

- осуществление эффективно поставленной системы информации о положении на рынках труда, об условиях жизни в территориях, где требуется человеческий ресурс;
- создание системы постоянно действующих мониторингов межэтнической ситуации в регионах с привлечением интеллектуального потенциала и научного сообщества;
- тесное взаимодействие ученых-обществоведов, всех интеллектуальных сил (включая и этнические элиты), а также СМИ и региональных структур власти в области миграционных процессов и межнациональных отношений;
- межрегиональные соглашения, регулирующие вопросы миграции населения, предупреждающие дискриминацию национальных меньшинств и диспропорцию рынка рабочей силы.

Сегодня, как политическим и государственным структурам, так и в не меньшей мере этническим сообществам в целях национальной безопасности страны необходимо учитывать новые специфические интересы регионов с целью выравнивания как культурной, так и социально-экономической асимметрии, в связи с ее высокой степенью миграции. Потому что рост территориальной дифференциации имеет своим следствием не только повышенную эксплуатацию как природных, так и человеческих ресурсов отдельных регионов, но и может привести к распаду общего экономического и геополитического пространства государства.

#### Библиографический список

1. *Авксентьев, В. А.* Региональная конфликтология: экспертное мнение / В. А. Авксентьев, Г. Д. Гриценко, А. В. Дмитриев. – М., 2007.
2. *В Яндыках* чеченцам грозят «второй Кондопогой» // Факт и компромат. – 2006. – № 47.
3. *Гриценко, Г. Д.* Межэтнические отношения на Северном Кавказе: конфликтологический дискурс / Г. Д. Гриценко // Человек сообщество управление. – 2007. – № 3. – С. 43–44.
4. *Дмитриев, А. В.* Конфликты миграции / А. В. Дмитриев, Н. С. Слепцов. – М., 2004. – С. 173–176.
5. *Миграция:* фантомы 90-х и реалии XXI века // Краснодарские известия. – 2008. – 14 марта.
6. *По миграционному* приросту мы на третьем месте в стране // Комсомолец Каспия. – № 41. – 21 мая 2008.
7. *Трагедию* в Яндыках можно было предотвратить // Факт и компромат. – 2005. – № 38.
8. *Усманов, Р. Х.* Астраханская область. Этническая структура населения / Р. Х. Усманов // Народонаселение. – М., 2002. – № 2. – С. 79.
9. *Усманов, Р. Х.* Влияние структур власти и ее интеллектуального потенциала в условиях конфликтогенной ситуации на безопасность миграционных процессов / Р. Х. Усманов // Актуальные проблемы безопасности в условиях конфликтогенной ситуации на юге России. – Краснодар, 2007. – С. 98–106.
10. *Хантингтон, С.* Столкновение цивилизаций / С. Хантингтон. – М., 2005.

## ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЕ ПОДХОДЫ К ПОНИМАНИЮ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В РОССИИ

**Л.Я. Чикарина**  
(Россия, г. Краснодар)

**Ключевые слова:** гражданское общество, политика, внутренняя политика государства, социальная политика, социальные группы, социальные проблемы, субъекты социальной политики.

**Key words:** civil society, policy, state home policy, social policy, social groups, social problems, social policy subjects.

Политика любого государства связана с решением широкого круга социальных проблем. Это во все времена было актуально, но особенно актуальным становится

выбор правильного вектора социальной политики и принятия соответствующих решений по реализации мер социальной поддержки населения в периоды экономических кризисов. Не стал исключением и финансовый кризис, в конце 2008 г. охвативший многие страны, в том числе и Россию. В сложившейся ситуации требуются значительные усилия политиков по сохранению в стране социальной стабильности. А это возможно только при условии глубокого понимания сущности социальной политики и умения выбрать адекватный ситуации политический курс.

Однако в отечественных научных исследованиях пока нет однозначного подхода к пониманию социальной политики, что объясняется целым рядом причин, главную из которых четко сформулировал Е.Ш. Гонтмахер: в 1990-е гг. прошлого века крайне низкой была степень разработанности даже концептуальных подходов к формированию современной социальной политики. Сложность заключается еще и в том, что нынешний этап развития России продолжает оставаться переходным от советской системы к желаемой долгосрочной модели, многие параметры которой все еще не ясны [1, с. 7].

Для понимания подходов к изучению российской социальной политики чрезвычайно важным является рассмотрение всего существующего спектра ее понятий.

По мнению Т.М. Малевой, директора Независимого института социальной политики, само понятие «социальная политика» не определено и дискуссионно, границы возможностей и ответственности социальной политики не очерчены ни в научном, ни в общественном, ни в политическом смысле. В подобной неопределенности в отношении социальной политики возникают неоправданные социальные ожидания [7, с. 14].

В данной статье предлагается рассмотреть различные отечественные подходы (политологический, социологический, экономический, юридический) к изучению и определению социальной политики.

В «Социальной энциклопедии» есть статья Л.П. Храпылиной «политика социальная», которая рассматривает ее как сферу практического осуществления важнейшей функции государства по созданию условий, обеспечивающих каждому члену общества реализацию его потребностей. Критерием оценки адекватности социальной политики служит социальное самочувствие народа – это состояние людей, оказывающее непосредственное воздействие на их общественное поведение, на отношение к институтам власти, к трудовой деятельности [15, с. 253].

Подход этого автора основан на выделении сферы, в которой происходит реализация социальной политики, причем данная сфера определяется деятельностью государства.

Однако в современной России социальная политика не сводится лишь к деятельности государственных органов. Это определено новым характером российского государства, которое уже не является патерналистским, а на основании анализа Конституции России должно быть отнесено к государствам субсидиарного типа. Для таких государств характерно иное распределение ответственности и прав, когда государство уже не отвечает буквально за все и не определяет содержание социально значимой деятельности юридических и физических лиц.

В фундаментальном исследовании социальной политики, предпринятом С.Н. Смирновым и Т.Ю. Сидориной, социальная политика показана как инструмент, позволяющий поддерживать слабых, создавать условия для самореализации всех без исключения граждан страны, сохранять ее культурные и исторические ценности [14, с. 28]. Указанные авторы подчеркивают сложность и многозначность термина «социальная политика», состоящего из двух компонентов. Необходимо согласиться с тем, что само понятие «политика» тяготеет к сложной смысловой иерархизации и как минимум разделяется на внутреннюю и внешнюю.

Наибольший интерес при изучении социальной политики имеет внутренняя политика государства, затрагивающая интересы всех проживающих в нем граждан, охватывающая экономическую, социальную, культурную, техническую политику и другие ее виды.

Если представить классификацию видов политики в иерархической форме, то социальная политика будет находиться на третьем уровне в системе «политика –

внутренняя политика – социальная политика». В реальности же вычленив в чистом виде какую-либо из составляющих политики невозможно. В обществе нет строгого разграничения на социальные и экономические вопросы и действия. Любое экономическое решение является одновременно и социальным по своим последствиям, так как его реализация неизбежно отразится на доходах населения и уровне его социальной защищенности. Техническая политика является в то же время и политикой социальной, поскольку обновление и замена основных фондов, внедрение новых технологических процессов, в конечном счете, влияют на рынок труда и потребительский рынок, а, следовательно, и на уровень жизни населения [14, с. 30].

С.Н. Смирнов и Т.Ю. Сидорина дают следующее определение социальной политики: «совокупность принимаемых органами государственного управления, работодателями, профсоюзными и другими общественно-политическими структурами (субъектами социальной политики) решений, учитывающих общественное мнение и направленных на формирование социальной стратегии государства в целях развития общества, создания общественно приемлемых социальных условий для реализации возможностей и потребностей членов общества (объектов социальной политики), повышение уровня и качества их жизни, а также мероприятий по практическому осуществлению этих решений» [14, с. 33].

Данное определение можно рассматривать в качестве комплексного и достаточно полного, однако оно исходит из признания определяющей роли государства в формировании социальной политики. Но в условиях субсидиарного государства социальная политика должна быть существенно шире социальной стратегии государства. Целый ряд субъектов социальной политики в таких условиях могут быть при определении своей деятельности самостоятельны от государственной политики. Их обязательством является лишь выполнение законов и других обязательных нормативных актов, в то время как социальная стратегия государства не сводится лишь к формированию нормативной базы и включает деятельность государственных органов (и шире – органов власти всех уровней) по формированию и осуществлению целевых программ, реагирование на различные вызовы и решение текущих проблем.

Показательно, что даже авторы, постулирующие особую роль государства в социальной политике, отмечают активизацию иного подхода к пониманию данного феномена. Так, С.Н. Смирнов и Т.Ю. Сидорина указывают, что «согласно этому новому, проблемному, взгляду, социальная политика – это политика, обращенная к социуму, набор мероприятий, позволяющий населению адаптироваться к происходящим процессам» [14, с. 31]. Важно, что социальная политика в данном случае оказалась связанной с понятием адаптивности населения. Кроме того, что в приведенном выше определении отсутствует какое-либо упоминание о приоритетности государства в сфере социальной политики.

Четкое определение приоритетности государства в сфере социальной политики характерно для такого источника, как энциклопедический словарь «Политология», изданного под общей редакцией Ю.И. Аверьянова: «Социальная политика – одно из главных направлений внутренней политики государства, призванного обеспечить воспроизводство тех социальных ресурсов, из которых оно черпает себе поддержку, создает предпосылки для расширенного воспроизводства, своей деятельности и стабильности общественной системы» [11, с. 358]. Доминирующая роль государства в социальной политике очевидна для данного источника также в формулировках задач социальной политики: важнейшей задачей социальной политики является достижение определенного уровня равновесия в общественной жизни.

И.Г. Зайнышев также предлагает определение в духе приоритетности роли государства: «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, с. 6].

Исследования социальной политики, предпринимаемые в рамках юридической науки, также достаточно часто подчеркивают особую роль государства. Так, по мнению В.М. Капицына, социальная политика в широком смысле слова обозначает

управляющее воздействие государства, основанное на системе правил (норм), нормативных структур, принимающих решения и организующих деятельность, которая способствует 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 [5, с. 28].

Такое специализированное издание, как «Словарь терминов, применяемых в деятельности служб занятости», определяет социальную политику как развитую систему перераспределения ресурсов между различными слоями общества и поддержания некоммерческой социально-культурной сферы, как систему государственных мер для обеспечения благосостояния и развития населения, повышения уровня жизни и качества его жизни [14, с. 78]. Для иллюстрируемого подхода к пониманию социальной политики характерно признание особой роли государства и в то же время акцент на поддержке некоммерческой социальной сферы.

Близок к цитированному выше подход «Российской социологической энциклопедии», понимающей социальную политику в качестве одной из сфер политической деятельности государства, целью которой является развитие образующих классов общества, социальных групп, слоев, этнических общностей, а также развитие человека. Социальная политика направлена на защиту всех элементов структуры общества и отдельных личностей от деструктивных процессов, имеющих место в обществе на определенных этапах его развития. Социальная политика предполагает в качестве объекта особого внимания социальное обеспечение, системы здравоохранения, народного образования, науки и культуры [12, с. 397]. Необходимо отметить появление в данном определении человека как особого субъекта социальной политики.

Иной подход к пониманию социальной политики демонстрирует статья А.А. Ткаченко из энциклопедического словаря «Народонаселение» [8, с. 466]. Названный автор понимает под социальной политикой систему специальных программ или мер для обеспечения благосостояния, повышения уровня и качества жизни населения страны или его отдельных слоев. В данном определении отсутствуют указания на особую роль государства в формировании или реализации социальной политики. К важнейшим направлениям этой политики отнесены установление прожиточного минимума; построение программ и систем помощи нуждающимся семьям; безработным; пострадавшим от экологических и других катастроф. Помимо общих, в социальной политике выделяются приоритеты по отдельным социальным группам, в том числе этническим, слоям и категориям населения (вопросы трудоустройства и профессиональной подготовки молодежи, защиты прав трудящихся-мигрантов, национальных меньшинств).

В современной отечественной науке широко представлен подход к пониманию социальной политики, который, с одной стороны, указывает на активную роль государства, а с другой – не ограничивает круг акторов этой политики лишь органами власти.

Вызывает интерес концепция участия структур гражданского общества в социальной политике, предложенная Е.Ш. Гонтмахером, который сформулировал принципы желательной модели участия гражданского общества в социальной политике. Он отмечает, что на лозунговом уровне активно обсуждается идея передачи полномочий от власти в негосударственный сектор. Но для дальнейшего продвижения необходимо отчетливо понимать, что под гражданским обществом подразумевается целых три актора:

- собственно общественные организации (по распространенной англоязычной аббревиатуре – NGO);
- конкретные граждане и образуемые ими семьи («первичные ячейки общества»);
- местное самоуправление (в негосударственном понимании этого явления).

Если начать с последнего актора, то в условиях огромной территориальной протяженности и разнообразия жизни местное самоуправление (очень подходящее слово – community) – наиболее эффективная и одновременно наиболее демократичная система территориальной самоорганизации граждан. При этом на местном уровне должна

быть сосредоточена вся полнота ответственности за поддержание общественного порядка, благоустройство территории, школьное обучение, здравоохранение первичного звена, социальное обслуживание инвалидов и престарелых, досуговая деятельность в отношении детей, а также значительные (по принципу «контрольного пакета») полномочия в области охраны окружающей среды. Наиболее затратная и проблемная сфера – коммунальное хозяйство – должна быть приватизирована и работать по договорам с потребителями воды, тепла и других услуг.

Для этого требуется выстроить и соответствующую налогово-бюджетную систему. Налоги, закрепленные за местным самоуправлением, и их ставки должны быть установлены таким образом, чтобы большинство (а не исчезающее меньшинство) communities могли быть финансово обеспечены.

Бюджеты местных сообществ должны быть построены исключительно по программному принципу, а не по расходным статьям, как сейчас. На каждый финансовый год определяются приоритеты и цели по каждому из выделенных выше направлений, которые контролируются через систему показателей. Типовые методики составления таких программ должны разрабатываться на федеральном уровне. Распределение программных средств должно происходить там, где это возможно через систему социального заказа.

Таким образом, будут созданы возможности для передачи значительной части функций общественным организациям и частным предприятиям, например, в сфере социального обслуживания и досугового обеспечения. Вмешательство в деятельность местного самоуправления со стороны государства должно быть жестко ограничено законом и сведено лишь к наиболее вопиющим случаям [1, с. 8–9].

Важно отметить, что в предложениях Е.Ш. Гонтмахера система местного самоуправления отнесена к гражданскому обществу, что предполагает концептуальные изменения в реализации социальной политики по сравнению с современным положением дел: фактически местное самоуправление в России рассматривается в качестве нижнего уровня государственной власти.

Не ограничивает круг акторов и определение социальной политики, данное И.А. Григорьевой: «Социальная политика – деятельность государства и/или общества (общественных институтов) по согласованию интересов различных социальных групп и социально-территориальных общностей в сфере производства, распределения и потребления, позволяющая согласовать интересы этих групп с интересами человека и долговременными целями общества. Цель социальной политики – регулирование и согласование интересов для устойчивого и сбалансированного развития общества» [2, с. 41].

С точки зрения этого автора, согласование интересов гораздо более важная цель, чем удовлетворение интересов любой, самой почтенной или самой перспективной социально-возрастной группы.

Близко к данному подходу понимание социальной политики Е.И. Холодовой: «Социальная политика представляет собой проводимую государственными структурами, общественными организациями, органами местного самоуправления, а также производственными коллективами систему мер, направленных на достижение социальных целей и результатов, связанных с повышением общественного благосостояния, улучшением качества жизни народа и обеспечением социально-политической стабильности, социального партнерства и социального смысла в обществе» [16, с. 6].

Ряд российских авторов предлагают некий компромиссный вариант подхода к пониманию социальной политики, давая ее широкое определение и указывая на многочисленных акторов этой политики, а затем особо подчеркивая роль государства. Так, В.В. Парамонов дает определение социальной политики как «взаимоотношений социальных групп по поводу сохранения и изменения социального положения населения в целом и составляющих его классов, слоев, социально-демографических, социально-профессиональных групп, социальных общностей» [10, с. 6]. Здесь же он называет государство главным субъектом социальной политики [10, с. 6].

Некоторые российские исследователи социальной политики при определении этого явления не указывают его субъекты, расширяя таким образом их круг. Например, по мнению 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 [6, с. 16].

Совет по международным исследованиям и обменам (IREX) организовал масштабное исследование российского дискурса изучения социальной политики, результаты которого были изданы в 2006 г. Один из выводов определяет позиционирование государства в системе научных исследований в России: «Главным субъектом социальной политики, в понимании академических исследователей, является государство. Другие субъекты – граждане и социальные группы, так же, как правозащитные организации» [17, р. 5].

В современной отечественной науке представлен также подход, предусматривающий разработку отдельных определений социальной политики в зависимости от ее субъектов. Так, в этом ряду можно назвать точку зрения П.Д. Павленка. По его мнению, социальная политика государства – это определенная ориентация и система мер по оптимизации социального развития общества, отношений между социальными и другими группами, создание тех или иных условий для удовлетворения жизненных потребностей их представителей [9, с. 14].

Таким образом, изначально оговаривается, что определение дается лишь применительно к деятельности только одного субъекта – государства.

В последние годы отечественные авторы предпринимают попытки построения новых моделей социальной политики. Так, И.Н. Денисова и Л.Р. Клиновенко предлагают «субсидиарно-страховую» модель, объясняя ее функциональность через экономические и институциональные механизмы, к которым они относят административный и рыночный механизмы регулирования [3, с. 110]. Современная российская социальная политика определяется этими авторами как «бюджетно-страховая» без учета существующих зарубежных и российских типологий.

Представляется важным вывод признанного специалиста в области изучения социальной политики Н.А. Волгина о том, что социальная политика – это все же многогранный процесс и структурно сложное явление. В силу этого по одному – двум показателям и критериям, например, уровню заработной платы, безработицы и т.п., затруднительно давать реальную и исчерпывающую оценку ее состояния.

Таким образом, во всем многообразии исследовательских подходов к пониманию социальной политики можно выделить в настоящее время два основных.

Первый из них традиционно определяет социальную политику как сферу деятельности государства, второй, возникший в отечественной науке относительно недавно, рассматривает социальную политику в качестве системы действий различных не соподчиненных субъектов.

Второй подход видится более адекватным современному состоянию российского общества.

Основываясь на исследованиях существующих подходов к пониманию социальной политики, автор статьи предлагает собственное определение социальной политики – стратегический план, нормативная основа и система деятельности различных субъектов, направленная на создание условий для решения социальных проблем и повышения общественного благосостояния.

#### **Библиографический список**

1. *Гонтмахер, Е. Ш.* Российская социальная политика как сфера совместной ответственности государства, бизнеса и гражданского общества / Е. Ш. Гонтмахер // SPERO. Социальная политика: экспертиза, рекомендации, обзоры. – 2004. – № 1. – С. 6–13.
2. *Григорьева, И. А.* Социальная политика: основные понятия / И. А. Григорьева // Журнал исследований социальной политики. – 2003. – № 1. – С. 41.

3. **Денисова, И. Н.** Социальная политика : учебник / И. Н. Денисова, Л. Р. Клиновенко. – Ростов н/Д. : Феникс, 2007. – 114 с.
4. **Зайнышев, И. Г.** Взаимосвязь социальной политики и социальной работы / И. Г. Зайнышев. – М. : ИНФРА-М, 1994. – 22 с.
5. **Капицын, В. М.** Социальная политика и право: сущность и взаимозависимости / В. М. Капицын // Российский журнал социальной работы. – 1998. – № 8. – С. 28.
6. **Лаврененко, И. М.** Государственная социальная политика Российской Федерации: опыт и проблемы трансформации (80-е – первая половина 90-х гг. XX столетия) : дис. ... д-ра ист. наук / И. М. Лаврененко. – М., 2000. – 392 с.
7. **Малева, Т. М.** Социальные страты и социальная политика в современной России / Т. М. Малева // SPERO. Социальная политика: экспертиза, рекомендации, обзоры. – 2004. – № 1. – С. 14–25.
8. **Народонаселение.** Энциклопедический словарь. – М. : Большая российская энциклопедия, 1994. – 640 с.
9. **Основы** социальной работы : учебник / отв. ред. П. Д. Павленок. – 2-е изд., испр. и доп. – М. : ИНФРА-М, 2004. – 395 с.
10. **Парамонов, В. В.** Социальная политика : учеб. пос. / В. В. Парамонов. – М. : РУДН, 2006. – 114 с.
11. **Политология** : энциклопедический словарь / общ. ред. и сост. Ю. И. Аверьянов. – М. : Изд-во Моск. коммерч. ун-та, 1993. – 432 с.
12. **Российская** социологическая энциклопедия / под ред. Г. В. Осипова. – М. : ИНФРА-М, НОРМА, 1998. – 672 с.
13. **Словарь** терминов, применяемых в деятельности служб занятости. – М. : ООО Фирма «Инограф», 1997. – 112 с.
14. **Смирнов, С. Н.** Социальная политика / С. Н. Смирнов, Т. Ю. Сидорина. – М. : Издательский дом ГУ ВШЭ, 2004. – 432 с.
15. **Социальная** энциклопедия / А. П. Горкин, Г. Н. Карелова. – М. : Большая российская энциклопедия, 2000. – 438 с.
16. **Холостова, Е. И.** Социальная политика и социальная работа : учеб. пос. / Е. И. Холостова. – М. : Издательско-торговая корпорация «Дашков и К<sup>о</sup>», 2007. – 216 с.
17. **Survey** of recent social policy studies in Russia. – М., 2006. – P. 5.