком которых является федеральное ведомство. Кроме того, министерство осуществляет мониторинг инвестиционной программы, за счет которой финансируется развитие подведомственных учреждений. Далее следует отчет, предоставляемый в Министерство финансов, в котором содержится информация о целевом характере использования средств.

Помимо внутреннего мониторинга существуют мониторинги внешние. К ним относятся: периодические целевые проверки Счетной палаты РФ, Контрольно-ревизионного управления Президента РФ, Контрольно-ревизионного управления Министерства финансов РФ. Они также призваны оценить целевой характер финансирования и его эффективность.

10.4. Характеристика социального бюджета и методы его оценки

Как свидетельствует структура расходов консолидированного бюджета, Россия относится к числу стран, в которых посредством государственных финансов перераспределяется сравнительно невысокая доля ВВП. Особенно низкий удельный вес затрат на социальные цели в структуре совокупных расходов так называемого «расширенного правительства» Российской Федерации¹. Так, крайне низка доля расходов на здравоохранение, которая составляет всего 5% от совокупных расходов «расширенного правительства» России по сравнению с 17% в Австралии, 13% — в Австрии, Германии, Швеции, Италии, Бельгии, 14% — в Чехии и 12% — в Литве. Российский показатель — самый низкий среди стран Центральной и Восточной Европы.

Если же проводить сравнение по доле этих затрат в ВВП, то положение еще более неблагоприятное. В России эта величина составляет в последние годы (с учетом ресурсов обязательного медицинского страхования) чуть больше 3%

¹ Под расходами «расширенного правительства» в соответствии с международной практикой понимается сумма расходов федерального бюджета и субъектов РФ, а также государственных внебюджетных фондов.

ВВП, по сравнению с 6,7% — в Германии, 5,8% — в Дании, 6,6% — в Бельгии, 7,7% — в Швеции¹.

Аналогичная картина по финансированию образования. Их доля в совокупных государственных расходах России составляла в последние годы около 8,1% в структуре совокупных расходов так называемого «расширенного правительства», а к ВВП — 3%. Для сравнения: в Австралии они равнялись в 2002 г. 14,4% совокупных расходов «расширенного правительства» и 5,2% ВВП, в Дании — 15,3% соответственно и 8,8% ВВП, в Бельгии — 16,3% и 8,1%, в Швеции — 13,5% и 7,7%, в США — около 8% ВВП².

Что касается расходов на социальную защиту, то в России за последние пять лет они составляли примерно 25% совокупных правительственных расходов и чуть больше 9% ВВП.

Справочно: в Бельгии данные расходы равнялись 45,3% общих расходов государства и 22% ВВП; в Швеции — 42% и 24% соответственно; в Германии — 46% и 25%, в Дании — 43% и 25%³.

Таким образом, Россия выделяет на социальные нужды самую низкую долю средств среди стран Западной, Центральной и Восточной Европы — всего около 17% ВВП. Для сравнения, в странах Западной Европы социальные затраты составляют 30–40% ВВП, а в странах Центральной и Восточной Европы — 20–30% ВВП⁴.

С позиции нормативного обеспечения объемы финансовых ресурсов на душу населения составляют всего половину от величины средств, которые рекомендует Всемирная организация здравоохранения (5% ВВП — на здравоохранение) и мировая практика распределения средств на социальные функции государства не только в промышленно развитых, но и в большинстве стран с переходной экономикой (табл. 16).

Накопленный с начала 1990-х гг. комплекс проблем, связанный с недофинансированием социальной сферы страны, можно решить только с помощью системных, крупномасштабных государственных программ.

¹ См.: Шахова Г. Я., Боженко И. П. Государственные расходы и социально-экономическое развитие // Финансы. 2005. № 8. С. 62.

² См.: Там же.

³ См.: Там же.

⁴ См.: Там же.

Таблица 16

Удельный вес расходов на социальное, пенсионное обеспечение и здравоохранение в ряде стран Западной и Восточной Европы, США и России, % ВВП*

Страна	Доля общих расходов на социальное обеспечение в ВВП	Доля пенсий в ВВП	Доля расходов на здравоохранение в ВВП
Все страны	14,5	6,6	4,9
Европа	26,2	14,9	5,8
США	16,5	7,2	7,6
Страны с переходной экономикой:			
Венгрия	22,3	9,3	5,4
Польша	25,1	14,3	5,2
Чехия	18,8	8,1	6,8
Россия (проект 2011 г.)	10,9	7,8	3,1

* *Источник:* Труд в мире 2000. Обеспечение дохода и социальная защита в меняющемся мире. Международное Бюро Труда. Женева, Москва, 2001. С. 315– 317.

Вопросы и задания для самопроверки

1. Назовите основные формы и инструменты государственного бюджетного регулирования социальной сферы.
2. Как распределяются предметы ведения федерального центра, субъектов РФ и муниципалитетов в бюджетном обеспечении социальной сферы?
3. Раскройте содержание основных этапов бюджетного процесса в социальной сфере.
4. Назовите пути совершенствования разработки и мониторинга исполнения социального бюджета.

Рекомендуемая литература

1. *Годин, А. М.* Бюджетная система Российской Федерации : учебник / А. М. Годин [и др.]. — М. : Дашков и К°, 2006.
2. Отраслевые, секторальные и региональные особенности реформы бюджетных учреждений в России. — М. : ИЭПП, 2005.

3. *Роик, В. Д.* Социальный бюджет и социальное бюджетирование / В. Д. Роик. — М., 2008.

4. Управление социальными расходами: актуальные проблемы и современные тенденции / под общ. ред. А. Л. Сафонова. — М. : Просвещение, 2003.

5. *Шишкин, С. В.* Экономика социальной сферы / С. В. Шишкин. М., Высшая школа экономики. 2003.

Глава 11

ДЕМОГРАФИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

11.1. Демографические процессы в современной России

В наступившем XXI в. Россия оказалась перед стратегическим выбором между двумя вариантами развития. Первый связан с запуском механизмов пассионарного подъема нации¹, способного обеспечить поступательное развитие всех слагаемых национальной мощи страны путем инновационного прорыва. Второй вариант — это путь стагнации, проедания природных богатств страны, превращения в сырьевой придаток государств, построивших постиндустриальные общества.

В контексте задач, стоящих перед Россией в XXI в., решение демографической проблемы является ключевым фактором определения ее статуса в мировой системе. Только здоровое, интеллектуально развитое и дееспособное население способно обеспечить прорывное движение страны по инновационному пути развития. По ряду причин геополитического свойства решающую роль в формировании статуса государства в текущем веке будет играть численность его населения.

Динамика численности и половозрастной структуры населения, его плотность, смена поколений людей, изменение их потребностей, способностей, знания и умения, интересов — все это предопределяет перемены в обществе, в его взаимоотношениях с окружающей средой. Демографические факторы оказывают значительное влияние на темпы

¹ Кузык Б. Н. Россия и мир в XXI веке. М., 2006. С. 62—63.

технологического, экономического и социокультурного прогресса, происходящие циклические колебания и периодически возникающие кризисы в обществе, на перспективы его развития.

Демографическая политика является составной частью социальной политики, специфической по своим целям и методам их достижения. Она находится в тесной взаимосвязи с другими сферами жизнедеятельности: занятость, уровень жизни, социальная защита и социальное обеспечение, здравоохранение, образование и т.д.

Под демографической политикой понимается государственная политика, направленная на достижение в долгосрочной перспективе желательного для данной страны режима воспроизводства населения. Воспроизводство населения складывается в результате процессов рождаемости, смертности, брачности и миграции. Выделяют три основных режима воспроизводства: расширенное (если высокий прирост — демографический взрыв), простое (нулевой прирост) и суженное (депопуляция).

При этом главным критерием, определяющим оптимальный для каждой конкретной страны режим воспроизводства населения, является соотношение населения и ресурсов развития: достигнутый экономический потенциал и потребности в трудовых ресурсах, наличие природных ресурсов, заселенность и освоенность территорий, геополитические интересы.

Целостная демографическая политика складывается из официально декларированных государством целей, принципов, приоритетных задач и конкретных мер, а также механизмов реализации: правовых, финансовых, организационных, институциональных, информационных, научных, пропагандистских, кадровых.

Демографическая политика направлена на регулирование процессов рождаемости, смертности, брачности, расселения и миграции, поскольку именно от них зависит режим воспроизводства населения.

Иногда демографическая политика часто ассоциируется с пронаталистской политикой, т.е. направленной на повышение рождаемости в странах, где она низка, либо политикой ограничения рождаемости в странах с быстрыми темпами роста населения (страны демографического взрыва).

Между тем, всегда важным направлением демографической политики в том числе была миграционная политика,

обеспечивающая, в отличие от регулирования рождаемости, быстрое изменение численности населения (приток или отток). Что касается политики снижения смертности, то для большинства развитых стран мира проблема высокой смертности в настоящее время решена и не является предметом особого внимания государств (в России — противоположная ситуация).

Специфика демографической политики как части политики социальной заключается в том, что ее меры носят косвенный характер, через создание определенных условий, влияющих на человеческое поведение и принятие решений в сфере брака, семьи, рождения детей, места жительства, здорового или нездорового образа жизни и др.

Меры демографической политики с точки зрения характера воздействия на население подразделяются на запретительные (например, запрет абортов), ограничительные (ограничение потребления алкоголя и табака, повышенные налоги на многодетные семьи, квотирование иммиграции) и стимулирующие (родительские оплачиваемые отпуска, детские пособия, дополнительные гарантии работающим родителям в связи с рождением и воспитанием детей, налоговые льготы и др.).

Демографическая политика только дополняет социально-экономическую политику, оказывающую определяющее влияние на демографическое поведение населения. Именно от социально-экономической политики зависит качество жизни населения, доходы, характер занятий, образование и состояние здоровья населения, жилищные условия. Немаловажную роль в демографическом поведении населения играют также традиции, социокультурные и конфессиональные особенности населения.

Теоретически демографическую политику следует отличать от политики народонаселения (она направлена не только на оптимизацию воспроизводства населения, но и на повышение качества населения и трудовых ресурсов) и семейной политики (направлена на укрепление семьи и улучшение условий жизнедеятельности семей, реализации функций семей, в том числе жизнесохранительной и демографической)¹.

¹ Федотовская Т. А. Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. 2005 г. № 6.

11.2. Основные направления реализации демографической политики

Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ 10 мая 2006 г. поставило перед законодательными и исполнительными органами власти конкретные задачи по реализации активной демографической политики¹.

Демографическая проблема была названа «самой острой проблемой современной России», демографическая ситуация — «критической». «...Нас, россиян, с каждым годом становится все меньше и меньше» — констатировал Президент, он заявил, что нам нужна программа, рассчитанная на срок не менее 10 лет, нужна активная политика по всем трем направлениям: снижение смертности, эффективная миграционная политика, повышение рождаемости.

Рождаемости в Послании было уделено самое серьезное внимание. Глава государства отметил, что «никакая миграция не решит наших демографических проблем, если мы не создадим надлежащие условия и стимулы для роста рождаемости здесь, у нас, в нашей собственной стране. Не примем эффективных программ поддержки материнства, детства, поддержки семьи».

Президент предложил «...программу стимулирования рождаемости, а именно: меры поддержки молодых семей, поддержки женщин, принимающих решение родить и поднять на ноги ребенка. Во всяком случае, сегодня мы должны стимулировать рождение хотя бы второго ребенка».

Были названы причины, которые мешают молодым семьям, женщинам свободно и ответственно принимать решения, особенно если речь идет о втором или третьем ребенке: низкие доходы, отсутствие нормальных жилищных условий, сомнение в собственных возможностях обеспечить будущему ребенку достойный уровень медицинских услуг, качественное образование, а иногда и сомнение в том, сможет ли она его прокормить.

«Стимулирование рождаемости, — отмечалось в Послании 2006 г., — должно включать целый комплекс мер административной, финансовой, социальной поддержки молодой семьи». Президент подчеркнул: «...из перечисленных мер все важно, но без материального обеспечения ничего не работает».

¹ Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ 10 мая 2006 г. М. : Юридическая литература, 2006.

В Послании были предложены конкретные меры поддержки молодых семей и женщин, призванные обеспечить стимулирование рождения хотя бы второго ребенка:

- увеличение размеров пособия по уходу за ребенком до 1,5 лет;
- введение компенсации затрат на детское дошкольное воспитание;
- увеличение стоимости родовых сертификатов;
- материнский капитал.

В течение 2006 г. была завершена работа по организационному и правовому обеспечению мер обновленной демографической политики.

Распоряжением Правительства от 7 июня 2006 г. № 838-р был утвержден Сводный план мероприятий по реализации основных положений Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 2006 года.

В управлении демографическими процессами политика государства всегда имеет большое значение. Примером целеполагания важной междисциплинарной и общественно значимой проблемы является Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 г., утвержденная Указом Президента РФ.

Концепция предлагает следующие механизмы ее реализации до 2025 г.:

- дальнейшее совершенствование законодательства Российской Федерации в сфере семейного, налогового и жилищного права, здравоохранения, образования, социального обеспечения, трудовых отношений, миграционной политики с учетом мер по реализации демографической политики, общепризнанных норм международного права и международных обязательств Российской Федерации, направленных на создание системы экономических стимулов для населения в сфере демографического развития;
- включение задач и мероприятий, призванных улучшить демографическую ситуацию, в федеральные и региональные программы социально-экономического развития;
- учет задач демографической политики при формировании федерального и региональных бюджетов, бюджетов внебюджетных фондов, концентрации финансовых и материальных ресурсов для реализации основных задач демографической политики, привлечения дополнительных внебюджетных средств на эти цели;

— методическое обеспечение деятельности органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления муниципальных образований, направленной на управление демографическими процессами;

— постоянный мониторинг и анализ демографических процессов и корректировка на их основе конкретных мер демографической политики;

— развитие научных исследований в сфере народонаселения.

Концепцией также намечены основные этапы и ожидаемые результаты ее реализации.

Реализация демографической политики Российской Федерации на период до 2025 г. планируется осуществить в три этапа.

На первом этапе (2007—2010 гг.) — реализация мер, направленных на преодоление сложившихся негативных тенденций демографического развития, в том числе осуществление основных мероприятий по снижению уровня смертности населения в результате дорожно-транспортных происшествий и сердечно-сосудистых заболеваний, по повышению качества оказания медицинской помощи женщинам в период беременности и родов, по развитию перинатальных технологий, уменьшающих риск неблагоприятного исхода беременности и родов, по оказанию государственной адресной материальной поддержки семьям, имеющим детей, включая проведение индексации пособий с учетом темпов роста потребительских цен, по подготовке к приему в семью ребенка, оставшегося без попечения родителей, по психолого-педагогическому и медико-социальному сопровождению и материальной поддержке замещающих семей.

Предусматривается разработать специальные меры по профилактике и своевременному выявлению профессиональных заболеваний, улучшению условий труда, содействию занятости женщин, имеющих малолетних детей, и повышению их конкурентоспособности на рынке труда, по развитию инфраструктуры дошкольного образования, обеспечению местами в дошкольных образовательных учреждениях в приоритетном порядке детей работающих женщин, а также разработать долгосрочные программы, направленные на популяризацию здорового образа жизни, повышение миграционной привлекательности важных в геополитическом отношении регионов Российской Федерации.

Планируется в рамках первого этапа в субъектах РФ разработать региональные демографические программы, направленные на улучшение демографической ситуации, учитывающие специфику каждого региона (долю сельского населения, сложившуюся модель семьи, обычаи и традиции), и согласованные с реализуемыми мероприятиями приоритетных национальных проектов в сфере образования, здравоохранения, жилищной политики и сельского хозяйства. Региональные программы должны определить наиболее острые проблемы народонаселения, характерные для конкретного региона РФ. Органы власти субъектов должны обеспечить необходимое финансирование, методическое и информационное сопровождение.

Задача первого этапа — уменьшить остроту демографического кризиса, сформировать правовую и организационную и финансовую базу для наращивания дальнейших усилий по поддержке и закреплению позитивных тенденций к началу 2011 г.

Результатом этой работы должно стать снижение темпов естественной убыли населения и обеспечение миграционного прироста.

Второй этап (2011—2015 гг.) — стабилизация демографической ситуации. Основное внимание планируется уделить внедрению программ здорового образа жизни, реализации специальных мер по содействию занятости женщин, имеющих детей, проведению мероприятий по профилактике и своевременному выявлению профессиональных заболеваний, осуществлению программы поэтапного сокращения рабочих мест с вредными или опасными *для репродуктивного здоровья* населения условиями труда.

К 2015 г. предусматривается существенно улучшить здоровье населения, создать условия для комфортной жизнедеятельности семей, воспитывающих детей.

В связи с реализацией с 2010 г. дополнительных мер государственной поддержки семей, имеющих детей, в форме предоставления материнского (семейного) капитала Концепция предполагает разработать меры по расширению строительства доступного семейного жилья и развитию дополнительных образовательных услуг.

К 2016 г. предполагается:

- стабилизировать численность населения до 142—143 млн человек;
- увеличить показатель ожидаемой продолжительности жизни до 70 лет;

- увеличить в 1,3 раза по сравнению с 2006 г. суммарный коэффициент рождаемости, на треть снизить уровень смертности населения;

- уменьшить отток квалифицированных специалистов, увеличить объемы привлечения на постоянное место жительства в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, квалифицированных иностранных специалистов и молодежи, обеспечить на этой основе миграционный прирост на уровне не менее 200 тыс. человек ежегодно.

Третий этап (2016—2025 гг.) на основе оценки влияния реализуемых проектов и программ на демографическую ситуацию упреждать возможное ухудшение демографической ситуации в стране.

В связи со значительным уменьшением к началу третьего этапа численности женщин репродуктивного возраста потребуются принять дополнительные меры, стимулирующие рождение в семьях второго и третьего ребенка.

В целях замещения естественной убыли населения в результате возможного сокращения уровня рождаемости предстоит активизировать работу по привлечению на постоянное место жительства в Российскую Федерацию иммигрантов трудоспособного возраста.

К 2025 г. предполагается:

- обеспечить постепенное увеличение численности населения (в том числе за счет замещающей миграции) до 145 млн человек;

- увеличить ожидаемую продолжительность жизни до 75 лет;

- увеличить в 1,5 раза по сравнению с 2006 г. суммарный коэффициент рождаемости, снизить уровень смертности в 1,6 раза;

- обеспечить миграционный прирост на уровне более 300 тыс. человек ежегодно.

Для решения задач, поставленных в настоящей Концепции, предусматривается обеспечить последовательное и стабильное увеличение расходов на государственную поддержку семей с детьми и охрану здоровья населения.

Источники финансирования расходов на государственную поддержку семей с детьми и охрану здоровья населения — федеральный бюджет, бюджеты субъектов РФ, бюджеты муниципальных образований, средства государственных внебюджетных фондов, коммерческих и обще-

ственных организаций, благотворительных фондов и иные внебюджетные средства¹.

Начиная с 2007 г., были значительно увеличены пособия по уходу за ребенком до достижения возраста 1,5 лет, расширен круг получателей, максимальный размер пособия по беременности и родам, введены дифференцированные размеры пособия на первого и второго ребенка, введена частичная компенсация родительской платы, взимаемой с родителей за посещение ребенком дошкольного учреждения. Введен материнский капитал при рождении второго ребенка. Впервые за 15 лет в современной России приняты такие беспрецедентные меры поддержки семьи, а следовательно, и развития демографической политики.

Обращают на себя внимание структурные изменения внутри населения трудоспособного возраста. Если в 1989 г. доля лиц в возрасте 35 лет и старше составляла 46%, то в 2002 г. — уже 52%, т.е. процесс старения затронул и рабочее население.

С 1999 г. численность и доля людей пенсионного возраста в России впервые превысила численность и долю детей в возрасте до 16 лет. В 2002 г. это превышение составило уже 3,5 млн человек.

Вопреки широко распространенному мнению демографическая нагрузка на население трудоспособного возраста иждивенцами за период с 1989 по 2002 г. не выросла, а сократилась с 755 человек на 1000 человек трудоспособного возраста до 631 человека. Причем в городе она еще меньше — 581 человек в 2002 г.

В то же время *внутри иждивенческой нагрузки доля детей сокращается, а пенсионеров — растет*. С 1989 г. нагрузка на трудоспособный возраст детьми сократилась с 430 на 1000 человек до 296, а пенсионеров — выросла с 325 до 335 человек.

11.3. Демографическое прогнозирование и демографическая политика

В оценке проблем демографического развития существенную роль имеет изучение прогнозов депопуляции. Детально они изложены в фундаментальном труде «Госу-

¹ Указ Президента РФ от 9 октября 2007 г. № 1351 «Об утверждении Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года».

дарственная политика вывода России из демографического кризиса» — Центра проблемного анализа и государственного управленческого проектирования¹.

Первый подход. Демографический кризис в России объясняется прежде всего неадекватно высокой смертностью населения от предотвратимых причин. К данной позиции склоняются эксперты Всемирного банка. Как отмечается в докладе «Преждевременная смертность: проблемы и пути решения в Российской Федерации», Россия — одна из немногих стран со средним уровнем дохода, где ожидаемая продолжительность жизни сокращается. В ней люди живут в среднем на 12 лет меньше, чем в США, хотя обе страны являются членами «Большой восьмерки».

Второй подход. Демографический кризис является следствием отсутствия продуманной миграционной политики по привлечению мигрантов. При этом возможность роста рождаемости и снижения смертности недооценивается.

Третий подход. Демографический кризис в России объясняется в первую очередь кризисом семьи, который проявляется в устойчивых установках в массовом сознании на малодетность, а порой даже бездетность, что, естественно, отражается на сокращении рождаемости. Убежденными сторонниками данного подхода являются известные российские демографы В. Борисов и А. Антонов.

Социологические исследования установок на число детей в семье убедительно показывают массовую ориентацию на малодетность. Измерение репродуктивных установок школьников — будущих супругов — подтверждает эту тенденцию. Таким образом, россиянам для удовлетворения всех своих родительских эмоций вполне достаточно одного ребенка. Второй и третий ребенок им не нужен, поэтому через 15 лет на женщину в среднем будет приходиться 0,8—0,9 ребенка. Сохранение такого уровня рождаемости до 2050 г. может привести к сокращению численности населения страны до 105 млн человек при положительном миграционном сальдо и до 70—80 млн человек — без миграционного притока.

Четвертый подход. Демографический кризис в России является следствием комплекса проблем, а именно снижения рождаемости, роста смертности и снижения миграционного притока.

¹ Государственная политика вывода России из демографического кризиса. М. : Экономика ; Научный эксперт, 2007. С. 30—39.

Связь феномена депопуляции в России с интенсивным ростом смертности и снижением рождаемости констатируется и в исследованиях Н. Римашевской. Отчасти, по ее мнению, происходящие процессы предопределены предшествующим развитием страны, но в большей мере депопуляция связана с вновь возникшими социально-экономическими условиями негативного свойства, с особенностями системного кризиса, охватившего все стороны жизнедеятельности российского населения.

Она считает, что снижение рождаемости за последние годы было обусловлено двумя основными причинами. Во-первых, в начале 1990-х гг. уменьшилась численность женщин в фертильном возрасте, которыми стали «дети детей войны». Во-вторых, в настоящее время 2/3 семей отказываются иметь детей по материальным соображениям, откладывая их появление (изменяя «тайминг» рождений) или вообще предпочитая бездетность. Но все-таки главным фактором естественной убыли населения является, по ее мнению, непомерный рост смертности. Автор апеллирует к факту, что коэффициент смертности в России стал самым высоким в Европе. Инерционные причины увеличения смертности весьма незначительны, о чем свидетельствует динамика ее повозрастных коэффициентов смертности. Вопреки естественным процессам, умирает сегодня больше молодых, чем старых. Эти сдвиги в значительной мере связаны с обострением «внешних причин» смертности (несчастные случаи, отравления, травмы, убийства и самоубийства). Демографический кризис, охвативший Россию, переходит в стадию длительной стагнации, что в значительной мере и определяет прогнозы на ближайшее десятилетие. Серьезность демографического положения России, указывает Н. Римашевская, связана не только с численностью, но и с качеством населения, с состоянием его генофонда. Доказательством этого в своих исследованиях она считает ухудшение физического, психического и социального здоровья людей, изменение их морально-нравственных ориентиров.

Пятый подход. Основной причиной демографического кризиса в России является духовное (психологическое) неблагополучие населения, которое вызывает повышение смертности и снижение рождаемости. Сторонниками данной идеи является ряд отечественных ученых. Например, И. Гундаров полагает, что страна переживает не нормальный демографический переход, а демографическую деградацию, напоминающую по скорости и масштабам истинную эпиде-

мию. Им сформулирован закон духовно демографической детерминации, который гласит: при прочих равных условиях улучшение (ухудшение) нравственно-эмоционального состояния общества сопровождается улучшением (ухудшением) демографической ситуации. Исследователь полагает, что физическая жизнеспособность населения зависит не только от условий бытия (материальных факторов), но и от нравственной атмосферы и эмоционального состояния общества (идейно-духовного фактора).

В большом количестве эпидемиологических наблюдений показано, что жизнеспособность человека в значительной мере зависит от его психологического состояния. Наличие выраженной депрессии ухудшает физическое и психическое здоровье, увеличивает смертность в 1,5–2 раза.

В. Алиев полагает, что депопуляцию в России определяет и культурный фактор. Государство, указывает он, должно выработать и реализовать политику в сфере культуры — политику уменьшения индивидуализма и эгоизма в людях путем изменения культурного поля, содействия развитию в людях любви друг к другу.

Авторы исследования «Государственная политика вывода России из демографического кризиса» полагают, что главным недостатком перечисленных подходов является отсутствие факторного анализа, основанного на междисциплинарном инструментарии. Выдвинутая исследователями гипотеза заключается в том, что государство имеет возможность оказывать целенаправленное влияние на демографические процессы. Видится достижимым сочетание высокого уровня индустриального и постиндустриального развития с высокой репродуктивностью.

Добавим к этому, что преодолеть проблему депопуляции, на наш взгляд, можно при учете многих факторов, и выдвигаемые учеными различные подходы все имеют «рациональное зерно».

Вопросы и задания для самопроверки

1. Дайте определение понятия сущности и методов демографической политики.
2. Понятие и типы воспроизводства населения.
3. Меры демографической политики в России, их эффективность.
4. Основные этапы реализации демографической политики в Российской Федерации до 2025 года.

Рекомендуемая литература

1. Демографический ежегодник России. М. : Росстат, 2009.
2. *Зверева, Н. В.* Основы демографии / Н. В. Зверева [и др.]. М., 2004.
3. *Климантова, Г. И.* Молодая семья – демографический ресурс России / Г. И. Климантова, Т. К. Ростовская. М. : Союз, 2008.
4. Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года.
5. *Медков, В. М.* Демография / В. М. Медков. М., 2010.
6. Народонаселение. Энциклопедический словарь. М., 1994.

Глава 12

ПРОГНОЗИРОВАНИЕ ДЕМОГРАФИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

12.1. Вызовы демографического развития современной России в контексте мировых демографических процессов

С начала 1990-х гг. в России происходит системный демографический кризис. Он охватывает естественное и миграционное движение населения.

Долговременные негативные тенденции снижения рождаемости начались в России еще в 1920-е гг., а рост смертности российского населения происходит с 60-х гг. прошлого века.

Однако с начала 90-х гг. XX в. произошел качественный скачок в росте смертности и заболеваемости, падении рождаемости, снижении продолжительности жизни населения.

Одновременно наблюдается существенное снижение общей миграционной подвижности населения. Появились новые для России потоки беженцев и вынужденных переселенцев, незаконных иммигрантов из Дальнего и Ближнего Зарубежья. Значительные масштабы приобрел начавшийся отток населения из малозаселенных регионов Сибири и Дальнего Востока в трудоизбыточные регионы Европейского центра и Юга, сменивший миграционный рост этих территорий.

Современные последствия начавшегося в 90-е гг. демографического кризиса неутешительны.

По данным Федеральной службы государственной статистики, за период между последними переписями населения 1989 и 2002 гг. общие коэффициенты смертности в стране выросли в 1,5 раза, а рождаемости сократились в 1,4 раза. Перелом в этой ситуации произошел в 2008 г. —

впервые за последние полтора десятилетия рождаемость была самой высокой с начала 1990-х гг. В стране родилось 1 млн 717 тыс. новых граждан. В 2009 г. рост рождаемости составил 2,9%, на 3% сократилась смертность, на 31% — естественная убыль населения. В 25 субъектах РФ отмечен прирост населения¹.

Несмотря на эти положительные процессы, демографы прогнозируют, что к 2012 г. ситуация будет ухудшаться. В 1985—1987 гг. прошлого столетия рождалось 1,2—1,3 млн девочек, которые формируют современный уровень рождаемости. Но в репродуктивный возраст вступают родившиеся в 1992—1995 гг., когда девочек рождалось 500—600 тыс.

Кризис смертности. С точки зрения демографических и гуманитарных последствий самая тяжелая ситуация в нашей стране сложилась в области смертности.

Рост смертности в России опережает падение рождаемости. В 1990 г. смертность в России составляла 11,2 промилле (число умерших на 1000 человек населения). И это было меньше, чем в том же году в Дании (11,9), Германии (11,5 — ФРГ), столько же, сколько в Великобритании, хотя немного больше чем в Италии (9,4), во Франции (9,3), Австрии (10,6), Норвегии (10,7), Финляндии (10,0).

В настоящее время ситуация кардинально изменилась. В России, как и во всех этих странах, удалось снизить смертность.

Обращает на себя внимание существенная социальная составляющая смертности в России: высокий процент умерших от неестественных причин (дорожно-транспортные происшествия, пожары, экологические и техногенные катастрофы, убийства, самоубийства, алкоголизм, наркотики), а также инфекционных и паразитарных болезней.

В отличие от развитых стран Западной Европы, Северной Америки и ряда других, России не удалось преодолеть второй этап эпидемиологического перехода. Если западные страны давно победили инфекционные и паразитарные болезни, активно занимаются профилактикой сердечно-сосудистых заболеваний и рака и успешно отодвигают смертность от этих причин к более старшим возрастам, то в России по-прежнему сохраняется высокая смертность от инфекций и растет смертность от неестественных причин,

¹ Версия для печати с заседания Правительства РФ 16 февраля 2010 г. АМИ-ТАСС. 18 февраля 2010.

не связанных с болезнями. И хотя отмечается снижение смертности за последние три года, эта проблема остается актуальной.

Кризис рождаемости. Снижение рождаемости началось в России еще в конце 1920-х гг. прошлого века. Рождаемость опустилась ниже уровня простого замещения поколений еще в 1964 г.

Кроме того, снижение рождаемости является общемировой тенденцией. Ее падение ниже простого воспроизводства населения характерно для большинства современных развитых индустриальных стран. Специалисты говорят о привлекательности низкой рождаемости для большинства населения современных городских обществ, привлекательности малодетности и росте внесемейных ценностей. Но необходимо отметить, что за последние два года рождаемость неуклонно увеличивается. Например, по итогам первого полугодия 2010 г., впервые за последние 22 года рождаемость в Москве превысила смертность.

Кризис воспроизводства населения. В результате одновременного кризисного роста смертности и снижения рождаемости естественная убыль населения (превышение числа умерших над числом родившихся) составила за период между переписями населения 1989 и 2002 гг. огромную величину 7,4 млн человек.

Можно предположить, что негативные последствия социально-экономической трансформации современной России придали снижению рождаемости и росту смертности сверхдинамичный характер. Общемировые и российские долговременные тенденции снижения рождаемости и роста смертности были усилены демографическими последствиями снижения эффективности социальной политики.

В Западной Европе и в других развитых странах мира население тоже старое, рождаемость почти такая же низкая, как в России, но такой убыли нет. Такой демографический эффект дает более низкая смертность населения. Реализация программ демографического развития субъектов РФ, в которых большое внимание уделяется решению проблем управляемой смертности (от неестественных причин), должна улучшить эти показатели.

Проблема старения населения. Доля пожилых в населении (60 лет и старше) выросла в России с 6,7% в 1939 г. до 18,5% в 2002 г. и продолжает расти.

Надо сказать, что уже сейчас во многих странах мира доля пожилых превысила 20%. В Европейском Союзе она составляет 21,5%, в Японии — 23,7%.

Экономические последствия старения широко обсуждаются в специальной литературе и среди политиков. Особую обеспокоенность вызывает отрицательный вклад старения в социальную динамику, увеличение нагрузки на трудоспособное население пенсионерами и увеличение расходов ВВП на пенсионное обеспечение, замедление обновления знаний и идей, господство геронтократии. В связи с постарением населения многие государства вынуждены идти по пути повышения пенсионного возраста или ухудшения пенсионного обеспечения либо существенного отвлечения ресурсов на социальное обеспечение пенсионеров. Если в 2006 г. нагрузка на тысячу работающих составляла 560 иждивенцев, то к 2020 г. ожидается 837 на тысячу¹. Впервые за последнее десятилетие в обществе серьезно обсуждается вопрос о повышении пенсионного возраста в Российской Федерации.

Вызовы иммиграции. Все варианты прогноза динамики роста населения России до 2050 г., сделанные профессиональными демографами, показывают, что даже при самых позитивных изменениях рождаемости и смертности избежать естественной убыли населения невозможно из-за особенностей его возрастной структуры (низкой доли в населении молодежи и высокой — старших возрастных групп).

Поэтому только для сохранения численности населения России на современном уровне потребовалось бы существенно увеличить миграционный прирост населения за счет его привлечения из-за рубежа.

По расчетам, выполненным Отделом народонаселения ООН в 2000 г., только для поддержания стабильной численности населения России в течение следующих 50 лет требуется, чтобы иммиграционный прирост населения составлял не менее 860 тыс. человек в год, т.е. 43 млн человек за 2001—2050 гг.

Согласно прогнозным оценкам Федеральной службы государственной статистики, которые опираются на худшие, чем ООН, показатели прогноза естественного движения населения, сальдо иммиграции за 50 лет должно составлять не менее 45 млн человек.

¹ Демография без секретов // Российская газета. 2010. № 73.

Между тем возможности привлечения трудовой миграции ограничены. Если в 90-е гг. прошлого века в Россию прибыло значительное количество мигрантов из стран СНГ, то с начала XXI в. сальдо миграции резко сократилось и уже не оказывает заметного влияния на сокращение численности населения. Это обусловлено относительной стабилизацией политической ситуации на постсоветском пространстве и проводимой Россией иммиграционной политикой, препятствующей миграционному притоку, а главное — закреплению мигрантов из-за рубежа.

Участие России в процессах глобализации, ее вовлечение в международный рынок требует создания условий для свободного перемещения рабочей силы в пределах России в соответствии с изменяющимися потребностями развития и размещения производительных сил страны.

В связи с проводимой в настоящее время административной реформой и модернизацией социальной политики, вопросы демографической, в том числе миграционной политики во все большей степени становятся делом региональных органов власти и управления.

В настоящий период ведется работа по селективному отбору мигрантов в соответствии с потребностями в трудовых ресурсах по регионам, меры по их трудовой и социальной адаптации. Стране необходим точный баланс трудовых ресурсов на перспективу в возрастном, профессиональном и квалификационном разрезе: вход молодежи, выход пенсионеров, использование мигрантов.

12.2. О влиянии социальной политики на воспроизводство населения

Анализ причин демографического кризиса показывает, что законодательное обеспечение решения демографических проблем возможно только в общем контексте развития социальной политики и совершенствования социального законодательства, создания правовых условий повышения качества жизни российских семей, борьбы с бедностью, улучшения охраны здоровья населения, обеспечения качественного образования.

На демографические процессы оказывает влияние общее состояние социальной сферы и социальное законодательство, включая конституционные гарантии обеспечения экономических, политических и социальных прав и свобод

человека и заканчивая отраслевыми нормами, обеспечивающими права и гарантии для населения на труд, жилье, охрану здоровья, образование и др.

В России рождаемость снижается не только из-за снижения потребности в детях, но и из-за отказа от рождения детей, откладывания рождения детей в связи с неуверенностью в завтрашнем дне, ростом для семей расходов на социализацию, образование и лечение детей, неуверенностью в своем социальном статусе, отсутствием условий для сочетания карьеры и рождения детей, боязнью потерять работу, социальной апатией, плохим репродуктивным здоровьем и др. Поэтому повышение благосостояния семей в России может способствовать некоторому повышению рождаемости, как это отмечается в 2008—2010 гг.

С экономической и социальной точки зрения главный приоритет в демографической политике должен быть отдан борьбе со смертностью, сохранению жизни уже родившихся детей.

Смертность зависит от возрастной структуры населения. В странах с высокой долей детей и молодежи, но с низким уровнем жизни населения и низкими доходами она ниже, чем в Западной Европе со старым населением.

В то же время причины смерти в России отличаются от других стран. Здесь высока смертность от неестественных причин и смертность мужчин в трудоспособном возрасте. Это дорожно-транспортные пришествия, природные и техногенные катастрофы, убийства, самоубийства, алкогольные отравления, передозировка наркотиков. Высока смертность от социальных болезней (СПИД, туберкулез). А смертность от сердечно-сосудистых и онкологических заболеваний наступает в среднем на 10—15 лет раньше, чем в Западных странах.

Очевидно, что вложения в профилактику гиперсмертности более гуманны. Они позволяют продлить жизнь уже родившимся россиянам. Уменьшить число вдов и детей-сирот. И многое здесь зависит от самого населения. Необходимо формировать в населении жизнесохранительное поведение. Надо развивать физическую культуру, особенно среди молодежи. Обеспечивать доступность для всех качественной медицинской помощи, лекарственных препаратов. Укреплять неотложную медицинскую помощь, медицину катастроф и др. Следует прививать навыки физической культуры и здорового образа жизни в детском саду и школе, стимулировать здоровый образ жизни на производ-

стве. Обеспечивать профилактику абортсв через развитие эффективной системы планирования семьи.

Для повышения рождаемости важную роль имеет вопрос обеспечения жильем. Жилищную проблему более справедливо решать в общем контексте реформирования социальной сферы и совершенствования распределительных отношений в парадигме социального государства.

Представляется, что в современных условиях главная поддержка должна быть предоставлена работающим родителям и семьям, заинтересованным обеспечивать свое благосостояние на трудовой основе. Нельзя воспроизводить бедность. Основная помощь должна обеспечиваться родителям с семейными обязанностями на производстве. Следует бороться с теневой экономикой, в которой все наемные работники бесправны. Здесь часто не соблюдаются режимы и элементарные условия труда, много нарушений в предоставлении и оплате отпусков по беременности и родам и уходу за малолетними детьми, пособия по временной нетрудоспособности и другие трудовые гарантии.

Необходимо обеспечить эффективный государственный и общественный контроль над соблюдением трудовых прав наемных работников, в том числе родителей с семейными обязанностями, как это делается в Москве, где этой проблеме уделяется серьезное внимание.

Особая роль в достижении стратегически необходимых параметров демографического развития Российской Федерации (стремление к стабилизации численности населения) в ближайшие десятилетия по многим причинам принадлежит миграции населения. Именно с миграцией Россия может связывать смягчение негативных тенденций депопуляции и старения населения в ближайшей перспективе.

Вместе с тем, учитывая миграцию как один из факторов будущего демографического развития, нельзя не принимать во внимание самобытности России, обусловленной обширностью ее территории, многонациональным составом населения и неравномерным его расселением. Все перечисленные выше факторы определяют региональную специфику современного демографического, в том числе — миграционного, поведения населения нашей страны.

В области демографической политики необходимо добиваться повышения качества жизни россиян, обеспечения репродуктивных прав граждан, формирование идеологии и практики жизнсохранительного поведения, повышения ценности здоровой и продолжительной жизни, нравственных ценностей института семьи.

Вопросы и задания для самопроверки

1. Дайте характеристику демографических процессов в современной России.
2. Назовите основные направления реализации демографической политики.
3. Каковы проблемы депопуляции и пути их преодоления?
4. Каково влияние социальной политики воспроизводства населения?
5. Демографическое прогнозирование и демографическая политика.

Рекомендуемая литература

1. *Бреева, Е. Б.* Основы демографии : учеб. пособие / Е. Б. Бреева. — М., 2008.
2. *Вишневский, А. Г.* Журнал «Демоскоп» выпуски 2002—2010 гг.
3. Государственная политика вывода России из демографического кризиса. — М. : Экономика, Научный эксперт, 2007.
4. Демографическая и семейная политика // Уровень жизни регионов России. — 2007. — № 5.
5. *Климантова, Г. И.* Молодая семья — демографический ресурс России / Г. И. Климантова, Т. К. Ростовская. — М. : Союз, 2008.
6. *Медков, В. М.* Демография / В. М. Медков. — Ростов н/Д., 2002.
7. Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ 10 мая 2006 г.
8. Социальная политика // Толковый словарь. — М. : Изд-во РАГС, 2002.
9. Указ Президента РФ от 9 октября 2007 г. № 1351 «Об утверждении Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года».
10. *Федотовская, Т. А.* Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. — 2005. — № 3.
11. *Холостова, Е. И.* Социальная политика / Е. И. Холостова. — М. : Дашков и К^о, 2006.

Глава 13

ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЕМЕЙНАЯ ПОЛИТИКА

Понятие государственной семейной политики утвердилось в качестве признанной научной категории. Семейная политика призвана решать задачи укрепления семьи и семейных ценностей, создания условий, необходимых для реализации семьей своих функций. Являясь составной частью социальной политики, семейная политика обеспечивает деятельность системы социальных институтов в интересах семьи.

Семья как объект государственной семейной политики является, с одной стороны, социальным институтом, с другой — малой социальной группой. Как социальный институт, будучи подсистемой общества, семья связана с общественными потребностями, которые, в свою очередь, определяют ее функции.

Основные функции семьи:

- репродуктивная;
- хозяйственно-экономическая;
- воспитательная;
- досуговая;
- жизнеохранительная;
- сексуальная.

Существует острая необходимость согласования, координации мер в поддержку семьи, разработки законодательной базы и нормативных правовых актов государственной семейной политики Российской Федерации, соответствующей требованиям современности и задачам обеспечения социального развития страны.

В Конституции РФ провозглашено: «Материнство и детство, семья находятся под защитой государства» (ст. 38); «Каждому гарантируется социальное обеспечение по воз-

расту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом» (ст. 39).

К базовым конституционным законам, закрепляющим права семьи в Российской Федерации, относятся Семейный кодекс РФ (Федеральный закон от 29 декабря 1995 г. № 223-ФЗ), Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей», Федеральный закон от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации».

Семейный кодекс РФ подтвердил добровольность брака, единобрачие, равенство прав супругов в семье. Определены условия и порядок вступления в брак и его прекращения, личные имущественные и неимущественные отношения между членами семьи и другими родственниками, порядок и формы устройства в семью детей, оставшихся без попечения родителей.

Важнейшим направлением семейной политики является экономическая поддержка семьи. Россия переживает начальные этапы перехода к рынку, которые отличаются противоречивым сочетанием прогрессивной эволюции с регрессом, развития с деградацией. Положение одних слоев и классов, составляющих общество, улучшается, а других — ухудшается. Одни социальные группы развиваются, усиливаются, укрепляют свое влияние, другие — слабеют, деградируют. Сегодня Россия относится к странам с наиболее высоким уровнем экономического неравенства. Широкое распространение бедности — основной индикатор социально-экономического неблагополучия населения, следовательно, — положения многих семей. Уровень социальной уязвимости растет в условиях затянувшегося институционального и экономического кризиса. Социально ущемленные семьи утратили экономическую безопасность.

Как отметил в своей книге «Капитализм и Россия. Выпадение из будущего?» Ю. М. Лужков: «На наших глазах вернулся и продолжает развиваться, если использовать марксистскую терминологию, системный кризис капитализма как общественной формации».

В этой работе определены приоритетные оперативные задачи: перезапустить российскую экономику и сформировать стратегию выхода из кризиса, закладывающую реальную и достаточную экономическую базу для реализации

последующих модернизационных задач, формирования инновационной экономики и инновационного общества¹.

В рамках семейной политики необходима разработка дифференцированных мер государственной поддержки, связанных со спецификой экономического положения и составом семей. Следует предусмотреть специальные меры поддержки бедных семей, развивать адресную материальную помощь нуждающимся семьям.

Актуальной задачей семейной политики является реформирование системы налогообложения и введение фиксированной доли налогов для использования ее на программы поддержки семей, налоговых льгот для предприятий и организаций, участвующих в мероприятиях семейной политики, в частности:

- безвозмездная реализация товаров малоимущим;
- продажа товаров по низким ценам;
- экономическая взаимопомощь и семейная кооперация по месту жительства;
- создание обществ взаимного кредитования;
- увеличение размеров ежемесячного пособия на детей, прежде всего одиноким матерям;
- установление дополнительных пособий многодетным матерям при рождении очередного ребенка².

Необходимо развитие информационного и консультативного обеспечения семей при выборе формы экономического поведения, соответствующего условиям рыночной экономики.

Долгосрочной проблемой является улучшение жилищных условий семей. Реализация целей жилищной политики основано на поддержке социально уязвимых семей, в первую очередь многодетных, неполных, имеющих в своем составе инвалидов, семей переселенцев при строительстве и приобретении жилья, улучшении жилищных условий.

Решение острой жилищной проблемы в стране требует:

- совершенствования проектирования жилья с учетом состава и потребностей семей;
- модернизации системы коммунального обслуживания;

¹ Лужков Ю. М. Капитализм и Россия. Выпадение из будущего? М., 2009. С. 12 ; 47.

² См.: Дармодехин С. В., Сабитова Г. В., Кучмаева О. В. Модель региональной программы семейной политики // Семья в России. 2007. № 4.

- активизации рынка жилья;
- развития системы льготного кредитования семей при покупке и строительстве жилья;
- совершенствования системы пособий и субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг¹.

С развитием рыночных отношений произошли реальные изменения в жилищном состоянии семей. Возник рынок жилья. В результате приватизации многие семьи стали собственниками жилья. За последние десятилетия кардинальным образом решили свои жилищные проблемы средние и богатые слои. Жилищные условия бедных слоев улучшаются очень медленно.

Потребность в жилье — первейшая потребность человека, носящая одновременно и материальный, и социальный характер. По данным социологических исследований, молодые люди обоего пола среди первоочередных потребностей на первое место поставили улучшение жилищных условий, на второе — текущие материальные нужды.

Большинство российских семей на сегодня имеют отдельную квартиру или живут в отдельном доме. Но при этом размер занимаемой жилплощади на одного члена семьи по мировым стандартам остается низким.

В наиболее развитых странах мира семейная политика в XXI в. стала ориентироваться на показатель «качество жизни». Следует выделять несколько блоков индикаторов «качества жизни».

Первый блок характеризует здоровье населения, демографическую ситуацию, продолжительность жизни. Основная цель семейной политики, связанной с первым блоком, — сохранение здоровья и жизни членов семьи, повышение оздоровительного потенциала семьи. В этой связи необходима реализация целевых программ, направленных на охрану здоровья семьи, пропаганду здорового образа жизни, осуществление профилактических, просветительских мер.

Семейная политика призвана обеспечить создание условий для жизнедеятельности тех членов семьи, которые страдают тяжелыми хроническими заболеваниями, предоставление им необходимого медицинского оборудования, жилья, налоговых и других льгот. Общей задачей семейной политики является создание условий медико-социальной реабилитации членов семьи.

¹ Дармодехин С. В., Сабитова Г. В., Кучмаева О. В. Указ. соч.

Развитие социальной инфраструктуры для организации семейного отдыха является существенной частью семейной политики.

В целом семейная политика призвана культивировать здоровый образ жизни, вырабатывать эффективные механизмы охраны здоровья членов семьи.

Второй блок отражает состояние базовых условий жизни: достаток, жилище, питание, условия труда и занятости.

В соответствии с величиной прожиточного уровня выделяются слои разного уровня материального достатка:

- бедные — с доходами и потреблением ниже прожиточного минимума;
- низкообеспеченные — с доходами и потреблением ниже прожиточного минимума;
- средние — с доходами и потреблением выше минимального потребительского бюджета, но ниже бюджета высокого достатка;
- богатые и состоятельные — с доходами выше бюджета высокого достатка.

Прожиточный минимум представляет собой стоимостную оценку минимального набора продуктов питания, непродовольственных товаров и услуг, необходимых для сохранения здоровья человека и обеспечения его жизнедеятельности, а также обязательные платежи и сборы. Прожиточный минимум — официальный норматив, введенный в экономическую политику Федеральным законом от 24 октября 1997 г. № 134-ФЗ «О прожиточном минимуме в Российской Федерации». Этот закон устанавливает стоимостную оценку так называемой «потребительской корзины», соответствующую величине прожиточного минимума.

Разработанные Всероссийским центром уровня жизни (ВЦУЖ) экспертные оценки определяют минимальный потребительский бюджет в денежном выражении как два прожиточных минимума, а бюджет высокого достатка — как шесть-семь прожиточных минимумов.

В соответствии с величиной потребительского бюджета выделяются четыре уровня жизни населения:

- *достаток* — пользование благами, обеспечивающими всестороннее развитие человека;
- *нормальный уровень* — рациональное потребление по научно обоснованным нормам, обеспечивающим человеку восстановление его физических и интеллектуальных сил;

— *бедность* — потребление благ на уровне сохранения работоспособности как низшей границы воспроизводства рабочей силы,

— *нищета* — минимально допустимый по биологическим критериям набор благ и услуг, потребление которых позволяет лишь поддерживать жизнедеятельность человека.

Бедность и нищета — не абстрактные понятия, это острая социально-политическая проблема. Бедные с трудом сводят концы с концами. Лишения вынуждают их самим вести дополнительное производство продуктов питания и одежды, широко применять свой труд в домашнем хозяйстве. Социологи и экономисты отмечают широкую натурализацию доходов и предельную интенсификацию труда. Вместе с тем качественные изменения в потребительском поведении более высоких доходных слоев направлены на получение образования, рост квалификации, поддержание здоровья, качественный отдых, облегчение домашнего труда, увеличение вложений в воспитание и развитие детей, улучшение жилищных условий, покупку дорогостоящей техники и бытового оборудования. Дифференциация по доходам населения России к началу XXI в. приведена в табл. 17.

Таблица 17

**Дифференциация по доходам населения России
к началу XXI в.¹**

Категория граждан	Доля в населении, %	Уровень доходов на душу в месяц, долл.
Богатые	3—5	Более 2000
Состоятельные	15	1000—2000
Средний класс	20	100—1000
Малообеспеченные	20	50—100
Бедные	40	Менее 50
В том числе «социальное дно»	10—12	—

По уровню жизни населения благополучные страны обгоняют Россию в диапазоне 15—20 раз. Наша страна

¹ См. Черняк Е. М. Распределительные отношения и уровень жизни семьи. М., 2009. С. 32.

находится в группе «ниже среднего уровня», за нами идут Сальвадор, Перу, Доминиканская Республика¹.

Вырабатывая семейную политику, необходимо учитывать, что высокие риски бедности связаны с неполными семьями, безработными, инвалидами, одинокими стариками, мигрантами. Семьи с детьми являются самой крупной группой по численности с доходами ниже величины прожиточного минимума.

Отличительная особенность нынешнего этапа развития нашей страны состоит в том, что на фоне *социальной* бедности, связанной с уязвимыми семьями, усиливается *экономическая* бедность, когда работоспособные семейные люди не могут обеспечить себе приемлемый уровень благосостояния из-за безработицы или низкой заработной платы. В стране произошел небывалый рост интенсификации труда, связанный с массовой вторичной занятостью и повышением активности домохозяйств по самообеспечению. Доходы от вторичной занятости и личного подсобного хозяйства в определенной мере смягчают социальную и экономическую бедность.

Широкое распространение бедности — основной индикатор социально-экономического неблагополучия общества. Люди с доходами ниже прожиточного минимума составляют около половины жителей большинства регионов страны. Установился высокий уровень концентрации денежных доходов элитных групп, составляющих не более 5% населения.

Снижение экономического неравенства, бедности и низкообеспеченности населения представляют собой важнейшую задачу российского государства и общества в целом.

Характеристика базовых условий жизни семьи была бы неполной, если не обратить внимания на поддержку хозяйственно-производственной деятельности семьи, семейной экономики и семейного предпринимательства. Семейная политика связана с разработкой и реализацией государственных и региональных экономических программ поддержки семейного предпринимательства. Так, например, в предложенной специалистами Государственного научно-исследовательского института семьи и воспитания модели региональной программы семейной политики, перечислены следующие цели²:

¹ Новые известия. 2005. 19 апр.

² См.: Дармодехин С. В., Сабитова Г. В., Кучмаева О. В. Указ. соч.

- введение льгот при проведении приватизации, наделении земель, приобретении оборудования для малого семейного предпринимательства;
- разработка региональных программ поддержки семейного предпринимательства;
- создание системы профессионального обучения членов семей, возглавляющих семейное производство;
- организация межсемейной производственной кооперации;
- создание муниципальных фондов нежилых помещений для организации семейных производств; предоставление им льгот по аренде, при снабжении электроэнергией, топливом, оборудованием;
- установление порядка налогообложения семейных производств.

Большое значение имеет разработка в упомянутой программе по созданию благоприятных условий для сочетания семейных и профессиональных функций. Этот раздел программы чрезвычайно актуален, поскольку касается жизнедеятельности каждой семьи. Авторы программы предлагают новые концептуальные подходы при выработке мер, направленных на решение крайне противоречивой социальной проблемы сочетания профессиональных и семейных ролей. Основная идея новой модели заключается в совершенствовании форм занятости для членов семьи:

- организация нестандартных режимов работы;
- неполный рабочий день;
- сокращение рабочей недели;
- гибкий график;
- надомный труд;
- дифференциация продолжительности отпусков;
- особые льготы в сфере труда для родителей несовершеннолетних детей, для семей, где необходим уход за инвалидами, больными.

В нашей стране взрослый работающий член семьи проводит в квартире 53% суточного времени. Объем домашнего труда составляет 30—40 часов в неделю. Домашним трудом, как и во всем мире, в основном занимаются женщины¹.

¹ Черты социалистического образа жизни / Л. А. Гордон [и др.]. М., 1977. С. 29.

Максимальная нагрузка падает на молодых работающих женщин с малолетними детьми. У них совокупная трудовая нагрузка достигает 103 часов в неделю¹.

Социологическим фактом для нашей страны является стойкая ориентация семьи на домашние, традиционные формы обслуживания.

В условиях массового привлечения женщин к общественному производству кооперация домашнего труда необходима. В семьях с четко распределенными домашними обязанностями, как правило, хорошие отношения между супругами и высокая удовлетворенность браком.

Современные процессы, происходящие в семье, показывают, что тенденция к индивидуализации семейного быта не ослабевает, а усиливается. Занятие домашним хозяйством будет эволюционизировать в сторону большей рационализации, технической оснащенности. Ведение домашнего хозяйства в цивилизованных формах позволит обеспечить индивидуальные основы быта, сохранить неповторимость очага, его уникальность. При благоприятных условиях некоторые виды домашнего труда будут развиваться, давая простор творческой деятельности: например, садоводчество, огородничество, различные виды рукоделия, столярничество, домашнее моделирование и т.д.

Объективная необходимость ведения домашнего хозяйства сегодня и в будущем связана с удовлетворением усложняющихся индивидуальных потребностей семьи.

Общественной задачей является создание условий для гармоничного сочетания общественных и семейных ролей. В этой связи необходимы интенсивное развитие сферы бытового обслуживания и более быстрая перестройка внутрисемейного разделения труда в сторону его кооперации между супругами, родителями и детьми.

Домашний труд создает ценности общественного значения. Наносит немалый вред семье и обществу позиция, обесценивающая роль хозяйки и хозяина в доме. Ведение домашнего хозяйства требует умения, навыков, смекалки, предполагает настоящее творчество. Веками сложившаяся культура домашнего хозяйства была ориентирована на неработающую женщину. Надо вооружить семью новой культурой домоводства. Распределение доходов, питание, уборка, стирка, эстетическое убранство, уход за детьми,

¹ Сергеева Г. П. Профессиональная занятость женщин. М., 1987. С. 53.

этика отношений между членами семьи в бытовой сфере — все требует переосмысления, приспособления к новым условиям жизни миллионов семей.

Если признать, что организация домашнего хозяйства — важная семейная функция жены и матери, необходимо задуматься обо всех доступных на сегодня формах гибкого нормирования труда женщин в общественной сфере. Целесообразно предоставить работающей семейной женщине особый режим труда, создающий условия для рационального сочетания ее профессиональной и семейной ролей.

Третий блок, определяющий показатели «качества жизни», оценивает духовное и нравственное состояние общества.

Семейная политика должна чутко реагировать на уровень духовности общества и разрабатывать специальные программы, способствующие развитию культурной инфраструктуры, подготавливать инновационные проекты, связанные с культурой семейных отношений.

Важным индикатором духовности является уровень поведенческой культуры, набор этических и нравственных ценностей семьи. Критерием уровня семейной культуры служат принятые в обществе мировоззренческие ценности гуманистической направленности.

Качественные параметры жизнедеятельности семьи связаны с потреблением. В современную эпоху производство ориентировано на массовое изготовление и потребление товаров. Наблюдается иррациональная избыточность производства товаров потребления. Не спрос формирует предложение, а предложение — спрос. Вещи производятся в количествах, превышающих существующую в них потребность на потребительском рынке, автоматически исчезает ценность вещи в ее действительной полезности и целесообразности.

Известные западные социологи Д. Рисман и Г. Маркузе заметили, что гиперизбыточность потребления касается не только капиталистического хозяйствования, но и общества в целом. Это относится как к производству материальных, так и духовных благ. Потребительское пресыщение вызывает утрату остроты восприятия, безразличие, интеллектуальную и эмоциональную анемию. Инверсия любознательности, целеустремленности во всеядность, равнодушие означает прямую деградацию социального характера.

Пресыщенность чрезвычайно опасна для общества, так как начинают стираться грани между возвышенным пониманием и низкопробным, исчезают табуированные запретные объекты культуры. Идет поиск экзотического, неизведанного, сверхзамысловатого, веками запрещенного. Все становится потребительским товаром. Происходит дегенерация культуры. Девиантные и экстремистские образцы материализуются в товарной форме. Беспрепятственный доступ к любой информации под маской «свободы слова» развращает общественное сознание. Сегодня налицо усталость общества от иллюзии новизны и разнообразия. Все эти постмодернистские тенденции в духовной сфере напрямую касаются культуры семейных отношений. При разработке программных целей и задач семейной политики необходимо учитывать проблемы интеллектуальной и нравственной деградации, характерные для кризисного постсоветского социального пространства.

Кроме индикаторов «качества жизни» выступает мировой стандарт «индекс человеческого развития», который устанавливает следующие показатели:

- продолжительность рабочего дня;
- продолжительность отпуска;
- удобный путь до места работы;
- экологическая безопасность;
- защита от преступности;
- благоприятные климатические условия проживания;
- культурно-развлекательные возможности¹.

Для успешной семейной политики следует учитывать личные потребности членов семьи, которые подразделяются на физиологические, духовные и социальные.

Физиологические потребности являются определяющими, базовыми, так как они выражают потребности человека как биологического существа. Это потребности в пище, жилище, одежде, отдыхе, сне, двигательной активности, а также репродуктивные и сексуальные.

Социальные потребности связаны с функционированием человека в обществе — это обеспечение социальных прав, ролей и статусов. Условия удовлетворения этих потребностей зависят от общего уровня культуры в обществе, эколо-

¹ Бирман И. Уровень жизни: проблемы и измерения // Экономическая наука современной России. 2000. № 2.

гической безопасности, социальной стабильности, уровня и качества жизни, величины свободного времени.

Рассматривая структуру потребностей, нельзя не заострить внимание на различиях между рациональными, разумными потребностями и иррациональными, вредными. От характера потребностей индивида в значительной мере зависит качество его жизни. Рациональные потребности отвечают здоровому образу жизни и гармоническому развитию личности. Иррациональные потребности выходят за рамки разумных норм, носят разрушительный характер.

Современная эпоха конца XX и начала XXI в. определяется как завершение индустриальной цивилизации и начало научно-индустриальной цивилизационной стадии. Происходит всемирный постиндустриальный поворот. Исторические перемены в России являются проявлением всемирного стадияльного цивилизационного сдвига. В научно-индустриальном обществе решительно меняется структура производства и труда. В материальном производстве все большую роль начинают играть автоматические и аппаратурные технологии. Опережающее значение начинает иметь развитие информационного, конструкторского научного обеспечения и широкой компьютеризации. Экологическая безопасность превращается в первейшее условие существования людей. Резко меняется набор потребительских ценностей. В общественном сознании усиливаются установки на рост образованности, индивидуального разнообразия, свободы выбора и независимости личности.

Важнейшей задачей социальной политики сегодня является забота о снижении уровня социальной конфликтности, обеспечении приемлемого уровня жизни большинства населения. Для достижения социальной стабильности необходима интеграция совместных усилий всех социальных слоев. Согласие, солидарность, социальное партнерство, толерантность являются универсальными средствами успешного развития социальной системы.

Вопросы и задания для самопроверки

1. Определите сущность, цели, задачи государственной семейной политики.
2. Дайте характеристику нормативной правовой базы государственной семейной политики.

3. Назовите основные социальные программы государственной поддержки семей в городе Москве и субъектах РФ.

4. Приведите пример опыта поддержки семей на примере одного из учреждений социальной защиты населения.

5. Каковы основные направления зарубежного опыта семейной политики.

Рекомендуемая литература

1. Антонов, А. И. Социология семьи / А. И. Антонов. — М., 2008.

2. Государственная семейная политика // Научная школа проф. Климантовой Г. И. — М., 2004.

3. Дармодехин, С. В. Семья и государство / С. В. Дармодехин. — М., 2008.

4. Дармодехин, С. В., Сабитова Г. В., Кучмаева О. В. Модель региональной программы семейной политики / С. В. Дармодехин [и др.]. // Семья в России. — 2007. — № 4.

5. Климантова, Г. И. Государственная семейная политика современной России / Г. И. Климантова. — М. : Дашков и К^о, 2004.

6. Лужков, Ю. М. Капитализм и Россия. Выпадение из будущего? / Ю. М. Лужков. — М., 2009.

7. Семейный кодекс Российской Федерации. — М., 2008.

8. Холостова, Е. И. Социальная политика / Е. И. Холостова. — М., 2008.

9. Черняк, Е. М. Семейное воспитание / Е. М. Черняк. — М., 2009.

Глава 14

СИСТЕМА СОЦИАЛЬНОГО ПАРТНЕРСТВА: ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ВЛАСТНЫХ СТРУКТУР

14.1. История становления, сущность, содержание социального партнерства

Понятие «социальное партнерство» сегодня интерпретируется шире, чем это было принято в исторический период индустриализации — феномен распространяется не только на сферы производства, строительства, транспорта, но и на гуманитарную сферу работы с человеком, на связи государственных органов с общественными институтами.

История становления социального партнерства как специфического типа общественных отношений формировалось в результате длительной социальной эволюции, сопровождалось поиском путей разрешения конфликтов между конфликтующими сторонами. Итальянский государственный деятель Н. Макиавелли (1469—1527) сделал первые попытки системного анализа социальных отношений в условиях конфликтов и способа воздействия на них. Английский философ Ф. Бэкон (1561—1626) дал теоретический анализ системы социально-трудовых отношений. Шотландский экономист и философ Адам Смит (1723—1790) определил противоборство сторон как источник поступательного развития общества. Немецкие философы Г. Лейбниц (1646—1716) и И. Кант (1724—1804) придерживались того мнения, что состояние мира и согласия между людьми должно достигаться на основе компромисса и договора в общественно-экономической жизни.

Первый российский документ, регламентирующий социальные отношения, был издан в 1835 г. — «Положение об отношениях между хозяевами фабричных заведений и рабо-

чими людьми, поступающими на оные по найму». Первые законы о труде приняты в 1882 и 1885 гг. после обострения взаимоотношений рабочих и владельцев ткацких фабрик. Первые коллективные договора в промышленности России были заключены в 1904—1905 гг. петербургскими металлургами, бакинскими нефтяниками, представителями других отраслей промышленности.

В начале XX в. профсоюзы постепенно легализовали свою деятельность, и в царской России трудовое законодательство начало оформляться после создания профсоюзов только в 1906 г.

Для разрешения противоречий создана в 1919 г. *Международная организация труда* (МОТ), являющаяся основной организацией ООН, в рамках которой представители трудящихся, работодателей и правительств на равных участвуют в разработке и принятии решений по широкому кругу социально-экономических вопросов.

Социальное партнерство — сравнительно молодо, термин появился после Первой мировой войны. Последовавший затем мировой экономический кризис 1929—1933 гг. и Вторая мировая война вызвали серьезные экономические и социальные потрясения в развитых капиталистических странах.

В Советской России была создана общественная система, где профсоюзы играли существенную роль в распределении благ через общественные фонды потребления. Вместе с тем функция переговоров по заработной плате не действовала, объединений работодателей не было: граждане являлись совместными собственниками средств, был общий интерес к развитию экономики в интересах всего населения страны. Новый КЗоТ 1922 г. признал нормативный характер колдоговорной кампании. С 1934 по 1937 гг. колдоговоры вообще не заключались, восстановились только Постановлением Совета Министров от 4 февраля 1947 г.

К 1980 г. в СССР сложилась обширная практика, и после принятия Закона «О трудовых коллективах» (1983) колдоговоры провозглашены важнейшей формой участия коллективов в управлении и самоуправлении.

Юридическая основа для формирования социально-партнерских отношений в постсоветской России была определена утратившим силу Указом Президента РФ от 15 ноября 1991 г. № 212 «О социальном партнерстве и разрешении трудовых споров (конфликтов)». Основные принципы

социального партнерства и механизмы его реализации определены законодательными актами.

Российская модель социального партнерства характеризуется преобладающей ролью государства в регулировании социально-трудовых отношений; значением региональных особенностей для развития социального партнерства; многоуровневостью партнерства и широкой разновидностью заключаемых договоров и соглашений, а также некоторыми другими особенностями.

Одна из особенностей российской модели социального партнерства в том, что в отличие от стран Запада она начала формироваться не в условиях зрелого капиталистического общества, а на начальном этапе становления рыночных отношений в России. Непосредственное воздействие на ее становление оказали такие негативные обстоятельства, как резкий спад экономики в постсоветский период, катастрофическое ухудшение социальной ситуации в стране, неразвитость правовой базы рыночных отношений и собственно социального партнерства, невысокая степень ассоциированности работодателей, слабость профсоюзов, сформировавшихся в условиях иной общественно-политической формации и т.д.

В Российской Федерации социальное партнерство осуществляется на федеральном, межрегиональном, региональном, отраслевом, территориальном и локальном уровнях в формах: коллективных переговоров по подготовке проектов коллективных договоров, соглашений и их заключению; взаимных консультаций (переговоров) по вопросам регулирования трудовых отношений и иных, непосредственно связанных с ними отношений и т.д.; участия работников, их представителей в управлении организацией; участия представителей работников и работодателей в разрешении трудовых споров. Основания классификации социального партнерства:

- по роли и месту властных структур, органов государственного управления в системе социального партнерства;
- по механизму правового регулирования договорного процесса;
- по уровню участия работников в управлении предприятием, организацией;
- по характеру взаимодействия профсоюзов с институтами государственной власти, местного самоуправления;

- по специфике взаимоотношений профсоюзов и объединений работодателей, предпринимателей;
- по политической ориентации системы социального партнерства (социал-демократическая, консервативная, социалистическая и др.).

Основные *формы реализации* социального партнерства:

- заключение различных трехсторонних (двухсторонних) соглашений и договоров;
- проведение консультаций между сторонами;
- обмен информацией по проблемам, интересующим обе стороны;
- принятие совместных актов и документов.

В мировой практике придерживаются основных принципов социального партнерства, а именно:

- принцип *трипартизма* предполагает равноправное участие работников и работодателей (или их представителей), а также органов государственной власти в обсуждении вопросов социально-трудовой сферы и принятии соответствующих документов;

- принцип *бипартизма* предполагает двустороннее взаимодействие работников и работодателей без непосредственного участия в этом процессе представителей власти.

Помимо вышеназванных принципов социального партнерства относятся следующие принципы:

- многоуровневое сотрудничество, т.е. взаимодействие между государственными органами, работодателями и работниками на предприятиях, в отраслях и регионах, а также в общенациональном масштабе;

- демократичность, законность, добровольность, равноправие сторон;

- обязательность исполнения коллективных договоров и соглашений;

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

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

- толерантность, компромисс, консенсус.

Механизмы функционирования социального партнерства в России:

- законодательное оформление социального партнерства в законах и нормативных актах РФ, субъектов РФ и норма-

тивных актах соответствующих органов государственной власти;

- постоянная работа представителей сторон, экспертов, изучающих и анализирующих состояние и проблемы социального партнерства;

- постоянный переговорный процесс между представителями работников (профсоюзов), объединений работодателей и органов государственной власти;

- постоянно действующие комиссии (трехсторонние) по регулированию социально-трудовых отношений;

- нормативное закрепление и соблюдение процедур согласования интересов сторон;

- система контроля выполнения принятых соглашений и договоров.

В организации и развитии социального партнерства большая роль принадлежит государству, выступающему в трех ипостасях: разработчика законодательства (законодателя), посредника между работниками и работодателями (арбитра), а также непосредственно собственника средств производства, т.е. работодателя.

Социальная ответственность государственной власти состоит в создании эффективно функционирующей системы социальных гарантий для представителей различных групп и слоев общества, в обеспечении условий для свободного развития, максимального раскрытия творческого потенциала каждого индивида, в обеспечении личной безопасности граждан, поддержании здоровой среды их обитания.

Социальная ответственность бизнеса заключается в обеспечении работодателем надлежащих условий труда наемных работников и его оплаты, а также во внесении существенного вклада в повышение общественного благосостояния.

Социальная ответственность профсоюзов определена теми задачами, которые они призваны решать в качестве защитников социально-экономических интересов и трудовых прав работников. Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» определяет правовой статус профсоюзов: устанавливает правовые основы создания профсоюзов, их права и гарантии деятельности, регулирует отношения профсоюзов с органами государственной власти и местного самоуправления, работодателями и их объединениями, другими общественными организациями, юридическими лицами и гражданами.

В отечественной и зарубежной практике социальное партнерство рассматривается как система отношений в социально-трудовой и общественной сферах.

В сфере *социально-трудовых отношений* социальное партнерство рассматривается как система взаимоотношений между работодателями или их представителями, работниками или их представителями, органами государственной власти, местного самоуправления, направленная на согласование интересов по вопросам регулирования трудовых отношений.

В сфере *общественных отношений* социальное партнерство рассматривается как система взаимоотношений негосударственных, некоммерческих организаций с объединениями бизнеса, органами государственной власти и местного самоуправления, направленная на согласование и защиту интересов различных социальных и профессиональных групп, бизнеса и органов власти на основе договоров, соглашений по актуальным проблемам экономического, социально-политического и духовного развития.

14.2. Участие органов государственной власти в развитии и совершенствовании социального партнерства

В соответствии с российским законодательством органы государственной власти и местного самоуправления являются сторонами социального партнерства в случаях, когда они выступают в качестве работодателей, а также в других случаях, предусмотренных трудовым законодательством¹. На уровне региона активно заключается отраслевые соглашения между республиканскими отраслевыми комитетами профсоюзами, отраслевыми органами хозяйственного управления для решения социально-экономических вопросов с учетом специфики отрасли. В связи с переносом центра тяжести решения социальных проблем с республиканского на территориальное управление (город, район) стала распространяться практика заключения соглашений между главами администрации и координационными советами профкомов для решения социально-экономических вопросов с учетом специфики территории.

¹ См.: Трудовой кодекс РФ (ч. 2 ст. 25).

Вопросы социального партнерства учреждений социальной сферы в Москве регулируются Комитетом общественных связей (постановление Правительства Москвы от 28 апреля 2009 г. № 353-ПП), что подтверждается и возложенными на него задачами осуществлением следующих функций, а именно:

- формирование и развитие в городе Москве системы социального партнерства в сфере социально-трудовых отношений, направленной на достижение общественного согласия, взаимопонимания и взаимной социальной ответственности;

- разработка проектов законов и иных правовых актов города Москвы, регулирующих отношения по взаимодействию органов исполнительной власти города Москвы с общественными и иными негосударственными некоммерческими организациями, участниками социального партнерства, вынесение их на рассмотрение соответствующих органов исполнительной власти города Москвы и должностных лиц, подготовка заключения по проектам правовых актов, разработанных другими органами исполнительной власти города Москвы в части, касающейся компетенции Комитета;

- разработка и реализация мероприятий по повышению качества и эффективности взаимодействия с общественными и иными негосударственными некоммерческими организациями, общественными объединениями, объединениями профсоюзов, промышленников и предпринимателей, органами местного самоуправления в городе Москве.

Все элементы социального партнерства тесно связаны между собой. В Москве создана городская Комиссия о трехстороннем соглашении, во всех десяти округах действуют аналогичные комиссии. Правительством Москвы рассматриваются вопросы о Трехстороннем соглашении и социально-экономическом положении московских семей. Комитетом общественных связей и Общественным Советом подготовлены документы по социальному партнерству, в 2010 г. подготовлен проект постановления Правительства Москвы «Об общественной экспертизе». Совместная работа Правительства Москвы, московских объединений профсоюзов и московских объединений работодателей направлена на конструктивное взаимодействие социальных партнеров, на выработку экономической и социальной политики города Москвы, формирование механизма решения обще-

городских проблем, сохранение социальной стабильности в городе. Московскому трехстороннему соглашению принадлежит особая системообразующая роль. 22 декабря 2009 г. было подписано очередное Московское трехстороннее соглашение, а также соглашение о минимальной заработной плате на 2010 г.

Специальные соглашения заключаются территориальными органами исполнительной власти, между отраслевыми райкомами профсоюзов и соответствующими хозяйственными отделами для решения социально-экономических вопросов с учетом специфики региона и местных условий. В результате многие социально значимые проблемы разрешаются за счет средств местных бюджетов. Функции государства в урегулировании трудовых отношений с позиции МОТ:

- участвовать на национальном или отраслевом уровне в качестве стороны на переговорах и консультациях;

- влиять на результаты двусторонних переговоров между работодателями и профсоюзами (представителями работников);

- побуждать предпринимателей и профсоюзы к переговорам по актуальным вопросам;

- устанавливать юридические рамки, защищающие права трудящихся и профсоюзов;

- оказывать существенное влияние на социально-трудовые отношения в других секторах экономики.

На федеральном уровне для регулирования социально-трудовых отношений образуется постоянно действующая Российская трехсторонняя комиссия, деятельность которой осуществляется в соответствии с федеральным законом. Членами этой комиссии являются представители общероссийских объединений профсоюзов, общероссийских объединений работодателей, представители Правительства РФ.

На уровне субъектов РФ также образуются трехсторонние комиссии по регулированию социально-трудовых отношений, деятельность которых осуществляется в соответствии с законами субъектов РФ.

На уровне отраслей (группы отраслей) образуются отраслевые (межотраслевые) комиссии по регулированию социально-трудовых отношений. Отраслевые (межотраслевые) комиссии могут образовываться как на федеральном, так и на межрегиональном, региональном, территориальном уровнях социального партнерства.

На территориальном уровне могут образовываться трехсторонние комиссии по регулированию социально-трудовых отношений, деятельность которых осуществляется в соответствии с законами субъектов РФ, положениями об этих комиссиях, утверждаемыми органами местного самоуправления.

На локальном уровне образуются комиссии для ведения коллективных переговоров, подготовки проекта и заключения коллективного договора.

В настоящее время в Российской Федерации сложился следующий *механизм участия* государственной власти в развитии и совершенствовании системы социального партнерства:

- законодательное оформление социального партнерства в законах и нормативных актах РФ, субъектов РФ и нормативных актах соответствующих органов государственной власти;

- постоянная работа представителей сторон, экспертов, изучающих и анализирующих состояние и проблемы социального партнерства;

- постоянно функционирующий переговорный процесс между представителями работников (профсоюзов), объединений работодателей и органов государственной власти;

- постоянно действующие трехсторонние комиссии по регулированию социально-трудовых отношений;

- нормативное закрепление и соблюдение процедур согласования интересов сторон;

- система контроля выполнения принятых соглашений и договоров.

14.3. Сущность, цели, задачи и принципы социального партнерства в социальных службах муниципалитета

Основные факторы, способствующие формированию социально-партнерских отношений в обществе и в социальных службах муниципалитета¹:

- *техничко-технологические* — связаны с возрастающей сложностью и интеллектуализацией общественного труда, когда наемный работник из простого исполнителя техно-

¹ Киселев В. Н. Российская модель социального партнерства (теоретико-концептуальный аспект). М. : АТиСО. С. 45—48.

логических операций становится активным субъектом производственного процесса, принимающего участие в управлении;

— *социально-экономические* — связаны с изменением социальной структуры общества, снижением удельного веса занятых малоквалифицированным, низкооплачиваемым трудом, а также превращением части работников в совладельцев собственности, т.е. акционеров, формированием так называемого среднего класса;

— *общественно-политические* — характеризуют качественное улучшение политической культуры населения, формирование возрастающей роли профессиональных объединений трудящихся, а также ассоциаций работодателей, формирование социальной политики, отвечающей интересам большинства населения, и т.д.;

— *нравственно-психологические факторы* связаны с гуманизацией общественных, социально-трудовых отношений, признанием за работниками права на достойную оплату их труда, осознанием обществом необходимости социального мира и согласием на основе заключения договоров и соглашений.

Важнейшие *условия*, способствующие формированию социально-партнерских отношений в обществе и в социальных службах муниципалитета:

— наличие гражданского общества, позволяющего эффективно функционировать широкому спектру неправительственных, общественных организаций;

— наличие широкой правовой основы для становления и развития социального партнерства;

— непосредственное участие работников в регулировании социально-трудовых отношений, наряду с работодателями и государством, т.е. наличие реального трипартизма в этих взаимоотношениях¹.

Основные *черты социального партнерства* в социальных службах муниципалитета:

— отношения между субъектами, сторонами, имеющими наряду с общими, тождественными интересами и принципиально различные, иногда даже противоположные социальные, экономические и политические интересы;

¹ См.: Киселев В. Н. Социальное партнерство в России. М. : Экономика, 2002. С. 41–48.

— ориентация не на конфронтацию сторон, а на поиск и достижение социального консенсуса, на обеспечение оптимального баланса в реализации различных специфических интересов субъектов, сторон социального партнерства;

— тип отношений, в котором объективно заинтересованы все важнейшие социальные группы и государство в целом¹.

Уровни социального партнерства в муниципальных районах определены в ст. 26 ТК РФ и предусматривают территориальный уровень социального партнерства, устанавливающий условия регулирования социально-трудовых отношений в сфере труда в одном муниципальном образовании. В границах муниципального района наличие нескольких муниципальных образований влечет необходимость сотрудничества в сфере регулирования социально-трудовых и иных непосредственно связанных с ними отношений на следующих уровнях: межмуниципальный; межмуниципальный межотраслевой².

В соответствии с уровнями социального партнерства комиссии по регулированию социально-трудовых отношений в рамках границ муниципальных образований в муниципальном районе могут быть образованы в разном количественном сочетании³.

Организация работы органов и представителей сторон социального партнерства в муниципальном районе осуществляется согласно регламенту работы муниципальной (межмуниципальной) комиссии по регулированию социально-трудовых отношений.

Структура органов и представителей сторон, сочетание элементов социального партнерства и механизм их взаимодействия представлены на рис. 16 и могут быть использованы в любом регионе Российской Федерации с учетом специфики их административно-территориального деления, территориального устройства и социально-экономического развития муниципальных образований в муниципальном районе.

¹ См.: Социальное партнерство : словарь-справочник. М. : АТиСО, 2002. С. 228.

² Коленков И. И. Становление и развитие социального партнерства на уровне муниципальных образований : автореф. дис. ... канд. соц. наук. М. : Академия труда и социальных отношений, 2005.

³ Там же.

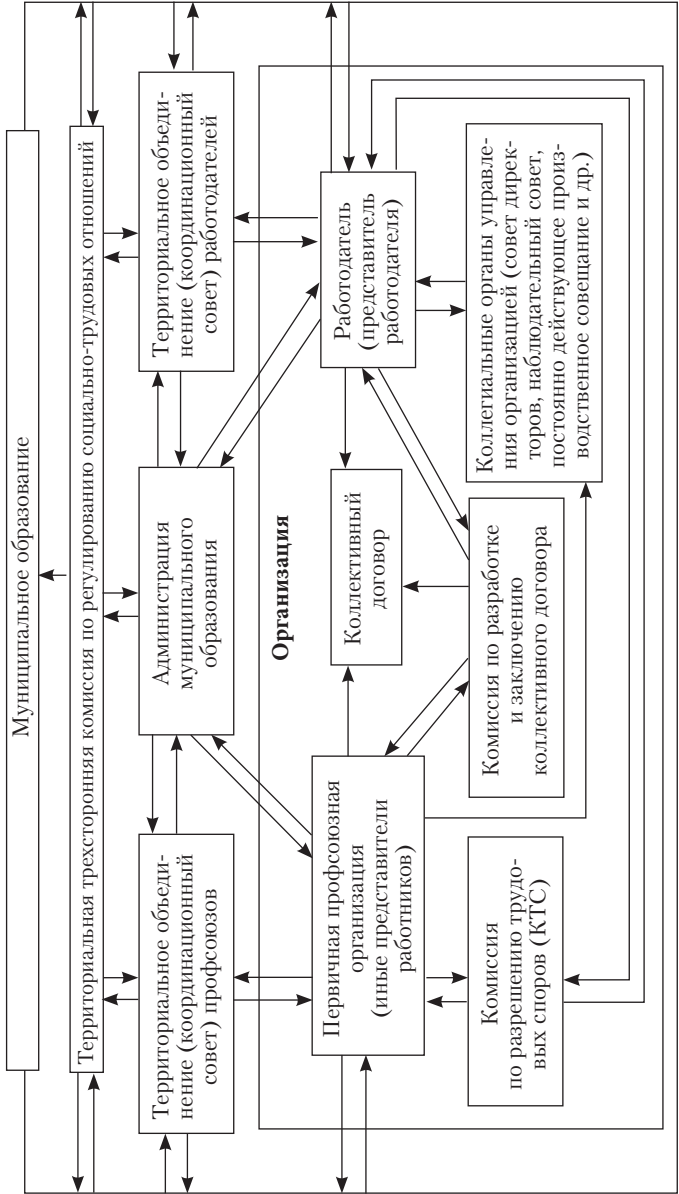


Рис. 16. Модель системы социального партнерства на уровне муниципального образования и в организациях: основные элементы и их взаимосвязи

В социальной сфере важным и значимым является социальное партнерство муниципалитетов, муниципальных образований и учреждений социального обслуживания населения, обеспечение усиления адресной социальной поддержки населения; недопустимости проведения социальных реформ за счет снижения качества жизни отдельных групп населения; доступности основных социальных благ, прежде всего общего и профессионального образования, медицинского обслуживания.

14.4. Роль профсоюзов в системе социального партнерства

Значение и роль профсоюзов в системе социального партнерства подтверждена историей формирования рыночных отношений. Однако в настоящее время происходит изменение расклада сил в трудовых отношениях и роли партнеров, а именно ослабление профсоюзов, усиление роли работодателей, изменение позиции государства.

Основные функции профсоюзов в регулировании социально-трудовых отношений:

- обеспечение условий труда рабочей силы;
- установление социальной справедливости, эффективной и гуманной экономики;
- защита прав и интересов работников в сфере труда и связанных с трудом отношениях.

Основные задачи профсоюзов в социальном партнерстве по регулированию социально-трудовых отношений:

- контроль начисления заработной платы;
- соответствие заработной платы с результатами труда;
- стимулирование труда и т.д.

Деятельность профсоюзов по формированию условий социального партнерства включает:

- формы, системы, размеры оплаты труда, денежные вознаграждения, пособия, компенсации;
- механизм регулирования оплаты труда с учетом роста цен, уровня инфляции;
- занятость работников и противодействия безработице;
- профессиональное обучение персонала;
- мероприятия по улучшению условий и охраны труда работников;

- продолжительность отпусков, рабочего времени и времени отдыха;
- медицинское и социальное страхование работников;
- защита и учет интересов работников при приватизации организаций и ведомственного жилья;
- техника безопасности, охрана труда и здоровья работников.

В зависимости от сферы регулирования социально-трудовых отношений могут заключаться *следующие соглашения*: генеральное, межрегиональное, региональное, отраслевое (межотраслевое), территориальное и иные соглашения. На федеральном уровне уже в течение ряда лет подписывается генеральное соглашение между общероссийскими объединениями профсоюзов, общероссийскими объединениями работодателей и Правительством РФ. Генеральное соглашение — это важный этап в развитии социального диалога, который позволяет представителям трудящихся, работодателей и Правительства выработать согласованные позиции по основным принципам регулирования социальных отношений на федеральном уровне в соответствии с законодательством.

На федеральном уровне утверждаются не только основные направления социально-экономической политики, но и показатели (индикаторы) социального благополучия нации, системы социальных гарантий для всех слоев населения, меры по защите интересов субъектов трудовых отношений.

Генеральное соглашение — правовой акт, устанавливающий общие принципы регулирования социально-трудовых отношений на федеральном уровне и заключаемый между общероссийскими объединениями профсоюзов, общероссийскими объединениями работодателей, Правительством РФ. На основе Генерального соглашения руководящие органы отраслей и российские объединения профсоюзов заключают тарифные отраслевые (межотраслевые) соглашения — правовые акты, устанавливающие нормы оплаты и др. условия труда, а также социальные гарантии и льготы для работников отрасли.

Как определено в ТК РФ, *коллективные договоры* представляют собой правовой акт, регулирующий социально-трудовые отношения в организации или у индивидуального предпринимателя и заключаемый работниками и работодателями в лице их представителей. Договоры заключаются на срок от одного до трех лет. *Заключение коллективных догово-*

ров — способ социальной защиты трудящихся. Ими охвачено 85% хозяйствующих субъектов между профсоюзами и администрацией для решения социально-экономических вопросов с учетом специфики предприятия или организации.

В коллективный договор могут включаться взаимные обязательства работодателей и работников по следующим вопросам:

- формы, системы и размеры оплаты труда;
- выплаты пособий и компенсаций;
- механизм регулирования оплаты труда с учетом роста цен, инфляции, выполнения показателей, определенных коллективным договором;
- занятость, профессиональное обучение, условия высвобождения работников;
- рабочее время и время отдыха (включая вопросы предоставления и продолжительности отпусков);
- улучшение условий и охраны труда работников;
- соблюдение интересов работников при приватизации государственного и муниципального имущества;
- экологическая безопасность и охрана здоровья работников на производстве;
- гарантии и льготы работникам, совмещающим работу с обучением;
- оздоровление и отдых работников и членов их семей;
- частичная или полная оплата питания работников;
- контроль выполнения коллективного договора, порядок внесения в него изменений и дополнений;
- ответственность сторон;
- обеспечение нормальных условий деятельности представителей работников;
- порядок информирования работников о выполнении коллективного договора;
- другие вопросы, определенные сторонами.

Основные принципы создания *комиссий по коллективным переговорам*:

- добровольность участия сторон в деятельности комиссий;
- полномочность сторон;
- самостоятельность и независимость сторон при определении персонального состава своих представителей в комиссии.

Основные задачи комиссий по коллективным переговорам:

- согласование позиций сторон;

- проведение консультаций (проекты договоров и соглашений);
- ведение коллективных переговоров;
- подготовка проектов коллективных договоров и соглашений, их заключение;
- рассмотрение вопросов, возникающих в ходе выполнения договоров и соглашений;
- контроль выполнения коллективных договоров и соглашений.

Территориальная профсоюзная организация учреждений социальной защиты населения города Москвы (ТПО) объединяет более 22 тыс. членов профсоюза. В 2009 г. в рамках Московского трехстороннего соглашения в системе социальной защиты населения подписано Соглашение на 2009—2012 гг., на его основе действует 225 коллективных договоров (на 1 января 2010 г.).

Для обеспечения регулирования социально-трудовых отношений, ведения коллективных переговоров в рамках генерального соглашения создан постоянно действующий орган — *Российская трехсторонняя комиссия (РТК)* по урегулированию социально-трудовых отношений. Она призвана устанавливать общие принципы согласованного проведения социально-экономической политики с учетом интересов трех действующих в производственно-экономической, трудовой и общественной сфере, сторон: государства, наемных рабочих и работодателей. В промежутках между заседаниями работу комиссии обеспечивает *координационный совет*, которым руководит координатор трехсторонней комиссии, назначенный Указом Президента РФ. Аналогичные комиссии созданы во всех субъектах РФ.

Важное место в системе социального партнерства отведено службе по урегулированию *коллективных трудовых споров*. В ее состав входят соответствующий департамент Минтруда России, территориальные органы по урегулированию коллективных трудовых споров, а также подразделения органов исполнительной власти субъектов РФ.

14.5. Социальное партнерство в сфере занятости и профессионального образования

В сферу социального партнерства включены не только трудовые отношения, но и занятость различных групп населения, профессиональное образование и обучение (подго-

товка, повышение квалификации и переподготовка) кадров. Механизм социального партнерства в этой сфере представляется как согласование специфических интересов и социальных функций партнеров, обеспечивающие осуществление скоординированных действий в отношении общей цели.

Основные направления социального партнерства в сфере занятости и противодействия безработице:

- рост занятости населения и преодоления дефицита рабочих мест (активность всех источников);
- развитие системы начального, среднего и высшего профессионального образования;
- развитие внутрифирменного обучения персонала;
- развитие системы непрерывного образования;
- развитие предпринимательства;
- повышение эффективности программ и услуг для повышения конкурентоспособности безработных и возвращение их к активной трудовой деятельности;
- обоснованная миграционная политика и новая концепция освоения северных и восточных регионов, защита внутреннего рынка труда.

Понятие «социальное партнерство» применительно к профессиональному образованию представляет собой систему договорных отношений образовательных учреждений с работодателями, службами занятости, профсоюзами, родителями и т.п., позволяющих отслеживать и адекватно реагировать на динамику развития рынка труда, объемы и структуру востребованных профессий, а также диктуемые обществом социально-культурные приоритеты.

Учреждения профессионального образования взаимодействуют с рынком труда опосредованно через образовательные услуги, которые оказываются учреждениями профессионального образования и обуславливаются потребностями отдельных категорий населения, рынка труда и общества в целом.

Наиболее актуальные задачи дальнейшего развития социального партнерства учреждений профессионального образования с субъектами рынка труда:

- разработка и осуществление маркетинговой стратегии, основанной на изучении ситуации на рынке труда и его прогнозных характеристик;
- проведение учреждениями профессионального образования гибкой политики поведения на рынке труда;
- создание системы постоянного мониторинга и прогноза потребностей рынка труда в профессионально-квали-

фикационном разрезе как основы для определения объемов и структуры подготовки квалифицированных кадров для всех уровней образования;

- разработка и организация функционирования механизма создания современных квалификационных требований (профессиональных стандартов) для различных категорий работников как базы для проектирования образовательных стандартов и учебно-методических материалов;

- развитие профессиональной ориентации населения и, прежде всего, учащихся общеобразовательных учреждений;

- развитие системы профессионального обучения безработных и нетрудоустроенных выпускников учреждений профессионального образования.

Социальное партнерство в сфере профессионального образования в условиях рыночной экономики подразумевает подготовку конкурентоспособных работников нового типа, которые владеют более широкими умениями и компетенцией, могут работать в команде, создавать и эффективно использовать новую технику и технологию¹.

Система профессионального образования, как одна из инерционных систем, должна постоянно адаптироваться, изменяться, чтобы находить новые способы взаимодействия с социумом, соответствовать новым требованиям. Это достигается созданием механизма взаимодействия учреждений профессионального образования с внешней средой посредством социального партнерства.

Несмотря на проблемы, в настоящее время, как на федеральном уровне, так и на уровне регионов складывается определенная система социального партнерства в сфере профессионального образования и обучения кадров. Формы работы образовательных учреждений с социальными партнерами можно разделить на договорные и организационные. Договорные формы включают в себя все виды взаимодействия на основе двухсторонних и многосторонних договоров. Организационные, помимо наличия договоров, предполагают создание совместных органов по координации социального партнерства².

¹ Олейникова О. И. Социальное партнерство в сфере профессионального образования // Национальная обсерватория профессионального образования Российской Федерации. — М., 2001. С. 15.

² Смирнов И. П. Теория профессионального образования. М., 2006. С. 232.

14.6. Социальное партнерство государственной власти с некоммерческими организациями в городе

Важнейший механизм создания гражданского общества в России — социальное партнерство государственной власти с некоммерческими организациями. *Некоммерческой организацией* является организация, не имеющая извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности и не распределяющая полученную прибыль между участниками¹.

Система социального партнерства государственной власти с некоммерческими организациями реализуется на уровне субъектов РФ, примером которых может служить Москва, где разработана *стратегия социального партнерства*, правовой основой которой являются: соответствующие федеральные законы, Устав города Москвы, принятый Законом г. Москвы от 28 июня 1995 г., нормативные правовые акты г. Москвы, принимаемые в соответствии с Конституцией РФ, среди них Законы г. Москвы от 11 ноября 2009 г. № 4 «О социальном партнерстве в городе Москве», от 12 апреля 2000 г. № 8 «О взаимодействии органов государственной власти города Москвы с негосударственными некоммерческими организациями», Генеральное соглашение, Московское трехстороннее соглашение, а также Концепция развития взаимодействия органов исполнительной власти города Москвы с общественными и иными некоммерческими организациями на 2006—2010 гг., одобренная постановлением Правительства Москвы от 25 июля 2006 г. № 564-ПП, и др.

В настоящее время в Москве зарегистрировано около 17 тыс. общественных и иных некоммерческих организаций, многие из которых активно взаимодействуют с органами государственной власти. Ежегодно в Москве регистрируется в среднем 700 общественных, некоммерческих организаций. Деятельность большинства некоммерческих организаций, действующих в Москве, направлена на формирование здорового образа жизни, возрождение и сохранение народной духовности, национальной культуры и искусства, благотворительность, просвещение, стимулирование развития форм малого предпринимательства, создания условий для реализации коммерческих инициатив².

¹ Там же.

² Постановление Правительства г. Москвы от 4 мая 1999 г. № 392 «О концепции Московской программы общественного развития». Концепция Московской программы общественного развития до 2005 г.

Органы власти Москвы взаимодействуют с негосударственными некоммерческими организациями на основе принципов:

- признания права негосударственных некоммерческих организаций на участие в формировании и реализации мероприятий городской политики в социальной сфере;

- сотрудничества органов власти города Москвы и негосударственных некоммерческих организаций;

- поддержки деятельности негосударственных некоммерческих организаций, добровольческой деятельности, целевых социальных программ негосударственных некоммерческих организаций, общественно-гражданских инициатив;

- гласности;

- контроля со стороны органов власти города Москвы за целевым и рациональным использованием бюджетных средств, предоставленных негосударственным некоммерческим организациям в соответствии с законодательством города Москвы¹.

Формами взаимодействия органов власти Москвы с негосударственными некоммерческими организациями являются:

- выработка согласованных решений по осуществлению социально ориентированной политики, экономических преобразований в городе Москве на основе соглашений между органами государственной власти и некоммерческими организациями;

- поддержка в установленном порядке деятельности некоммерческих организаций, размещение социального заказа;

- выделение грантов (субсидий) и контроль над их использованием;

- предоставление негосударственным некоммерческим организациям льгот неналогового характера;

- координация деятельности и совместная разработка целевых социальных программ;

- предоставление информации о проводимой в городе социально-экономической и бюджетной политике, о мероприятиях, связанных с деятельностью негосударственных

¹ Закон г. Москвы «О взаимодействии органов государственной власти города Москвы с негосударственными некоммерческими организациями». Гл. I, ст. 3.

некоммерческих организаций; методическая, консультационная, организационная помощь;

— участие в разработке проектов законов города Москвы, городских целевых программ и программ социально-экономического развития административных округов города Москвы;

— организация и обеспечение экспертно-аналитической деятельности;

— развитие механизмов общественного мониторинга, включая общественный контроль и общественный мониторинг хода реализации и результатов социальных реформ;

— дискуссии, общественные слушания, переговорные площадки, «горячие линии», общественные приемные и иные формы диалога и обмена мнениями между властью, обществом и бизнесом по широкому спектру вопросов общественного и социально-экономического развития;

— содействие в разработке и реализации пилотных проектов, действующих моделей инновационных социальных технологий, направленных на решение проблем общественного развития;

— расширение практики подготовки и проведения совместных социально значимых акций и мероприятий;

— организация и обеспечение образовательно-просветительской деятельности, оказание методической, консультативной и иной помощи территориальным органам исполнительной власти города Москвы, общественным и иным некоммерческим организациям и бизнес-структурам в выстраивании взаимодействия, социального партнерства, осуществлении общественного контроля и экспертной деятельности;

— формирование позитивно и конструктивно направленного информационного пространства между властью, обществом и бизнесом, информационного обмена¹.

Социальное партнерство государственной власти города Москвы с некоммерческими организациями осуществляется с помощью механизмов:

— осуществление целевых программ Москвы, района Москвы;

¹ См.: Там же, ст. 4, постановление Правительства г. Москвы от 25 июля 2006 г. № 564-ПП «О Концепции развития взаимодействия органов исполнительной власти города Москвы с общественными и иными некоммерческими организациями на 2006—2010 гг.».

- формирование и размещение социального заказа;
- создание системы межпрофильных и межотраслевых соглашений и договоров;
- постоянно действующие общественные и государственно-общественные советы, городские и окружные собрания общественного и хозяйственного активов, совещания, рабочие и экспертные группы и комиссии;
- проведение конкурсов социально значимых программ, социальный заказ, грантовые программы;
- общественные советы различного функционального назначения при Правительстве Москвы, префектурах административных округов города Москвы, управах районов города Москвы;
- деятельность Городского общественного консультативного Совета по взаимодействию органов государственной власти города Москвы с негосударственными (неправительственными) некоммерческими организациями города Москвы;
- проведение ежегодного Московского гражданского форума;
- проведение ежегодных городских и окружных ярмарок социальных проектов и программ;
- постоянно действующая биржа социальных проектов и программ некоммерческих организаций на базе системы информационной поддержки некоммерческих организаций в сети Интернет¹.

Основными сферами сотрудничества государственной власти и некоммерческих организаций в социальной сфере столицы являются:

- совершенствование системы социальной поддержки малообеспеченных слоев населения;
- установление стандартов качества социального обслуживания, расширение числа организаций, действующих в сфере социального обслуживания граждан пожилого возраста и инвалидов;
- обеспечение в установленном порядке условий доступа некоммерческих организаций, работающих в интересах инвалидов, на рынок социальных услуг, в том числе в качестве соисполнителей городского заказа по созданию удобной для инвалидов городской среды;

¹ Там же.

— создание условий, обеспечивающих участие некоммерческих организаций, работающих в интересах инвалидов, в разработке и реализации механизмов общественной экспертизы и общественного контроля по вопросам формирования и обеспечения удобной для инвалидов городской среды;

— совершенствование правовой базы города Москвы в части установления льготной арендной платы для некоммерческих организаций инвалидов, детей и других социально незащищенных групп населения;

— разработка механизмов контроля над эффективным использованием нежилых помещений и других неналоговых льгот, предоставляемых некоммерческим организациям для выполнения социально значимых проектов и программ;

— выработка оценочных критериев эффективности деятельности иных некоммерческих организаций;

— привлечение некоммерческих организаций к оказанию содействия в трудоустройстве инвалидов трудоспособного возраста;

— расширение участия некоммерческих организаций в благотворительной деятельности;

— совершенствование механизмов взаимодействия институтов гражданского общества и органов государственной власти города Москвы в обеспечении соблюдения принципов социальной справедливости;

— участие некоммерческих организаций в разработке и реализации социальной политики в городе Москве, направленной на решение проблем демографии, поддержку материнства, детства, семьи;

— участие некоммерческих организаций в профилактике негативных явлений в подростковой и молодежной среде;

— привлечение некоммерческих организаций к решению проблем занятости, обучению и переподготовке лиц с пониженной конкурентоспособностью на рынке труда;

— расширение участия некоммерческих организаций в воспитании толерантного сознания жителей и профилактике экстремизма и ксенофобии, в укреплении межэтнической стабильности и социальной безопасности москвичей;

— совершенствование системы защиты прав потребителей, привлечение некоммерческих организаций по защите прав потребителей к решению проблем качества товаров и услуг потребительского назначения.

Сформирована разветвленная инфраструктура взаимодействия органов исполнительной власти города Москвы с институтами гражданского общества, включающая в себя созданную сеть профильных учреждений и организаций: государственные учреждения города Москвы «Дом общественных организаций (Центр по связям с общественными объединениями)», «Дом детских общественных организаций» Комитета общественных связей города Москвы с окружными филиалами, общественная организация «Московский Дом ветеранов (пенсионеров) войн и Вооруженных Сил», Государственное учреждение города Москвы «Московский Дом национальностей», негосударственное учреждение «Центр взаимодействия общественных и государственных структур «Социальное партнерство» и общественные (общественно-государственные) институты: Городской и окружные общественные консультативные советы по взаимодействию органов государственной власти города Москвы с негосударственными некоммерческими организациями города Москвы, Городской Координационный Совет по государственной поддержке развития детского движения Москвы, Московский городской Совет пенсионеров, ветеранов войны, труда, Вооруженных Сил и правоохранительных органов, государственно-общественные координационные советы и др.

Опыт социального партнерства государственной власти с некоммерческими организациями в Москве свидетельствует, что установление партнерских отношений с негосударственными некоммерческими организациями позволяет власти города решать социально-экономические проблемы, снизить финансовые затраты, что способствует: построению механизмов адресной социальной помощи; содействию переходу общественных организаций из позиции просителей к выходу на самообеспечение и оказание населению социальных услуг; передаче некоммерческим организациям третьего сектора некоторых административных функций на основе конкурсности социального и муниципального заказа; привлечению в город путем создания силами НКО социально значимых проектов и программ, инвесторов и доноров, дополнительного финансирования из федеральных программ и от отечественных и зарубежных благотворительных фондов; использованию ресурсов благотворительности и потенциала волонтерской деятель-

ности, росту активности москвичей, что в конечном итоге обеспечит повышение качества и уровня жизни москвичей, позволит консолидировать общество.

Вопросы и задания для самопроверки

1. Обоснуйте основные принципы, сущность, цель и задачи социального партнерства.
2. Охарактеризуйте основные направления деятельности государства, органов власти по формированию и функционированию отечественной системы социального партнерства.
3. Дайте характеристику основным направлениям деятельности на примере конкретного внутригородского муниципального образования города Москвы в системе социального партнерства.
4. Раскройте механизм функционирования социального партнерства в профсоюзной организации Вашей отрасли.
5. Раскройте основные функции властных структур города в регулировании социально-трудовых отношений и развитии социального партнерства.
6. Социальное партнерство государственной власти с некоммерческими организациями: принципы, формы, механизмы, технологии взаимодействия.

Рекомендуемая литература

1. *Зинченко, Г. П.* Социальное партнерство : учебник / Г. П. Зинченко, И. И. Рогов. — М. : Дашков и К° ; Академцентр, 2010.
2. *Киселев, В. Н.* Социальное партнерство в России / В. Н. Киселев, В. Г. Смольков. — М. : Экономика, 2002. — С. 41—48.
3. *Коленков, И. И.* Становление и развитие социального партнерства на уровне муниципальных образований : автореф. дис. ... канд. соц. наук / И. И. Коленков. М. : Академия труда и социальных отношений, 2005.
4. Конвенции и рекомендации, принятые МОТ : в 2 т. — Женева, 1991.
5. Конституция Российской Федерации. — М., 1993.
6. *Кривошеев, В. А.* Социальное партнерство в сфере профессионального образования населения / В. А. Кривошеев. — Саратов, 2003.
7. *Кязимов, К. Г.* Социальное партнерство на рынке труда / К. Г. Кязимов. — М., 2003.

8. *Кязимов, К. Г.* Социальное партнерство : учеб. пособие / К. Г. Кязимов. — М. : Гардарика, 2008.

9. *Михеев, В. А., Михеев, Л. В.* Социальное партнерство: теория, политика, практика / В. А. Михеев, Л. В. Михеев. — М., 2003.

10. Трудовой кодекс Российской Федерации. — Федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ.

11. *Холостова, Е. И.* Социальная политика и социальная работа : учеб. пособие / Е. И. Холостова. — 2-е изд. — М. : Дашков и К^о, 2007.

Глава 15

СОЦИАЛЬНЫЕ КОММУНИКАЦИИ КАК ИНСТРУМЕНТ РЕАЛИЗАЦИИ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

15.1. Социальные коммуникации: понятие, цели, функции

Многие элементы публичных отношений (PR) — управления общественными отношениями — берут свое начало у истоков человеческой цивилизации. Отношения с группами общественности на заре человечества являлись частью системы управления обществом. Танцы и песни древних людей, имидж вождя, символика и обряды — все это можно рассматривать как PR — инструменты воздействия на человеческое сознание и поведение. Сама человеческая речь изначально несла коммуникативно-управленческую функцию мобилизации групповых усилий для решения общих задач.

Практически вся история человечества представляет собой развитие большой и малой социальных групп, оформившихся в виде взаимодействия управляющей части (меньшинство) и управляемой части (большинство). Управляющее меньшинство — власть и ее окружение — должно было обладать некоторыми знаниями, чтобы задать своему роду, племени мифы, ориентиры поведения, внушить определенные мнения о себе и о мире. Эти две части социума не могли существовать без определенных отношений. Реальная практика формирования мнений и отношений обеспечивала жизнеспособность общества. Общественное мнение и поведение групп на ранних стадиях развития цивилизации было важнейшим условием устойчивости общества как целого. Это монолитное мнение групп должно было быть единодушным с тактикой и стратегией осуществления власти.

В истории Древнего Египта, Греции и Рима можно найти достаточно свидетельств тому факту, что управлению общественными отношениями уделялось большое внимание. Вот уже несколько тысячелетий древнеегипетские пирамиды служат материальным имиджем (символом) власти и всемогущества египетских правителей, своеобразным памятником управлению общественными отношениями. Создается впечатление, что отношения с общественностью составляли тогда органическую часть системы управления государством и обществом. Первоначальный греческий «полис» (город-государство) — это не скопление жилых домов, а прежде всего место народных собраний, специальное пространство для выполнения общественных функций, место общественных отношений. Испанский философ Х. Ортега-и-Гассета писал: «Любое государство — первобытное, античное, средневековое или современное — это всегда призыв, который одна группа людей обращает к другим группам, чтобы вместе что-то делать. Государство неотделимо от проектов жизни, программы дел или поведения. Разные государственные формы возникают из тех разных форм, в которых инициативная группа осуществляет сотрудничество с другими. Каждый, кто примыкает к общему делу, — действующая частица государства, политический субъект... Право на политическое единство дается не прошлым — древним, традиционным, фатальным, неизменяемым, а будущим — определенным планом совместной деятельности. Не то, чем мы вчера были, но то, чем все вместе завтра будем, — вот что соединяет нас в одно государство, для которого характерны, во-первых, проект совместной жизни в общем деле; во-вторых, отклик людей на этот проект. Всеобщее согласие создает внутреннюю прочность, проистекающую из глубокой внутренней солидарности «подданных». В сущности, эти подданные сами и есть государство, и потому — в этом чудо, в этом новизна нации — они не могут ощущать государство как нечто им чуждое. Для такой ситуации типичен плебисцит. Все прочее имеет лишь преходящее значение и относится только к содержанию, форме и гарантиям, которых плебисцит требует. Современным эквивалентом «других» являются «группы общественности», а плебисцит — это уже элемент «управления общественными отношениями». В целях влияния на аудитории и на общественное мнение и были изобретены в Древней Греции логика и риторика. А подготовленные

Юлием Цезарем (в Древнем Риме) комментарии могут рассматриваться как триумф персональных и политических PR. Римляне выразили свое благожелательное отношение к общественному мнению в девизе: *Vox populi, vox Dei*, т.е. «глас народа — глас Божий».

В горниле споров и общественных дискуссий родилась герменевтика как наука понимания (истолкования) языка, текстов, как искусство поиска перехода от знака к значению, к смыслу. Логика, политика, риторика, герменевтика — все это уже «краеугольные камни» науки управления общественными отношениями.

В эпоху Средневековья (с I до XIII вв.) административная организация Римской католической Церкви считалась совершенной формой управления (и остается таковой даже по меркам нашего времени). Ее вклад высоко оценивается в таких областях управления, как администрирование, управление персоналом, система власти и авторитета, специализация функций управления, управленческие коммуникации.

Уже тогда Церковь владела искусством передавать одни и те же сообщения огромным массам людей, минуя политические границы, т.е. владела как бы средствами массовой информации. В средневековый период развивались эффективные формы речевого воздействия, появилась гомилетика — наука о построении проповеди. В ряду технологий управления общественными отношениями следует упомянуть «смеховую культуру» того времени. В эпоху Средневековья она ассоциируется с народными празднествами карнавального типа, которые занимали очень большое место в жизни средневекового города. До трех месяцев в году жители больших городов жили карнавалом. Мир этой карнавальной культуры, захватывающей на время площади, строился, в известной мере, как пародия на обычную жизнь, как «мир наизнанку». В ходе карнавала происходило временное освобождение от господствующей правды, от существующей иерархии, от существующих религиозных, политических и моральных ценностей, норм, запретов.

Начиная с эпохи Возрождения (XV—XVII вв.), Западная Европа начала освобождаться от пут феодализма, засилья религиозного мировоззрения, схоластики, приступила к развитию капиталистических отношений и науки, к активному освоению земного пространства и новых организационных форм. В эпицентре всех действий оказался раз-

мышляющий и действующий политик, инициативный предприниматель, взаимодействующий с различными группами общественности. На первый план вышло организационно-управленческое искусство, строительство национальных государств и наций. В Новой истории человечества (XVII — начало XVIII в.) сложилась социальная структура, в которую вошли социальные субъекты, осознававшие и поэтому оформлявшие свои экономические, политические и гражданские права. Возникли новые проблемы, взаимосвязи этих социальных субъектов между собой и с государством, с субъектами власти. Появляются новые каналы информации, по которым взаимодействуют вышеназванные субъекты и силы, в частности типографский станок и пресса. Нельзя недооценивать появление партий, общественных организаций, церковных сообществ, кружков, клубов и т.д. Каждая страна имела в этом ряду свои уникальные примеры (скажем, Гайд-парк в Лондоне). Именно здесь достигалось общественное «активное согласие» или выражалось несогласие. Для выражения политических взглядов и мнений возникают демонстрации, забастовки, революции, известные нам по Новой истории (Великая французская революция и др.). Именно в этот период возникает полифония общественных мнений в общественно-политической жизни общества. Разделение труда, увеличение рынка и циркулирующей в обществе информации (заслуга прессы) стали условиями для появления возможности выбора политической позиции, модели общественного поведения или мнений. Капитализм продолжал развитие элементов управления общественными отношениями. В частности, возникла необходимость в появлении новых информационных каналов между работодателями и рабочими. Владелец нуждается в постоянном общении со своими работниками для обоснования их заработной платы, продолжительности рабочего дня. И зарождались внутриорганизационные зачатки связей с общественностью.

Рост производительности труда привел к тому, что производство товаров стало массовым. Произошло переключение с проблемы «как произвести» на проблему «как продать товар». Тогда в недрах производства, в самом производственном цикле обособляется новая профессиональная сфера деятельности — маркетинг, которая и стала решать проблему «как продать» с помощью специфических средств, например рекламы. Реклама — это информацион-

ный дубликат самих товаров; мероприятия по стимулированию сбыта, рекламирование товаров можно считать зародышем публичных рилейшнз в сфере бизнеса.

Но в капиталистическом государстве «завязываются» новые узлы общественных отношений, которые станут центральными в деятельности структур публичных рилейшнз, а именно — отношения между классами, отношения государства с общественностью; возникла и необходимость создавать благоприятное общественное мнение в национально-государственных масштабах, благоприятный имидж государства, конституции и т.д.

С социологической точки зрения, изменения в обществе того времени расширили сферу публичных рилейшнз, подняли его роль в социально-созидательных процессах. США и американская Конституция были обязаны своим появлением деятельности публичных рилейшнз.

Истоки PR восходят к истории борьбы американских колонистов (жителей 13 колоний-поселений Северной Америки) за независимость от правления Британской империи. Поэтому родиной PR по праву считаются США. Один из организаторов борьбы американских колоний Самюэль Адаме публиковал статьи в газетах и выступал на городских митингах, провоцируя резолюции, апеллирующие к демократическим порывам колонистов. В 1772 г. Адаме инициировал городское собрание в Бостоне, избравшее «Комитет корреспонденции» (*Committee of Correspondence*) для представления прав и претензий колонистов к деспотическому британскому правительству. Комитет держал связь с другими городами и побуждал их писать петиции протеста. Аналогичные комитеты были созданы практически во всех колониях и явились базой эффективных революционных организаций.

Создание американской Конституции — главного закона в американской истории — многим обязано деятельности PR. Сторонники ратификации Конституции, ратовавшие за сильное федеральное правительство — федералисты, — вели борьбу с противниками ратификации Конституции, используя такие методы, как газетные статьи, памфлеты. Политические лидеры — Александр Гамильтон, Джеймс Мэдисон, Джон Джей — объединились под псевдонимом «Публиус». Писали письма-эссе в ведущие газеты. Эти послания помогли убедить представителей крупного штата Нью-Йорк ратифицировать Конституцию. Сегодня эти письма

объединены в документ, носящий название «Федералистские записки» и до сих пор используемый для толкования Конституции.

Становление паблик рилейшнз как института управления общественными отношениями (XX в.). Сразу подчеркнем, что исторически PR-структуры возникли и развивались в наиболее развитых странах, потому что основные заказчики PR-деятельности — массовое производство рыночного типа (рыночная экономика) и политическая демократия¹.

Рост значимости PR в XX в. обусловлен самим процессом формирования экономической системы. Она, по мере своего развития, становилась все более зависимой от общества, от общественного мнения и поведения групп общест-венности в отношении бизнеса. Параллельное развитие средств массовой информации усиливало эту зависимость.

Известно, что развитие деловой, экономической актив-ности в США и Западной Европе в XX в. происходило в процессе смены трех эпох:

- 1) эпоха массового производства (1900—1930);
- 2) эпоха массового сбыта (1930-е — середина 1950-х);
- 3) постиндустриальная эпоха (с середины 1950-х — до наших дней).

Соответственно менялись концепции товаропроизвод-ства, определявшие критерии успеха производителя това-ров и услуг — как в США, так и в других развитых странах. Переход от этапа массового производства к этапу массового сбыта означал переориентацию усилий товаропроизводител-ей с совершенствования производства на совершенствован-ие товара, затем — на сбытовую активность и, наконец, на комплексный маркетинг, а далее на PR-технологии. Наступ-ление информационной эпохи означало высокую информи-рованность общества, всеобщую информационную прозрач-ность экономических отношений, PR-отношений. Появился социально-ответственный менеджмент и маркетинг.

Начало XX в. дало старт паблик рилейшнз как про-фессиональной деятельности. Индустриальная революция в США вызвала к жизни систему массовых производств, бизнес в национальном масштабе. Но люди, стоящие у ветрил американской промышленности, были озабочены производством прибыли, а не жизнями своих соотечествен-

¹ Алешина И. А. Паблик рилейшнз для менеджеров : учебник. М. : Эксмо, 2002. С. 279.

ников. Собственники железных дорог, банкиры, нефтяные магнаты, производители стали — все они правили судьбами тысяч других людей, нисколько не прислушиваясь к их мнению. Но так не должно было продолжаться долго.

Американский журналист А. Ли, признанный многими пионером современных PR, считал неприемлемым работу с общественностью по принципу «на публику наплевать», «публика должна быть обманутой». В 1903 г. он основал PR-фирму в США. Вскоре А. Ли был назначен советником самого богатого человека в мире Джона Д. Рокфеллера. А. Ли не столько изменил политику Рокфеллеров, сколько дал им шанс быть публично услышанными. Становилось ясным, что честность и искренность — лучший подход для влияния на общественное мнение. Заслугой Ли является трансформация сферы PR из области занятия, обеспечивающего публицити любой ценой, в сферу профессиональной деятельности, предназначенной для завоевания доверия общественности посредством открытых и правдивых коммуникаций.

Успехи PR-практики стимулировали развитие PR как сферы знаний. В 1918 г. курс PR был включен в учебную программу университета штата Иллинойс. На первых порах PR — учебный курс в основном на отделениях журналистики. Одним из первых в 1922 г. курс по PR читал Эдвард Бернауз, племянник Зигмунда Фрейда, в Нью-Йоркском университете. Бернауза, так же как и А. Ли, нередко называют «отцом-основателем» PR. В 1923 г. им была написана первая книга по основам PR «Кристаллизуя общественное мнение». Начав свою работу в духе «publicity direction» (направление публицити), он переименовал ее в «counsel on public relation» (совет по PR). Перу Бернауза принадлежат книги «Propaganda» (1928), «Public Relations — A Growing Profession» (1945) (Паблик рилейшнз — растущая профессия).

В 1930-е гг. система «отношений с общественностью» получает дальнейшее развитие. В этот период возникают самостоятельные фирмы паблик рилейшнз и специализированные отделы PR в корпорациях. Начинает активно функционировать эта система и в федеральном правительстве США и его ведомствах. Уже в начале XX в. федеральная власть включала в свой штат пресс-агентов. Более современный вид правительственные «отношения с общественностью» получили при президенте В. Вильсоне, но только

в первые годы правления Ф. Рузвельта были окончательно оформлены те организационные принципы существования PR-службы в правительстве США, которые существуют и по сей день с незначительными модификациями. Отметим, что именно при Рузвельте в штате президента США появился специальный советник по связям с общественностью.

Информационные, компьютерные технологии сыграли такую же революционную роль, как и механизированные сборочные линии для индустриальной эпохи. Интенсивный рост информационных технологий и масштабов массовых коммуникаций обусловил бурное развитие паблик рилейшнз. Не случайно последние 40 лет XX в. называют в США «эрой паблик рилейшнз». Только в США, согласно данным Департамента труда, число занятых профессией PR с 1950 г. до 1990 г. увеличилось с 19 тыс. человек до 162 тыс., а прогнозная оценка для 2010 г. составила 302 тыс. Журнал «Рогтип» отнес PR к числу 20 наиболее быстро растущих индустрии 1990-х гг. Занятость PR-практиков в США распределена следующим образом: 40% специалистов работают в бизнесе и коммерческих корпорациях, 27% — в PR-фирмах, рекламных агентствах и в индивидуальном консультировании, 14% — в ассоциациях, фондах и образовательных учреждениях, 8% — в сфере медицинских услуг, 6% — в органах власти федерального, уровня штата и местного уровней, 5% — в благотворительных, религиозных и других неприбыльных организациях. Крупнейшим единым работодателем для PR-специалистов является федеральное правительство США — это 4400 специалистов только «public relation».

Становление сферы отношений с общественностью в Великобритании. Начало XX в. вызвало рост активности в области связей с общественностью в Великобритании. К началу 1918 г. это были в основном три организации — Министерство информации (в доминионах, союзных и нейтральных странах), Национальный комитет по военным нуждам (патриотическая пропаганда в Великобритании) и комитет под руководством лорда Нортклиффа (пропаганда на страны противника). Было бы правильнее назвать проводившуюся тогда работу смесью PR и пропаганды. В Министерстве военно-воздушных сил с самого его основания, в 1919 г., был чиновник, занимавшийся прессой. С 1918 г. существовала должность пресс-секретаря при короле. С 1926 г. было создано Королевское правление по торговле,

при котором существовал Институт по связям с общественностью. Королевское правление по торговле использовало в своей работе фильмы, плакаты, выставки, прессу и Би-би-си. Получая от правительства миллион фунтов в год, треть этой суммы оно тратило на работу по связям с общественностью. В 1932 г. в штате премьер-министра появился представитель по связям с прессой. Отношения с прессой были приняты правительственными кругами, возникли правительственные PR. Великобритания была первой в смысле развития PR на уровне правительства, в политике и в некоммерческих областях. В начале Второй мировой войны было создано Министерство информации (1939—1946) в армии, образование отделений по связям с общественностью проходило одновременно во всех родах войск. Министерство информации внесло большой вклад в успешное завершение войны. Промышленность Великобритании не проявляла особого интереса к PR до 1945 г., но после войны работа по связям с общественностью в промышленности быстро выросла. В 1937 г. Национальная ассоциация работников местного управления (сегодня известная как Национальная ассоциация служащих государственных учреждений и органов местного самоуправления) назначила представителя по связям с общественностью, и возникла целая сеть представителей по отношениям с общественностью по районам и областям.

15.2. Исторические модели коммуникаций

Рассматривая процесс становления и развития моделей PR, воспользуемся определенным подходом. Наиболее эффективная методология, применяемая в американской специальной литературе с 80-х гг. XX в., представлена в работах Дж. Грюнига. Он выделил возможные и реализуемые на практике модели PR-деятельности, рассмотрел эволюции PR-практик от модели к модели. Такой подход позволяет проследить историческую ретроспективу качественных изменений PR-функций в организациях, выделить сферы, в которых связи с общественностью осуществляются в наиболее полной и адекватной форме. Одновременно этот подход позволяет определить возможные тенденции и перспективы развития PR. Согласно этой теории, принято выделять четыре основные модели PR.

Первая модель PR-деятельности получила в научной литературе название «манипуляция», «пропаганда», «паблисити»; Д. Грюниг характеризует ее как «press agency/publicity». В этой модели используются любые средства для привлечения внимания общественности, для оказания давления на нее; потребитель (часть общественности) рассматривается как пассивный получатель информации; отношение может быть выражено формулой «потребитель-жертва»; правдивость и объективность информации не являются обязательным условием, этические аспекты деятельности игнорируются; главным «проводником» являются средства массовой информации, отношения с иными группами общественности минимальны. Ряд исследователей относит развитие данной модели к концу XIX в., когда газетная индустрия стала приобретать все большее значение и начала оказывать все большее влияние на формирование общественного мнения. Очевидно, что данная модель не является историческим раритетом; она интенсивно используется и в современных условиях как основная форма и реализации стратегии, и решения конкретных, актуальных задач (дополнительно могут быть использованы иные модели).

В отечественных СМИ и в российском общественном мнении именно данная модель PR-деятельности рассматривается как сущностная характеристика связей с общественностью; в значительной мере российская практика дает для этого основания. Это может быть «черный PR» или иные манипуляционные практики. Однако при всех издержках данная модель является шагом вперед по сравнению с бизнес-практиками второй половины XIX в., выраженными в формуле «плевать на общественность».

Вторая модель PR-деятельности получила названия: «информирование», «информирование общественности», «общественная осведомленность»; Д. Грюниг называет ее «журналистской». Ее характеристики: осознание необходимой регулярной работы со средствами массовой информации; более того — распространение информации является главной целью PR-деятельности; информация должна быть точной и правдивой, однако только позитивной — негативные факты и события замалчиваются; как и первая модель, «информирование» относится к односторонним моделям, необходимость исследования общественности и обратной связи с ней не предполагается; PR на данном этапе реали-

зуется как «дело журналистов, прописавшихся в фирме» (*journalists-in-residence*).

Зарождение этой модели обычно относят к началу XX в. Она свидетельствует о неэффективности манипуляционной борьбы организации за выживаемость в условиях жесткой конкурентной борьбы. В ней фиксируется необходимость правдивого, но позитивного информирования правительства, общественных организаций и общественности для получения их поддержки.

Третья модель PR-деятельности — «двухсторонняя асимметричная коммуникация». Она может быть охарактеризована следующим образом: широко используются исследовательские методы, — в первую очередь для того, чтобы определить, какая информация вызовет положительную реакцию общественности; таким образом, деятельность становится «двухсторонней», «диалоговой»; результат такого вида PR асимметричен, потому что от коммуникации выигрывает только организация, а не общественность (хотя многие практики PR, по замечанию Д. Грюнига, считают, что и общественность получает определенную выгоду); при реализации данной модели роль PR может быть охарактеризована как «прагматическая»: на первом месте стоит выгода, желательна позиция одинаковой практической выгоды для организации и общественности.

Четвертая модель PR-деятельности получила название «двухсторонней симметричной». Для нее характерны такие приемы: полное осознание субъектом PR-деятельности необходимости взаимопонимания и учета взаимовлияния среды и организации; цель PR-деятельности — взаимная польза фирмы и общественности («симметричность»); широкая практика ведения переговоров, заключения договоров, использования стратегии разрешения конфликтов, для того чтобы добиться изменений во взглядах, мнениях и поведении общественности и организации. Акценты в функциях PR-специалистов смещаются от журналистских и рекламных к исследовательским и консультативным. Именно на этом этапе PR- деятельность становится полной и законченной. Очевидна необходимость исследования и планирования. При оценке эффективности акции учитываются не только экономические показатели, но и социальная значимость, «нематериальные активы». Модель может быть названа «идеологической», «идеальной» в том смысле, что PR здесь становится механизмом взаимодействия органи-

зации и среды на основе партнерства; клиент, потребитель, покупатель воспринимается как «партнер по бизнесу». Данная модель деятельности коренным образом меняет функции PR-специалиста. Она реально начинает воздействовать на политику менеджмента организации, меняется его статус, усиливается внимание к внутренней общественности. Происходит переход от дискретных, разовых PR-акций и кампаний к перманентному процессу коммуникации. Меняются профессиональные требования к специалисту (нужны не столько конкретные знания и умения, сколько менеджерские качества), правовые и этические аспекты становятся центральными. Такая модель PR становится поистине институтом управления общественными отношениями.

В работах по истории паблик рилейшнз в США имеются попытки связать PR-деятельность, реализуемую по одной из вышеперечисленных моделей, с определенными сферами практики. Так, модель манипулирования связывается с использованием PR в спорте, шоу-бизнесе, в продвижении продаж (в России данная модель, очевидно, проявляет себя в коммерческих PR, что, впрочем, было характерно и для США в XVIII — начале XIX в.); модель информирования реализуется в сфере государственного управления, в некоммерческой сфере, в некоторых областях бизнеса; двухсторонняя асимметричная модель — в основном, в конкурентно ориентированном бизнесе; двухсторонняя симметричная модель — в регулируемом бизнесе, в специализированных PR-агентствах.

15.3. Становление социальных коммуникаций в России

В отличие от США, история отечественных связей с общественностью насчитывает чуть более 10 лет. Большинство исследователей сходятся во мнении, что PR-коммуникация в России зародилась в конце 1980-х гг., а как самостоятельная форма деловой активности — кристаллизуется во второй половине 1990 — начале 1991 г. Единственная попытка периодизации связей с общественностью в нашей стране сделана В. Моисеевой — генеральным директором агентства «Имиджленд PR». Она выделяет три этапа развития PR-коммуникации в России.

Первый этап (1988—1991) — зарождение рынка паблик рилейшнз, связанное с появлением соответствующих служб

в государственных структурах и с открытием московских отделений международных агентств. Развитие предпринимательской деятельности способствует возникновению первых отечественных фирм, оказывающих наиболее простые PR-услуги.

Второй этап (1991–1995) — стадия роста и становления. Российские агентства осваивают зарубежный опыт, постепенно адаптируют его к отечественным условиям и начинают проводить крупные PR-мероприятия и информационные кампании. Наиболее активно развивается политический консалтинг, в ряде вузов открывается специальность «связи с общественностью». Родается первое корпоративное объединение: Российская Ассоциация по связям с общественностью.

Третий этап начинается с 1996 г. и характеризуется качественным скачком в развитии PR. Установление политической демократии, господство массового рынка, изменение структуры массового сознания требуют все более тонкой и масштабной работы с целевыми группами общественности.

На первом этапе (доинституциональном) оформляется лишь первый признак института: выделяются субъекты конкретной профессиональной сферы и возникают соответствующие отношения между ними и обществом. На втором этапе (институционализации) формируется социальный статус начальной организации субъектов PR. Доказательством этого служит создание в 1991 г. первой Российской Ассоциации по связям с общественностью (РАСО), деятельность которой во многом предопределяет развитие связей с общественностью в нашей стране. В 1994 г. с момента принятия первой Декларации профессиональных и этических принципов в области связей с общественностью формализуется система специфических норм и предписаний, регулирующих поведение людей в рамках конкретного социального института.

На третьем этапе развития российских PR продолжается формирование социально значимых институциональных функций PR, как-то: просветительская, популяризаторская, образовательная; развитие и совершенствование профессиональных функций специалистов по связям с общественностью: от одностороннего информирования до диалоговой коммуникации, от исполнения простейших информационных форм до разработки более сложных комплексных тех-

нологий и отдельных их частей; развитие исследовательских и аналитических компонентов процесса реализации профессиональной деятельности; географическое расширение PR-деятельности, вовлечение в этот процесс все большего количества субъектов институционализации.

Можно сказать, что институт паблик рилейшнз в России находится в стадии формирования. Учитывая кризис управления, экономическую нестабильность, неясность идеологии и идеалов, для формирования зрелого паблик рилейшнз потребуется длительное время.

Только с развитием демократии, правового и социального государства, рыночных отношений и, естественно, с появлением острой потребностей в PR-услугах в государственно-политической сфере, в области экономики и культуры, паблик рилейшнз будет интенсивно развиваться.

В настоящее время идет разработка теоретической и практической базы для создания действенных для России PR-моделей; происходит осознание функций паблик рилейшнз и осмысление данной деятельности.

Демократизация России привела к возможности включения российских PR в систему мировых PR, к возможности использования PR в качестве многомерного способа подачи информации, коммуникации в политическом, экономическом, культурном и международном контексте. В России действуют несколько подразделений таких международных организаций, как IAA (Международная рекламная ассоциация — *International Advertising Association*), которая была создана в 1938 г. в целях объединения сил, интересов и голосов трех составляющих мировой рекламной отрасли: рекламодателей, рекламных агентств и средств массовой информации. IAA — это 60 национальных отделений и 39 учебных заведений по всему миру.

Российская Ассоциация по связям с общественностью (РАСО) контактирует с IPRA (Международная ассоциация связей с общественностью — *International Public Relations Association*), с IABC (Международная ассоциация бизнес-коммуникаций). Последняя была создана в 1970 г. и к настоящему времени объединяет более 13 000 членов в 14 странах мира. IABC — сообщество профессионалов. Обеспечивает позитивные изменения в бизнесе и обществе за счет управления каналами коммуникаций. IABC, IPRA и IAA объединяют лучших специалистов в сфере

PR-коммуникаций по всему миру. Те, кто становятся членами этой международной организации, вовлекаются в мировую сеть профессионалов, которые управляют отношениями, организационными коммуникациями в соответствии с самыми высокими стандартами.

В отличие от тоталитарного государства, демократическое общество приносит с собой новые модели PR, новые технологии управления общественными отношениями. И эти PR-модели и PR-технологии, играющие огромную роль в социальном управлении, необходимо творчески осваивать.

Таким образом, отношения с группами общественности берут начало у истоков человеческой цивилизации, являясь частью системы управления обществом. Саму человеческую речь, танцы и песни древних людей, имидж вождя, символика и обряды — все это можно рассматривать как PR-инструменты воздействия на человеческое сознание и поведение. Монолитное общественное мнение групп было связано с тактикой и стратегией осуществления власти. Истории Древнего Египта, Греции и Рима, Средневековой Европы свидетельствуют о появлении технологий — риторики, герменевтики, гомилетики и др. — управления общественными отношениями.

Капитализм продолжал развитие элементов управления общественными отношениями. Появляются новые каналы информации — типографский станок и пресса. Возникли новые проблемы взаимосвязи социальных групп с субъектами политической и экономической власти, с собой и с институтом, субъектами власти. Зарождались внутрипроизводственные зачатки связи с общественностью. В недрах массового производства появились маркетинг и реклама как своеобразные зародыши паблик рилейшнз в сфере бизнеса.

США возглавили процесс становления паблик рилейшнз как института управления общественными отношениями. Основные заказчики PR-деятельности — массовое производство рыночного типа (рыночная экономика) и политическая демократия.

Демократические преобразования и экономические реформы в России привели к развитию российского PR. Рынок и демократическое общество принесли с собой новые модели, технологии управления общественными

отношениями, отличные от эпохи тоталитарного режима. PR выполняет сложные функции управления людьми в новой системе социального управления.

Вопросы и задания для самопроверки

1. Как переводится на русский язык термин «public relations»?
2. Каковы исторические тенденции и вехи развития PR?
3. Назовите исторические модели PR.
4. Каковы особенности развития американских PR?
5. Назовите этапы развития российских PR.

Рекомендуемая литература

1. *Блэк, С.* Введение в паблик рилейшнз / С. Блэк. — Ростов н/Д., 2008.
2. *Бортник, Е. М.* Управление связями с общественностью / Е. М. Бортник, Э. М. Короткое, А. Ю. Никитаева. — М., 2002.
3. *Моисеев, В. А.* Паблик рилейшнз: Теория и практика / В. А. Моисеев. — М., 2007.
4. *Пашенцев, Е. Н.* Паблик рилейшнз: от бизнеса до политики / Е. Н. Пашенцов. — М., 2000.
5. *Почепцов, Г. Г.* Паблик рилейшнз для профессионалов / Г. Г. Почепцов. — М., 2005.
6. *Шишкина А. М.* Паблик рилейшнз в системе социального управления / А. М. Шишкина. — СПб., 2002.

Глава 16

ГЕНДЕРНЫЕ АСПЕКТЫ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ РОССИИ

16.1. Гендерология как теоретическая основа гендерной политики

Важнейшим аспектом социальной политики России является гендерная политика. Конституция РФ декларирует (ст. 19): «1. Все равны перед законом и судом. 2. Государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Запрещаются любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности. 3. Мужчина и женщина имеют равные права и свободы и равные возможности для их реализации».

Под гендерными аспектами социальной политики подразумевают анализ практических политических решений и последствий их принятия для различных социальных групп женщин и мужчин. Гендерные аспекты социальной политики акцентируют внимание на различиях в социальном положении женщин и мужчин при планировании и принятии политических решений по социальным вопросам. Они предполагают рассмотрение широкого круга социальных вопросов, касающихся интересов мужчин и женщин, как представителей разных социальных групп общества.

Гендерный подход в социальной политике направлен на выявление, критику и устранение механизмов воздействия

социальных программ и политических действий, усугубляющих или воспроизводящих гендерное неравенство¹.

Гендерная политика — государственная (общественная) деятельность, направленная на установление равенства мужчин и женщин во всех сферах жизнедеятельности, ликвидацию всех форм дискриминации, обеспечение благосостояния и развития для всех граждан Российской Федерации. Государственная гендерная политика регулирует отношения между социально-демографическими группами мужчин и женщин во всех сферах их жизнедеятельности (общественной, политической, социально-экономической), включая семейные отношения по поводу обеспечения равных прав и возможностей для их реализации мужчинами и женщинами.

Теоретической базой гендерной политики является *гендерология* — сравнительно молодая отрасль науки, получившая свое окончательное оформление в 80-е гг. XX в. Понятие «гендер» оформилось терминологически в процессе развития теории феминизма, женских, а затем собственно гендерных исследований. «Гендер» — это совокупность социальных и культурных норм, смыслов и ожиданий, которые общество предписывает индивидам в зависимости от их пола, один из способов социальной стратификации, влияющих на социальное положение женщин и мужчин, на доступ к ресурсам, на их жизненные стратегии и практики².

Основой гендерологии является феминология (от лат. *femina* — женщина, греч. — *logos* — слово, учение), призванная отражать объективные закономерности взаимоотношения полов, реализовывать принцип равенства мужчин и женщин. *Феминология* — наука о положении и социальных ролях женщины, социальном равенстве полов, цель которой:

— представление целостной концепции, отражающей изменение стереотипа мышления о женщине;

— определение взаимосвязи между государством и женскими общественными организациями, выступающими за предоставление женщинам равных прав и равных возможностей;

¹ Рабжаева М. В. Гендерные аспекты социальной политики: стратегия и уровни реализации.

² Словарь гендерных терминов / под ред. А. А. Денисовой. М., 2002. С. 20–24.

— ликвидация дискриминации в отношении женщины, механизмами которой станет соответствующая нормативно-правовая база (законы о равноправии, квотировании и т.д.).

Впервые определение термина «гендер» появилось после Второй мировой войны в связи с анализом дискриминационного положения в обществе женщины, испытывающей противоречие между традиционным, патриархальным к ней отношением и изменившейся ее социально-экономической, общественно-политической, культурно-духовной ролью. В статье американского антрополога Гейла Рубина («Обмен женщинами: заметки по поводу «политической экономики пола» — 1975 г.) «гендер» определялся как «комплекс соглашений, регулирующих биологический пол как предмет общественной деятельности»¹.

С 1980 г. «гендер» становится одной из центральных категорий научного анализа, использующегося для проведения горизонтальной социополовой стратификации общества в отличие от вертикальной — классовой, сословной. *Гендер* — «социальный пол», итог социализации человека в обществе в соответствии с его половой принадлежностью. Быть мужчиной и женщиной означает не просто обладать теми или иными анатомическими особенностями, но и выполнять предписанные им социальные (гендерные) роли в соответствии с социальными и культурными нормами, существующими в данном обществе и в данной исторической ситуации.

Таким образом, если понятие «пола» — конструкция, суммирующая биологические различия между мужчинами и женщинами, то «гендер» — социальная конструкция, обозначающая особенности поведения, социальных стратегий личности, на которую оказывает влияние культурологическая среда, история, эпоха, цивилизация. Гендерные роли меняются в зависимости от возраста человека, социальной группы, времени.

Согласно традиционным общественным представлениям женщина — хранительница домашнего очага, призванная воспитывать детей, создавать уют дома, служить супругу, мужчина — добытчик, защитник, глава семьи. Однако исследования антропологов, этнографов свидетельствуют об относительности представлений о «типично мужском»

¹ Введение в гендерные исследования. М., 2005. С. 5.

или «типично женском»¹. Так, то, что в одном обществе считается мужским занятием (поведение, черты характера, функции), в другом может определяться как женское.

Таким образом, биологический пол не может быть объяснением различий социальных ролей мужчин и женщин, существующих в различных обществах. Гендер создается обществом как социальная модель мужчин и женщин, определяющая их положение и роль в обществе и его институтах — семье, политической системе, экономике, культуре и др.

Несмотря на то что в каждом обществе гендерные системы имеют свои особенности, в каждом из них они ассиметричны таким образом, что мужчины (маскулинное) считаются первичными, доминирующими, а женщины (феминное) определяется как вторичное, зависимое, т.е. социальные нормы со временем меняются, а гендерная асимметрия остается².

Гендерная система — это социально сконструированная система неравенства по полу. Гендер является одним из способов социальной стратификации общества, который в сочетании с социально-демографическими составляющими (раса, национальность, класс, возраст) организует систему социальной иерархии³.

Гендер — это социальный аспект отношений между мужчинами и женщинами, который проявляется во всех областях общественной жизни, включая политику, экономику, право, идеологию, культуру.

Гендер — это система межличностного взаимодействия, посредством которого создается, утверждается, подтверждается и воспроизводится представление о мужском и женском как базовых категорий социального порядка⁴.

¹ Мак-Леннан Дж. Ф. Первобытный брак. М., 1861 ; Энгельс Ф. Происхождение семьи, частной собственности и государства. М., 1972; Морган Л. Г. Древнее общество. М., 1934.

² Маскулинность (от лат. *musculus* – мужской) – сила, агрессия. Фемининность – мягкость, гуманизм, исключение насилия, интуитивность, умение покоряться.

³ Гендерная стратификация – это процесс, посредством которого гендер становится основой социальной стратификации.

⁴ Зуйкова Е. М., Ерусланова Р. И. Феминология и гендерная политика : учебник. М. : Дашков и К°, 2009. С. 31; Петрова Р. Г. Гендерология и феминология : учеб. пособие. М., 2009. С. 47.

Используя гендерный подход к тому или иному процессу, явлению, проблеме, следует понимать его как процесс оценки любого мероприятия с точки зрения его воздействия на мужчин и женщин, в том числе законодательств, стратегии и программ во всех формах и на всех уровнях. При гендерном подходе интересы и опыт мужчин и женщин становятся неотъемлемым критерием при планировании, осуществлении, мониторинге и оценке деятельности и программ во всех сферах деятельности с тем, чтобы мужчины и женщины могли получить равные права и равные возможности их реализации.

Гендерные равные возможности — это система средств и условий, необходимых для реального достижения гендерного равенства.

Гендерные исследования — достаточно новая междисциплинарная исследовательская область, в рамках которой реализуются возможности, связанные с использованием гендерного подхода для анализа властных взаимозависимостей и иерархий, структур власти и подчинения, систем доминирования в рамках политических, экономических, правовых, гражданских институтов, внутри социальных групп, на межгрупповом и межличностном уровнях. В гендерных исследованиях акцент переместился от изучения неравноправного специфического положения женщины, обсуждения и осуждения патриархата к исследованию более широкого социального уровня, анализу гендерной системы в целом¹.

Как научная дисциплина, отрасль знания гендерология имеет свой объект, предмет исследования. Объектом геронтологии выступают мужчины и женщины. Предметом гендерных исследований являются социальные, политические, экономические, культурные, сексуальные и другие проблемы мужчин и женщин, существующие в данном обществе представления, стереотипы о различиях между мужчинами и женщинами, их специфические особенности, отличительные черты, обозначающиеся терминами «маскулинность» и «феминность».

Гендерные исследования носят междисциплинарный характер и направлены на изучение определенных стерео-

¹ Гендерная система — это социально сконструированная система неравенства по полу.

типов, присущих индивидам и формирующихся с раннего детства по мере социализации ребенка в культурной среде под влиянием семейного, бытового, этнического, экономического, социального, образовательного и иных факторов.

Задачи гендерологии как системы знаний:

- формирование нормативно-правовой базы обеспечения равноправия полов и уничтожения дискриминации между ними;

- создание условий и возможностей для равноправного участия во всех сферах жизни общества всех граждан независимо от половой принадлежности;

- паритетное представительство мужчин и женщин в органах законодательной, исполнительной, судебной власти на всех уровнях;

- организация широкого гендерного просвещения населения в Российской Федерации;

- проведение постоянного мониторинга состояния равных прав и равных возможностей мужчин и женщин в различных сферах общественной деятельности, государствах.

Гендерология предполагает исследование и решение следующих проблем: гендерная экспертиза современного российского законодательства, гендерные аспекты социальной политики, гендерные аспекты социальной статистики детства, гендерная экономика, гендерные аспекты рынка труда и занятости населения, гендерные аспекты процессов приватизации в России, гендерные особенности демографической ситуации в России и ее дальнейший прогноз, гендерные аспекты культуры, гендерные аспекты СМИ, методы гендерного анализа, включая гендерную статистику и роль ООН, развитие гендерной теории и гендерной политики в зарубежных странах.

Гендерное равенство (хотя термин такой не употреблялся) в СССР связывалось с практикой социальной политики государства, существованием системы гражданских прав, социальных гарантий и льгот: гарантированный доступ к всеобщему среднему образованию; бесплатное медицинское обслуживание; высшее образование и трудоустройство; помощь в получении квартиры; достойное пенсионное обеспечение; существование бесплатной сети дошкольных и школьных учреждений; оплачиваемые больничные; отпуск по беременности и родам; социальное обеспечение материнства, отцовства.

Советский союз был одним из первых государств в мире, закрепивший в Конституции (1918 г., 1924 гг.) равенство прав мужчин и женщин¹. Однако в условиях существования «железного занавеса» информационной блокады положение женщин было двойственным: с одной стороны, существовала модель независимой, образованной, равноправной женщины, а с другой — продолжали существовать традиционные гендерные стереотипы — система установок, оправдывающая социальное неравенство женщины ее «природной неполноценностью», дискриминация по признаку пола (сексизм)².

Таким образом, вопрос о гендерном равенстве в современном понимании — комплексная социальная политика и практика, основанные не только на законодательном закреплении равных прав мужчин и женщин, но и на равном распределении социально-экономических, политических, культурно-духовных ресурсов общества между обоими полами — гражданами государства, в истории России до 90-х гг. XX в. не ставился.

Демократизация российского общества привела к знакомству российских женщин с западной культурой, феминистским движением, достижениями западных женщин в различных сферах государственной и общественной деятельности. Это неизбежно привело к мировоззренческому кризису понимания патриархатной модели общественного развития, способствовало созданию предпосылок для демократической идеологии, основанной на принципе равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин, уничтожении всех форм дискриминации в отношении какого-либо пола.

Все эти тенденции способствуют переосмыслению российскими женщинами своего места, целей и задач в современном обществе. Женщины стали более образованными, повысилась их самооценка, заставляющая пересмотреть свое ролевое предназначение в развитие современного общества и стремиться занять место, традиционно принадлежавшее

¹ Избирательных прав женщины добились: в Норвегии и Финляндии — в 1907 г., Дании — 1915, Швеции, Канаде — 1918, США — 1920, Италии — 1945, Великобритании — 1928, Испании — 1977, Бельгии — 1948, Франции — 1944.

² Петрова Р. Г. Гендерология и феминология : учеб. пособие. М., 2009. С. 225.

мужчинам, исходя из паритетных принципов, основанных на профессионализме, образовании, интеллекте.

В настоящее время формирование и развитие гендерологии в России происходит, с одной стороны, в условиях реформирования и трансформации российского общества, а с другой — в условиях мирового экономического кризиса. Следствием этих процессов явилось развитие негативных тенденций, отразившихся на положении женщины (ущемление ее социально-экономических, политических прав).

16.2. Правовые основы гендерной политики

Формирование государственной гендерной политики во многих странах мира началось после Второй мировой войны, что было связано с вовлеченностью многих женщин в общественное производство и закрепление в нем после окончания войны. Этому способствовал и тот факт, что потеря значительного процента мужского населения требовала компенсации трудовых ресурсов, что потребовало от правительств многих западных стран пересмотра существующего законодательства и предоставления прав и гарантий женщинам как равноправным субъектам общественного развития.

Важнейшим механизмом гендерной политики является создание нормативно-правовой базы, призванной обеспечивать гендерное равенство. Основу этому положили международные документы, большая часть которых были ратифицированы в СССР и России.

26 июня 1945 г. Конференция ООН в Сан-Франциско приняла Устав ООН, в котором был провозглашен принцип равенства мужчин и женщин: «Осуществлять международное сотрудничество в разрешении международных проблем экономического, социального, культурного и гуманитарного характера и в поощрении и развитии уважения к правам человека и основным свободам для всех, без различия расы, пола, языка и религии» (ратифицирована Верховным Советом СССР 20 августа 1945 г.)¹.

10 декабря 1948 г. Генеральная Ассамблея ООН приняла важнейший международно-правовой документ *Хартию прав человека: всеобщую декларацию прав человека*, призывав-

¹ Устав ООН // Международные конвенции и декларации о правах женщин и детей. М., 1998. С. 3. Ст. 1.3.

шую все государства и народы к ее выполнению, стремясь «путем просвещения и образования содействовать уважению этих прав и свобод и обеспечению, путем национальных и международных прогрессивных мероприятий, всеобщего и эффективного признания и осуществления их как среди народов государств-членов Организации, так и среди народов территорий, находящихся под их юрисдикцией»¹. Декларация провозглашала права человека независимо от этнической, религиозной, половой принадлежности. Статья 1 провозглашала: «Все люди рождаются свободными и равными в своем достоинстве и правах. Они наделены разумом и совестью и должны поступать в отношении друг друга в духе братства» (ратифицирована Указом Президиума Верховного Совета СССР от 18 марта 1954 г.)².

В 1954 г. вступила в силу *Конвенция ООН о политических правах женщин*, в которой было провозглашено, что женщины, исходя из принципа равноправия мужчин и женщин, указанного в Уставе ООН, имеют право участвовать в выборах, быть избранными, занимать должности на общественно-государственной службе и выполнять все общественно-государственные функции, установленные национальным законом, на равных условиях с мужчинами³.

16 декабря 1966 г. ГА ООН приняла *Международный Пакт о гражданских и политических правах* (вступил в силу 23 марта 1976 г.), в котором указывалось: «Участвующие в настоящем Пакте государства обязуются обеспечить равное для мужчин и женщин право пользования всеми гражданскими и политическими правами, предусмотренными в настоящем Пакте»⁴.

7 ноября 1967 г. ГА ООН приняла *Декларацию о ликвидации дискриминации в отношении женщин*, в которой

¹ Хартия прав человека: Всеобщая декларация прав человека // Корбут Л. В., Поленина С. В. Международные конвенции и декларации о правах женщин и детей. Сборник универсальных и региональных международных документов. М. : Гарант, 1997. С. 14–17.

² Там же.

³ Конвенция о политических правах женщин // Международные конвенции и декларации о правах женщин и детей. М., 1998. С. 21–22. Ст. 1–3.

⁴ Международный пакт о гражданских и политических правах. Ч. II. Ст. 3. URL: <http://www.un.org/russian/document/pactpol.htm>.

говорилось, что «Дискриминация в отношении женщин, приводящая к отрицанию или ограничению ее равноправия с мужчинами, является несправедливостью в своей основе и представляет собой преступление против человеческого достоинства». Кроме того: «Должны быть приняты все необходимые меры для аннулирования существующих законов, обычаев, постановлений и практики, которые являются дискриминационными в отношении женщин, установления надлежащей юридической защиты равноправия мужчин и женщин, в частности: а) принцип равенства для мужчин и женщин должен быть включен в конституцию или иным образом гарантирован законом; б) международные акты Организации Объединенных Наций и специализированных учреждений, касающиеся устранения дискриминации в отношении женщин, должны быть ратифицированы или к ним должны присоединиться или они полностью должны быть претворены в жизнь в возможно короткий срок»¹.

18 декабря 1979 г. ГА ООН приняла *Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин* (вступила в силу 3 сентября 1981 г.), в которой раскрывалось понятие «дискриминация в отношении женщин» — «любое различие, исключение или ограничение по признаку пола, которое направлено на ослабление или сводит на нет признание, пользование или осуществление женщинами, независимо от их семейного положения, на основе равноправия мужчин и женщин, прав человека и основных свобод в политической, экономической, социальной, культурной, гражданской или любой другой области», а также призвала государства-участников, осуждающих дискриминацию в отношении женщин: «а) включить принцип равноправия мужчин и женщин в свои национальные конституции или другое соответствующее законодательство, если это еще не было сделано, и обеспечить с помощью закона и других соответствующих средств практическое осуществление этого принципа; б) принимать соответствующие законодательные и другие меры, включая санкции, там, где это необходимо, запрещающие всякую дискриминацию в отношении женщин; с) установить юридическую защиту прав женщин на равной основе с мужчинами и обе-

¹ См.: Декларация о ликвидации дискриминации в отношении женщин. С. 46. Ст. 1–2.

спечить с помощью компетентных национальных судов и других государственных учреждений эффективную защиту женщин против любого акта дискриминации; d) воздерживаться от совершения каких-либо дискриминационных актов или действий в отношении женщин и гарантировать, что государственные органы и учреждения будут действовать в соответствии с этим обязательством; e) принимать все соответствующие меры для ликвидации дискриминации в отношении женщин со стороны какого-либо лица, организации или предприятия; f) принимать все соответствующие меры, включая законодательные, для изменения или отмены действующих законов, постановлений, обычаев и практики, которые представляют собой дискриминацию в отношении женщин; g) отменить все положения своего уголовного законодательства, которые представляют собой дискриминацию в отношении женщин» (ратифицирована Указом Президиума Верховного Совета СССР от 19 декабря 1980 г.)¹.

6 октября 1999 г. Генеральная Ассамблея ООН одобрила *Факультативный протокол к Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин*, допускающего право подачи женщинами и женскими неправительственными объединениями индивидуальных жалоб о нарушении Конвенции. После ратификации и вступления в силу Факультативного протокола в 2004 г. такие жалобы могут направляться в Комиссию ООН по ликвидации дискриминации в отношении женщин отдельными лицами, группой лиц или организациями, понесшими ущерб или в иной форме пострадавшими в результате нарушения прав, предусмотренных в Конвенции.

3 июня 1981 г. Генеральная Конференция международной организации труда (МОТ) приняла *Конвенцию № 156 «О равном обращении и равных возможностях для трудящихся мужчин и женщин: трудящихся с семейными обязанностями»*. В ст. 3 утверждалось: «1. Для обеспечения подлинного равенства обращения и возможностей для трудящихся мужчин и женщин одна из целей национальной политики каждого члена Организации заключается в том, чтобы лица с семейными обязанностями, которые выпол-

¹ См.: Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин. С. 51–53. Ч. I. Ст. 1–2.

няют или желают выполнять оплачиваемую работу, могли осуществлять свое право на это, не подвергаясь дискриминации и, насколько это возможно, гармонично сочетая профессиональные и семейные обязанности. 2. Для целей пункта 1 настоящей статьи термин «дискриминация» означает дискриминацию в области труда и занятий, как это определено в статьях 1 и 5 Конвенции 1958 года о дискриминации в области труда и занятий». Статья 4 декларирует, что «Для установления подлинного равенства обращения и возможностей для трудящихся мужчин и женщин принимаются все меры, соответствующие национальным условиям и возможностям, с тем чтобы: а) трудящиеся с семейными обязанностями могли осуществлять свое право на свободный выбор работы; б) принимались во внимание их потребности в области условий занятости и социального обеспечения»¹.

Таким образом, Конвенция предусматривала меры, призванные содействовать утверждению подхода к проблеме равенства прав путем разделения трудовых льгот и семейных обязанностей между трудящимися мужчинами и женщинами на основе принципа равных возможностей².

20 декабря 1993 г. ГА ООН приняла *Декларацию об искоренении насилия в отношении женщин*, в которой впервые было раскрыто понятие «насилия в отношении женщин» — «любой акт насилия, совершенный на основании полового признака, который причиняет или может причинить физический, половой или психологический ущерб или страдания женщинам, а также угрозы совершения таких актов, принуждение или произвольное лишение свободы, будь то в общественной или личной жизни» (ст. 1), а ст. 3 Декларации подтвердила, что «Женщины пользуются равными правами в отношении осуществления и защиты всех прав человека и основных свобод в политической, экономической, социальной, культурной, гражданской и любых других областях. Эти права включают, в частности: а) право на жизнь; б) право на равенство; в) право на свободу и личную неприкосновенность; г) право на равную защиту в соответствии с законом; д) право не подвергаться дискриминации в какой бы то ни было форме; е) право на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья;

¹ См.: Там же. С. 171—173.

² См.: Там же. С. 171—173.

g) право на справедливые и благоприятные условия труда;
h) право не подвергаться пыткам и другим жестоким, бесчеловечным или унижающим достоинство видам обращения или наказания»¹.

Огромный вклад в разработку и пропаганду идей равных прав и равных возможностей женщин и мужчин, в разработку и реализацию гендерной политики внесли четыре Всемирные конференции по положению женщин.

В 1975 г. в Мехико состоялась *Первая Всемирная конференция по положению женщин*, на которой была выражена озабоченность по поводу существующей дискриминации женщин и обращено внимание на необходимость разработки стратегии, призванной обеспечить полное равенство и ликвидацию всех форм дискриминации по признаку пола, вовлеченность женщин в процесс развития общества и их полноправное участие в нем, увеличение вклада женщин в укрепление мира во всем мире. Принятый итоговый документ Конференции — Всемирный план действий, содержащий основные направления деятельности правительств и всемирного сообщества, был призван решить указанные проблемы. С целью реализации Плана была разработана программа-минимум до 1980 г., предусматривающая равный доступ женщин ко всем сферам деятельности. Конференция призвала правительства разработать национальные стратегии по этим вопросам. 1975 г. по инициативе Международной демократической федерации женщин (МДФЖ) XXII сессией Генеральной Ассамблеи ООН был объявлен Международным годом женщин, а 1975—1985 гг. — Десятилетием женщин, проходившим под лозунгом «Равенство, развитие и мир». В рамках десятилетия были проведены мероприятия: в 1975 г. в Берлине Всемирный конгресс женщин, в 1977 г. — Международная встреча в Москве на тему: «Женщина и социализм», в 1979 г. — Всемирная конференция «За мирное и счастливое будущее детей» и др.

В 1980 г. в Копенгагене состоялась *Вторая Всемирная конференция по положению женщин*, которая подвела итоги и дала оценку выполнению Всемирного плана действий, внеся в него ряд корректив.

В 1985 г. состоялась *Третья Всемирная конференция в Найроби*, на которой были подведены итоги Десятилетия женщин и приняты «Перспективные стратегии», в которых

¹ См.: Там же. С. 75—78.

были сформулированы стратегические цели, направленные на достижение полного равенства женщин во всех сферах общественной жизни; полноценное включение женщин в процесс социального развития; повышение роли женщин в движении за мир, разоружение и международное сотрудничество. Участники Конференции отметили, что дискриминация женщин остается нерешенной проблемой, требующей совершенствования существующей законодательной базы и поиска путей, обеспечивающих равные права и равные возможности для мужчин и женщин во всех сферах деятельности. Участники Конференции пришли к единодушному мнению, что данная проблема не является абстрактной, оторванной проблемой, а является реальной, требующей системного подхода и касается всех сфер деятельности. Главной задачей «Перспективных стратегий» стало обеспечение практических и эффективных рекомендаций правительствам и неправительственным организациям стран мира для осуществления действий по их реализации.

Вопросы равноправия женщин обсуждались 3–14 июня 1992 г. в Рио-де-Жанейро на *Конференции ООН по окружающей среде и развитию*, призвавшей Правительства обеспечить равные права и равные возможности женщинам, разработать стратегию устойчивого развития. В основном документе Конференции «Повестка в XXI век» в главе «Глобальные действия в интересах женщин с целью обеспечения устойчивого и справедливого развития» записано: «Перед правительствами предлагается поставить следующие задачи: разработать и внедрить четкую государственную политику и руководящие принципы стратегии и планы... в целях достижения женщинами равенства во всех аспектах жизни общества, включая содействие обеспечению грамотности, образования, профессиональной подготовки, питания, медицинского обслуживания и занятости ими руководящих должностей, а также их участие в мероприятиях по охране и рациональному использованию окружающей среды... по обеспечению и укреплению равноправных возможностей для женщин в плане трудоустройства при наличии соответствующих в области экономической, политической и социальной поддержки, включая систему ухода за детьми, особенно учреждения по дневному уходу за детьми, отпуск по уходу за ребенком»¹. Таким образом, Конферен-

¹ Конференция ООН по окружающей среде и развитию. Рио-де-Жанейро, июнь 1992 г. Информационный обзор. Новосибирск, 1992.

ция призвала правительства обеспечить равные права и равные возможности женщинам, разработать стратегию государственной политики, способствующую обеспечению женщинам равенства во всех сферах деятельности.

В 1995 г. состоялась *Четвертая конференция в Пекине*, на которой была принята Декларация и Платформа действий, в которой дан глубокий анализ положения женщин в современном мире, определена стратегия государств, принявших данные рекомендации, направленные на ликвидацию всех форм дискриминации женщин и устранение препятствий на пути достижения равенства. Впервые в истории государства при проведении политики, а также в своих программах указали на необходимость обеспечения гендерной перспективы. На Конференции было признано, что права женщин и девочек являются неотъемлемой и неделимой составной частью прав человека.

Платформа действий стала важнейшим механизмом для расширения прав и возможностей женщин, устранения препятствий на пути выполнения ими активной роли в общественной и частной жизни на основе их всестороннего участия во всех сферах жизни в области принятия решений.

16.3. Гендерная политика в современной России

Отечественная и мировая история свидетельствует, что государство может быть призвано демократическим при условии, если все социальные слои общества обладают равным статусом; мужчины и женщины имеют равные права и равные условия для их реализации во всех сферах человеческой деятельности. *Гендерная политика современной России* направлена на достижение равенства мужчин и женщин в обществе, преодоление всех форм и проявлений дискриминации по признаку пола, создание политических предпосылок и необходимых социальных условий для наиболее полной реализации природных способностей женщин и мужчин во всех сферах трудовой, общественной, личной жизни¹.

Цели гендерной политики: обеспечение развития человеческого потенциала, развитие демократии, содействие устойчивому развитию экономики, искоренение проявлений дискриминации по признаку пола.

¹ Гендерная стратегия Российской Федерации / под ред. Г. Н. Кареловой [и др.]. М., 2002.

К *задачам* гендерной политики относятся:

- укрепление института семьи (добровольный союз мужчин и женщин), являющегося фактором стабильности общества и обеспечивающего социокультурную преемственность поколений;
- поддержка материнства, отцовства и детства;
- ликвидация сложившейся гендерной асимметрии в отношении мужчин и женщин;
- гарантирование базового уровня качества жизни каждому гражданину;
- искоренение проявлений экономической дискриминации по признаку пола;
- обеспечение устойчивого саморазвития человеческого потенциала; достижение политического паритета в реализации равных прав для мужчин и женщин¹.

Приоритетные *направления* современной гендерной политики в России:

- обеспечение организационных механизмов гендерной экспертизы и корректировки законодательства, проектов и программ социально-экономического развития страны;
- совершенствование правовых и институционных условий обеспечения равных прав и равных возможностей для их реализации мужчин и женщин в различных сферах деятельности;
- обеспечение развития гендерной статистики в Российской Федерации;
- организация гендерного просвещения с помощью СМИ; проведение гендерного мониторинга².

Гендерная политика современной России осуществляется с помощью *национального механизма*, направления которого таковы:

- 1) укрепление демократических институтов (гендерный мониторинг, контроль, управление соответствующих служб в федеральных, региональных, муниципальных органах всех ветвей власти, специализированных консультативных, экспертных советов и комиссий по гендерной политике);
- 2) введение обязательной гендерной экспертизы всех социально значимых планов и проектов (государственных, международных, региональных, муниципальных);

¹ См.: там же.

² Основы гендерной политики : учеб. пособие. М. : Перспектива, 2008. С. 100.

3) развитие гендерной статистики, отслеживающей гендерные изменения во всех сферах деятельности;

4) повышение уровня представительства женщин в органах всех ветвей власти на уровне принятия решений;

5) разработка и осуществление федеральных, региональных, муниципальных программ по преодолению феминизации бедности;

6) социальное партнерство государства и институтов гражданского общества по проведению гендерного контроля во всех сферах деятельности;

7) принятие эффективных мер по поддержке гендерного саморазвития, основанного на индексе человеческого, рекомендованного Программой развития ООН;

8) использование в процессе стратегического планирования прогнозирования системных показателей качества жизни, фиксирующих уровень гендерного равенства;

9) выделение финансовых и иных ресурсов на образование и профессиональную подготовку в целях самореализации для женщин и мужчин на национальном уровне¹.

Инструментом формирования гендерной политики современной России является *гендерная стратегия*, призванная обеспечивать координацию усилий государственной власти всех уровней с институтами гражданского общества, в том числе и с неправительственными организациями, деятельность которых связана с недопущением различных форм дискриминации по признаку пола, реализацией социально значимых программ, защитой прав человека, семьи, материнства, отцовства и детства.

Цели стратегии: определение системы требований и критериев, отражающих представления о гендерном равенстве; определение перспективы развития социального партнерства в контексте гендерной демократии; повышение уровня гендерной культуры российского общества.

Стратегия гендерной политики основывается на международных критериях и нормах, определенных современным сообществом и современной Россией; ориентируется на необходимость проведения гендерной политики регулирования социального положения мужчин и женщин и ликвидацию всех форм дискриминации между ними; обеспечивает соблюдение принципа партнерства между полами во всех сферах общественной деятельности; активизирует

¹ Гендерная стратегия Российской Федерации.

механизмы социального партнерства государства и гражданского общества.

Россия относится к государствам, взявшим на себя обязательство по выполнению международных рекомендаций осуществления гендерной политики, чему во многом способствует демократизация российского общества и вовлеченность все большего числа граждан Российской Федерации обоего пола в общественно-политический процесс.

СССР был одним из первых государств, реализовавших равенство мужчин и женщин (Конституции РСФСР 1918, 1924 гг.). Однако в 1991 г. достижения в области равноправия полов были преданы забвению, и процесс ликвидации дискриминации по признаку пола пришлось начинать сначала.

Начало этому послужило принятие в 1993 г. *Конституции РФ*, в которой было записано (ст. 19): «Мужчина и женщина имеют равные права и свободы и равные возможности для их реализации».

Улучшению положения женщин призваны были способствовать:

— Указ Президента РФ от 4 марта 1993 г. № 337 *«О первоочередных задачах государственной политики в отношении женщин»*, подчеркивающий необходимость обеспечения условий для реального участия женщин в деятельности государственных органов власти и общественных организаций;

— Концепция улучшения положения женщин в Российской Федерации, принятая постановлением Правительства РФ от 8 января 1996 г. № 6, определяющая общую стратегию и приоритетные направления государственной политики в отношении женщин, нацеленные на реализацию принципа равных прав и свобод, создание равных возможностей для женщин и мужчин¹;

— Указ Президента РФ от 18 июня 1996 г. № 932 *«О национальном плане действий по улучшению положения женщин и повышению их роли в обществе до 2000 года»*, направленный на усиление значения роли женщин в социальном и экономическом развитии страны в целях содействия реализации решения IV Всемирной конференции ООН по положению женщин (Пекин, сентябрь 1995 г.) и проведения согласованной государственной политики по улучшению положения женщин;

¹ Социальная безопасность женщин. Концепция улучшения положения женщин в Российской Федерации. М., 1997. С. 104–117.

— Указ Президента РФ от 30 июня 1996 г. № 1005 *«О повышении роли женщин в системе федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации»*, указывающий на необходимость усиления участия женщин на уровне принятия решения, Указом Президента РФ от 26 ноября 2001 г. № 1360 признан утратившим силу;

— постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 20 ноября 1997 г. № 1929-II ГД *«Концепция законотворческой деятельности по обеспечении равных прав и возможностей мужчин и женщин»*, в которой особое внимание уделено проблемам правового статуса женщин, вопросам обеспечения равноправия в различных сферах (представительство мужчин и женщин в органах власти, социально-трудовые отношения, охрана репродуктивного здоровья, предотвращение насилия в отношении женщин, государственный механизм обеспечения равных прав и возможностей женщин и мужчин);

— постановление Правительства РФ от 29 августа 1996 г. № 1032 *«Об утверждении Национального плана действий по улучшению положения женщин и повышению их роли в обществе до 2000 г.»*, распоряжение Правительства РФ от 28 июня 2001 г. № 855-р, утвердившее *«Национальный план действий по улучшению положения женщин и повышению их роли в обществе на 2001—2005 гг.»*, которые определили направления работы органов государственной власти, соответствующих ведомств по улучшению положения женщин во всех сферах деятельности¹, среди них:

- реализация решений Пекинской конференции,
- внесение изменений в трудовое законодательство,
- подготовка информационно-аналитических материалов о положении женщин на рынке труда,
- обеспечение объективного освещения в средствах массовой информации хода выполнения в Российской Федерации Конвенции ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин и др.

Важнейшим механизмом реализации гендерной политики явилось создание на уровне институтов власти и граж-

¹ Национальный план действий по улучшению положения женщин и повышению их роли в обществе до 2000 года // Национальный доклад о выполнении в Российской Федерации Платформы действий, принятой на Четвертой Всемирной конференции по положению женщин. М., 2000. С. 21—24.

данского общества структур, способствующих реализации равных прав и равных возможностей мужчин и женщин:

- в 1993 г. в Государственной Думе первого созыва был создан Комитет по делам женщин, семьи и молодежи. За 17 лет Комитет (пять созывов Государственной Думы Федерального Собрания РФ) разработал и принял сотни законов, касающихся улучшения прав женщин, детей, материнства, отцовства и детства, среди них Семейный кодекс РФ, рассмотрен в первом чтении Федерального закона «О государственных гарантиях равных прав, свобод и возможностей для их реализации мужчинами и женщинами в Российской Федерации», призванного закрепить меры по реализации государственной гендерной политики, которая должна включать направления: формирование и совершенствование правовой базы, способствующей гендерному равенству, проведение системной экспертизы принимаемых правовых актов, принятие и реализация программ, целью которых является устранение дискриминации по признаку пола, пропаганда культуры гендерной политики, защита граждан от информации, разрушающей гендерное равновесие;

- Указом Президента РФ от 15 ноября 1993 г. № 1908 была создана Комиссия по вопросам женщин, семьи и демографии при Президенте РФ (упразднена Указом Президента РФ от 1 сентября 2000 г. № 1604);

- постановлением Правительства РФ от 17 мая 1996 г. № 599 (утратило силу по состоянию на 25 сентября 2006 г.) была создана Межведомственная комиссия по вопросам улучшения положения женщин, преобразованная постановлением Правительства РФ от 30 апреля 1997 г. № 504 в Комиссию по вопросам улучшения положения женщин (документ утратил силу в связи с изданием постановления Правительства РФ от 26 июля 2004 г. № 380);

- в Министерстве труда и социального развития РФ был создан соответствующий Департамент по делам женщин, семьи и детей, и работал постоянно действующий круглый стол неправительственных женских организаций;

- при председателе Совета Федерации была создана Общественная комиссия по обеспечению равных прав и равных возможностей мужчин и женщин;

- в июне 2006 г. была создана Межведомственная комиссия по вопросам обеспечения равенства мужчин и женщин

в Российской Федерации, в которую вошли представители соответствующих министерств и ведомств РФ, общественных организаций.

Дальнейшее развитие гендерной стратегии современной России связано, прежде всего, с социально-экономическими преобразованиями, переходом к рыночным отношениям, преодолением финансово-экономического кризиса.

Мировой опыт свидетельствует, что в условиях экономической нестабильности необходимо совершенствовать государственную систему социальной защиты наиболее уязвимых социальных групп населения. Стратегия государства, заинтересованного в своем суверенном будущем, должна включать принятие мер социально-экономической безопасности, гарантирующих безопасность всех граждан независимо от пола, национальности, расы, вероисповедания.

Таким образом, экономическая политика государства оценивается не рыночными критериями, а в свете реализации вопросов социальной справедливости, гендерного равенства, что требует дополнительных инвестиций на макроэкономическом уровне. Социально справедливый бюджет может стать основой осуществления гендерного равенства, что связано с проблемой представительства женщин в органах всех ветвей власти на уровне принятия решений.

Перспективами развития гендерной политики должны стать, с одной стороны, реализация целей и задач, закрепленных в Конституции РФ, в ратифицированных Российской Федерацией важнейших международных документах, а с другой — выполнение приоритетных задач, связанных с реализацией Национального плана действий по осуществлению Стратегии на период до 2010—2015 гг.; подготовкой предложений по перспективному плану законотворческой деятельности в области гендерной политики; проведением обязательной гендерной экспертизы во всех сферах деятельности; усиление пропаганды гендерного равенства.

16.4. Гендерные аспекты политики занятости и оплаты труда

В условиях перехода России к модернизации рыночной экономики, развивающейся в условиях трансформации российского общества и международного экономического

кризиса, особое значение приобретает положение, складывающееся на рынке труда и занятости населения.

Международный опыт свидетельствует, что развитие рыночной экономики требует свободной конкуренции и ценообразования. Рынок должен формироваться в интересах граждан государства, а все формы собственности — иметь равные условия для развития. В то же время в Конституции РФ записано (ст. 37): «Труд свободен: каждый имеет право свободно распоряжаться своими способностями к труду — выбирать род деятельности и профессию».

История XX в. и начала XXI в. подтверждает, что женщина — важнейший и активный субъект рынка труда. В современной России уровень участия женщин на рынке труда остается одним из самых высоких в мире (32 млн женщин занято в экономике): 49% занятых в экономике — женщины (51% — мужчины), высшее образование занятых в сфере труда имеют — 54% женщин, 46% мужчин¹.

Однако, несмотря на активную жизненную позицию и увеличение числа женщин, которым карьера жизненно необходима, в современной России просматривается резко выраженная гендерная асимметрия структуры занятости на рынке труда:

- сокращение доли женщин во всех отраслях экономики, на рабочих местах, требующих высокого профессионального мастерства и знаний (особенно в сфере интеллектуального труда),
- сосредоточение женщин в отраслях с нестабильной и законодательно незащищенной занятостью,
- неравенство в оплате труда женщин и мужчин,
- рост женской безработицы.

Современные исследователи отмечают, что гендерная асимметрия сместилась «в пользу мужчин»². Такое положение создает качественно новую ситуацию на рынке труда, связанную с ярко выраженным процессом дефеминизации, сокращением количества работающих женщин, что недопу-

¹ Основы гендерной политики : учеб. пособие. М. : Перспектива, 2008. С. 103.

² *Ржаницына Л. С.* Гендерный бюджет: первый опыт в России. М. : Гелиос АРВ, 2002 ; *Хоткина З. А.* Гендерный подход к анализу труда и занятости / под общ. ред. М. М. Малышевой // Гендерный калейдоскоп М. : Academia, 2002.

стимо для демократического государства, в котором провозглашено, что «мужчина и женщина имеют равные права и свободы и равные возможности для их реализации» (ст. 19 Конституции РФ).

Следует отметить следующие негативные тенденции на рынке труда и в сфере занятости:

1) 95,5% занятых в экономике женщин работают по найму, и только 1,1% — работодатели¹. Невелик процент женщин среди руководящих работников на государственных предприятиях, еще меньше он в частном секторе (в основном женщины возглавляют там малые предприятия). Удельный вес занимающихся индивидуальной предпринимательской деятельностью среди работающих женщин — 2,8%, мужчин — 3,4%. Возраст предпринимательниц-женщин в частном бизнесе составляет 30—50 лет, высшее образование имеют 64,2%, среднее, специальное образование — 34,9%, среднее образование — 0,9%.

2) Женщины, составляя 70% государственных служащих, на уровне принятия решений составляют всего 13% (мужчины — 87%), среди главных должностей женщины составляют 25% (мужчины — 75%), государственные посты прокуроров и следователей женщины занимают 37% (мужчины — 63%).

3) Женщины труднее, чем мужчины, адаптируются к рыночным условиям. На менее эффективных государственных предприятиях женщины составляют 60%, дополнительные заработки имеют 11% работающих женщин (20% — мужчины).

4) В связи с рождением детей, декретным отпуском, выполнением домашних обязанностей конкуренция на рынке труда с мужчинами усложняется. Имеют место негативные тенденции — работодатели (особенно частных фирм, в которых работают молодые женщины) не затрудняют себя льготами по выплате пособий женщинам-матерям, хотя это предусмотрено современным законодательством.

5) Статистика свидетельствует, что среди работающих граждан Российской Федерации высокие доходы (свыше трех и более прожиточных минимумов) получает в 2,5 раза больше мужчин, чем женщин².

¹ Данные Всероссийской переписи населения 2002 г. труда и занятости.

² Женщины и мужчины России: статистический сборник — 2006. М. : Федеральная служба государственной статистики, 2006.

6) Исследователи отмечают, что в годы реформирования российской экономики женщины были вытеснены не только из сферы квалифицированного труда — управления, приборостроения, электроники, но даже — из традиционно женских отраслей — финансы, связь, торговля, жилищно-коммунальное хозяйство. Равномерно оба пола представлены в науке, где женщины составляют 52%, в промышленности женщины — 38%, наибольшее число женщин сосредоточено в легкой и текстильной промышленности — 80%, машиностроении — 47%. На благополучных предприятиях сферой приложения женского труда, как правило, являются должности, которые не требуют высокой квалификации — секретарши, упаковщицы, штамповщицы, учетчицы. Между тем мужчины занимают рабочие места, требующие высокой квалификации — операторы станков с программным управлением, мастера, ремонтники и т.д.¹

7) Имеет место неравенство в оплате труда женщин и мужчин. Средняя заработная плата мужчин в целом по всем отраслям экономики РФ на 30% больше женской. По оценкам социологов, более половины всех бедных в нашей стране — женщины (из них самую многочисленную группу составляют одинокие женщины в возрасте от 23 до 45 лет). Это связано со следующими причинами:

- нарушением принципов оплаты труда за счет сокращения используемого женского труда в высокооплачиваемых сферах и высокой дифференциации заработной платы работников по отраслям, иногда по предприятиям (в настоящее время заработная плата женщин на 1/3 ниже, чем мужчин),

- сокращением производства (в машиностроении, инженерном корпусе, химической промышленности в период существования СССР женщины составляли 50%, в легкой промышленности — 80%),

- отказом самих женщин от карьерного роста, предпочтение профессиям, приносящим меньший доход, но позволяющим уделять внимание ведению домашнего хозяйства, воспитанию детей,

¹ Ржаницына Л. С. Работающие женщины в России в конце 90-х годов // Вопросы экономики. 2000. № 3.

— наследием СССР, где централизованная тарифная политика, официально устанавливая единые в гендерном качестве тарифы, фактически отдавала предпочтение традиционно «мужским» отраслям: тяжелой и добывающей промышленности, строительно-монтажным работам, транспорту, а «женские» отрасли рассматривались как «менее значимые» и соответственно хуже оплачиваемые¹,

— недоступностью для женщин высокооплачиваемых должностей (занятие низкооплачиваемых должностей, даже если они имеют одинаковые профессиональные навыки с мужчинами).

8) Следствием проводимых реформ стала женская безработица. Исследователи отмечают, что при уровне безработицы 7,1% женщины составляли 6,6%, мужчины — 7,5%. В 2006 г. на учете в службе занятости стояло 1132,5 тыс. женщин, средний возраст которых составлял 34,1 года, из них высшее образование имели 68% женщин (мужчины — 32%), 63% имели опыт трудовой деятельности. Наиболее высок процент безработных женщин в категориях от 20—49 лет, наиболее уязвимыми являются женщины 20—30 лет.

Для женской безработицы характерно:

— женщины чаще мужчин регистрируются на бирже труда;

— женская безработица более долговременная, чем мужская;

— женщины, ставшие домохозяйками, не занимают активной позиции в поисках работы;

— наиболее тяжело трудоустроиться одиноким и многодетным матерям, инвалидам, матерям детей-инвалидов;

— беременность, роды, декретный отпуск ведут к потере квалификации и неконкурентоспособности женщин по отношению к мужчинам.

9) В российском обществе имеет место сохранение гендерных стереотипов: по мнению работодателей, женская рабочая сила менее «выгодна» и более затратна; деление на «женские» и «мужские» профессии, что препятствует реализации политики равных прав и возможностей для работающих мужчин и женщин на рынке труда.

Все указанные тенденции позволяют сделать следующие выводы:

¹ Ржаницына Л. С. Работающие женщины в России в конце 90-х годов. С. 49.

— не может быть подлинной демократии при существующей дискриминации части населения (женщины составляют 53% населения РФ), ибо реальная демократия может быть основана только на самообеспечении каждой личности за счет собственного труда и собственности, широкого доступа к государственным социальным услугам;

— необходимо внести поправки в существующее законодательство с целью недопущения проявления какой-либо дискриминации по признаку пола;

— определение равноправия полов как центральной проблемы социальной политики;

— соблюдение законности во всех сферах жизнедеятельности российского общества;

— недопустимо сокращение возможностей для женщин выбора профессиональной карьеры, свободного выбора жизненного пути;

— необходимо создавать условия для формирования партнерских отношений женщин и мужчин, основанных на существующем законодательстве, профессионализме;

— необходимо вернуть женщинам право и возможность экономической самостоятельности;

— создание условий для женщин, при которых они могли бы сочетать свою профессиональную карьеру с выполнением семейных обязанностей (это касается и современных мужчин);

— создание условий для цивилизованного развития бизнеса и достойного места в нем как мужчин, так и женщин.

Вопросы и задания для самопроверки

1. Что такое гендерная политика, гендерная стратегия современной России?

2. Каковы основные направления и механизмы реализации гендерной политики современной России?

3. Назовите правовые основы гендерной политики современной России.

4. Каковы перспективы гендерной стратегии современной России?

5. Охарактеризуйте гендерные аспекты политики занятости и оплаты труда в современной России.

6. Какие должны быть приняты меры для преодоления гендерного неравенства в современной России?

Рекомендуемая литература

1. *Анисимова, С. А.* Женщины, вперед! / С. А. Анисимова. — М., 2001.
2. *Григорьева, Н. С.* Социальная политика: гендерный аспект / Н. С. Григорьева, Т. В. Чубарова. М. : Олита, 2004.
3. *Зуйкова, Е. М.* Феминология и гендерная политика : учебник / Е. М. Зуйкова, Р. И. Ерусланова. — М. : Дашков и К°, 2009.
4. Конституция Российской Федерации. М., 2007.
5. Основы гендерной политики : учеб. пособие / под ред. Г. И. Климантовой. — М., 2008.
6. *Ржаницына, Л. С.* Гендерный бюджет: первый опыт в России / Л. С. Ржаницына. — М. : Гелиос АРВ, 2002.
7. Хрестоматия по курсу «Основы гендерных исследований». — М., 2000.

Глава 17

СОЦИАЛЬНАЯ СПЛОЧЕННОСТЬ ОБЩЕСТВА КАК ВАЖНОЕ НАПРАВЛЕНИЕ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

17.1. Понятие социальной сплоченности

Социальная сплоченность является одной из базовых доктрин развития современного общества. Она предполагает активное участие населения в решении актуальных проблем его жизнедеятельности, в преодолении социальной изоляции и социальной дезинтеграции (бедности, бездомности, сиротства и т.д.).

Государства — члены Совета Европы рассматривают социальную сплоченность в качестве приоритетной в организации социальной, культурной, политической жизни, а ее достижения как неприемлемое условие защиты прав и человеческого достоинства¹.

Содержание категории «социальная сплоченность» подробно изложено в одноименной концепции, разработанной в 1990-е гг. в рамках Совета Европы и включенной в политическую стратегию Совета Европы на Втором саммите глав государств и правительств в 1997 г. в качестве основных рекомендаций для организации социальной политики данной коалиции государств. По мнению авторов концепции, «социальная сплоченность» отражает наличие общих ценностей и сильных социальных связей в обществе, а также согласие членов сообщества выполнять свои совместные обязанности. В таком значении понятие социальной сплоченности

¹ См.: На пути к активной справедливой и социально-сплоченной Европе. Доклад специальной рабочей группы высокого уровня по вопросам социальной сплоченности в XXI веке. Страсбург, 2007, 26 октября.

ченности близко идее социальной солидарности, когда люди и их группы, понимая природу публичного блага и будучи готовы действовать ради него, объединяются ради общего дела, идентифицируя себя в качестве ответственных членов сообщества.

Сплоченность (или социальная солидарность) основывалась (должна основываться) на разных критериях. Так, в простых обществах (первобытнообщинных) она базировалась на отношениях родства, прямых взаимоотношениях и общих ценностях¹. В других, более «сложных» обществах, строящихся на классовой дифференциации, частной собственности, отношения родства, прямые взаимоотношения, конечно же, сохраняют свою значимость, но в пределах прежде всего однородных классовых, социальных сообществ. На первый план с точки зрения социального сплочения выходят групповые, сословные классовые интересы, опирающиеся на общность той или иной формы собственности, общность духовных и политических интересов.

Если говорить о возможности социальной сплоченности общества, то с появлением классовой дифференциации она может быть реализована только на здоровой социально-политической, социально-экономической и социально-управленческой основе в их единстве. Это касается как конкретных обществ (в том числе современного российского общества), так и человеческого общества в целом.

Социальная сплоченность человеческого общества в целом — это объективная необходимость его развития, проявляющаяся, в частности, в процессе конвергенции общественно-экономических систем, обоснованная П. А. Сорокиным. С этой точки зрения не только теоретический, но и сугубо практический интерес представляет возможное направление дальнейшего развития современного российского общества (в том числе по пути укрепления или ослабления социальной сплоченности). Ныне существующее состояние сфер общественной жизни (в политике, экономике, социальной сфере и т.д.) свидетельствуют о трех возможных тенденциях:

1) возвращение к социалистическим порядкам (вероятно, в измененных формах), чему будут препятствовать не только внутренние, но и внешние силы. Вместе с тем мировой кризис, «полевание» латиноамериканского континента (и не только) могут облегчить такое возвращение;

¹ См.: Джерри Д. Указ. соч. С. 238–239.

2) отказ от социалистического пути развития (в обозримом времени) и построение (точнее, воссоздание) капитализма в других условиях и формах и на новой основе;

3) развитие, связанное с нестабильностью, неустойчивостью, сочетающее элементы (в разных порциях) различных типов общественно-политических систем.

Думается, что первый путь является предпочтительным, во всяком случае, для большинства населения страны. Этот путь также важен для многих других народов и стран, находящихся в достаточной сложной общественно-экономической ситуации.

Кроме того, процесс конвергенции не исключен не только для российского, но и для других цивилизованных обществ. Не говоря уже об обществах, где такой процесс уже имеет место (северно-европейские и другие страны). Именно в этих странах и наблюдается значительная степень социальной сплоченности в отличие от многих других сообществ¹.

Социальная сплоченность имеет важнейшее значение для современного общества, в центре внимания которого находятся права человека и которое сталкивается с быстрыми и радикальными переменами, потрясающими те основы, на которых традиционно строились социальные связи. Она выступает инструментом обеспечения свободы, равенства и общественной солидарности.

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

С одной стороны, меняется сама система социального обеспечения, что связано с изменениями в демографической картине стран (например, рост числа пожилых людей), повышением уровня миграции, непостоянством доходов, возрастанием участия женщин на рынке труда и т.д. С другой — у населения формируются новые запросы к системе социальной защиты.

Одним из ответов на этот вызов общественных перемен является формирование и укрепление в массовом сознании

¹ См.: *Павленок П. Д.* Социальная сплоченность общества (теоретико-методологические аспекты) // Содержание и структура понятия «социальная сплоченность» (концептуальный подход). М., 2010. С. 20.

и в политике многих стран принципа социальной сплоченности.

Социальная сплоченность — это не только фактор законодательства и поведенческих стандартов. Это степень, в которой социальные отношения, нормы и ценности разделяются в сфере *доверия*, интегративных норм и ценностей. Фактически это идея солидарности и ценностей в обществе.

Понятие социальной сплоченности нормативно *утверждается*, широко используется в государственной практике и обсуждается в основном в Европейском Сообществе в дополнение к процессам государственной интеграции и межкультурной *ассимиляции*, идущим в данном регионе мира.

Основные проблемы, порождающие изменения в сфере массовой идентичности и социальной сплоченности, обусловлены следующими факторами:

- *глобализация* требует наличия социальной политики, защищающей людей и одновременно способствующей гибкости рынка труда;

- *демографические изменения* в Европе влекут за собой *изменения* в структуре населения по возрасту, полу и поколениям, нарушая сложившееся равновесие и создавая серьезные *проблемы* для государственной политики;

- *рост миграции и многообразия культур* приводит к тому, что люди, живущие в одном и том же сообществе или обществе, имеют все меньше общего и, следовательно, менее *склонны* придерживаться общей культуры, системы норм и *ценностей*. Это выдвигает двойную задачу: необходимо осуществлять интеграцию мигрантов в общества европейских стран и при этом продолжать поиск комплекса общих ценностей, верность и приверженность которым могут исповедовать все сегменты общества;

- *политические изменения*, в том числе интеграционные процессы в разных частях света, создают проблему усиления оторванности политической системы от жизни людей;

- *социально-экономические перемены*, обуславливающие возникновение и усиление очагов нового неравенства;

- *мировоззренческие проблемы* в отношении парадигм социального развития. В частности, все более напряженными становятся противоречия, связанные с вопросами целеполагания государственной деятельности: экономическая эффективность или социальная сплоченность.

Современное общество вынуждено ежедневно встречаться в своей деятельности с угрозами социальной сплоченности, которые обусловлены следующими причинами:

- изменение в структуре занятости и в отношении жизнеспособности систем социальной обеспеченности (что в первую очередь связано с нарастанием численности и доли пожилых людей в обществе, с возрастанием средней продолжительности их жизни и необходимости во все большем объеме дорогостоящих услуг по уходу в старости);

- отсутствие безопасности в повседневной жизни людей (связано с возрастанием факторов риска, обусловленных усложнением техногенной инфраструктуры общества, межличностных коммуникаций, террористических угроз);

- переход от традиционной самобытности к развитию мультикультурного общества (многолетняя открытость, развитие трудовой миграции, высокий уровень жизни европейских стран привели к тому, что в каждой их них сформировались многочисленные инокультурные и иноязычные диаспоры, доля которых составляет от 5 до 20% населения; причем степень интеграции указанных диаспор различна. Задача заключается в формировании новых индикаторов межнациональной идентичности, нахождении общих ценностей, разделяемых всеми этносами, населяющими Европу;

- неравный доступ к новым интернациональным коммуникационным технологиям.

Подобно ряду других феноменов социальной культуры, социальная сплоченность — это идеал, а не цель, которую можно одномоментно достигнуть. Ни одно общество не является полностью и постоянно сплоченным. Сплоченность нужно постоянно поддерживать, совершенствовать и адаптировать в соответствии с изменяющимися условиями жизнедеятельности.

В документах Европейского Сообщества приведено определение: «Социальная сплоченность — это способность общества обеспечить благополучие всех своих членов, минимизируя дисгармонии в развитии и избегая маргинализации людей».

На основе консенсуса выделены основные направления для достижения социальной сплоченности:

- создание прочной основы для стабильной и консолидированной демократии;

- снижение рисков социального раскола общества, одним из инструментов которого служит снижение чрезмер-

ной и неоправданной имущественной дифференциации в обществе;

- многообразие культур и систем норм и ценностей, причем признается равноправие этих культур и наличие у каждой богатого ценностного тезауруса;

- усиление мер социальной политики, причем не только в отношении помощи неимущим, но также в отношении стимулирования занятости, обеспечения доступа к образованию и переобучению;

- повышение гражданской общественной ответственности, и том числе ответственности индивидов, групп, общин и институтов.

Все данные виды деятельности находят свое итоговое воплощение в направлении, которое выражает собой основной принцип демократического общества: *равновесие между экономическим ростом и социальной справедливостью*.

В этой работе на первом месте стоит обеспечение прав и потребностей лиц и групп в обществе, попавших в уязвимое положение. К ним в первую очередь относятся:

- дети, как они определены в Конвенции о правах ребенка ООН и в Европейской конвенции об осуществлении прав детей;

- молодые люди, являющиеся важнейшей частью концепции социальной сплоченности, которая учитывает благосостояние будущих поколений в перспективе устойчивого развития;

- семьи, находящиеся в трудном положении, особенно семьи несовершеннолетних детей с одним родителем;

- мигранты и этнические меньшинства, интеграция которых в общество является важнейшим условием социальной сплоченности;

- инвалиды, особые потребности которых должны быть полностью интегрированы в усилия по обеспечению всеобщего благосостояния;

- пожилые люди, в особенности, если они живут в изоляции или не имеют поддержки со стороны семьи.

Анализируя данное понятие, можно сделать вывод, что развитие социальной сплоченности основывается на следующих принципах:

- равенство прав для всех, без какой-либо дискриминации;
- доступ к социальным услугам высокого качества, открытый для всех;

- особое внимание к потребностям уязвимых членов общества;

— отказ от дискриминации лиц, имеющих особые потребности;

— поддержание справедливой и последовательной политики в области налогообложения и рационального использования бюджетных средств;

— *участие* потребителей услуг и других пользователей в *принятии* решений.

Что может угрожать развитию социальной сплоченности?

1. Изменения в структуре занятости и в отношении жизнеспособности систем социальной обеспеченности.

2. Отсутствие законности в своей повседневной жизни.

3. Переход от традиционной самобытности к развитию мультиобщества.

4. Неравный доступ к новым интернациональным коммуникационным технологиям.

Решение проблемы переориентации политики в сторону социальной сплоченности требует принятия мер по некоторым группам проблем.

Переформулирование политики в области труда и занятости:

— стимулирование гибкости трудовых ресурсов;

— стимулирование активности и содействие в переходные периоды жизни и деятельности людей;

— установление баланса между правами и обязанностями в сфере занятости.

Модернизация политики социальной защиты:

— учет нарастающего демографического дисбаланса и семейных изменений;

— оптимизация страхования по безработице и содействие повышению активности и интеграции;

— переориентация страхования по старости на правильный путь (расширение индивидуального страхования в связи с необходимостью долговременного ухода в старости);

— учет прочих изменений, рисков и проблем.

Разработка политики в области здравоохранения:

— переориентация внимания на цели политики в области здравоохранения;

— обеспечение долгосрочного ухода в старости и по случаю болезни;

— внимание к вопросам демократии и управления в области здравоохранения.

Разработка политики в области образования и переподготовки:

- содействие добросовестному и справедливому обеспечению доступа к образованию;
- содействие образованию и переподготовке на протяжении всей жизни;
- содействие образованию в целях повышения качества жизни и повышения уровня развития общества;
- управление образованием в контексте многокультурности и миграции.

Разработка жилищной политики и политики охраны окружающей среды:

- восприятие жилищной политики как фактора, способствующего социальной сплоченности;
- более эффективное использование территориальной или местной политики как средства достижения социальной сплоченности.

Содействие формированию активного и интегрированного общества:

- содействие вовлечению людей в демократические процессы;
- расширение социального диалога и налаживание гражданского диалога;
- управление многообразием и интеграция мигрантов;
- управление миграцией.

Выделим основные направления для достижения социальной сплоченности:

- создание прочной основы для стабильной и консолидированной демократии;
- усиление мер социальной политики;
- снижение рисков социального раскола общества;
- повышение гражданской общественной ответственности;
- многообразие культур и систем норм и ценностей;
- равновесие между экономическим ростом и социальной справедливостью.

17.2. Социальная сплоченность и права человека

Весь комплекс гражданских, политических, социальных и экономических прав защищен двумя главными документами в области прав человека: Европейской конвенцией о защите прав человека и Пересмотренной Европейской социальной хартией. Европейский суд по правам человека

и органы Европейской социальной хартии обязаны следить за тем, чтобы договаривающиеся Стороны в полной мере соблюдали эти права. Основой стратегии в сфере социальной сплоченности являются права, провозглашенные в пересмотренной Европейской хартии.

Какие же права относятся к правам человека?

Организация Объединенных Наций дает следующее определение прав человека:

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

Права человека и основные свободы дают нам возможность полного развития и использования наших человеческих качеств, нашего интеллекта, наших талантов и совести и удовлетворять наши духовные и иные запросы. Они основаны на растущей потребности человечества в такой жизни, при которой неотъемлемое достоинство и ценность каждом человеческой личности пользовались бы уважением и защитой»¹.

«Отказ в предоставлении человеку прав и основных свобод является не только отдельной и личной трагедией, но и создает условия для социальных и политических беспорядков, сеет семена насилия и конфликтов в самом обществе и между обществами и государствами. Как указывается в первом положении Всеобщей декларации прав человека, человеческое достоинство является основой свободы, справедливости и всеобщего мира»².

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

Представляется важным отметить получившую широкое распространение идею трех поколений прав человека, из которых первое поколение, включающее «права, сформулированные в отрицательной форме», представляет собой гражданские и политические права, провозглашенные в

¹ IFSW, International Policy Papers (1988), Introduction.

² Там же.

ст. 2—21 Всеобщей декларации прав человека. Эти права призваны обеспечить человеку защиту от любого ограничения его свободы. Второе поколение включает в себя так называемые «права, сформулированные в положительной форме» (экономические, социальные и культурные), которые закреплены в ст. 22—27 Декларации и направлены на обеспечение социальной справедливости, свободы от нужды и участие в социальной, экономической и культурной жизни. Третье поколение включает в себя «коллективные» права, вскользь упоминаемые в ст. 28 Декларации, которая гласит, что «каждый человек имеет право на социальный и международный порядок, при котором права и свободы, изложенные в настоящей Декларации, могут быть полностью осуществлены». Провозглашение права на удовлетворение материальных и нематериальных потребностей и равноправное участие в производстве и распределении ресурсов, чему предшествовала длительная борьба против угнетения, является логическим результатом роста социально-политического сознания и экономического развития прежде всего, но не во всех случаях, в промышленно развитых странах. Тот факт, что основная масса людей в развивающихся странах живет в нищете и подвергается эксплуатации, обуславливает коллективное восприятие права на социальное и экономическое развитие, которое должно осуществляться не на уровне отдельного человека, а на национальном и региональном уровнях на основе системы международной солидарности, главной целью которой является развитие.

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

Рассмотрим основные права человека.

Право на жизнь. Осознание ценности человеческой жизни является основой основ всей работы в области прав человека. Ценность жизни человека и других живых существ — это источник всех других идеалов и ценностей. Это предполагает, что никто не может быть лишен жизни,

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

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

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

Тот факт, что все люди рождаются свободными и имеют право на свободу, предполагает, что каждый человек имеет свободу выбора образа его или ее жизни. Однако эта свобода зачастую ограничивается материальными и другими факторами. Кроме того, эта свобода ограничена принципом уважения права других лиц на свободу. Тем не менее, наряду с жизнью, свобода рассматривается в качестве одной из самых важных человеческих ценностей, которая тесно связана с достоинством человека и непреходящей ценно-

стью жизни человека. Стремление к свободе побудило многих людей на борьбу с целью обретения территориальной и географической независимости. Стремление к духовной и интеллектуальной свободе побудило многих на героические поступки. Что касается отдельных людей, то свобода или способность управлять своими чувствами может способствовать душевному миру и гармонии. Социальные работники зачастую находятся на переднем крае борьбы за свободу. В тех районах мира, где отсутствует свобода, они подвергаются преследованиям за то, что следуют своим принципам.

Равенство и недискриминация. Основной принцип равенства всех людей провозглашен и в ст. 1 Всеобщей декларации прав человека. Однако он не находит должного применения в повседневной жизни, не говоря уже о различных аспектах человеческих отношений. Он лежит в основе имеющего первостепенное значение принципа справедливости, что тем самым требует серьезного анализа справедливого и несправедливого равенства и неравенства на основе биологических факторов, духовных, социальных и культурных потребностей и с учетом вклада каждого в благосостояние других.

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

Можно сказать, что дискриминация представляет собой лишение всех людей их фундаментальных и универсально признанных прав в интересах узкой группы или групп лиц. Дискриминация имеет различные формы. Перечень причин дискриминации, содержащийся во всех соответствующих международных договорах: «...без какого бы то ни было различия, как то: в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального и социального происхождения, имуществен-

ного, сословного или иного положения», — не является исчерпывающим. Постоянно появляются новые поводы для дискриминации, что вызвано происходящими в мире изменениями (например, тенденциями в области сексуальной ориентации, распространением вируса ВИЧ/СПИДа), признанием новых свобод, возникновением новых проблем, технологическими и другими тенденциями, которые приводят к изменению образа жизни и существовавших традиций. Принцип противодействия дискриминации по таким причинам означает, что социальные работники должны в своей деятельности постоянно контролировать себя на предмет своих убеждений и принципов.

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

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

Социальные реформаторы, в том числе и социальные работники, которые стремятся обеспечить справедливость,

считают, что справедливость и социальная справедливость являются основным средством защиты от угнетения во всех формах его проявления и основой для более справедливого развития человечества.

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

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

Социальная ответственность. Социальная ответственность — это деятельность, осуществляемая в интересах уязвимых слоев населения и жертв нарушения прав человека: оказание им поддержки, защита их интересов, предоставление им помощи. Таким образом, можно сказать, что социальная ответственность — это практическая сторона солидарности. Согласно большинству религиозных учений и философских концепций, добрые намерения и добрые слова должны сопровождаться добрыми делами. Большинство религий внушают своим последователям, что тот, кто находится в «привилегированном положении», имеет определенные обязательства перед теми, кто находится в неблагоприятном положении. Понятие «привилегированное» не означает богатство, а является относительным и подразу-

мекает более благоприятное положение одного человека по сравнению с другими. Выражение «социальная ответственность» также несет дополнительную смысловую нагрузку и означает «попечительство», в соответствии с которым все, чем мы владеем, дано нам для его использования с целью улучшения положения других. Концепция «попечительства» предполагает, что человек не только должен делиться своим богатством, но и использовать свои таланты и способности во имя прогресса человечества.

Эволюция, обеспечение мира и отказ от насилия.

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

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

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

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

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

17.3. Отношения между человеком и природой

В XXI столетии необходимость уважения других видов и поиска гармонии с природой начинает проникать в сознание людей.

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

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

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

В соответствии с международными актами права человека являются универсальными и ими могут пользоваться все люди без какой-либо дискриминации. Уважение индивидуальных прав должно поощряться на постоянной основе, независимо от существующих условий или политической

системы. Права какого-либо лица или группы лиц могут быть ограничены только в том случае, когда их осуществление ограничивает такие же или сопоставимые права других лиц.

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

Следует обратить внимание на тип и характер документов, в которых сформулированы принципы прав человека, принимаемых ООН, ЮНЕСКО, МОТ, международными конгрессами, конференциями и другими форумами. Дело в том, что принимаемые документы имеют различный правовой статус. Декларации, принципы, руководящие положения, стандартные правила и рекомендации не имеют обязательной юридической силы. Вместе с тем эти документы обладают неоспоримым морально-политическим воздействием и служат практическим руководством для государств при осуществлении ими своей политики. Ценность этих документов заключается в их признании и принятии значительным числом государств, и, даже не имея обязательной силы, они могут рассматриваться как документы, декларирующие общепринятые принципы в рамках международного сообщества.

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

Социальная сплоченность касается возможности общества обеспечить благосостояние всех своих членов, свести к минимуму неравенство и избежать поляризации общества. Благосостояние людей подразумевает не только равенство и отсутствие дискриминации в доступе к правам человека, но также:

— достоинство людей и признание их способностей, вклада в общество, при уважении многообразия культуры, мнений и религиозных верований;

— свободу личного развития для каждого на протяжении всей его жизни;

— возможность активного участия каждого мужчины и каждой женщины как полноправного гражданина.

Совет Европы стремится разработать такой подход к социальной сплоченности, который основан на правах. Эти права являются самой прочной основой социальной политики. Именно благодаря наличию прав члены общества находятся в равных условиях. Основываясь на правах человека, деятельность государства в области социальной политики уже не сводится к благотворительности или к социальной помощи, предназначенной для тех членов общества, которые находятся в наименее благоприятном положении; речь идет о гарантиях права для всех.

Какой бы сильной ни была юридическая защита прав, никогда не бывает простым гарантировать, чтобы все члены общества, в частности те, которые живут в условиях бедности, реально могли бы пользоваться своими правами. Как ни парадоксально, но именно те, кто нуждается в защите своих прав, меньше всего могут ими воспользоваться. Именно поэтому юридическая защита прав должна сопровождаться решительными мерами социальной политики, призванными обеспечить, чтобы каждый имел доступ к своим правам на практике.

Равенство между женщинами и мужчинами является одним из основополагающих обязательств Совета Европы, и оно тесно связано со стратегией социальной сплоченности. Требуется постоянно следить за тем, каким образом меры в сфере социальной политики сказываются на гендерном аспекте между полами, и обеспечивать комплексный подход к равенству между женщинами и мужчинами в любой деятельности, связанной с социальной сплоченностью.

Обозначим основные принципы доступа равных прав:

— равенство прав для всех, без какой-либо дискриминации;

— отказ от дискриминации лиц, имеющих особые потребности;

— открытый доступ к услугам высокого качества;

- поддержание справедливой и последовательной политики в области налогообложения;
- особое внимание к потребностям уязвимых членов общества;
- участие пользователей в принятии решений.

Государственная политика есть не что иное, как воплощение правовых норм, зафиксированных в Конституции РФ. Именно правовые нормы определяют вектор государственной политики в различных сферах жизнедеятельности общества, а право есть механизм воплощения общественных отношений в определенную форму, обязательную для исполнения всеми членами общества. Оно является тем универсальным механизмом, посредством которого осуществляется выработка новых норм и правил поведения, происходит их адаптация к уже существующим нормам и правилам, и одновременно определяется механизм нейтрализации неблагоприятных последствий нарушения этих норм.

Из вышеизложенного следует, что процесс реализации государственной политики во всех областях неразрывно связан с механизмом правового регулирования. Таким образом, если предположить, что нормы права обладают теми свойствами, которыми должны обладать нормы правового и социального государства, и применяются надлежащим образом, то один из самых важных элементов социальной сплоченности — механизм нейтрализации конфликтов внутри группы с целью сохранения ее целостности — это право в его позитивном значении. Однако на практике ситуация развивается в несколько ином направлении. Провозглашение Российской Федерации правовым и социальным государством является в настоящий момент скорее стимулом для реального отождествления России с истинным смыслом этих понятий.

В обществе в целом необходимо провести масштабную информационную кампанию по информированию граждан о правовых основах деятельности государства и органов власти, а также об их (граждан) правах и способах их реализации.

Именно консолидация общества вокруг идеи правовой государственности, незыблемости правовых норм, защиты права как социального института с целью возрождения государства и может стать основой социальной сплоченности обществ.

17.4. Социальная сплоченность как общая ответственность

Способность общества обеспечить всеобщее благосостояние должна рассматриваться как ответственность для всех компонентов общества. На протяжении XX в. считалось, что ответственность за всеобщее благосостояние лежит на государстве («государство всеобщего благосостояния» — «Welfare State») — помимо той важнейшей роли, которую могли играть семья и традиционные связи, — в то время как ответственность за экономическое развитие лежит на деловых кругах. Экономические проблемы, появившиеся в последние десятилетия, и глобализация экономики показали, что подобная модель уже недостаточна и что всеобщее благосостояние должно стать целью, разделяемой всеми членами общества. Такой новый подход не означает, что государство должно отказаться от своих обязательств, а подразумевает поиск более разнообразных форм деятельности с привлечением новых партнеров.

1. Уточнение и подтверждение важнейшей роли государства и других публичных органов. В эпоху, когда широко обсуждается сама роль государства, необходимо уточнить и подтвердить важнейшую ответственность правительств в области социальной политики.

Во-первых, государство выступает как гарант прав человека и демократии через участие.

Во-вторых, государство восстанавливает достаточный уровень равенства в распределении богатств через такие механизмы, как перераспределение налоговых сборов и социальное обеспечение. Системы социального обеспечения являются одним из самых сильных выражений социальной солидарности на государственном уровне. Создание или поддержание хорошо развитой системы социального обеспечения, основанной на солидарности, рассматривается как одно из основных средств развития социальной сплоченности. Стратегия социальной сплоченности должна, таким образом, иметь в качестве первоочередной цели укрепление долгосрочных систем социального обеспечения, особенно сейчас, когда возникают многочисленные вопросы в отношении развития и финансирования таких систем в будущем.

В-третьих, роль государства заключается в том, чтобы защищать уязвимые группы, которым угрожает социальное

отторжение. Системы социальной защиты не ограничиваются, следовательно, социальным обеспечением, которое создано для того, чтобы защищать всех членов общества от рисков повседневной жизни, но подразумевают также оказание социальных услуг для всех и социальной помощи тем лицам, которые находятся в крайне трудном положении.

И хотя такая ответственность государства по-прежнему имеет важнейшее значение, подход к выполнению этих обязанностей меняется.

Во многих странах намечается тенденция по приближению социальных услуг к пользователям, путем передачи ответственности за это местным и региональным органам власти. Кроме того, правительства все больше убеждены в том, что легче всего обеспечить доступ к социальным правам через работу в партнерстве с гражданским обществом, для того чтобы выполнить совместные задачи в сфере социальной сплоченности. Давняя традиция диалога с социальными партнерами должна быть сохранена и адаптирована к развитию ситуации. Более новым явлением является усиление партнерства между правительствами и неправительственными организациями (НПО) в сфере социальных проблем. Выявляя новые социальные потребности и находя на них ответ, НПО могут зачастую играть ценную дополнительную роль наряду с официальными органами, обеспечивая доступ к социальным правам для наиболее уязвимых членов общества.

Эти изменения концепций и методов управления делами общества подразумевают отказ от идеи «вездесущего государства» и принятие новых концепций партнерства или управления общественными делами в форме контракта между гражданами и государством. Однако при этом необходимо определить этические принципы, для того чтобы следить за тем, чтобы такое партнерство действительно содействовало социальной сплоченности.

2. Интеграция социального измерения в экономической сфере. Экономический рост содействует социальной сплоченности. Однако экономическое развитие должно рассматриваться, прежде всего, как средство достижения «развития человека» («human development»). Исходя из этого, международное сообщество приняло на себя обязательства искоренить бедность и обеспечить устойчивое развитие. Однако после Саммита в Йоханнесбурге международное сообщество все более сознает, что устойчивое экономиче-

ское развитие зависит также от устойчивого социального развития и окружающей среды. Именно поэтому экономическая политика и социальная политика должны быть связаны более тесно, чем это было до сих пор.

Важнейшее значение для создания стабильных условий, необходимых для роста, играет здоровая макроэкономическая политика. Однако такая политика не может руководствоваться исключительно рыночными механизмами, иначе возникает риск ущерба в связи с негативными социальными последствиями. Рыночная экономика порождает, как и любая другая экономическая система, неравенство финансовых средств и финансового положения, и в настоящее время во многих европейских странах такое неравенство возрастает. Население будет терпеть такие различия до тех пор, пока и оно будет чувствовать, что может рассчитывать на равенство возможностей для улучшения своей судьбы. Однако если такие различия становятся слишком явными, и особенно если те, кто находятся в трудном положении, считают, что они не могут надеяться на лучшее, что они попали в ловушку бедности и социального отторжения, если они потеряли интерес к обществу, которое ничего не может им предложить, то тогда социально-экономические различия могут серьезно подорвать социальную сплоченность.

В условиях экономики, которая становится все более глобальной, все страны — и особенно те, которые находятся на этапе макроэкономической стабилизации, — могут испытывать давление, которое заставляет их снизить уровень социальной защиты. И хотя такое давление может быть экономически оправданным, не следует забывать, что расходы на социальные цели, создающие фундамент для стабильного и прочного общества, являются оправданным капиталовложением в будущую экономическую жизнеспособность, а не только непомерной нагрузкой для экономики.

Социальная сплоченность также содействует экономическому развитию. Стабильное общество обеспечивает благоприятные условия для экономической деятельности. Рыночная экономика нуждается в людях, у которых есть средства на расходы; бедность не может дать прочной основы для экономического развития. Иными словами, то, что хорошо для социальной сплоченности, также хорошо и для бизнеса.

Право на труд является важнейшим из прав человека и ключевым элементом гражданственности. Доступ к всеобщей занятости и развитие достойных рабочих мест — важные факторы в борьбе с бедностью и отторжением. Следует отметить, что системы социальной защиты, помимо своей классической роли компенсации доходов, ныне пытаются оказать помощь как можно большему количеству людей, в том чтобы перейти из состояния пассивной социальной зависимости к активному участию в экономических процессах. В экономике, которая основана на знаниях, вложение в развитие человеческих ресурсов является одним из ключевых факторов вложений в будущий экономический рост. Однако распространение краткосрочных и негарантированных трудовых рабочих мест не будет содействовать социальной сплоченности, если это приводит к социальному отторжению.

В настоящее время ключевым вопросом постиндустриальных обществ все больше становится социальная ответственность участников экономической деятельности. Отмечается интерес к вопросу социальной ответственности бизнеса и разрабатывается ряд средств, для того чтобы реализовать такую ответственность на практике. Важно развивать методы и инструменты оценки воздействия экономической деятельности на социальную сплоченность, а также юридические и финансовые инструменты признания и поощрения социального вклада (специальная маркировка, налоговые льготы и т.д.).

Мы присутствуем также при растущем стремлении со стороны граждан содействовать новым формам экономической деятельности, которые вписываются в цели социальной сплоченности через имеющиеся в их распоряжении средства, в частности через потребление и при использовании своих накоплений.

С учетом вышесказанного проблема состоит в том, чтобы изыскать средства контроля над тем, чтобы рыночная экономика содействовала социальной сплоченности и не отторгала тех, кто представляет для нее меньше интереса как потребители. Это жизненно важный вопрос в тот период, когда все больше ключевых областей, в том числе в некоторых случаях и основные услуги — которые раньше были публичными, а теперь приватизированными — регулируются законами рынка.

3. Разработка новых этических принципов социальной ответственности. Общество является сплоченным тогда, когда его члены принимают на себя взаимную ответственность. Ценности существующего в Европе общества не всегда соответствуют такому подходу. Так, уделение исключительного внимания правам граждан не может быть достаточным основанием для того, чтобы построить социальную сплоченность. Права граждан лучше защищены в тех обществах, где граждане осознают свою ответственность, с одной стороны, в отношении прав, а с другой стороны — за всеобщее благосостояние. Помимо этого, в рыночной экономике на первое место выдвигается конкуренция, что может иметь негативные последствия для социальных аспектов сотрудничества. Если исключительное внимание уделяется экономическим ценностям, то люди выдвигают на первое место свои собственные интересы, а не интересы и потребности других людей; в результате этого такие важнейшие для социальной сплоченности ценности, как доверие и солидарность, больше не передаются другим людям.

Каждый может сыграть свою роль в развитии чувства взаимной ответственности и взаимозависимости, которые необходимы и социальной сплоченности. Необходимо, чтобы организации гражданского общества, образовательная система и родители развивали и осуществляли новые подходы к активной гражданственности. Так, например, в процессе воспитания своих детей родители должны передать им чувство социальной ответственности и сами следовать этим принципам в своей семье. Деловые круги и СМИ должны осознать свою ответственность в отношении социальных последствий своей деятельности. Банки и финансовые институты должны обращать особое внимание на этические последствия капиталовложений.

Речь идет о том, чтобы вернуть смысл понятию общества, чувству принадлежности, соучастия, которые позволяют достичь общих социальных целей. Это достаточно трудно сделать в рамках такой культуры, где столь большое значение придается личному развитию и в которой экономические и потребительские ценности, широко распространяемые некоторыми СМИ, подрывают более широкую концепцию солидарности. Благодаря своей стратегии социальной сплоченности Совет Европы пытается внести свой вклад в размышления над этими проблемами.

4. Поддержка семьи и поощрение семейной солидарности. Люди раскрываются полностью, прежде всего, в отношениях с другими людьми. Поэтому стратегия социальной сплоченности, притом, что она должна уважать независимость частной жизни и гражданского общества, одновременно должна стремиться поддержать семьи и другие сети и отношения, которые объединяют людей в более широкий круг солидарности.

Первый опыт и первые уроки солидарности даются именно в семье. Семья играет ключевую роль в подготовке детей к жизни в обществе. По мере того как растет зависимость пожилых людей, дети часто должны оказывать им помощь. Семья является также последним прибежищем в плане социальной защиты в трудные периоды. Изменение ценностей и поведения выражается в огромном разнообразии схем семейных отношений по сравнению с прошлым, но это ни в коей мере не снижает социальной роли семьи, ибо эта роль является столь же необходимой, как и в прошлом. В сложном и развивающемся обществе требуется оказывать семьям помощь в осуществлении их функций: родители, в частности, нуждаются в помощи для того, чтобы уравновесить негативные социальные и экономические факторы, примирить требования профессиональной жизни и семейной, а также суметь адаптироваться к такой ситуации, когда дети как личности рассматриваются в качестве носителей собственных прав.

Общество несет особую ответственность по отношению к тем, кто по той или иной причине не может рассчитывать на поддержку и защиту со стороны семьи или какой-либо иной социальной сети. Особое внимание необходимо уделять правам и достоинству детей или пожилых людей, требующих ухода. Все меньшую роль играют традиционные формы ухода в специализированных учреждениях, и необходимо поэтому по мере возможности разрабатывать альтернативные методы ухода.

5. Содействие участию гражданского общества. Люди являются участниками многочисленных иных сетей и институтов, которые содействуют сплочению общества. Несмотря ни на снижение уровня участия в групповой деятельности, тем не менее политические партии, профсоюзы и религиозные организации по-прежнему привлекают широкие слои населения к участию в социальных сетях. Благотворительные, спортивные и культурные ассоциации, а также организа-

ции, занимающиеся детьми и подростками, играют особо важную роль в строительстве социальной сплоченности и объединяют очень многих добровольцев для участия в социально полезной деятельности. Правительствам следует создавать благоприятный климат для поощрения этих организаций и проведения таких мероприятий, привлекая при этом таких партнеров, которые могут эффективно участвовать в программах, направленных на повышение уровня социальной сплоченности и осуществляемых под эгидой государства.

Необходимо признать неправительственные организации и получить помощь, для того чтобы содействовать этим организациям в более активной работе по укреплению социальной сплоченности.

17.5. Приоритеты социальной сплоченности в ближайшие годы

Для того чтобы помочь государствам укрепить социальную сплоченность и бороться с бедностью и социальным отторжением, Европейский комитет по вопросам социальной сплоченности полагает, что в ближайшие годы его работа должна сосредоточиться на следующих приоритетных областях.

В центре внимания Стратегии социальной сплоченности остается улучшение доступа к основополагающим социальным правам для всех граждан, как это провозглашено в Пересмотренной Европейской социальной хартии. Эта задача будет реализовываться путем продолжения межправительственной работы по следующим направлениям.

Социальная защита. Следует продолжить усилия, направленные на расширение охвата норм, изложенных в Европейском кодексе социального обеспечения (РКСС) и в пересмотренном Европейском кодексе социального обеспечения, на все государства-члены, которые в состоянии принять положения этих документов. Одновременно с этим РКСС будет осуществлять мониторинг реформ социального обеспечения и изучать, какие типы перемен необходимы, для того чтобы найти ответ на демографические и финансовые вызовы, не нанося при этом ущерб социальной сплоченности.

Социальные службы. РКСС разработает рекомендации, призванные гарантировать отдельным гражданам, нахо-

дящимся в состоянии социальной отчужденности, более эффективные социальные услуги, которые отвечали бы комплексным потребностям людей.

Занятость. Основными методами по профилактике и борьбе с отторжением являются усилия, направленные на доступ к занятости, совершенствование эффективности общественных услуг в сфере занятости, качество рабочих мест и сотрудничество с социальными партнерами.

Жилье. РКСС расширит свою деятельность и включит в нее вопросы доступа к жилью, сосредоточившись при этом на тех государствах-членах, в которых проблема жилья стоит особенно остро.

Будет продолжена работа по теме *дети и семья*, с учетом комплексного подхода к правам ребенка в соответствии с Конвенциями Совета Европы и Конвенцией ООН о правах ребенка. В мероприятиях в рамках Стратегии социальной сплоченности на первый план будет выдвигаться роль родителей в оказании помощи детям по гармоничному развитию их потенциала в современном обществе.

Отдельные мероприятия будут посвящены теме потребностей *пожилых лиц*. РКСС изучит и более широкие последствия старения населения для устойчивого социального развития европейских обществ. Это связано с проблемами в целом ряде областей, таким как занятость, социальная защита и социальные службы.

На основе своей работы Европейский комитет по вопросам социальной сплоченности будет изыскивать эффективные средства для:

— *включения социальной сплоченности в программы других органов Совета Европы.* Комитет будет анализировать возможности сотрудничества с другими межправительственными организациями, в частности, занимающимися вопросами здравоохранения, миграции, населения, инвалидов и равенства полов. Будут поддерживаться и усиливаться, с учетом особого внимания к партнерству в Стратегии социальной сплоченности, связи с Парламентской Ассамблеей, Конгрессом местных региональных властей Европы и НПО.

— *применения результатов Стратегии социальной сплоченности в государствах-членах.* Межправительственное сотрудничество в каждой из вышеупомянутых приоритетных областей деятельности будет сопровождаться мероприятиями, направленными на оказание помощи государствам

членам по выполнению рекомендаций Совета Европы и проверки действенности этих организаций на местах в определенных странах и регионах. В этом отношении будет делаться все возможное, для того чтобы поддержать существующее сотрудничество с Банком развития Совета Европы по разработке и финансированию проектов на местах.

— *продолжения развития понятия социальной сплоченности.* Благодаря семинарам и работе групп экспертов с опорой на социально-демографические исследования, проводимые в Европейском комитете по народонаселению, концептуальная основа Стратегии социальной сплоченности будет постоянно совершенствоваться и расширяться, для того чтобы дать ответ на новые вызовы и включить в работу новаторские методы и подходы. Таким новым направлением будет, например, работа по оказанию помощи гражданам, финансовым и деловым кругам, а также гражданскому обществу по принятию на себя более широкой ответственности по развитию более сплоченных обществ.

— *повышенного внимания к голосу самих лиц, находящихся в состоянии отторжения:* НПО, работающее непосредственно с лицами, находящимися в состоянии бедности и отторжения, продемонстрировали, как идеи не имеющих никакой власти лиц могут внести ценный вклад в процесс принятия решений. РКСС будет изыскивать средства, для того чтобы поощрять такой подход в рамках своей собственной работы и для того чтобы расширять участие граждан в решении этих проблем в целом.

— *привлечения внимания к европейскому подходу социальной сплоченности других регионов мира:* РКСС будет изыскивать возможности для участия в крупных международных конференциях и для сотрудничества с ООН и другими региональными межправительственными организациями и заинтересованными государствами-членами.

Европейский комитет по вопросам социальной сплоченности каждый год намерен пересматривать данный список приоритетов, оценивать достигнутое продвижение вперед и принимать решение, следует ли вновь пересматривать эти приоритеты. На основе такого анализа Комитет разрабатывает предложения о мероприятиях для межправительственной программы работы на следующий год. Стратегия социальной сплоченности будет подробно рассмотрена через пять лет на основе углубленного анализа полученных результатов и их влияния на положение в государствах-членах.

Показатели социальной сплоченности, полученные на основе методологической работы Совета Европы за последние годы, будут применяться добровольно с целью предоставления как Совету Европы, так и государствам-членам конкретных средств для оценки прогресса в сфере социальной сплоченности.

В ходе проведенного анализа можно определить национальный показатель социальной сплоченности (табл. 18).

Таблица 18

Национальный показатель социальной сплоченности

Компонент	Показатель
Справедливость и экономическое благосостояние	Мобильность (социальная/географическая), неравномерность в распределении доходов, устойчивая бедность
Достоинство и признание многообразия	Ощущение людьми дискриминации, направленной против них
Участие в общественной жизни	Участие граждан в демократических процессах
Чувство принадлежности	Уровни уверенности (институциональный, уровень уверенности в будущем, другие)
Общая ответственность	Охват масштаб социального и гражданского диалога

Вопросы и задания для самопроверки

1. Дайте определение понятия «социальная сплоченность».
2. Какие факторы влияют на развитие социальной сплоченности в обществе?
3. Охарактеризуйте основные направления для достижения социальной сплоченности.
4. Определите взаимосвязь социальной сплоченности и прав человека.
5. Назовите приоритеты социальной сплоченности на ближайшие годы.

Рекомендуемая литература

1. Доклад специализированной рабочей группы высокого уровня по вопросам социальной сплоченности в XX в. — Страсбург, 2007.

2. Доступ к социальным правам Европы. — Страсбург, 2002.
3. Европейская социальная хартия (пересмотренная) Европейский комитет по вопросам социальных прав. — Т. 1. — Страсбург, 2003.
4. Использование социальной помощи для борьбы с бедностью и социальным отторжением: сравнительный анализ возможностей и проблем. — Страсбург, 2002.
5. Новая стратегия для социальной сплоченности. — Страсбург, 2004.
6. Содержание и структура понятия «социальной сплоченности» (концептуальный подход). — М., 2010.

Покупайте наши книги:

Оптом в офисе книготорга «Юрайт»:
140004, Московская обл., г. Люберцы, 1-й Панковский проезд, д. 1,
тел.: (495) 744-00-12, e-mail: sales@urait.ru, www.urait.ru

В розницу в интернет-магазине: www.urait-book.ru,
e-mail: order@urait-book.ru, тел.: (495) 742-72-12

Для закупок у Единого поставщика в соответствии
с Федеральным законом от 21.07.2005 № 94-ФЗ обращаться
по тел.: (495) 744-00-12, e-mail: sales@urait.ru, vuz@urait.ru

Учебное издание

СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

Учебник для бакалавров

Под редакцией *Е. И. Холостовой* и *Г. И. Климантовой*

Редактор *И. В. Потапчук*

Корректор *О. Ю. Дзюба*

Художественное оформление *А. И. Гиренко*

Компьютерная верстка *Н. М. Понятовская*

Формат 84×108¹/₃₂.

Гарнитура «Petersburg». Печать офсетная.

Усл. печ. л. 19,27. Тираж 1000 экз. Заказ №

ООО «Издательство Юрайт»

140004, Московская обл., г. Люберцы, 1-й Панковский проезд, д. 1.

Тел.: (495) 744-00-12. E-mail: izdat@urait.ru, www.urait.ru