

СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА В СОВРЕМЕННЫХ ГОСУДАРСТВАХ: ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ, НАПРАВЛЕНИЯ И МОДЕЛИ¹

.....

Тезадова Д. А.

Тезадова Диана Артуровна, Кубанский государственный университет,
350040, Россия, Краснодарский край, Краснодар, ул. Ставропольская, 149. Эл.
почта: tezadova@mail.ru.

В данной статье автор рассматривает концептуальное понимание социальных функций государства, теорий, практик и моделей социальной политики. Анализируются конструктивные характеристики и проблемные аспекты таких моделей государственной социальной политики как монетаристская (в интерпретации Фр. А. Хайека); патерналистская; модель государства всеобщего благосостояния. Изучается типология государств всеобщего благосостояния с позиции такой категории анализа как понятие социальной поддержки. Призма социальной поддержки позволила автору выделить различия современных социальных государств по признаку ухода за детьми и престарелыми, признаку вклада секторов гражданского общества в уход и заботу о гражданах, степени приватизации и коллективизации данных социальных услуг. Рассматривается переход от семейной солидарности в предоставлении услуг заботы и ухода за членами семьи в сторону маркетизации социальных услуг государственных институтов в сфере социальной поддержки. Подробно исследуются современные направления социальной политики в странах Европы: динамика расходов на социальную политику; программы защиты семейного дохода; минимальный уровень жизни людей с ограниченными возможностями и людей, полностью потерявших трудоспособность; социальные пособия для трудоспособных, но не имеющих никаких доходов граждан; финансовая поддержка пожилых и больных граждан; социальные выплаты детям и женщинам по беременности и родам; социальная помощь неполным семьям. Для рассмотрения современной модели социальной политики в РФ переоцениваются итоги социальной политики в СССР и определяется современное состояние путем последовательного рассмотрения изменений в сфере законодательного, финансового и институционального обеспечения российской социальной политики. Среди минусов существующей модели социальной политики в РФ называются нечеткость миграционной политики, нерешенность институциональной модернизации социальной системы, фрагментарность и незавершенность реформ социальной сферы и тот факт, что любой пересмотр государственных социальных обязательств упирается в бюджетные и политико-административные ограничения.

Ключевые слова: социальная политика, модели социальной политики, государство всеобщего благосостояния, проблемы и реформы в социальной сфере, социальная поддержка.

¹ Статья выполнена при финансовой поддержке гранта Президента РФ для государственной поддержки молодых российских ученых – кандидатов наук по проекту № МК-6036.2014.6 «Стратегии и технологии взаимодействия семьи и государства в условиях формирующегося постинформационного общества».

В современном мире возрастает роль социальной составляющей в процессе управления государством, соответственно, исследования основного содержания, направлений и моделей социальной политики приобретают особую актуальность.

В целом социальная политика представляет собой систему мер и инструментов, направленных на достижение социального благосостояния граждан. При этом социальное благосостояние в узком смысле может включать гарантированный государством минимальный уровень доходов, социальный контроль за благосостоянием подрастающего поколения, социальный контроль за асоциальными группами населения, а в широком смысле помимо вышеперечисленного включает социальные услуги для различных слоев населения, в том числе и социальную безопасность граждан. Социальная политика — это сфера деятельности государства, которая определяет стратегию и цели развития общества, включает направления деятельности негосударственных учреждений, обеспечивает эффективное и справедливое функционирование рынка труда, сфер образования, здравоохранения, семейной сферы, пенсионного обеспечения и других сфер, включенных в жизнедеятельность человека/гражданина.

Основными направлениями социальной политики государства можно назвать материальную безопасность граждан в виде социальных пособий и гарантированного минимума доходов; функционирование социальных служб для различных социально-демографических групп населения; информирование, надзор и консультирование.

Т. Ю. Сидорина пишет, что «с практической стороны появление социальной политики обусловлено насущными потребностями человечества, с теоретической — ее формирование сложилось под влиянием социально-философской и экономической мысли прошлых веков» (Сидорина).

И. А. Григорьева отмечает, что в связи с ростом вмешательства государственных институтов в общественные процессы и попытками осуществления социально-экономического контроля над различными группами населения возникла возможность и необходимость системного решения социальных вопросов, что привело к выделению социальной политики как самостоятельного направления государственной политики, регулирующего крупную сферу жизнедеятельности человека (Григорьева, 2003).

Концептуальное понимание социальных функций государства, теорий, практик и моделей социальной политики, а также рождение феномена государства всеобщего благосостояния, феноменов солидарности, социальной и экономической защищенности, социальной солидарности имеет многовековую историю. В общепринятой схеме развития современных стран на стадиях перехода от традиционных обществ к индустриальным все государства решали одинаковые социальные задачи: борьба с последствиями природных катастроф, эпидемий, народных бунтов, бедности и голода — данные задачи решались усилиями

сначала религиозных институтов, впоследствии — усилиями правителей и правительств. В современном понимании социальная политика возникает на базе индустриальной стадии развития государств, в рамках формирующегося гражданского общества, правового государства, демократического строя.

В XVIII–XIX вв. теоретическое развитие социальной политики представляло собой результат развития экономической и политической мысли.

Идеи «Союза социальной политики», созданного немецкими экономистами в 1872 г., в значительной степени определили в дальнейшем Германию как лидера системы социального страхования. Представители данной группы (Л. Brentано, Г. Шмоллер, А. Гельд и др.) выдвинули тезис о сильном патерналистском государстве, которое бы обеспечивало социальную защиту рабочих и ограничивало свободу рабочих союзов по причине низкого уровня образования рабочих. Некоторые представители (А. Шеффле, А. Вагнер и др.), наоборот, говорили о социальной политике как о силе, способной объединить усилия государства и рабочих организаций в проведении реформ социальной политики.

Понятие и содержание социальной политики неразрывно связаны с идеями либерализма, синтез которых в нынешнее время реализуется в системе государства всеобщего благосостояния США. Либеральная традиция североамериканского государства заложена Т. Джефферсоном (конец XVIII в.) и определяется как классический либерализм, сменившийся впоследствии новой либеральной традицией (конец XIX в.) и политикой «нового курса» (1930-е гг.).

В Декларации независимости США и Билле о правах были заложены идеи защиты независимости каждого гражданина от государственного насилия и юстиции, что весьма значимо для дальнейшего развития социальной политики в рамках американского государства всеобщего благосостояния. В период «Джексонской демократии» в 1820–1830-е гг. экономическая политика в США руководствовалась свободной конкуренцией и принципом *limited government* (ограниченное вмешательство государства в сферу экономики) (Либеральная традиция, 1997), в социальной сфере органы власти стали бороться с привилегиями классов и декларировали одинаковые возможности. В период президентства А. Линкольна были впервые поставлены в политическую повестку дня вопросы об улучшении материального положения малообеспеченных семей, наделении поселенцев бесплатными земельными участками. В период активного индустриального развития США в конце XIX в. обострились социальные проблемы, связанные с безработицей и обнищанием населения, что привело к распространению теории социал-дарвинизма. Американский социолог У. Самнер утверждал, что социально-экономическое неравенство является естественным условием развития общества и не может быть искоренено, поэтому государство должно самоустраниться от решения проблем бедности и нищеты и не помогать нуждающимся, тем самым поощряя иждивенчество и лень определенных групп населения, все должен решать естественный отбор (Ярошенко, 1994). В на-

чале XX в. в период президента Т. Рузвельта, затем при правлении В. Вильсона набирают силы политические идеи о государстве как гаранте свободы и благополучия каждого гражданина, распространяется идея «человеческих отношений» на производстве (Либеральная, 1997), что формулирует новый вектор социальной политики — освобождение от классового сознания, право рабочих на создание профсоюзных организаций, решение трудовых конфликтов в пользу работников, система социальной защиты работников и их семей. П. Сорокин в 1930–1940-е гг. рассматривал социальную политику как специальный четвертый раздел социологии, называя ее (социальную политику) практической и прикладной дисциплиной, «социальной медициной или учением о счастье» (Сорокин, 1992).

В. Ярская предполагает, что развитие социальной политики в середине XX в. как ядра научной парадигмы о социальном государстве смогло объединить такие идеи как (Ярская, 2003):

- теория социальной справедливости, социология риска, теория общественного договора;

- теория Т. Маршалла, согласно которой в либеральном обществе государство должно представлять минимальную социальную поддержку гражданам, для того чтобы стимулировать их участие в производстве общественных благ;

- теория Т. Парсонса, согласно которой государственная социальная политика необходима для урегулирования конфликтов развития индустриальных обществ;

- марксистская теория, согласно которой социальная политика есть идеологический инструмент, убеждающий граждан в том, что капиталистическое государство предоставляет им легитимное социальное благополучие.

Социальная политика как самостоятельное направление деятельности и функция государства получила наибольшее развитие во второй половине XX в.

Взаимодействие таких факторов как характер экономической деятельности, политическое устройство государства, культурные и исторические особенности социума детерминирует возникновение и функционирование моделей социальной политики. Применительно к XX–началу XXI в. можно наблюдать существование таких моделей государственной социальной политики: монетаристская (в интерпретации Фр. А. Хайека); патерналистская; модель государства всеобщего благосостояния:

- 1) монетаристская модель характеризуется минимальным вмешательством государства в социально-экономические процессы, высокой конкуренцией, координирующей деятельность рыночных механизмов (спроса и предложения), при условии законодательного регулирования конкурентных рамок, обеспечения неприкосновенности частной собственности, создании условий для равенства возможностей граждан. Также для данной модели характерно

отсутствие контроля над ценообразованием и заработной платой. Высокий уровень индивидуализма и экономической свободы граждан, равные возможности и непредсказуемость рынка рожают разные уровни успешности индивидов, что обуславливает конечный уровень благосостояния и достижение таких объемов и качества доступных социальных благ, которые человек сам в состоянии заработать (Хайек, 1992). Мы видим, что в монетаристской модели социальная функция государства минимальна и не регулирует издержки инфляции и безработицы, нет помощи социально незащищенным или нуждающимся группам населения. Данная модель государственной социальной политики была свойственна странам с либеральной рыночной экономикой (например, США) до второй половины XX в. Основными проблемами такой модели стали бедность и имущественное неравенство даже в период стабильного экономического роста. Указанные недостатки привели к отказу/трансформации данной модели в большинстве развитых государств;

2) тотальное контролирование государством социальных и экономических процессов, а также доминирование государства в сфере социальной политики и социальной защиты — основные характеристики патерналистской модели социальной политики. Данная модель была характерна для СССР и стран-представителей блока социалистических государств, где преобладала государственная собственность, существовала экономика планового характера и главенствовала коммунистическая идеология (Маринова). Принцип патернализма заключался в доминировании государства в решении любых социальных вопросов и при реализации социальных потребностей личности, также государственное влияние было распространено и на сферы распределения и потребления социальных благ. При этом государство гарантировало право на труд/ обязанность трудиться для всех граждан трудоспособного возраста, все граждане обеспечивались едиными унифицированными социальными стандартами. Достоинствами данной модели можно назвать высокую социальную защищенность для всех групп населения, вне зависимости от пола и возраста, также очень высокий уровень реализации социальной функции самого государства (в отличие от предыдущей модели). К недостаткам отнесем ограниченность (фактически отсутствие) экономической свободы гражданина, возможностей для индивидуальной самореализации граждан, самостоятельности в отношении индивидуального определения социальных интересов. Государственные стандарты оплаты труда и распределения социальных благ повсеместно снижали мотивацию к труду и саму производительность труда, порождая высокий уровень иждивенчества и приведя к существенным недостаткам государственных ресурсов в выполнении заявленных социальных целей. Кризис данной модели показал ее полную неэффективность;

3) модель государств всеобщего благосостояния стала формироваться в развитых странах после Второй мировой войны. Данная модель характерна для

государств, уделяющих социальной политике особое внимание и функционирующих на принципах социально ориентированной рыночной экономики, сочетающих рыночную свободу и государственное регулирование, т.е. представляет собой активный синтез либеральной и патерналистской моделей (Олейникова, 2012). Основными приоритетами данной модели являются плюрализм форм собственности, активное государственное участие в функционировании социально-трудовых отношений (система трипартизма — активного социального партнерства наемных работников, работодателей, органов власти), перераспределение доходов в обществе благодаря прогрессивной системе налогообложения и налоговым льготам для различных социально уязвимых групп.

Отметим, что социальная политика в СССР была огосударствлена, в европейских странах и странах Северной Америки в процессе перехода к модели государства всеобщего благосостояния удалось выстроить систему социальной политики, основанную на сочетании рыночных механизмов, взаимодействии власти и бизнеса, построении стабильного третьего класса, активизации собственных усилий граждан для выстраивания индивидуального благополучия.

В рамках модели государств всеобщего благосостояния есть несколько классификаций, выделяемых разными авторами.

Согласно Г. Эспинг-Андерсену (Esping-Andersen, 1990), существуют три модели welfare state:

– неолиберальная модель (США, Великобритания и др.): можно отметить, что США позже, чем другие развитые государства, ступили на путь формирования социально ориентированного государства, тем самым признавая, что рыночная экономика не в состоянии решить проблемы социального неравенства без вмешательства государства в эту сферу (Надель, 2000). Главной целью государства всеобщего благосостояния в США является обеспечение минимального уровня социальной защиты граждан и более равномерное распределение доходов, при этом многочисленные социальные программы решаются в разной степени на федеральном уровне, уровне штата, местном уровне. Благодаря принятой политике социальной компенсации экономических издержек и развитому механизму налоговых льгот для развития и частного, и государственного секторов экономики в стране удается реализовывать консенсус между либерально-консервативным и социально-экономическим векторами развития. Некоторые авторы отмечают, что процесс маркетизации государственных структур по предоставлению социальных услуг для граждан (гражданин становится клиентом, а не просителем) дает положительные результаты по сравнению с бюрократической моделью предоставления социальных услуг населению (Гонтмахер, 2000);

– консервативно-корпоративистская (Франция, Германия, Италия и др.): например, немецкая модель социальной политики ориентирована как на трудоспособное, так и на нетрудоспособное население и включает развитую систему социальной помощи, сочетающую предоставление государственных социаль-

ных услуг уязвимым группам и социальную защиту наиболее нуждающихся и беднейших слоев населения. Немецкая модель ориентирована не на перераспределение социальных услуг и благ между всеми слоями населения, а на создание такого социального порядка (социально ориентированной рыночной экономики), при котором в социальной помощи нуждается минимальное число граждан (Гутник, 2002);

– социал-демократическая (Финляндия, Швеция, Дания и др.): например, в Швеции реализованы такие принципы социальной политики как социальная уверенность, солидарность, равенство, справедливость, универсальность и коллективность (Антропов, 2005). Также в шведской модели социальной политики построено такое государственное социальное обеспечение, которое не зависит от социально-экономического статуса человека и реализуется через прогрессивную систему налогообложения. Еще одной отличительной особенностью данного государства является четкая взаимосвязь политики и рынка, причем социальная политика рассматривается как основной механизм ослабления социального неравенства граждан. Критики данной модели (Павлов, 2008; Наклонов, 2008) говорят о невозможности ее внедрения в социально-экономические системы других государств, так как гарантированный свободный доступ всех граждан к социальным услугам и большие налоги на сферу бизнеса и на самих граждан могут порождать индифферентность граждан к участию в воспроизводстве благ, привести к кризису семьи, уравниловке в системе образования и т.д., несмотря на то что самой Швеции удается справляться с данными проблемами.

Бельгийский исследователь А. Сапир (Sapir, 2005) выделяет четыре европейские социальные модели: северная модель (Дания, Финляндия, Швеция, Нидерланды) — высокий уровень социальной защиты, сильная фискальная нагрузка на работающих граждан, универсальный характер социальных пособий; англосаксонская модель (Великобритания, Ирландия) — социальные пособия предоставляются гражданам в случаях нужды либо бедности и в первую очередь выплачиваются трудоспособным, профсоюзы слабы, высокий уровень неравенства на рынке труда; континентальная модель (Германия, Франция) — система социальной защиты выстраивается на профессионально-корпоративистской основе и зависит от взносов, выплачиваемых работниками, высокая роль профсоюзов, лица, не имеющие рабочей страховки, получают выплаты из государственного бюджета; средиземноморская модель (Греция, Италия, Португалия, Испания) — в системе социальных трансфертов преобладают пенсионные выплаты, получатели государственных социальных пособий сегментированы по статусу, система социальной защиты направлена на поддержку молодых работников и вытеснение с рынка труда пожилых работников.

Л. И. Сизова пишет, что социальная политика во всех европейских странах носит проактивный и очень чувствительный характер в отношении трудоспособного населения, а в отношении социальной помощи нетрудоспособным

(детям, людям с ограниченными возможностями, людям с ментальными заболеваниями, неработающим матерям) — носит застывший, привычно схематичный характер (Сизова). Можно сделать вывод, что система социального обеспечения направлена на нетрудоспособные группы населения, тогда как объектом самой социальной политики являются только «нормальные» граждане.

Р. Битти и В. МакГиливрей (Beattie, 1995) отмечают, что система социальной политики в европейских странах сосредоточена на социальной защите граждан от следующих социальных рисков: заболевание; инвалидность; производственный травматизм и профессиональное заболевание; потеря кормильца; материнство; безработица; миграция; потеря жилья; старость; семейные пособия. В систему включены и дополнительные виды социальной помощи: пособия по бедности, расходы по борьбе с бедностью; профилактика правонарушений среди подростков и детей; социальные пособия жертвам военных действий, военных конфликтов, стихийных бедствий и т.д.; мероприятия и расходы, связанные с заботой о семье (в том числе и различные налоговые льготы для семей).

М. Дэли и Дж. Льюис в своих работах вводят понятие социальной поддержки как категории анализа государства всеобщего благосостояния (Дэли, 2014). Они пишут, что социальную поддержку нужно рассматривать как деятельность и комплекс взаимосвязей, находящихся на пересечении интересов и деятельности государства, рынка и семьи. Концепция социальной поддержки изначально рассматривалась для определения специфических характеристик «ухода и заботы» как характеристик опыта жизни женщины, деятельность, связанная с уходом и заботой, воспринималась в контексте неоплачиваемых домашних услуг через связи брака/родства. Гендерное разделение оплачиваемой работы на протяжении XX в. фактически свелось к нулю, забота и уход в этот же временной период стали частью сферы государственных социальных услуг. Скандинавскими исследователями утверждалось, что работа женщин в школах, больницах, домах престарелых и других социальных учреждениях государства всеобщего благосостояния являлась формой «общественной патриархии» (Siim, 1987), т.е. женщины стали выполнять те же работы на государственной службе, что и дома, только теперь эти работы стали носить оплачиваемый характер. Социальная поддержка в государстве всеобщего благосостояния носит многомерный характер и включает денежные выплаты и услуги, а также формальную и неформальную государственную и частную деятельность по оказанию ухода. Изменение формата социальной поддержки в связи с трансформацией условий, в которых предоставляется уход (появление специальных отдельных учреждений), изменением обязанностей семьи и членов семей, изменением роли женщин в осуществлении ухода и заботы (перенос этой роли на социальные учреждения) привели к снижению предложения по оказанию социальной поддержки и к увеличению спроса на такого рода социальные услуги в конце XX в. Женщины в целом по всем странам берут на себя функции социальной

поддержки все меньше в связи с нежеланием осуществлять уход и заботу либо в силу необходимости пребывания на рынке труда и осуществления экономической деятельности (Moroney, 1976). Используя предложенную схему анализа государств всеобщего благосостояния, М. Дэли и Дж. Льюис выделили следующие модели (Дэли, 2014):

- в скандинавских странах забота и уход за престарелыми (получение ухода по месту жительства) и детьми (пребывание детей в государственных учреждениях дневного пребывания) являются задачей государства, а не отдельной семьи (Hanssen, 1997);

- в средиземноморских странах уход и забота продолжают оставаться правом и обязанностью семьи, рынок социальных услуг в этой сфере неразвит;

- в Германии социальную поддержку в отношении детей и престарелых людей может оказывать семья, в противном случае эту функцию выполняют добровольческие организации с помощью государственного финансирования;

- во Франции существует государственное финансирование ухода за детьми, добровольческий сектор осуществляет уход за пожилыми людьми;

- в Великобритании и Ирландии уход за детьми осуществляется добровольческими организациями, уход за престарелыми — государственными организациями, источники финансирования распределены соответственно принадлежности организаций.

Таким образом, призма социальной поддержки позволяет выделять различия современных социальных государств по признаку ухода за детьми и престарелыми, признаку вклада секторов гражданского общества в уход и заботу о гражданах, степени приватизации и коллективизации данных социальных услуг. В целом в европейских странах мы можем наблюдать переход от семейной солидарности в предоставлении услуг заботы и ухода за членами семьи в сторону маркетизации социальных услуг государственных институтов в сфере социальной поддержки, в некоторых европейских странах мы наблюдаем перенос предоставления услуг социальной поддержки в частный и некоммерческий сектора.

За последние 15–20 лет можно выделить следующие тенденции в сфере социальной политики развитых стран:

- расходы на социальную политику в европейских странах фактически сравнялись: в южноевропейских странах они увеличились, в северноевропейских оптимально стабилизировались;

- действуют программы защиты семейного дохода: возмещаются расходы на оплату жилья и медицинского страхования (Австрия, Ирландия, Люксембург, Франция); возмещается оплата жилья, услуги здравоохранения, оплата пребывания детей в дошкольных учреждениях (Финляндия, Германия, Португалия); возмещается оплата жилья и стоимость предметов домашнего обихода для тех,

кто не может себя обеспечить по личным или социальным причинам (Испания, Швеция);

– гарантирован определенный минимальный уровень жизни людям с ограниченными возможностями и людям, полностью потерявшим трудоспособность (почти все страны Европы);

– социальные пособия для трудоспособных, но не имеющих никаких доходов граждан не выплачиваются в Греции и Португалии; в Испании и Италии выплачиваются только в отдельных регионах из местного бюджета; в скромном размере выплачиваются во Франции и Великобритании; самое большое пособие по сравнению с другими странами выплачивается в Дании и Нидерландах;

– финансовая поддержка пожилых и больных граждан, социальные выплаты детям и женщинам по беременности и родам осуществляются во всех европейских странах, вариативен лишь размер указанных выплат;

– социальная помощь неполным семьям: в Греции такое пособие получает только одинокая мать; в Испании и Португалии пособие выплачивается только в отдельных регионах; + 50% дохода одинокого родителя к его/ее зарплате, пока ребенку не исполнится 3 года; в Дании и Нидерландах это пособие превышает 60% от заработной платы родителя; в остальных странах — значительно меньше.

Основными проблемами и актуальными нерешенными задачами социальной политики в современных развитых государствах в начале XXI в. стали: демографический кризис и процессы старения населения, иммиграция и миграция, социальные последствия структурных изменений в экономике и модернизации хозяйства, создание новых форм семьи и рост числа одиноких людей, рост затрат на социальные нужды. Также остаются неразрешенными споры о «*breaking-point*» (переломный момент) в системе налогообложения: в какой момент увеличение налоговых ставок на доход граждан приведет не к пополнению бюджета, а к возможности снижения системы социальных выплат населению, и обратный процесс — когда низкие налоги не смогут обеспечить высокий уровень социальных услуг для граждан развитых государств.

Во время нынешнего экономического кризиса в условиях ограниченности ресурсов и продолжающих возрастать потребностей социально-демографических групп многие европейские страны ввели политику сокращения социальных льгот и выплат в отношении семейных пособий и платы за жилье, обязательные пособия при низком доходе были заменены на пособия по специфическим потребностям. Постепенно разрушается монополия государства на перераспределение и производство социальных благ и услуг, осуществляется передача социальных служб в смешанное владение, что, возможно, повлечет за собой отказ государства от социальных обязательств перед гражданами, и пострадают в первую очередь социальные интересы и социальная защищенность женщин, детей, людей с ограниченными возможностями, пожилых людей.

При рассмотрении современной модели социальной политики в РФ, необходимо оценить итоги социальной политики в СССР (Малева, 2009):

- высокий уровень урбанизации и всеобщей грамотности, разрыв в уровне и качестве жизни сельского и городского населения, алкоголизация сельского населения;

- высокий уровень экономической активности женщин, гендерный разрыв в оплате труда, феномен гендерного контракта «матери+работницы» для женщин, недостаточное развитие сектора социальной политики, предоставляющего услуги по уходу за детьми и пожилыми людьми — все вместе приведшее к снижению рождаемости;

- эгалитаризм оплаты труда (низкая дифференциация заработной платы, создаваемая искусственно), эгалитаризм потребления материальных благ, частичное возмещение материальных благ в виде социальных льгот и привилегий для определенных групп населения;

- этатизм и огосударствление социальной сферы, социальных отраслей и социальных учреждений;

- патерналистский характер социальной политики.

В первой половине 1990-х гг. началась модернизация системы социальной политики в постсоветской России, и этот этап можно охарактеризовать как попытки социальной политики справиться с социальными последствиями экономических преобразований и реформ: пенсионное и социальное обеспечение граждан было переведено на рельсы принципа страхового финансирования; государственные, региональные и местные бюджеты стали самостоятельными и финансово независимы друг от друга при решении вопросов социальной политики. Новой реалией того времени стало появление безработицы как социальной проблемы, которую необходимо было решить с помощью государственного регулирования (принятие ФЗ «О занятости населения в РФ» в 1991 г.).

Следующей социальной мерой стало принятие ФЗ «О социальной защите инвалидов» в 1995 г., основные положения которого были направлены на введение денежных обязательств (выполняемых не в полном объеме) государства перед данной социальной группой. Социальные цели лишь декларировались, не были подкреплены ресурсами, малоэффективны и привели не к устранению/смягчению последствий инвалидности, а к численному росту инвалидов (Малеева, Васин).

В период 1995–2005 гг. было реформировано трудовое законодательство и проведена пенсионная реформа. С февраля 2002 г. вступил в силу Трудовой кодекс РФ, который рационализировал трудовые отношения, привел их в консенсус с существующими условиями рыночной экономики и приблизил российские трудовые нормы к трудовым нормам стран ОЭСР. Задачами новой многоуровневой схемы пенсионного обеспечения стало снижение зависимости системы

от демографических факторов (старение населения), усиление связи размера пенсий с реальным трудовым вкладом работника, повышение индивидуальной ответственности за финансирование будущей пенсии, обеспечение достойного уровня пенсии и финансовой устойчивости пенсионной сферы, легализация трудовых доходов граждан, устранение государственного монополизма в пенсионной сфере и т.д. Однако исследователи признают, что пенсионная реформа не достигла поставленных результатов (Малева, 2008).

В 2005–2008 гг. началась «монетизация льгот»: социальные льготы до этого момента носили патерналистский и рудиментарный характер советского наследия. Данный модернизационный процесс (несмотря на болезненность и противоречивость) привел к сокращению ареала льгот и льготников, натуральное выражение льгот было заменено на денежные выплаты, региональные и местные бюджеты стали нести бремя новых расходных полномочий в социальной сфере (Обзор социальной политики в России, 2007).

В 2006 г. в политическую повестку дня красной нитью вошли демографические проблемы (высокая смертность вкупе с низкой рождаемостью на фоне необходимости миграционных притоков). Единственными политическими инструментами решения данных проблем стали меры монетарного и проталлистского характера (Гнедаш, 2014):

- материнский капитал для женщин, родивших/усыновивших второго/третьего/последующего ребенка, индексируемый из года в год;
- увеличение размера пособий по уходу за ребенком до 1,5 лет;
- новый механизм выплат пособий по беременности и родам;
- денежная компенсация за пребывание ребенка в детском дошкольном учреждении;
- введение родовых сертификатов и др.

Дискуссии об эффективности указанных мер продолжаются до сих пор (Низкая рождаемость, 2006; Малева, 2006), бесспорно одно: демографическая ситуация в РФ почти соответствует последнему тренду демографической модернизации, согласно которому развитые страны находятся в состоянии нового демографического равновесия, обусловленного низкой смертностью и низкой рождаемостью. Наша страна перешла к низкой рождаемости, но смертность продолжает оставаться высокой, и возраст дожития все еще достаточно низок среди граждан РФ.

Подведем итоги. Социальная политика представляет собой систему мер и инструментов, направленных на достижение социального благосостояния граждан. Основными направлениями социальной политики государства можно назвать материальную безопасность граждан в виде социальных пособий и гарантированного минимума доходов; функционирование социальных служб для различных социально-демографических групп населения; информирование, надзор и кон-

сультирование. Взаимодействие таких факторов как характер экономической деятельности, политическое устройство государства, культурные и исторические особенности социума детерминирует возникновение и функционирование моделей социальной политики. Применительно к XX–началу XXI в. можно наблюдать существование таких моделей государственной социальной политики: монетаристская модель; патерналистская модель; модель государства всеобщего благосостояния. Призма социальной поддержки позволяет выделять различия современных социальных государств по признаку ухода за детьми и престарелыми, признаку вклада секторов гражданского общества в уход и заботу о гражданах, степени приватизации и коллективизации данных социальных услуг. Основными проблемами и актуальными нерешенными задачами социальной политики в современных развитых государствах в начале XXI в. стали демографический кризис и процессы старения населения, иммиграция и миграция, социальные последствия структурных изменений в экономике и модернизации хозяйства, создание новых форм семьи и рост числа одиноких людей, рост затрат на социальные нужды. Среди минусов существующей модели социальной политики в РФ можно назвать нечеткость миграционной политики, нерешенность институциональной модернизации социальной системы, фрагментарность и незавершенность реформ социальной сферы, любой пересмотр государственных социальных обязательств упирается в бюджетные и политико-административные ограничения.

Библиографический список

1. Антропов, В. В. (2005). Шведская модель социальной защиты. *Народонаселение*, 4, 122–129.
2. Гнедаш, А. А. (2014). Модернизация государственной семейной политики в современной России: (экстра)ординарный поворот к пронатализму. *Политика семьи и детства в постсоциализме*: коллект. моногр. (с. 169–187). М.: ООО «Вариант»: ЦСПГИ.
3. Гонтмахер, Е., Трубин, В. (2000). Эволюция системы социальной поддержки населения. *Общество и экономика*, 9-10, 30–69.
4. Григорьева, И. А. (2003). Социальная политика: основные понятия. *Журнал исследований социальной политики*, 1, 29–44.
5. Гутник, В. П. (2002). *Политика хозяйственного порядка в Германии*: монография. М.: Экономика.
6. Дэли, М., Льюис, Дж. (2014). Концепция социальной поддержки и анализ современных государств благосостояния. *SPERO. Социальная политика: экспертиза, рекомендации, обзоры*, 19, 117–136.
7. Либеральная традиция в США и ее творцы (1997). *Проблемы американистики*, 10, 104–150.
8. Малева, Т., Синявская, О. (2006). Социально-экономические факторы рождаемости в современной России: эмпирические измерения и вызовы социальной политике. *SPERO. Социальная политика: экспертиза, рекомендации, обзоры*, 5, 70–97.

9. Малева, Т. М. (2008). Политика на рынке труда на этапе экономического роста. *Человек и труд*, 1, 18–25.
10. Малева, Т. М., Овчарова, Л. Н. (2009). Социальная модернизация в России: теория, история, вызовы. *SPERO. Социальная политика: экспертиза, рекомендации, обзоры*, 10, 11–32.
11. Малеева, Т., Васин, С. Инвалиды в России – узел старых и новых проблем. Retrived from: http://uisrussia.srcc.msu.ru/docs/nov/pec/2001/3/ProEtContra_2001_3_05.pdf
12. Маринова, А. М. К вопросу о патернализме в социальной политике государства. Retrived from: http://esstu.ru/library/free/Konf/SocialRab/128_%D0%9C%D0%B0%D1%80%D0%B8%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%B0.pdf
13. Надель, С. Н. (2000). Рыночная экономика и экономическая демократия. *Мировая экономика и международные отношения*, 1, 45–63.
14. Наклонов, Д. Н. (2008). *Формирование системы социальной защиты населения при переходе к инновационному типу развитой российской экономики*: автореф. дис. ... д-ра экон. наук. СПб.
15. *Низкая рождаемость в Российской Федерации: вызовы и стратегические подходы*: материалы международной конференции (2006). М.: Фонд народонаселения ООН.
16. Обзор социальной политики в России. (2007) / Под ред. Т.М. Малевой, Н.В. Зубаревич, Д.Х. Ибрагимов и др. М.: НИСП.
17. Олейникова, Е. Г., Родин, А. В. (2012). Проблемы гармонизации общественных интересов в условиях социально ориентированной экономики: теория и практика. *Вестник Евразийской академии административных наук*, 4, 28–41.
18. Павлов, В. С. (2008). Социальная политика западноевропейских государств в рыночной экономике. *Вестник Нижегородского университета*, 6, 165–170.
19. Сидорина, Т. Ю. Социальная политика между экономикой и социологией. Retrived from: <http://www.hse.ru/pubs/lib/data/access/ram/ticket/14/1442581386847ec54d3b2da8795a9fc266453976b3/Sidorina2.pdf>
20. Сизова Л. И. Современные направления модификации социальной политики в странах западной Европы. Retrived from: http://www.unn.ru/pages/vestniki_journals/9999-0201_West_soc_2002_1%282%29/25.pdf
21. Сорокин, П. А. (1992). *Человек. Цивилизация. Общество*. М.: Политиздат.
22. Хайек, Фр. А. (1992). *Дорога к рабству*. М.: «Экономика».
23. Ярошенко, С. С. (1994). *Проблематика субкультуры бедности в американской социологии: эволюция принципов исследований и подходов*: дис. ... канд. социол. наук. М.
24. Ярская, В. Н. (2003). Социальная политика, социальное государство и социальный менеджмент: проблемы анализа. *Журнал исследований социальной политики*, 1, 11–28.
25. Beattie, R. & McGillivray, W. (1995). A Risky Strategy: Reflections on. The World Bank Report Averting the Old Age Crisis. *International Social Security Review*, 3-4, 5–22.
26. Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
27. Hanssen, J.-I. (1997). The Scandinavian Model as Seen from a Local Perspective. In J. Sipilä (ed.) *Social Care Services: The Key to the Scandinavian Welfare Model*. Aldershot: Avebury.

28. Moroney, R. (1976). *The Family and the State. Considerations for Social Policy*. London: Longman, 1976.
29. Sapir, A. (2005). Globalisation and the Reform of European Social Models (Background document for the presentation at ECOFIN informal Meeting in Manchester, 9 Sept. 2005). Retrived from: <http://www.bruegel.org>
30. Siim, B. (1987). The Scandinavian Welfare States - Towards Sexual Equality or a New Kind of Male Domination? *Acta Sociologica*, 30 (3/4), 255.

Статья поступила в редакцию 15.04.2015.

.....

SOCIAL POLICY IN THE MODERN STATE: THE MAIN CONTENT, DIRECTIONS AND MODELS

Tezadova D. A.

Tezadova Diana Arturovna, Kuban State University, 350040, Russia, Krasnodar region,
Krasnodar, str. Stavropol'skaja, 149. E-mail: tezadova@mail.ru.

This article was prepared by the grant of the President of the Russian Federation for the state support of young Russian scientists — candidate of science project number MK-6036.2014.6 "Strategy and technology cooperation of the family and the state in the emerging postinformational society".

In this article, the author examines the conceptual understanding of the social functions of the state, theories, practices and models of social policy. Analyzes the structural characteristics and problematic aspects of these models of state social policy as a monetarist model; paternalistic model; model of the welfare state. Studied the typology of welfare states from the perspective of such categories of analysis the concept of social support. Prism of social support has allowed the author to highlight the difference of modern welfare states based on care for children and the elderly, the basis of the contribution of sectors of civil society in the care and concern for citizens, the degree of privatization and collectivization of these social services. Considered the transition from family solidarity in the provision of care and the care of family members towards the marketization of social services of state institutions in the field of social support. Studied modern social policies in Europe: the dynamics of expenditures on social policy; program for the protection of family income; minimum standard of living for people with disabilities and people who have completely lost the ability to work; social benefits for able-bodied, but not having any income citizens; financial support for elderly and sick people; social benefits for children and women on maternity leave; social support single-parent families. For consideration of a modern model of social policy in the Russian Federation reassessed the results of social policy in the Soviet Union and the current state is determined by the successive review of changes in the legislative, financial and institutional support of the Russian social policy. Among the disadvantages of the existing model of social policy in the Russian Federation referred to the vagueness of migration policy, the unresolved institutional modernization of the social system, fragmented and incomplete reform of the social sphere, and the fact that any review of the state social obligations rests on the budgetary and political and administrative constraints.

Key words: models of social policy, welfare state, problems and reforms in the social sphere, social support.

References

1. Antropov, V. V. (2005). Shvedskaja model' social'noj zashhity [The swedish model of social protection]. *Narodonaselenie* [Population] (4), 122–129.

2. Gnedash, A. A. (2014). Modernizacija gosudarstvennoj semejnoj politiki v sovremennoj Rossii: (jekstra)ordinarnyj povorot k pronatalizmu [Modernization of the state family policy in modern Russia: (extra)ordinary twist to pronatalizm.]. *Politika sem'i i detstva v postsocializme: kollekt.monogr* [The policy of family and childhood in postsocialism]. Moscow, OOO "Variant", CSPGI. Pp. 169–187.
3. Gontmaher, E. & Trubin, V. (2000). Jevoljucija sistemy social'noj podderzhki naselenija [The evolution of the system of social support]. *Obshhestvo i jekonomika* [Society and economy], (9-10), 30–69.
4. Grigor'eva, I. A. (2003). Social'naja politika: osnovnye ponjatija [Social policy: the basic concepts]. *Zhurnal issledovanii social'noj politiki* [Journal of Social Policy Studies], (1), 29–44.
5. Gutnik, V. P. (2002). *Politika hozjaistvennogo porjadka v Germanii* [Politics economic order in Germany]: monografija. Moscow, "Ekonomika".
6. Djeli, M. & L'juis, Dzh. (2014). Konceptija social'noj podderzhki i analiz sovremennyh gosudarstv blagosostojanija [The concept of social support and analysis of modern welfare states]. *SPERO*, (19), 117–136.
7. Liberal'naja tradicija v SShA i ee tvorcy [The liberal tradition in the United States and its creators] (1997). *Problemy amerikanistiki* [Problems of American Studies]. Iss. 10. Moscow, Izd-vo MGU. Pp. 104–150.
8. Maleva, T. & Sinjavskaja, O. (2006). Social'no-jekonomicheskie faktory rozhdaemosti v sovremennoj Rossii: jempiricheskie izmerenija i vyzovy social'noj politike [Socio-economic factors in fertility in modern Russia: the empirical measurement and social challenges politiks]. *SPERO*, (5), 70–97.
9. Maleva, T. M. (2008). Politika na rynke truda na jetape jekonomicheskogo rosta [Labour market policies at the stage of economic growth]. *Chelovek i trud* [Man and work], (1), 18–25.
10. Maleva, T. M. & Ovcharova, L. N. (2009). Social'naja modernizacija v Rossii: teorija, istorija, vyzovy [Social modernization in Russia: Theory, History, Challenges]. *SPERO*, (10), 11–32.
11. Maleeva, T., Vasin, S. Invalidy v Rossii – uzely staryh i novyh problem [People with disabilities in Russia - host old and new problems]. Retrieved from http://uisrussia.srcc.msu.ru/docs/nov/pec/2001/3/ProEtContra_2001_3_05.pdf
12. Marinova, A. M. K voprosu o paternalizme v social'noj politike gosudarstva [On the question of paternalism in social policy]. Retrieved from http://esstu.ru/library/free/Konf/SocialRab/128_%D0%9C%D0%B0%D1%80%D0%B8%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%B0.pdf
13. Nadel', S. N. (2000). Rynochnaja jekonomika i jekonomicheskaja demokratija [The market economy and economic democracy]. *Mirovaja jekonomika i mezhdunarodnye otnoshenija* [World Economy and International Relations], (1), 45–63.
14. Naklonov, D. N. (2008). *Formirovanie sistemy social'noj zashchity naselenija pri perehode k innovacionnomu tipu razvitoi rossijskoj jekonomiki* [Formation of system of social protection during the transition to innovative development of the Russian economy]: avtoref. dis. dokt. jekon. nauk. S-t Petersburg.
15. *Nizkaja rozhdaemost' v Rossijskoj Federacii: vyzovy i strategicheskie podhody* [Low fertility in the Russian Federation: Challenges and strategic approaches]: materialy mezhdunarodnoj konferencii. (2006). Moscow, Fond narodonaselenija OON.

16. Maleva T.M., Zubarevich N.V., Ibragimova D.H., etc. (Eds.) *Obzor social'noj politiki v Rossii* [Review of social policy in Russia]. (2007). Moscow, NISP.
17. Olejnikova, E. G. & Rodin, A. V. (2012). Problemy garmonizacii obshhestvennyh interesov v usloviyah social'no orientirovannoj jekonomiki: teorija i praktika [Problems of harmonization of the public interest in a socially oriented economy: theory and praktik]. *Vestnik Evrazijskoj akademii administrativnyh nauk* [Bulletin of the Eurasian Academy of Administrative Sciences], (4), 28–41.
18. Pavlov, V. S. (2008). Social'naja politika zapadnoevropejskih gosudarstv v rynochnoj jekonomike [The social policy of the West European states in a market economy]. *Vestnik Nizhegorodskogo universiteta* [Journal of University of Nizhny Novgorod], (6), 165–170.
19. Sidorina, T. Ju. Social'naja politika mezhdru jekonomikoj i sociologiej [Social policy between economics and sociology]. Retrived from <http://www.hse.ru/pubs/lib/data/access/ram/ticket/14/1442581386847ec54d3b2da8795a9fc266453976b3/Sidorina2.pdf>
20. Sizova L. I. Sovremennye napravlenija modifikacii social'noj politiki v stranah Zapadnoj Evropy [Modern directions of modification of social policy in Western Europe]. Retrived from http://www.unn.ru/pages/vestniki_journals/9999-0201_West_soc_2002_1%282%29/25.pdf
21. Sorokin, P. A. (1992). *Chelovek. Civilizacija. Obshhestvo* [Human. Civilization. Society]. Moscow, Politizdat.
22. Hajek, Fr. A. (1992). Doroga k rabstvu [The Road to Serfdom]. Moscow, "Economika".
23. Jaroshenko, S. S. (1994). *Problematika subkul'tury bednosti v amerikanskoj sociologii: jevoljucija principov issledovanij i podhodov* [Problems subculture of poverty in American sociology: the evolution of principles and approaches to research]: diss. kand. sociol. nauk. Moscow.
24. Jarskaja, V. N. (2003). Social'naja politika, social'noe gosudarstvo i social'nyj menedzhment: problemy analiza [ocial policy, social state and social management: the problem analysis]. *Zhurnal issledovanij social'noj politiki* [Journal of Social Policy Studies], (1), 11–28.
25. Beattie, R. & McGillivray, W. (1995). A Risky Strategy: Reflections on. The World Bank Report Averting the Old Age Crisis. *International Social Security Review*, 3-4, 5–22.
26. Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge, Polity Press.
27. Hanssen, J.-I. (1997). The Scandinavian Model as Seen from a Local Perspective. In J. Sipilä (ed.) *Social Care Services: The Key to the Scandinavian Welfare Model*. Aldershot, Avebury.
28. Moroney, R. (1976). *The Family and the State. Considerations for Social Policy*. London, Longman, 1976.
29. Sapir, A. (2005). Globalisation and the Reform of European Social Models (Background document for the presentation at ECOFIN informal Meeting in Manchester, 9 Sept. 2005). Retrived from: <http://www.bruegel.org>
30. Siim, B. (1987). The Scandinavian Welfare States - Towards Sexual Equality or a New Kind of Male Domination? *Acta Sociologica*, 30 (3/4), 255.