



На правах рукописи
УДК 323.22/.28

Смаль Светлана Владимировна

**СОЦИАЛЬНАЯ ЗАЩИТА НАСЕЛЕНИЯ
КАК ФУНКЦИЯ СОВРЕМЕННОГО ГОСУДАРСТВА**

23.00.02 Политические институты, этнополитическая конфликтология,
национальные и политические процессы и технологии
(политические науки)

- 9 ОКТ 2009

АВТОРЕФЕРАТ ДИССЕРТАЦИИ
на соискание ученой степени кандидата политических наук

Санкт-Петербург
2009

Работа выполнена на кафедре политологии
ГОСУДАРСТВЕННОГО ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО УЧРЕЖДЕНИЯ
ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ
«Российский государственный педагогический университет имени
А.И. Герцена»

Научный руководитель: доктор социологических наук, профессор
ГРИБАНОВА ГАЛИНА ИСАКОВНА


**Официальные
оппоненты:** доктор политических наук, профессор
МИЛЕЦКИЙ ВЛАДИМИР ПЕТРОВИЧ
кандидат политических наук
ПАТРУШЕВ АЛЕКСАНДР
ВЯЧЕСЛАЛОВИЧ

Ведущая организация: **СЕВЕРО-ЗАПАДНАЯ АКАДЕМИЯ**
ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

Защита состоится «20» октября 2009 года в 14 час.00 мин. на заседании совета Д 212.199.14 по защите докторских и кандидатских диссертаций при Российском государственном педагогическом университете им. А.И. Герцена по адресу: 191186, г. Санкт-Петербург, наб. р. Мойки, 48, корп. 20, ауд. 222.

С диссертацией можно ознакомиться в фундаментальной библиотеке Российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена

Автореферат разослан «18» сентября 2009 года.

Ученый секретарь диссертационного совета
кандидат юридических наук, доцент  Абаканова В. А.

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования

Проведение социальной политики, направленной на обеспечение условий жизнедеятельности человека, реализации и развития его интеллектуального и профессионального потенциала, является в настоящее время одной из важнейших функций современного государства.

В эпоху резких перемен политической, экономической, социокультурной ситуации в современной России произошли значительные изменения жизненных условий всех слоев населения страны. Демократизация и рыночная экономика сыграли существенную роль в становлении социальной политики современного российского государства. В свою очередь, именно по состоянию социальных проблем граждане судят о направленности и эффективности проводимых реформ. Однако в силу целого ряда причин на начальном этапе реформирования в России социальные вопросы были отодвинуты на второй план, результатом чего явилось катастрофическое падение жизненного уровня населения, сопровождавшееся резкой социальной дифференциацией общества.

Несмотря на предпринятые в последние годы меры по совершенствованию государственной социальной политики, приведшие к определенному повышению уровня жизни россиян, большинство граждан, как показывают многочисленные социологические опросы, обеспокоены теми процессами, которые продолжают происходить в социальной сфере. Более того, ряд уже осуществленных или находящихся в процессе реализации реформ вызывает негативную реакцию и отрицательно сказывается на уровне доверия россиян к политической власти. При этом особая озабоченность связана с низким уровнем эффективности института социальной защиты населения от рисков, порождаемых рыночной экономикой, что стало особенно заметным в условиях мирового кризиса.

Модернизация страны невозможна без предоставления всем гражданам России адекватных возможностей развития и обеспечения равных условий жизнедеятельности. Отсюда особую значимость приобретают усилия государства, предпринимаемые для гарантирования социальной защиты всем россиянам, однако их эффективность напрямую зависит от степени научной обоснованности принимаемых в этой сфере решений.

Степень научной разработанности проблемы

На протяжении последних десятилетий в мире было опубликовано немало исследований, касающихся социальной политики, проводимой современным государством, в том числе проблеме социальной защиты населения. Несмотря на это данный вопрос остается исключительно дискуссионным, как с научно-теоретической, так и с практической точки зрения. Среди всего массива литературы, посвященного данной

проблематике, с нашей точки зрения, представляется возможным выделить несколько концептуальных блоков.

Особый интерес для раскрываемой нами темы представляют работы, рассматривающие перспективы построения социально-ориентированного государства в России с учетом мирового опыта. Среди них следует особо выделить исследования Е. Катульского, В. Милецкого, А. Олейника, В. Роика, В. Торлопова, А. Стребкова, Ф. Бородкина, В. Дзодзиева, Е. Лукашевой, И. Ледея, В. Пугачева, В. Радаева, Б. Ракитского, Б. Топорина.

Среди многочисленных работ зарубежных авторов, посвященных проблематике социального государства, наибольшую ценность, на наш взгляд, представляют работы Х. Виленки, И. Клэйсен, М. Хилла, А. Хейденхаймера, Х. Хеклю, Г. Эспинг-Андерсена.

Среди научных исследований проблем социально ориентированной экономики и социального рыночного хозяйства целесообразно выделить работы К. Ватрина, Х. В. Вюньше, Г. Вильгеродта, В. Канненгиссера, Х. Ламперта, А. Мюллер-Армака, Э. Тухтвельдта, О. Шлехта, А. Ферпоссона, Л. Эрхарда и ряда других.

В последние годы в обсуждение проблем социальной рыночной экономики активно включились отечественные исследователи: Э. Василевский, Р. Гринберг, М. Дмитриев, Е. Жильцов, Э. Кочетов, Г. Лузин, К. Миккульский, В. Радаев, А. Рубинштейн, И. Самсон, Л. Якобсон и другие.

Различные аспекты социального обеспечения, социальной защиты населения, развития социального партнерства рассматривают в своих работах П. Бурак, Р. Гусейнов, М. Дмитриев, М. Делягин, А. Зубкова, В. Комаровский, П. Кудюкин, Т. Малеева, Т. Мамонтова, Е. Репина, Н. Римашевская, Е. Шестакова и другие.

Ряд значимых работ в силу междисциплинарного характера проблемы социальной защиты носит теоретический и прикладной правовой характер, в их числе труды Мазаевой Е. С., Алексеева С. С., Глушенко П. П., Лукашевой Е. А., Морозовой Л. А., Аверина А. Н., Гусова К. Н.

Особо следует отметить авторов, выпустивших комментарии и практические пособия по ФЗ № 122 от 22.08.2004.: Соколову Г. А., Стукову О. В., Линеву С. А., Петрова М. И., Волгина Н. А.; Калашникова С. В., Барцица И. Н.

Несмотря на объем уже проведенной исследовательской работы, на данный момент слабо разработанными остаются такие важные аспекты, как политический контекст проблемы социальной защиты населения в современной России, влияние политических факторов на эволюцию системы социальной защиты, адаптация ее к новым социально-экономическим условиям, связанным с мировым кризисом и целый ряд других.

Цель диссертационного исследования заключается в раскрытии специфики реализации современным государством функции социальной защиты населения, связанной с необходимостью обеспечения конкурентноспособности страны в условиях глобализирующегося мира.

В рамках поставленной цели решаются следующие **задачи**:

1. Выявляются базовые параметры, определяющие генезис социальных функций государства как политического института.
2. Определяется место и роль социального обеспечения в системе государственного управления.
3. Дается характеристика основным этапам в реализации российским государством функции социальной защиты.
4. Оценивается степень эффективности реформирования системы социальной защиты в условиях современной России;
5. Определяются базовые параметры структуры социального обслуживания, адекватной данному периоду развития российского социума;
6. На основе анализа современного состояния социальной защиты инвалидов на федеральном и региональном уровне формулируются предложения по повышению ее эффективности.

Объектом исследования является деятельность государства, направленная на развитие социальной сферы общества и защиту населения.

Предметом выступают факторы определения и реализации эффективной социально ориентированной политики в условиях глобализации.

Гипотеза исследования заключается в том, что характер реформ и специфика государственной политики в сфере социальной защиты населения на современном этапе определяется совокупностью политико-идеологических и социально-экономических факторов, обусловленных как объективными вызовами глобализирующегося мира, так и субъективными взглядами и предпочтениями российской политической элиты и социально-психологическими особенностями наиболее социально уязвимых слоев российского общества.

Новизна данного диссертационного исследования определяется как постановкой исследовательской проблемы, так и полученными результатами и состоит в следующем:

- исследована взаимосвязь развития концепции прав человека и социальных функций современного государства;
- систематизирована и дана авторская интерпретация основных теоретических подходов к феномену социальной защиты;

- выявлена динамика социальной политики современного российского государства, направленная на смягчение социальных рисков для наиболее уязвимых в рыночных условиях социальных групп;
- на основе институционального подхода определена степень эффективности комплекса мер социальной защиты, предоставляемой населению Российской Федерации в настоящее время;
- дан политологический анализ причин принятия и последствий реализации Федерального Закона № 122 от 22 августа 2004 года, их влияния на уровень социальной защиты инвалидов;
- определены основные направления дальнейшего развития политики государства в области реализации прав отдельных категорий граждан на социальную защиту.

Методологическую основу исследования составляют общенаучные методы социального познания: системный, сравнительный, институциональный, конкретно-исторический, логический и статистический методы. Системный подход позволил выявить характер, принципы формирования и реализации социальной политики.

Использование структурно-функционального подхода способствовало выявлению элементов взаимозависимости в системе социального обеспечения и обслуживания населения.

Исторический подход был важен с точки зрения понимания эволюции социальных функций государства и соответствующей государственной политики.

Теоретическая значимость работы заключается в обобщении различных подходов к процессу определения и реализации эффективной государственной политики в социальной сфере. Проблема качества жизни нуждающихся в социальной защите групп населения в диссертационном исследовании включена в проблемное поле социальной политики современного демократического государства, ориентированного на субсидиарный путь решения большинства социальных проблем путем активного вовлечения граждан в процесс принятия политических решений, а также стимулирования создания гражданами различных форм самоорганизации в процессе решения проблем, выходящих за пределы возможностей индивидуума или отдельной семьи.

Обоснованность и достоверность результатов исследования обеспечивается объективным научным анализом политических процессов, происходящих в формировании региональной социальной политики на основе изучения соответствующих документов, сопоставлении и обобщении результатов проведенных научных исследований.

Практическая значимость данного исследования данного исследования в современных условиях связана с осознанием того факта, что без системного подхода к решению социальных проблем невозможно ожидать получения сколько-нибудь удовлетворительных результатов.

На основе проведенного исследования возможна разработка рекомендаций по повышению результативности социальной политики и социальной защиты населения, различного рода социальных программ регионального и муниципального уровней. Выводы и предложения автора целесообразно учесть при определении дальнейших шагов по реализации приоритетного национального проекта «Здравоохранение», формированию и реализации соответствующих программ оказания помощи инвалидам в Санкт-Петербурге.

Результаты проведенного диссертационного исследования могут быть востребованы в учебно-образовательном процессе при разработке и чтении учебных курсов «Государственная политика и управление», «Социальная политика», «Технологии антикризисного государственного управления в социальной сфере» и ряда других.

Положения, выносимые на защиту:

1. Современное социальное государство играет ведущую роль в определении базовых параметров системы социальной защиты населения. От него, в решающей степени, зависит эффективность функционирования совокупности институтов, призванных решать проблему обездоленности в обществе, использовать механизм перераспределения материальных и духовных благ для поддержания стабильности и обеспечения развития человеческого потенциала.

2. Базовой категорией для осуществления социального обеспечения выступает понятие социального риска. Оно предопределяет круг лиц, подлежащих обеспечению, источники финансирования и другие характерные признаки социального обеспечения.

3. Система социальной защиты – это совокупность институтов и механизмов, направленных на осуществление мер по социальной поддержке населения. Предметом системы социальной защиты населения является *социальное неравенство*, так как именно оно делает ущемлёнными одних людей по отношению к другим. Однако социальная защита борется не со всеми разновидностями социального неравенства, а с теми, которые в меньшей степени детерминированы *субъективными причинами* и в устранении которых заинтересовано общество.

4. В основе функционирования систем социальной защиты лежит социальный консенсус в отношении основополагающих ценностей, определяющий приемлемые уровни и гарантированность доступа к

средствам для удовлетворения базовых потребностей и реализации основных прав.

5. Базовыми принципами социальной защиты являются:

- принцип равных возможностей граждан независимо от национальности, пола и возраста;
- доступность, добровольность, содействие социальной адаптации с опорой на собственные силы;
- адресность, приоритет содействия гражданам, находящимся в социально опасном или беспомощном состоянии;
- гуманность, доброжелательность, приоритет в соблюдении конфиденциальности;
- профилактическая направленность;
- принцип законности и учета международных стандартов.

6. Социальное обслуживание как одно из главных направлений социальной защиты представляет собой открытую систему, которая не ограничивается достижением узкопрактических целей (социальная помощь конкретному человеку), а имеет цивилизационное значение, взаимодействуя с другими институтами социальной сферы и выполняя, с одной стороны, роль общественного амортизатора, а с другой – обогащая и развивая социальную сферу и ее институты;

7. Сущностью социального обслуживания является участие в обеспечении единства общества и личности в целях их воспроизводства, что фиксируется в достижении индивидом социальной субъектности и формировании у него потребности в повышении качества жизнедеятельности.

8. Темпы развития инвалидности в современном мире позволяют отнести ее к одной из наиболее острых социально значимых проблем. Реабилитация инвалидов как основное направление их социальной защиты тесно связана с теориями социализации личности, с проблемами равенства и дискриминации, концепциями общественной интеграции. Процесс комплексной реабилитации является многоаспектным и включает в себя адаптацию инвалида к окружающим условиям и адаптацию самого общества к особым нуждам инвалида.

Апробация результатов исследования

Основные научные результаты диссертационного исследования нашли свое отражение в 14 опубликованных работах общим объемом 5,6 п.л.

Результаты исследования были представлены на следующих научно-практических конференциях:

- «Герценовские чтения: актуальные проблемы социальных наук» (2004-2009 годы), РГПУ им. А. И. Герцена, Санкт-Петербург;

- «Проблемы социально-экономического развития России», ИПП, Санкт-Петербург – Пушкин, 3-4 февраля 2006;
- Восьмой межвузовской студенческой научной конференции «Студент – исследователь – учитель», РГПУ им. А. И. Герцена, Санкт-Петербург, 25 апреля 2006 года;
- Актуальные проблемы современного политического процесса, БГТУ им. Ф. М. Устинова, Санкт-Петербург, 2007-2009 годы;
- Межэтнические столкновения в поликультурной студенческой среде и пути их разрешения, РГПУ им. А. И. Герцена, Санкт-Петербург, 2008-2009 годы.
- Международном Форуме ЦСКП-ЦФО – ФОРΟΣ, Воронеж, 05-11 апреля 2009 года.
- Международной конференции «Проблемы преподавания социальных и гуманитарных наук», МАТИ им. К. Э. Циолковского, Москва, 19- 21 апреля 2009 года

Структура работы. Диссертация состоит из введения, 3 глав, каждая из которых состоит из двух параграфов, заключения, списка литературы (232 источника) и приложений, общим объемом 181 страница.

II. СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **«Введении»** обосновывается актуальность и новизна исследования, анализируется степень научной разработанности темы, определяются объект, предмет, цель и задачи исследования, раскрываются научная новизна, теоретическая и практическая значимость работы, формулируются положения, выносимые на защиту, содержатся сведения об апробации результатов исследования.

Первая глава **«СОЦИАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВО И ЗАЩИТА ПРАВ ЧЕЛОВЕКА»** носит общетеоретический характер и состоит из двух параграфов.

В первом параграфе **«Генезис социальных функций современного государства»** раскрывается процесс эволюции важнейших направлений деятельности государства в определяющих областях его существования - экономической, политической, социальной и иных. Несмотря на изменчивость и многообразие государственных функций к их устойчивым характеристикам относятся:

- прочно сложившаяся предметная деятельность государства в важнейших сферах общественной жизни - экономической, политической, социальной, духовной, правовой;

- непосредственная связь между сущностными, формальными характеристиками государства и социальным назначением, которое и реализуется в его деятельности;
- направленность деятельности государства на решение крупных социально-экономических, политических и иных задач, достижение крупных, общественно значимых целей, встающих на определенном историческом этапе развития общества;
- деятельность государства в определенных формах (чаще всего правовых) и с применением особых, в том числе и властно-пригудительных методов.

В диссертации раскрывается сущность и характер процесса перехода от так называемого *полицейского* государства к *социальному* государству, призванному обеспечивать:

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

В отличие от социальной помощи в рамках «полицейского» государства, идея социального государства заключается в неразрывной связи между фактом гражданства и обладанием всей совокупностью социально-экономических прав.

Все государственно-правовые и конституционные основы, а также социально-этические императивы социального государства заключены в следующей триаде: **социальная справедливость, социальное равенство, социальная защита**. В ней же кроются и все его базовые проблемы.

Несмотря на наличие общей, объединяющей идеи - приоритетности решения социальных проблем, существуют заметные различия между социальными государствами.

Выбор той или иной модели социального государства связан не только с экономическими возможностями, но и с рядом политических факторов. Чаще всего склонны к проведению более сильной и последовательной социальной политики государства с более высоким уровнем централизации (Великобритания) или с доминированием левых сил, достаточно долгое время находящихся у власти (Швеция). То же можно сказать и о государствах, где сильны католические партии (Австрия). С другой стороны, значительно меньшие затраты на проведение социальной политики характерны для федеративных государств (США) и тех, где наиболее влиятельны в политическом отношении правые силы (Италия).

В любом случае выбор модели (типа) социального государства является осознанным политическим решением, основанным на сопоставлении субъективных политических идеалов и объективных экономических возможностях конкретной страны.

Несмотря на существование множества проблем, заставляющих говорить о продолжающемся кризисе социального государства, о необходимости поиска новых оптимальных моделей его функционирования, очевидно, что в процессе длительного развития оно стало базовым структурным признаком всех развитых демократических государств. Однако институты социального государства способствуют также и национальному многообразию, так как регулирование в социально-политической области в разных государствах, как и прежде, происходит в самых разных вариантах. В то же время усиление внимания государства к управлению социальной сферой и решению проблем социального обеспечения населения является общемировой тенденцией.

Во втором параграфе «Социальное обеспечение в системе государственной политики и управления» подчеркивается, что, как правило, в конституциях государств, провозгласивших свою приверженность принципам социального государства, формулируются базовые гарантии социального обеспечения по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей, в иных случаях, установленных законом. Каждый имеет право на охрану здоровья и медицинскую помощь, а материнство, детство, семья находятся под защитой государства. Все это в совокупности обуславливает построение системы социально-экономических прав граждан, составляющих особую группу основных прав и свобод человека.

Понятие социального обеспечения в диссертации описывается в тесной взаимосвязи с понятием социальных рисков - вероятных событий, наступление которых, как правило, приводит к полной или частичной потере трудоспособности, вследствие чего происходит утрата дохода от трудовой деятельности или внутрисемейного содержания, возникают дополнительные расходы на детей и других нетрудоспособных членов семьи, потребность в медицинских или социальных услугах.

Рыночная экономика не порождает автоматически механизмов защиты населения от социальных рисков, поскольку они требуют значительных материальных затрат и не приносят прибыли. Эту задачу выполняет государство, достигшее определенной степени социально-экономического развития и осознавшее ее значение для нормального функционирования общества. Сущность социального обеспечения проявляется в его функциях: экономической, политической, демографической, реабилитационной и других, содержание которых раскрывается в диссертации.

Одной из главных функций системы социального обеспечения

является **социальная защита населения**. Анализ основных подходов к данному феномену позволяет определить следующие его базовые моменты:

1. Социальная защита включает в себя комплекс мер, принимаемых в обществе в качестве реакции на риски и бездолженность, масштабы которых считаются неприемлемыми.

2. Социальная защита отличается многоплановостью, включая в себя: гарантированные возможности получения доходов и средств к существованию, наличие работы, медицинское обслуживание и образование, питание и жилье.

3. В основе социальной защиты лежат такие ценности, как общественная солидарность, гражданство, чувство ответственности и самопомощь.

4. Социальная защита призвана способствовать как преодолению абсолютной нищеты и уязвимости беднейших слоёв населения, так и защищённости тех, кто в настоящее время характеризуется высоким уровнем жизни, от последствий непредвиденных потрясений и событий, связанных с циклом жизни человека.

5. В социальной защите населения могут участвовать разные субъекты и институты: органы власти различных уровней (центральные и местные) и структуры гражданского общества (общественные объединения, профсоюзы).

6. В организации социальной защиты населения выделяются два базовых принципа: социальное вспомоществование и социальное страхование.

С точки зрения системного подхода в системе социальной защиты выделяются три взаимопроникающих уровня: *теоретико-методологический, методический и практический*.

Модель социальной защиты – это господствующая система общественных отношений в области обеспечения граждан определённым набором социальных благ, устранения негативных последствий социального неравенства. В диссертации раскрываются параметры основных моделей социальной защиты населения, производных от господствующей в данной стране модели социального государства.

Вторая глава **«СОЦИАЛЬНАЯ ЗАЩИТА НАСЕЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»** посвящена раскрытию специфики реализации функции социальной защиты в российских условиях.

В первом параграфе **«Эволюция функций социальной защиты российского государства»** на конкретных примерах доказывается, что проблема социальной защиты населения не является лишь порождением тех рыночных отношений, которые развиваются в современной России. Она была актуальна и в Российской империи, и в советский период, однако нередко замалчивалась, так как свидетельствовала об определенном

социальном благополучии.

Давая оценку оказываемой населению социальной защиты в советский период, автор выделяет два ее аспекта. Во-первых, это провозглашаемое равенство предоставляемых услуг, когда каждый гражданин имел право на многочисленные преференции и льготы исключительно по праву рождения именно в СССР.

Система социального обеспечения того периода была построена на социалистическом принципе бесплатных услуг как единственно возможной форме выполнения целого ряда социальных обязательств. Во-вторых, наличие в реальной жизни «номенклатурных различий» при осуществлении системы социальной защиты.

В конце 1980-х годов базовыми принципами социальной защиты населения в СССР были провозглашены:

- всеобщность в сочетании с дифференцированным подходом к разным социально-демографическим слоям населения;
- интеграция в единую систему гарантированной защиты на всех уровнях с четким определением прав;
- получение более высокого уровня потребления из общественных фондов нетрудоспособными членами общества;
- надежность ресурсной базы системы социальной защиты населения с помощью перехода от остаточного к нормативному принципу выделения средств на разнонаправленные социальные программы.

Переход в начале 1990-х годов к рыночным отношениям в стране сопровождался экономической нестабильностью, инфляцией, обнищанием масс, усилением расслоения общества, ростом безработицы, беженцев, вынужденных переселенцев. В этих условиях проблема социальной защищенности приобрела крайнюю остроту. Ее решение во многом предопределялось проводимыми государством реформами в социальной сфере в целом. Формирование рыночных механизмов заставляло по-другому посмотреть на содержание предоставляемых гражданам социальных прав.

Назревала необходимость кардинальных перемен, и в рамках начавшейся административной реформы уже окрепшей Российской Федерации был провозглашен курс на «строительство социального капитала»¹. Для того, чтобы достичь поставленной цели, необходимо было дать адекватный анализ сложившейся ситуации, разработать стратегию социального развития и приступить к последовательной реализации комплекса задач. Законодательно это было оформлено и закреплено в Федеральном Законе № 122 от 22 августа 2004 года, рассмотрению которого

¹ Послание Президента РФ В. Путина 26 мая 2004 года к Федеральному собранию РФ // http://www.kremlin.ru/sdocs/appears.shtml?day=26&month=05&year=2004&Submit.x=3&Submit.y=7&value_from=&value_to=&date=&stype=63372&dayRequired=no&day_enable=true#

посвящен следующий параграф диссертационного исследования.

Во втором параграфе «**Реформирование системы социальной защиты населения в современной России: предпосылки, реализация, последствия**» дается анализ комплекса проблем, связанных с подготовкой и реализацией пакета мер, предпринятых с целью трансформации оставшейся от советских времен системы льгот и преференций.

В основе принятие решений лежало осознание необходимости «совершенствования человеческого потенциала». К началу 2000-х годов стало очевидным наличие целого ряда проблем в этой сфере. В диссертации выделены следующие ключевые проблемы:

- неудовлетворительная динамика потенциала по сравнению с развитыми странами, отраженная Индексом Развития Человеческого Потенциала (ИРЧП);
- слабое использование человеческого потенциала;
- вопрос о способности сложившейся системы отраслей науки, здравоохранения, образования, культуры воспроизводить «невещественное богатство» на качественно новом уровне, наращивать и осуществлять их опережающее развитие;
- эффективное управление интеллектуальным капиталом на уровне фирмы, предприятия, корпорации;
- человеческий потенциал и качество жизни.
- негативные накопления человеческого потенциала и возможности их сокращения.
- игнорирование роли культурной составляющей в развитии человеческого потенциала.

В диссертации дан подробный анализ базовых решений, легших в основу ФЗ № 122 от 22 августа 2004 года. Делается важный вывод о том, что реформирование сложившейся системы социальных гарантий и компенсаций началось более чем кардинально, при этом не была подготовлена достаточная нормативная база, обеспечивающая реализацию отдельных положений Закона, провальной оказалась информационная поддержка, призванная разъяснить суть реализуемых изменений. Практически отсутствовали источники финансирования, способные покрыть расходы при реализации компенсационных норм Закона.

В результате первой реакцией на реформу стали массовые акции протеста, прокатившиеся по всей стране. Несмотря на то, что благодаря внесению по ходу реализации Закона изменений и уточнений, призванных успокоить граждан, затронутых его базовыми положениями, что позволило стабилизировать ситуацию, далеко не все проблемы решены и сегодня.

В целом же, об эффективности и результативности реформирования социальной сферы, осуществленного в соответствии с данным Законом с

определенной долей достоверности можно будет судить после прохождения срока «исторической задержки» в 20 лет.

В третьей главе **«СПЕЦИФИКА СОЦИАЛЬНОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ И ЗАЩИТЫ РОССИЙСКИХ ИНВАЛИДОВ»** эффективность действующей системы социальной защиты оценивается на примере одной из самых социально не защищенных групп населения.

В первом параграфе **«Структура системы социального обслуживания и ее компоненты»** подчеркивается, что понятие **«социальное обслуживание»** включает все возможные варианты предоставления в соответствии с разнообразными программами помощи гражданам в поддержании нормального качества жизни и создания для них возможностей достичь самодостаточности. В качестве основных компонентов структуры системы социального обслуживания выступают:

- объекты социального обслуживания, куда относятся люди или клиенты,
- социальные группы, имеющие потребности, интересы, а также свое видение мира и ценностные ориентации;
- субъекты социального обслуживания – специалисты и социальные организации, профессионально компетентные, работающие с объектами (клиентами, социальными группами) и имеющие профессиональные интересы,
- клиенты социального обслуживания, работающие в качестве волонтеров;
- определенные нормы и стандарты социального обслуживания, принципы, виды, формы и технологии оказания социальных услуг;
- имущественно-финансовые ресурсы;
- материальная и духовная культура объектов и субъектов социального обслуживания;
- социальные связи и отношения, складывающиеся в процессе взаимодействий типа «объект-субъект» или «клиент – специалист», образующих микросоциальные группы (МСГ), и «субъект-субъект», образующих профессиональные группы (ПГ);
- результат социального обслуживания.

Особое внимание в диссертации уделено **системно-средовой концепции социального обслуживания**, с помощью которой, по мнению автора, можно наиболее адекватно оценить эффективность социальной защиты инвалидов в современной российской ситуации.

К закономерностям развития социального обслуживания в зависимости от состояния социальной среды можно отнести:

- влияние социального обслуживания на общественное развитие;

- ведущую роль социального обслуживания в социальной защите населения;
- качественное изменение потребностей из-за перехода к постиндустриальному обществу;
- соотношение темпов и пропорций предоставления услуг;
- освобождение семейных групп от не свойственных им функций.

Анализ социально-функциональных структур в сфере социального обслуживания позволяет представить его в качестве системы, в которой одновременно и последовательно возникают и распадаются множество однозвенных и полизвенных микросоциальных и профессиональных групп, а также социальных общностей, взаимодействия в которых носят функциональный характер.

Модель социального обслуживания основывается на использовании понятия «сервисная социализация», с помощью которой совокупный индивид, социальная группа приобретают социальную субъектность.

Целостность системы социального обслуживания обеспечивается совокупностью взаимодополняющих функций и свойствами макро- и микросоциальной структуры. Развитие системы социального обслуживания происходит по мере развития потребностей и способностей человека, формируемых благодаря совокупности качеств других социальных систем социальной среды и их внешнего взаимодействия.

Институционализация социального обслуживания рассматривается с точки зрения как классического, так и современного (институционально-средового) подходов, то есть преобразование социального явления в устойчивый воспроизводящийся институт проходит через процесс становления социального законодательства, организационно-управленческих и кадровых основ, формирование системы ценностей, институциональной этики и сознания, зависящий от социальной среды и межинституционального взаимодействия с институтами государства и общества в целом и социализирующейся личностью в частности.

Социальное обслуживание является подсистемой социальной сферы общества, основной составляющей системы социальной защиты, вспомогательным институтом по отношению к базовым институтам общества, обладающим как их свойствами и функциями, так и особыми, свойственными институту социального обслуживания функциями: интернализационной, социозащитной и стратификационной.

Основные и особые функции института социального обслуживания в трансформирующемся российском обществе являются амбивалентными, размытыми, реализуемыми не в полном объеме. Противоречия в системе социального обслуживания являются стимулами к его восхождению на качественно новый уровень. Стратификационное назначение института определяется формированием и регулированием структуры общества с

точки зрения способности его членов к достижению социальной субъектности и приводит к интеграции и дифференциации социальных общностей, регулированию статуса членов общества.

Институт социального обслуживания может функционировать лишь при участии в его деятельности государства, НКО и активном, опережающем развитии региональной составляющей. Дальнейшее развитие социального обслуживания будет обеспечиваться в процессе реформирования общества, изменения социальной среды, выведения сервисных функций семейных групп в общество и закрепления их за институтом социального обслуживания, в процессе преобразования как объективных условий социально-экономического развития, так и традиционных представлений и ожиданий населения.

Второй параграф «Социальная защита инвалидов в федеральном и региональном контексте: современное состояние, проблемы, перспективы» посвящен анализу ситуации с инвалидами в российском обществе в целом, и в Санкт-Петербурге, в частности, и содержит конкретные рекомендации по улучшению их положения в социуме.

Основными признаками инвалидности являются полная или частичная утрата человеком способности или возможности осуществлять самообслуживание, самостоятельно передвигаться, ориентироваться, общаться, контролировать свое поведение, обучаться и заниматься трудовой деятельностью.

Неуклонный рост численности инвалидов во всем мире, в том числе и в России, представляет собой глобальный политический процесс. Основными факторами, детерминирующими рост инвалидности, являются:

- степень экономического и социального развития региона, обуславливающая уровень жизни и доходов населения,
- заболеваемость,
- качество деятельности лечебно-профилактических учреждений,
- степень объективности освидетельствования в бюро медико-социальной экспертизы,
- состояние окружающей среды (экология),
- производственный и бытовой травматизм,
- дорожно-транспортные происшествия,
- техногенные и природные катастрофы,
- вооруженные конфликты и иные причины.

Рассматривая причины инвалидности в современных условиях, в диссертации делается вывод о том, что к ним относятся как биолого-медицинские, так и социальные и политические факторы, причем в ряде случаев инвалидность является «платой за прогресс», оборотной стороной успехов науки и техники, поэтому ожидать сокращения инвалидности в ближайшее время нет оснований.

Вопросы социальной поддержки инвалидов постоянно находятся в поле зрения законодательной и исполнительной ветвей власти как на федеральном, так и на региональном уровнях. В принятых в последние годы решениях содержится развернутый комплекс мероприятий по улучшению социального положения инвалидов. В практической деятельности государства по реализации предусмотренных на законодательном уровне гарантий приоритетное внимание уделяется повышению уровня доходов людей с ограниченными возможностями, улучшению качества их жизни.

Фундаментом социальной политики, проводимой в отношении инвалидов в Санкт-Петербурге, становится реабилитация, восстановление и активизация их способностей к ведению относительно независимой жизни. Основное направление, которое прослеживается в развитии политики – это переход от социальной защищенности к гражданскому равенству инвалидов.

Изучение социально-демографических характеристик инвалидов города позволяет корректировать политику социальной помощи этой категории населения с учетом их возрастного состава, семейного положения, бытовых условий и других особенностей, разрабатывать программы социальной и политической реабилитации, учитывающие не только индивидуальные особенности инвалидов, но и социальную среду, непосредственное окружение каждого отдельного человека.

В диссертации отмечается, что формирование системы реабилитации в Санкт-Петербурге проходило по трем направлениям деятельности: концептуальному, законодательному, организационно-управленческому. Однако, несмотря на определенные успехи, существующая система реабилитации инвалидов не лишена серьезных изъянов, что делает необходимым создание организационно-функциональной модели по ее совершенствованию, основные параметры которой и нашли свое отражение в диссертационном исследовании.

Чтобы обеспечить выполнение на практике органами власти на всех уровнях своей ведущей роли в улучшении качества жизни инвалидов, обеспечении динамичного продвижения к созданию среды жизнедеятельности, оптимально приспособленной для полноценной жизни людей с ограниченными возможностями, необходимо:

1. Сформировать на государственном уровне и в каждом из регионов целостную концепцию политики в отношении людей с инвалидностью.

2. Постоянно совершенствовать национальное и региональное законодательство с учетом изменения базовых принципов политики в отношении инвалидов в направлении их наиболее полной интеграции в производственную, социальную, культурную среду. В законодательной деятельности ориентироваться на рациональный учет индивидуальных потребностей людей с инвалидностью и обеспечение им равных возможностей для реализации их конституционных прав и обязанностей.

3. Осуществлять реализацию государственной политики и законодательных норм в отношении инвалидов на основе национальных и региональных программ долгосрочного характера, обеспеченных необходимыми финансовыми, материальными, кадровыми, научными, информационными и иными ресурсами.

4. Разработать и добиваться неуклонного соблюдения государственных стандартов качества жизни людей с ограниченными возможностями и стандартов их бюджетного обеспечения, которыми необходимо руководствоваться при планировании долгосрочных и ежегодных национальных, региональных и муниципальных бюджетов с учетом распределения полномочий и финансовых обязательств на различных уровнях государственной власти и местного самоуправления.

5. Осуществлять постоянный мониторинг реализации государственной политики по улучшению качества жизни инвалидов, предоставлению им равных возможностей и интеграции в общество.

6. Предоставлять организациям гражданского общества право осуществлять общественный контроль за реализацией социальной политики государства в отношении людей с ограниченными возможностями.

В «ЗАКЛЮЧЕНИИ» выделены следующие основные направления социальной защиты и подходы к их реформированию:

1. Социальная защита **детей**, детства и отрочества должна быть ориентированна на создание условий жизни и развития детей, позволяющих всем детям, независимо от того в какой семье они родились и живут, иметь наилучшие возможности для сохранения их здоровья, материального благополучия, свободного доступного образования, дошкольного и школьного воспитания, гармоничного духовно-нравственного развития, реализации своих способностей.

Особое внимание необходимо уделять детям-сиротам, а также детям, из неблагополучных семей. Надо научиться заботиться об этих детях так, чтобы они не чувствовали себя лишними, отчужденными от общества, а государство не представлялось бы им чем-то абстрактным, бесполезным, а то и враждебным.

Также целесообразным представляется создание *Федерального попечительского совета детей-сирот*. Необходимо принять все меры по охране и защите детей, находящихся в особо сложных условиях, в том числе оставшихся без надзора, беспризорных, подвергшихся экономической и сексуальной эксплуатации, страдающих социально-обусловленными заболеваниями, включая синдром приобретенного иммунодефицита, детей из числа беженцев, а также находящихся в тюремном заключении.

2. Социальная защита **трудоспособного населения** должна предусматривать создание условий, обеспечивающих баланс прав, обязанностей и интересов граждан, когда человек сможет в полной мере

реализовать способность к экономической самостоятельности, при этом, не ущемляя интересы сограждан и участвуя в социальном вспомоществовании нуждающимся лицам. Труд, его вознаграждение и как результат денежные сбережения, приобретенные ценные бумаги и недвижимость должны стать основными источниками доходов и социального благополучия человека, и никто не имеет право посягать на них.

3. Социальная защита нетрудоспособных граждан должна быть нацелена на гуманизацию всех сфер жизни этих людей.

Недопустимо, чтобы кто-либо из них ощущал себя лишним человеком, обременяющим близких, общество. Каждый должен как можно дольше сохранять желание и возможность проживать в семье, активно участвовать в экономическом, политическом, культурном развитии общества, пользоваться всеми его благами и по возможности их приумножать. Ведущая роль в решении проблем этих граждан принадлежит социальному обслуживанию и пенсионному обеспечению, которые требуют реформирования.

4. Социальная защита семьи как основополагающей опоры общества и государства предусматривает необходимость всемерно поддерживать институт семьи. Именно семья способна сохранить общество, его ценности. Поэтому семейная политика, ориентированная на обеспечение людям достойных условий для создания, сохранения и развития семьи, представляет собой неотъемлемую часть социальной защиты населения.

5. Формы и методы социальной защиты человека должны быть дифференцированными, но обязательно доступными, полноценными, не унижающими человеческое достоинство, максимально ориентированными на профилактику и способы положительного разрешения отдельной личностью сложных критических ситуаций.

6. Сама система многопрофильной целевой социальной защиты должна включать все амортизаторы негативных влияний на человека и способствовать как профилактике их возникновения, так и ликвидации. И только в тех случаях, когда по каким-либо причинам не срабатывают механизмы социальной защиты или возникают нестандартные, непредусмотренные ситуации, либо человек не согласен с формами и методами его защиты, он будет вынужден заявлять о своих претензиях на социальную помощь и услуги в соответствующие компетентные органы

Основные положения диссертации отражены в следующих публикациях:

1. Смаль С. В. Государственная политика в области образования: реализация национального проекта «Образование» // Государственная политика в области образования: реализация национального проекта «Образование». Сборник: психолого-педагогические проблемы военного образования: Сборник научно-

педагогических трудов. / Под науч. ред. Проф. В. Ф. Самохина. – СПб.: Издательство ВАС, 2007. Выпуск 4. – 0,8 п.л.

2. Смаль С. В. Социальная политика Российской Федерации на современном этапе: особенности реализации // Государственная политика в области образования: реализация национального проекта «Образование». Сборник: психолого-педагогические проблемы военного образования: Сборник научно-педагогических трудов. / Под науч. ред. Проф. В. Ф. Самохина. – СПб.: Издательство ВАС, 2007. Выпуск 4. – 0,5 п.л.

3. Смаль С. В. Социальная политика Российской Федерации на современном этапе // Вестник студенческого научного общества РГПУ им А. И. Герцена. Сборник лучших научных студенческих работ. – СПб.: Издательство РГПУ им. А. И. Герцена, 2006. Выпуск 7. – 0,3 п.л.

4. Смаль С. В. Теория и практика принятия политических решений в социальной сфере // Известия Российского Государственного Педагогического Университета им. А. И. Герцена: № 4 (22). – СПб.: Издательство «Книжный дом», 2006. – 0,8 п.л.

5. Смаль С. В. Федеральный Закон № 122 от 22. 08. 2004.: Стратегия реализации в Санкт-Петербурге // Актуальные проблемы современного политического процесса. Материалы международной научной конференции в 2-х частях. – СПб.: Издательство БГТУ, 2007. – 0,5 п.л.

6. Смаль С. В. Специфика реализации государственной политики в сфере здравоохранения в Санкт-Петербурге // Вестник студенческого научного общества РГПУ им А. И. Герцена. Сборник лучших научных студенческих работ. – СПб.: Издательство РГПУ им. А. И. Герцена, 2007. Выпуск 8. – 0,3 п.л.

7. Смаль С. В. Технологии снижения интолерантности: реализация ФЗ-122 от 22. 08. 2004. и программы «Толерантность» // Межэтнические столкновения в поликультурной студенческой среде и пути их разрешения: материалы научно-практической конференции 31 октября – 1 ноября 2007 г. / под научной редакцией В. Г. Зарубина и Г. И. Грибановой. – СПб.: Издательство РГПУ им. А. И. Герцена, 2007. – 0,3 п.л.

8. Смаль С. В. Реализация ФЗ-122 от 22.08.2004. в области защиты малоимущих граждан // Герценовские чтения 2008. Актуальные проблемы социальных наук. Сборник научных и учебно-методических трудов. – СПб.: Издательство РГПУ им. А. И. Герцена, 2008. – 0,3 п.л.

9. Смаль С. В. ФЗ-122 от 22. 08. 2004. и реализация национального проекта «Образование»: гуманитарные технологии в социальной сфере // Реальность этноса 2008. Образование и

гуманитарные технологии этнической, этнорегиональной и гражданской идентичности. Материалы XII Межвузовской научно-практической конференции. – СПб.: Издательство РПГУ им. А. И. Герцена, 2008. – 0,3 п.л.

10. Смаль С. В. Адаптация мигрантов в Санкт-Петербурге: толерантность в контексте реализации Федерального Закона № 122 от 22. 08. 2004 // Межэтнические столкновения в поликультурной студенческой среде и пути их разрешения: материалы научно-практической конференции 14-15 октября 2008 г. / под научной редакцией С. А. Гончарова, В. Г. Зарубина, В. Ю. Сморгуновой – СПб.: Издательство РПГУ им. А. И. Герцена, 2008. – 0,3 п.л.

11. Смаль С. В. Образовательная парадигма формирования толерантности в контексте реализации Федерального Закона № 122 от 22. 08. 2004. на примере Санкт-Петербурга // Межэтнические столкновения в поликультурной студенческой среде и пути их разрешения: материалы научно-практической конференции 14-15 октября 2008 г. / под научной редакцией С. А. Гончарова, В. Г. Зарубина, В. Ю. Сморгуновой – СПб.: Издательство РПГУ им. А. И. Герцена, 2008. – 0,3 п.л.

Подписано в печать 15.09.2009
Объем: 1,0 п. л. Тираж 100 экз. Заказ № 42
Отпечатано в типографии ООО «КОПИ-Р»
Санкт - Петербург, пер. Гривцова 1
Лицензия ПЛД № 69-338 от 12.02.99г