

**ГОСУДАРСТВЕННАЯ СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:  
ВЫБОР ПРИОРИТЕТОВ***Е. С. Бакалдина***STATE SOCIAL POLICY OF THE RUSSIAN FEDERATION: CHOICE OF PRIORITIES***E. S. Bakaldina*

Статья посвящена проблеме выбора приоритетов государственной социальной политики Российской Федерации. Цель данного исследования – рассмотреть процесс выбора приоритетов государственной социальной политики и соотнести их моделью социального государства, продекларированной в Конституции Российской Федерации. В качестве теоретической основы исследования были использованы такие методы как документальный, сравнительный, системный, исторический. Результатом исследования стал анализ процесса выбора приоритетов государственной социальной политики в Российской Федерации. Работа может быть использована в учебном процессе для магистров и аспирантов по направлению подготовки «Политические науки». В итоге автором сформулирован вывод о формировании в системе приоритетов нового – конструктивного направления социальной политики, соответствующего модели социального государства.

The paper is devoted to choice of priorities of the state social policy of the Russian Federation. The purpose of this study is to examine the process of selecting the priorities of state social policy and relate them with the model of the welfare state, declared in the Constitution of the Russian Federation. Documentary, comparative, systematic and historical methods were used as a theoretical basis of the research. The study resulted in the analysis of the process of selecting the priorities of state social policy in the Russian Federation. The results can be used in the educational process for Masters and PhD students in Political Science. The author formulated the conclusion about the formation of the new priorities in the system – the constructive direction of social policy corresponding to the model of the welfare state.

**Ключевые слова:** государственная социальная политика, приоритеты, государство, политика, модель социального государства, Российская Федерация.

**Keywords:** state social policy, priorities, state, politics, the model of the welfare state, the Russian Federation.

В самом обобщенном виде государственная социальная политика представляет масштабную социальную технологию, направленную не только на повышение легитимности правящего политического режима, но и на повышение уровня жизни граждан этого государства. В зависимости от типа политического режима трансформируется модель государственной социальной политики. В этой сфере государственного управления не существует стандартных решений и процедур – так велика специфика конкретно-исторического этапа развития государства.

Обратимся к проблеме выбора приоритетов государственной социальной политики в Российской Федерации. Традиционно приоритеты выступают ориентирами для формулировки целей и основаниями для упорядочивания множества подцелей и задач в порядке значимости [11]. Приоритеты государственной социальной политики Российской Федерации закреплены в нормах права: Конституции, Федеральных Законах, Указах Президента Российской Федерации, Постановлениях Правительства Российской Федерации и т. д.

Конституция Российской Федерации в статье 7 определяет государство как социальное. В самом обобщенном виде «социальным» является государство, которое предоставляет максимальные возможности для самореализации человеческого потенциала. Это в полной мере соответствует конструктивному направлению социальной политики, предложенной Ф. Э. Бурждаловым [2]. Отметим, что в данной типологии защитительное направление соответствует либеральной модели социальной политики, а ее «сердечное» – активное направление – может быть харак-

терно и для либеральной и для социальной модели социальной политики.

Фактически социальное государство из теоретического концепта трансформируется в практику политического управления посредством реализации государственной социальной политики. Как отмечает профессор В. И. Жуков, социальная политика «представляет собой совокупность разноуровневых управленческих воздействий на жизнедеятельность различных групп населения с целью консолидации общества и обеспечения стабильности политической власти на основе правового регулирования» [13, с. 5].

Этот приоритетный вектор развития, принятый на всенародном референдуме в 1993 году, к сожалению, и в наши дни отличается высокой степенью декларативности. В то же время, молодость отечественной демократии дает возможность использования мирового опыта в становлении и развитии социального государства. Политический опыт демонстрирует серьезные трудности, возникающие на пути становления социального государства в странах Западной Европы. «Укрепилось мнение, что система социальной защиты пожилых людей и безработных, создаваемая в большинстве западных стран с 1950-х годов уже не действует. По меньшей мере, это были четыре важных момента развития, опровергающие идею социального государства:

1) нефтяной шок, который замедлил экономический рост, тем самым привлек внимание к тому, что расходы на социальное обеспечение необыкновенно выросли;

2) убежденность в том, что правительство перегружено и неспособно выполнять задачи, входящие его сферу компетенции;

3) политика социального государства постепенно создавала такое давление на постоянно повышающиеся цены на услуги, что превысило порог терпимости людей и те отказывались за них платить;

4) все чаще появлялись утверждения, что социальное государство вместо того, чтобы улучшать экономическую мощность (посредством защиты отдельных лиц от опасного риска), ослабляет инициативу, лишает людей личной ответственности и поддерживает их зависимость» [12, с. 39].

Таким образом, социальное государство продемонстрировало и свои недостатки. Развивая социальные гарантии, оно способствовало также и развитию социальных ожиданий, вплоть до социального иждивенчества. И здесь кроется еще одно препятствие строительства социального государства – специфика электорального поведения. Как отмечает профессор В. А. Никонов, «в теории демократического транзита существуют магические цифры среднего дохода на душу населения или критической массы среднего класса, достигнув которые страна безболезненно формирует демократические институты. Логика здесь понятна. Нищее население выберет таких кандидатов и курс, которые будут ориентированы на немедленное перераспределение, а не на долгосрочное развитие» [5, с. 8 – 9].

Таким образом, в процессе становления демократии в Российской Федерации на отечественных политиков возложена особая ответственность за формирование приоритетов государственной социальной политики, реализация которых и определит, в конечном итоге, качество социального государства.

В условиях демократического транзита достаточно высокая активность гражданского общества, демонстрируемая на выборах в органы государственной власти, сменяется пассивностью по завершении избирательного процесса. Фактический отказ институтов гражданского общества от сотрудничества с органами государственной власти приводит к монополизации выбора приоритетов государственной социальной политики одним субъектом – государством. Фактически на протяжении двадцати лет строительства демократии низкий уровень активности гражданского общества позволяет отечественным законодателям принимать популярные нормативно-правовые акты на исходе избирательного цикла, а непопулярные – в его начале.

Например, принятие крайне непопулярного Федерального Закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ [6] ознаменовало собой начало работы нового созыва Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, а Б. Н. Ельцин в ходе второй президентской кампании за один только месяц подписал более пятнадцати указов о целевом финансировании ранее не поддерживаемых его территорий.

Социальные функции государства остаются не столько целью, сколько средством управления в преддемократических политических системах. В то же время, правильный выбор приоритетов социальной

политики даст новый импульс в развитии социального государства.

Приоритеты социальной политики государства формализованы в его нормы права. К сожалению, среди уже сложившихся отраслей права, «социальное право» по-прежнему не имеет собственного кодекса. Причина тому – фрагментарное внимание к этой сфере отечественных законодателей. Исторически сложившаяся традиция остаточного внимания к социальному законодательству в начале 90-х годов прошлого века привела к невозможности его кодификации. В то же время, можно констатировать значительное, но недостаточное количество федеральных норм права, регулирующих отдельные направления государственной социальной политики, например, социальную защиту населения, социальное страхование, занятость населения и т. д. Так, Максим Топилин, руководитель Министерства труда и социальной защиты РФ отметил в качестве ключевой задачи ведомства на 2014 разработку нормативной правовой базы по пенсионному обеспечению и социальному обслуживанию населения. Так, по сообщению министра, уже подготовлен ряд инициатив, направленных на **привлечение негосударственных организаций к оказанию услуг социального обслуживания** [4].

Особого внимания заслуживают указы, принятые В. В. Путиным в мае 2012 г. [8 – 10]. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» носит поистине инновационный характер: «1. Правительству Российской Федерации: а) обеспечить:

- увеличение к 2018 году размера реальной заработной платы в 1,4 – 1,5 раза;
- доведение в 2012 году средней заработной платы педагогических работников образовательных учреждений общего образования до средней заработной платы в соответствующем регионе;
- доведение к 2013 году средней заработной платы педагогических работников дошкольных образовательных учреждений до средней заработной платы в сфере общего образования в соответствующем регионе;
- доведение к 2018 году средней заработной платы преподавателей и мастеров производственного обучения образовательных учреждений начального и среднего профессионального образования, работников учреждений культуры до средней заработной платы в соответствующем регионе;
- повышение к 2018 году средней заработной платы врачей, преподавателей образовательных учреждений высшего профессионального образования и научных сотрудников до 200 процентов от средней заработной платы в соответствующем регионе;
- увеличение к 2020 году числа высококвалифицированных работников, с тем чтобы оно составляло не менее трети от числа квалифицированных работников; создание ежегодно в период с 2013 по 2015 год до 14,2 тыс. специальных рабочих мест для инвалидов» [9].

Политологи отмечают: «Президент Российской Федерации практически зафиксировал объемы фи-

нансирования работников бюджетной сферы на долгосрочную перспективу. Более того, в тексте Указа есть еще одна инновация – привязка заработной платы отдельных категорий работников к средней заработной плате в соответствующем регионе страны» [1, с. 144]. Практически впервые в истории Российской Федерации глава государства начинает правление с принятия норм, посвященных социальной политике.

Правительство Российской Федерации, профильные министерства (в первую очередь, Министерство труда и социальной защиты РФ), а также органы государственной власти субъектов РФ осуществляют полномочия в сфере социальной политики основываясь на президентских указах.

Внесены существенные изменения в «Концепцию долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года» [7]. Главной цели социального государства – развитию человеческого потенциала – в данной Концепции придается особое значение: «Развитие человеческого потенциала включает системные преобразования двух типов:

направленные на повышение конкурентоспособности кадрового потенциала, рабочей силы и социальных секторов экономики;

улучшающие качество социальной среды и условий жизни людей.

Они охватывают среднесрочные и долгосрочные цели, приоритеты и основные направления демографической политики, политики модернизации здравоохранения и образования, развития пенсионной сферы и социальной помощи, развития культуры, формирования эффективных рынков труда и жилья.

Создание комфортной и безопасной социальной среды также связано со значительным снижением уровня преступности, повышением эффективности системы защиты граждан от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, включая принятие необходимых технических регламентов в этой сфере, а также развитие системы страхования гражданской ответственности в сфере функционирования потенциально опасных объектов» [7].

В качестве приоритетных направлений в Концепции выделены:

1. Демографическая политика и политика народосохранения.
2. Развитие здравоохранения.
3. Развитие физической культуры и спорта.
4. Развитие образования.
5. Развитие культуры и средств массовой информации.
6. Развитие рынка труда.
7. Повышение доступности жилья.
8. Развитие социальных институтов и социальная политика.
9. Молодежная политика.
10. Развитие пенсионной системы.
11. Экологическая безопасность экономики и экология человека.

Принятие данной Концепции ознаменовало новый этап становления социального государства в Российской Федерации. Но примем во внимание и количественные показатели, утвержденные в Концепции: «Ос-

новными целевыми ориентирами социальной политики являются:

– снижение уровня абсолютной бедности с 13,4 % в 2007 году до 6 – 7 % в 2020 году и относительной бедности (или малообеспеченной части населения) с 22 % в 2007 году до 15 % в 2020 году, увеличение среднего класса к 2020 году до более половины населения;

– снижение дифференциации населения по уровню доходов (соотношение доходов 10 % самых богатых и 10 % самых бедных) с 16,8 раза в 2007 году до 12 раз в 2020 году;

– доведение размеров денежного довольствия и пенсий военнослужащих до уровня, отвечающего важности данного вида деятельности в области обеспечения обороноспособности страны;

– доведение адресности выплаты социальных пособий, привязанных к уровню доходов населения (объем средств, поступающий реально нуждающимся семьям), к 2012 году в среднем по стране до 70 – 80 % (в 2007 году, по экспертным оценкам, – 40 – 50 %), а охвата бедного населения государственными социальными программами к 2020 году – до 100 % (в 2007 году, по экспертным оценкам, – 60 %);

– рост удельного веса детей-инвалидов, получивших реабилитационные услуги в специализированных учреждениях для детей с ограниченными возможностями, в общем количестве детей-инвалидов в 2010 году до 42 – 45 % против 31 – 40,3 % в 2006 – 2007 годах, а к 2020 году – до 50 – 60 %;

– решение в 2012 – 2015 годах проблемы безпризорности;

– решение к 2012 году проблемы обеспечения детей дошкольного возраста услугами дошкольного содержания и воспитания;

– решение к 2020 году одной из самых острых проблем пожилого населения – полного удовлетворения потребности в постоянном постороннем уходе;

– преобладание к 2020 году семейных форм устройства детей, оставшихся без попечения родителей;

– достижение к 2020 году уровня занятости инвалидов в Российской Федерации 40 процентов от общего числа инвалидов;

– увеличение уровня охвата детей в возрасте от 5 до 18 лет программами дополнительного образования с 46 – 46,5 % в 2006 – 2007 годах до 70 и более процентов в 2010 – 2015 годах» [7].

В рамках концепции определены приоритеты такого востребованного направления социальной политики государства как социальная защита населения. Среди них: улучшение социального климата в обществе, снижение бедности и уменьшение дифференциации населения по уровню доходов; повышение эффективности государственной поддержки семьи; реабилитация и социальная интеграция инвалидов; социальное обслуживание граждан старших возрастов и инвалидов; развитие сектора негосударственных некоммерческих организаций в сфере оказания социальных услуг; формирование эффективной системы социальной поддержки лиц, находящихся в трудной жизненной ситуации, и системы профилактики правонарушений [7].

Реализация масштабных стратегий требует времени. Модель социального государства, продекларированная в Конституции Российской Федерации, принята к реализации. На первых этапах становления российского государства речь шла, прежде всего, о предоставлении минимальных социальных гарантий. Эта деятельность соответствует защитительному направлению социальной политики. Постепенно масштабы государственной деятельности в социальной

сфере стали наращиваться и в настоящее время можно с уверенностью говорить о реализации активного направления социальной политики. Поэтапные преобразования, определенные в нормативно-правовых актах Российской Федерации, направлены на новый приоритет государственной социальной политики – формирование конструктивного направления социальной политики, в полной мере соответствующей модели социальному государству.

### Литература

1. Бакалдина Е. С. Перспективы государственной социальной политики в указах Президента Российской Федерации // Ученые записки Орловского государственного университета. 2013. № 4.
2. Бурджалов Ф. Э. Современная социальная политика: между планом и рынком. М.: Гардарики, 1996. 265 с.
3. Конституция Российской Федерации. М.: Приор, 2001. 32 с.
4. Намечены приоритеты социальной политики России на 2014 год. Режим доступа: <http://www.garant.ru/news/528779/> (дата обращения: 30.05.2014).
5. Никонов В. А. Логика Путина // Стратегия России. 2012. № 3.
6. 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": Федеральный закон Российской Федерации от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ. Режим доступа: <http://www.rg.ru/2004/08/31/amoupravleniye-dok.html> (дата обращения: 24.07.2014).
7. О Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года: Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р (с изменениями и дополнениями). Режим доступа: [http://base.garant.ru/194365/#block\\_1340](http://base.garant.ru/194365/#block_1340) (дата обращения: 26.07.2014).
8. О мерах по реализации демографической политики Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 606. Режим доступа: <http://base.garant.ru/70170932/> (дата обращения: 31.05.2014).
9. О мероприятиях по реализации государственной социальной политики: Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597. Режим доступа: <http://www.rg.ru/2012/05/09/soc-polit-dok.html> (дата обращения: 29.05.2014).
10. О совершенствовании государственной политики в сфере здравоохранения: Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 598. Режим доступа: <http://www.rg.ru/2012/05/09/zdorovje-dok.html> (дата обращения: 30.05.2014).
11. Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка. 4 изд. М.: Азбуковник, 2002.
12. Саламон Л. Глобальная революция в процессе объединения // Ондрушек Д. и др. Хрестоматия для некоммерческих организаций. Братислава: ИОО. 2003.
13. Социальная политика: парадигмы и приоритеты / под общ. ред. В. И. Жукова. М.: Союз. 2000. 312 с.

### Информация об авторе:

**Бакалдина Елена Сергеевна** – кандидат политических наук, доцент кафедры «Политология, государственное и муниципальное управление» Орловского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, [bakaldinae07@mail.ru](mailto:bakaldinae07@mail.ru).

**Elena S. Bakaldina** – Candidate of Political Science, Assistant Professor at the Department of Political Science, State and Municipal Administration, Orel branch of the Russian Academy of National Economy and State Service under the President of the Russian Federation.

*Статья поступила в редколлегию 28.07.2014 г.*