

О. Е. Побережная

Белорусский государственный университет, Минск

O. Poberezhnaya

Belorussian State University, Minsk

УДК 364(043.3)

СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ИСТОРИЧЕСКИХ ТИПОВ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ ГОСУДАРСТВА

ESTABLISHMENT AND DEVELOPMENT OF HISTORICAL TYPES OF SOCIAL POLICY

Раскрываются причины и механизмы внесения на повестку дня политики в определенный исторический период социальных проблем. Выделяются этапы создания современных социальных систем, через которые реализуется социальная функция государства. Обосновывается ключевая роль социальной политики государства в обеспечении социальной защиты и развития человеческого потенциала. Определяются перспективные направления развития социальной политики в условиях глобализации всех процессов социального развития и углубления системного кризиса.

Ключевые слова: социальная политика; социальная функция; социальное развитие; социальная защита; человеческий потенциал; социальные проблемы.

The article considers the conditions and processes that influenced the formation and development of historical types of social policy. Discloses the reasons and mechanisms to make the agenda of the policy in a certain historical period of social problems. Are allocated steps of creating a modern social system, which is implemented through the social function of the state. Substantiates the role of the social policy of the state in providing social protection and human development. Define main directions of development of social policy in the context of globalization of all social development processes and deepening system crisis.

Key words: social policy; social function; social development; social protection; human capacity; social problems.

Феномен социальной политики государства порожден существованием и ростом в индустриальном обществе социальных проблем и осознанием необходимости их формулирования и перевода в реальную политическую практику. В процессе становления и развития социальной политики на протяжении XIX–XX вв. можно выделить три этапа, которые охватывают формирование и эволюцию социальной политики как системного явления, позволяют выявить современные тенденции в его развитии. На каждом этапе под влиянием социальной практики европейских государств, США, СССР сформировался определенный исторический тип социальной политики. Под историческим типом социальной политики государства мы понимаем созданную в конкретный промежуток времени и в определенных условиях систему реализации социальной функции государства, обладающую характерными признаками.

50-е гг. XIX в.– 30-е гг. XX в. – первый этап формирования социальной политики в странах Западной Европы, США, Российской империи, а затем

в Советском Союзе под влиянием усугубившихся социальных проблем и противоречий в условиях развития индустриального общества. На рубеже XIX–XX вв. большинство европейских государств вступило в эпоху индустриального капитализма.

Развитие капиталистического хозяйствования в результате промышленной революции привело к витку экономического расслоения общества, следствием которого стало не только ухудшение положения городских низов, но и рост числа полностью неимущих. Помимо расширения сфер деятельности людей, прогресса науки, изменения характера экономических отношений, промышленная революция породила и массу проблем социального характера, которые невозможно было решить с помощью ранее известных механизмов социальной адаптации – благотворительности, церкви, общины. Безработица, голод, производственный травматизм, последствия вредных производств, жилищная неустроенность, низкие заработки охватили европейский континент в угрожающих стабильному общественному развитию масштабах. Кроме того, на фоне дестабилизации социальных структур европейских обществ развивалось и классово-идеологическое противостояние, в основе которого лежало требование, с одной стороны, изменить социальный и политический строй, а с другой – стремление его сохранить. Активную роль в продвижении интересов пролетариата на повестку дня политики взяли на себя профсоюзы и политические партии социалистического толка. В арсенале масс в борьбе за свои интересы были использованы забастовки, стачки, вооружённые столкновения с правоохранительными органами.

В этих условиях правительства Германии, Франции, Великобритании, России взяли на себя активную роль в проведении своевременных мер по достижению социальной стабильности и благосостояния в своих странах [1, p. 20–21].

Комплекс правовых норм, устанавливающих систему компенсаций, страховых выплат в случае выхода на пенсию, потери трудоспособности, потери кормильца и т. д., позволил обеспечить интеграцию ранее отчужденных слоев в общество и государство. Государство гарантировало реализацию данных норм. В 1881 году О. фон Бисмарк, в объяснительной записке к одному из социальных законопроектов, отмечал: «Государство должно заботиться о своих нуждающихся в помощи членах больше, чем это делалось до сих пор. Это не только дело гуманности и христианства, которыми должны быть проникнуты государственные учреждения: это также задача политики, стремящейся к укреплению государства, ибо цель ее – внушить неимущим классам населения ... тот взгляд, что государство – учреждение не только необходимое, но и творящее добро» [2, с. 509].

Социальное реформирование в Германии на рубеже XIX–XX вв. подтолкнуло не только развитие социальной политики как специфической деятельности правительства, но и процесс теоретического осмысления этого

сложного комплексного феномена. В 1872 г. был создан Союз социальной политики, который внес существенный вклад в разработку её теоретических аспектов. Участники Союза А. Гельд, А. Вагнер В. Зомбарт, В. Офнер, О. фон Цвидинек выделили несколько основных трактовок содержания социальной политики с точки зрения единства её целей и средств, а также определили субъекты и объекты социальной политики. Первая трактовка, предложенная О. фон Цвиденек в работе «Социальная политика», приравнивала «социальное» к «общественному». Социальная политика понималась как «общественные действия по решению проблем, затрагивающих всё общество» [3], и в таком контексте уравнивалась с государственной политикой в целом.

Вторая трактовка исходила из того, что главным объектом социальной политики является рабочий класс. Социальная политика в данном случае преследует цель улучшения положения рабочего класса посредством принятия и совершенствования трудового и социального законодательства. Принципами социальной политики выступает нейтрализация идейного социального радикализма и амортизация массового недовольства. А. Вагнер определил это так: «Под социальной политикой мы разумеем такую государственную политику, которая стремится бороться с аномалиями в области процесса распределения путем законодательства при помощи административной власти» [4, с. 18–19].

Третья трактовка рассматривала главным объектом социальной политики бедняков, пауперов, деклассированных и нетрудоспособных членов общества. Соответственно, целью становилось обеспечение перечисленным группам населения сколько-нибудь приемлемого существования за счет благотворительности, минимального дохода и государственного вспомоществования.

Четвертая трактовка – основывалась на том, что социальная политика применяется в целях исправления негативных социальных последствий рыночной системы производства. Главная задача – оптимизация системы распределения и перераспределения доходов для смягчения их дифференциации.

Интегрируя содержание предложенных трактовок, В. Зомбарт предложил рассматривать сущность социальной политики на двух уровнях: смысловом и деятельностном. На первом уровне социальная политика как всякая реальная деятельность покоится на идее реализации свободно выбранных целей. К ним он относит «идеалы социальной политики», выражающиеся в требовании целесообразности, справедливости и эффективности. При этом она должна быть всеобщей и охватывать равномерно все отрасли хозяйственной жизни. Второй уровень складывается из мероприятий государственной и экономической политики, направленных как на поддержание определенной хозяйственной системы в целом, так и на поддержание благосостояния отдельных лиц или групп вне зависимости от этой системы.

На данном этапе социальная политика развивалась в русле законодательного закрепления социальных прав. Что позволило сформироваться «регулятивному» типу социальной политики государства. Его отличительным свойством стало четкое формулирование базовых социальных потребностей (всеобщее образование, доступное здравоохранение, пенсионное обеспечение, регулирование рабочего времени, труда и отдыха), что позволило государству регулировать социальные (классовые) отношения, разрешать социальные проблемы и обеспечивать социальную стабильность и безопасность.

На втором этапе (40–80-е гг. XX в.) происходил переход от политики социального обеспечения к политике социальных гарантий, предоставления социальных услуг и формирования государства благосостояния. Государство стало осуществлять по отношению к социальной сфере интервенционистскую политику, стремясь не столько регулировать социальные отношения и связанные с ними социальные риски, сколько предотвратить саму возможность их возникновения. Государство заняло активную позицию – вмешивалось в социальные отношения, изменяло условия повседневной жизнедеятельности людей, формировало новую неантагонистическую социальную структуру общества, оказывало влияние на формулирование и содержание социальных ценностей и потребностей общества. Проводниками такой политики стали европейские социал-демократы, пришедшие к власти в некоторых европейских странах после Второй мировой войны [5, с. 40–41].

Государство от политики правового регламентирования социальной сферы перешло к регулярному осуществлению социальных функций с постоянным расширением их содержания. Это стало возможным благодаря стабильному экономическому росту и переходу к стадии развитой индустриальной экономики. Государство стало проводить целенаправленную политику доходов и роста благосостояния как отдельных индивидов, так и общества в целом. Образование, медицина, пенсионное обеспечение и т.д. перешли в категорию обязательных социальных услуг государства. Социальные гарантии и стандарты стали рассматриваться как обеспечивающие интересы, входящие в естественную структуру потребностей.

Особую роль в формировании общественного благосостояния и изменении социальной структуры западноевропейских государств и США сыграла налоговая политика, построенная на принципе субсидиарности. Он предполагал софинансирование и компенсацию социальных рисков и/или бедственного положения одних социальных групп другими через государственные бюджетные или фондовые механизмы распределения совокупного богатства. Вводилась прогрессивная шкала налога на доходы и прибыль, а также обязательные социальные выплаты, как предпринимателями, так и гражданами. Были сформированы, постоянно действующие общественные и государственные страховые фонды. Они отличались от существовавших

ранее касс взаимопомощи и профсоюзных фондов тем, что их потребителями и участниками становился каждый человек в государстве.

Все это стало основой для формирования и расширения среднего класса, который стабилизировал общество, обеспечивал социальную солидарность и безопасность. Интересы и потребности среднего класса, его представление о благополучии стали ориентирами доходности, обеспеченности, защищенности. Они расширили восприятие необходимого жизненного минимума. Как отмечает Ф. Фукуяма: «Под «средним классом» я имею в виду людей, которые по своим доходам не находятся на вершине или на дне общества, получили хотя бы среднее образование и владеют недвижимостью, товарами длительного пользования или собственным бизнесом» [6]. Средний класс в значительной мере был переориентирован на новые виды трудовой деятельности – сфера услуг, интеллектуальная деятельность, управление. Изменилась и структура собственности, как гарантии социального благополучия и безопасности индивида. Главным стало владение недвижимостью, как правило, жильем, и капиталом, выраженным в безличной форме. Трансформировалась роль среднего класса как трудового ресурса. Произошла капитализация интеллектуальных умений и навыков, выросла ценность знаний и индивидуальной предприимчивости. Расширение человеческого и социального капиталов (совокупная капитализация) личности гарантировало улучшение социального статуса и расширяло возможности потребления. Наиболее характерным примером успешного построения среднего класса и достижения, на основе солидарности, социального равновесия стали страны Скандинавии.

Как отмечает исследователь североевропейских социальных государств Бент Грив, «социальная политика европейского Севера отличается амбициозным стремлением ликвидировать безработицу, повысить уровень социальной защиты и обеспеченности на принципах равенства и сделать универсальными социальные блага и услуги» [7, р. 49].

Сочетание экономического благополучия, социально-структурного равновесия и активного государственного воздействия на социальную сферу создало «интервенционистский» тип социальной политики. Его наиболее характерными чертами стало превентивное преодоление социальных рисков и ликвидация почвы для возникновения социальных проблем. «Интервенционистский» тип социальной политики был направлен на активное управление государством социальными процессами.

Третий этап (с 90-х гг. XX в.) можно охарактеризовать как постиндустриальную фазу развития социальной политики. Отличительной чертой постиндустриального развития выступает неравномерная глобализация всех социально-экономических процессов. Под ее воздействием в 1990-х гг. начался пересмотр традиционных целей социальной политики на цели, позволяющие обеспечить рост конкурентоспособности, повышения доходности социальной сферы, увеличения социальной ответственно-

сти индивидов. Речь идет о выходе социальной политики за национальные рамки, особенно в условиях, когда нанимателями выступают ТНК. Одним из важных моментов стало снижение уровня регулирования в области распределения доходов, особенно после финансовых кризисов 2008 и 2014 гг. Главной проблемой современного развития социальной политики стала исчерпанность принципа всеобщего благоденствия и невозможность постоянно увеличивать государственные расходы на социальную сферу [8, с. 33–34].

Идет поиск оптимального перехода от модели вертикального социального взаимодействия «государство – общество – человек», к модели горизонтального контракта – «общество – группа – человек», когда люди сами на профессиональном уровне предлагают средства решения социальных проблем, развивают социальную кооперацию. При этом горизонтальный контракт не предполагает ликвидацию государственной системы перераспределения общественных благ и политики благосостояния [9, с. 148–150]. Речь идет о привлечении к реализации социальной политики негосударственных институтов с использованием социального заказа, государственно-частного партнерства и социальной работы.

На данной фазе формирования и развития социальной политики можно отметить сближение и взаимопроникновение принципов и механизмов различных устоявшихся моделей социального государства и социальной политики. Примером может послужить выстраивание единой Европейской социальной модели (ЕСМ). Она нацелена на индивида и его интересы, на повышение его социальной мобильности вне зависимости от интересов конкретного общества и государства. При этом поощряется как вертикальная социальная мобильность – перемещение из одной социальной страты в другую с помощью каналов, регулируемых социальной политикой (система образования, церковь, семья, армия и т. д.), так и горизонтальная – перемещение индивида от одной социальной позиции к другой, территориальное перемещение и миграция. Поощрение мобильности приводит к расширению возможностей для человека в улучшении своего положения и развитии своего потенциала.

Модель ЕСМ выражает некую общую политическую культуру, согласно которой большинство европейцев не принимают социальное отторжение и сильное имущественное неравенство, ждут от государства защиты от отрицательных последствий рыночной экономики. Основной задачей в этом контексте стало создание единого социального пространства, где обеспечивались бы равные возможности для всех проживающих в его пределах, и где удалось бы избежать многих опасностей, обусловленных неравномерностью экономического и правового развития стран Европы, опасности воспроизводства на коммунитарном уровне этих различий, внедрение чуждого культурного и социального элемента (массовая миграция)

На данном историческом этапе мы можем говорить, о том, что в мире идет процесс формирования «универсалистского» типа социальной политики. Данный тип можно охарактеризовать стремлением создать единый идеологический контекст формулирования идеалов социальной политики, а также повышением социальной мобильности индивидов в условиях глобализации. Сюда же можно отнести и снижение государственных расходов на социальные нужды, введение единых стандартов социальной защиты, обеспечения и благосостояния, переход на адресную социальную помощь, развитие конкурентоспособности совокупной капитализации человека в процессе создания благосостояния.

Процесс формирования универсалистского типа социальной политики государства незакончен и противоречив. Глобальные факторы (усиление производственной специализации стран, глобализация рынков) и факторы системного кризиса (рост государственных долгов, войны, регионализация) оказывают негативное воздействие на этот процесс и ставят под сомнение его успешность.

Становление исторических типов социальной политики государства стало результатом трансформации его социальной роли на индустриальной стадии общественного развития. Взяв на себя социальные обязательства и утверждая ценности социальной справедливости и равенства, государство приобрело социальную функцию, направленную, в первую очередь, на развитие человеческого потенциала. Современные тенденции в развитии социальной политики определяются процессами глобальных социальных и экономических изменений в общественном развитии.

Список использованных источников

1. Miller, St. The Development of Social Policy / St. Miller // Social Policy. Ed. by J. Baldock, N. Manning, S. Miller, S. Viskerstaff. – N.Y., 1999. – 463 p.
2. Чикалова, И. Р. У истоков социальной политики государств Западной Европы / И. Р. Чикалова // Журнал исследований социальной политики. – 2008. – Т. 4, № 4. – С. 501–524.
3. Что подразумевает социальная политика? [Электронный ресурс] // Социальная политика: основные положения / под ред. Г. А. Ахинова // Русская политика. Аналитический портал. – 2009. – Режим доступа: <http://rossspolit.ru/socialnaya-politika/osnovnyepolozheniya/articles07.html>. – Дата доступа: 05.01.2017.
4. Григорьева, И. А. Человек в социальном государстве: согласование интересов / И. А. Григорьева. – СПб.: Изд-во С.-Петерб. ун-та, 2002. – 176 с.
5. Люблинский, В. В. Социальная политика в условиях трансформации общества в странах Запада (втор. пол. XX – нач. XXI вв.): автореф. дис. ... д-ра полит. наук: 23.00.02 / В. В. Люблинский; РАГС при Президенте Российской Федерации. – М., 2005. – 52 с.
6. Фукуяма, Ф. Будущее истории: сможет ли либеральная демократия пережить упадок среднего класса? [Электронный ресурс] / Ф. Фукуяма // Россия в глобальной политике. – 2015. – Режим доступа: <http://www.globalaffairs.ru/number/Buduschee-istorii-15456>. – Дата доступа: 30.04.2015.
7. Greve, B. What Characterize the Nordic Welfare State Model? / B. Greve // Journal of Social Sciences. – 2007. – № 3(2). – P. 43–51.

8. Сидорина, Т. Ю. Два века социальной политики / Т. Ю. Сидорина; Рос. гос. гуманитар. ун-т. – М., 2005. – 441 с.

9. Сидорина, Т. Ю. Феномен свободы в условия глобализации / Т. Ю. Сидорина, В. П. Филатов. – М.: Изд-во РГГУ, 2008. – 410 с.

(Дата подачи: 20.02.2017 г.)

А. М. Разумовский

Военная академия Республики Беларусь, Минск

A. Razumovsky

Military academy of Republic of Belarus, Minsk

УДК 007

СОСТАВЛЯЮЩИЕ АНАЛИТИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В УПРАВЛЕНЧЕСКОМ ПРОЦЕССЕ

ANALYTICAL ACTIVITIES IN THE MANAGERIAL PROCESS

Раскрывается роль и место аналитической деятельности в процес-сах управления. На основе терминов теории управления дается определение составляющим аналитической деятельности в социальных системах.

Ключевые слова: сложная система; система управления; информационная подсистема; информационное обеспечение процесса управления; аналитическое обеспечение управления; аналитическая деятельность.

The role and place of analytical activity in management processes is revealed. Based on the terms of the theory of management, a definition is made of the components of analytic activity in social systems.

Key words: complex system; management system; information subsystem; information support of the management process; analytical management support; analytical activity.

Из всего многообразия естественных и искусственных систем в качестве объектов аналитической деятельности будут рассматриваться сложные системы социальной природы.

Проблема состоит в том, что единого понимания системной сложности сегодня не существует.

Например, считается, что простые системы могут быть адекватно представлены своими математическими моделями. Тогда логично предположить, что сложными должны быть такие системы, которые не имеют приемлемых математических описаний или любая модель которых не вполне адекватна оригиналу.

В других случаях уровень сложности определяется количеством и разнообразием типов элементов, внешних и внутренних связей.

Иногда сложность связывают с большой пространственной распределенностью системы, которая не позволяет охватить ее с позиций одного или нескольких наблюдателей. Однако здесь возникает проблема разделения так называемых больших и сложных систем.