**Социальная политика**

"extremis malis, extrema remedia" (лат.: против серьезных болезней нужны сильные средства)

Принято считать, что общественные отношения делятся на экономические, социальные, политические и духовные. При этом экономические отношения - это отношения между людьми (группами людей) по поводу производства, распределения и потребления материальных благ; политические - по поводу власти, степени участия в управлении государством; духовные - по поводу удовлетворения духовных потребностей и доступности духовных ценностей. На базе экономических, политических и духовных отношений формируются социальные отношения.

Социальные отношения развиваются на основе взаимодействия личностных, межличностных и групповых отношений с учетом социального статуса каждого человека, степени общности и отличия граждан по роду занятий, политическим симпатиям, этнической принадлежности, имущественному положению и иным факторам. Основным звеном социальных отношений является мера социальной справедливости, производная от равенства возможностей для реализации своего потенциала.

Социальная область охватывает интересы людей, общества и государства и характеризуется отношениями в сфере производства и распределения, труда и быта, здоровья и досуга, благосостояния и защиты. Существенными при этом остаются региональные проблемы и межнациональные отношения.

**1. Социальная политика и механизм ее реализации**

Отношения в социальной сфере развиваются под влиянием социальной политики: социальная политика -это составная часть внутренней политики государства, воплощенная в его социальных программах и практике, регулирующая отношения в обществе в интересах и через интересы основных социальных групп населения. Социальная политика производна от экономики, но не второстепенна, если иметь в виду ее значение для развития материальной и духовной культуры общества. Главная задача социальной политики состоит в гармонизации общественных отношений, обеспечении политической стабильности и гражданского согласия. Это достигается поддержанием баланса между денежными доходами населения и товарными ресурсами; созданием условий для решения жилищной проблемы; удовлетворением спроса населения на количество и качество товаров и услуг; созданием базы для укрепления здоровья населения, роста его духовности, образованности и культуры.

На правительственном уровне основные цели и приоритеты социальной политики в современных условиях сводятся к тому, чтобы стабилизировать уровень жизни граждан Российской Федерации, не допустить дальнейшего обнищания населения страны.

Для достижения этой цели предусматривается создать экономические и правовые условия, стимулирующие активную часть общества на производительный труд как основу личного благосостояния и благополучия общества; поддержать оптимальное соотношение между доходами трудоспособной части общества и нетрудоспособными гражданами; усилить адресность социальной поддержки, ограничить и сократить масштабы бедности; обеспечить основные социальные гарантии в области доходов населения и сохранить на уровне действующих гарантии медицинского обслуживания, образования и культурного развития; стабилизировать положение в жилищной сфере; обеспечить сдерживание безработицы и поддержать вынужденных мигрантов.

В соответствии с поставленными целями Правительство РФ намерено сосредоточить свои усилия на ряде приоритетных направлений социальной политики. В их числе: предотвращение снижения реальных денежных доходов населения; обеспечение баланса экономических интересов работников, предпринимателей и нетрудоспособных граждан; реформирование социальной сферы, прежде всего здравоохранения, социального обеспечения, образования, культуры; усиление воздействия государства на занятость населения и активизация работы по переподготовке кадров.

Для реализации основных направлений социальной политики предусматривается разграничение полномочий при разработке и осуществлении политики в социальной сфере между федеральными и региональными органами государственной власти.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации, законодательными и иными нормативными правовыми актами федеральные органы власти: принимают законодательные и нормативные акты, регулирующие общие принципы социальной политики в РФ; устанавливают единую систему федеральных минимальных социальных гарантий в области оплаты труда, пенсионного обеспечения, пособий, стипендий, медицинского обслуживания, образования, культуры; Разрабатывают федеральные целевые социальные программы, принимают меры по реализации и определяют источники их финансирования; формируют внебюджетные государственные фонды (пенсионный фонд, фонд социального страхования, фонд занятости населения, фонд обязательного медицинского страхования, фонд социальной поддержки населения); осуществляют финансирование объектов социальной инфраструктуры, находящихся в федеральном ведении; определяют условия и порядок компенсации денежных доходов и сбережений населения в связи с инфляцией; оказывают методическую и организационную помощь региональным органам власти и негосударственным структурам по вопросам социальной политики, обобщают и распространяют передовой опыт решения социальных проблем.

Региональные органы власти: с учетом местных условий и возможностей разрабатывают и реализуют региональные социальные программы, изыскивают возможности повышения минимальных гарантий, установленных на федеральном уровне; обеспечивают функционирование учреждений социальной инфраструктуры, находящихся в ведении местных органов власти; разрабатывают нормативные акты, регламентирующие порядок организации и представления адресной социальной помощи населению регионов; определяют и реализуют порядок обеспечения слабозащищенных слоев населения товарами, продуктами и услугами, создают в рамках действующего законодательства необходимые условия для деятельности благотворительных организаций и общественных фондов.

Установились и важнейшие направления взаимодействия федеральных и региональных органов власти. Это: формирование единого рынка труда; содействие обеспечению занятости и поддержка работников, высвобождаемых в ходе структурной перестройки экономики: выработка механизмов регулирования внутренней и межрегиональной миграции; нормализация демографической ситуации в стране; реформирование организационных структур управления и источников финансирования отраслей социальной сферы.

Реализация основных направлений социальной политики требует принятия ряда законов и иных нормативных документов, в которых найдут отражение конкретные пути, методы и механизмы решения важнейших социальных проблем населения.

В концентрированном виде государственный подход к разработке и осуществлению социальной политики был изложен в Постановлении Правительства РФ от 6 мая 1994 года "Основные направления социальной политики Правительства Российской Федерации на 1994 год". Этот документ имеет ряд особенностей. Во-первых, в нем в концентрированном виде изложена идея перехода от системы государственного патернализма, индивидуального социального иждивенчества к активной социальной позиции, сориентированной на создание условий, позволяющих каждому трудоспособному гражданину реализовать свой потенциал и защитить себя самостоятельно. Во-вторых, основные направления политики в социальной сфере предусматривают сохранение за государством функции социального обеспечения в отношении тех, кто не в состоянии обеспечить жизнедеятельность самостоятельно. В-третьих, принятые Правительством РФ основные направления социальной политики были рассчитаны только на один год.

Однако 1994 год не принес позитивных изменений в социальную организацию российского общества. Более того: не появилась и социальная доктрина, в рамках которой можно было бы сформулировать концептуальные основы социальной политики. До настоящего времени Правительство РФ проводило не политику, а социальные мероприятия, призванные самортизировать перегрузки, вызванные форсированным продвижением к институтам рыночной экономики.

Контуры новых социальных мероприятий с определенной корректировкой правительственного курса изложены во втором Послании Президента РФ Федеральному Собранию, в котором отмечается, что в 1995 году должен начаться поворот к социальной ориентации экономической реформы; становится обязательным учет государственных минимальных стандартов, в пределах которых будут выделяться средства по основным социальным позициям (уровень жизни, наука, культура, образование, медицина, экология). Новым принципом названо преимущество социальной сферы при распределении дополнительных бюджетных доходов. Намечена и перспективная задача - вести курс на опережающий рост социальных расходов по сравнению с другими видами бюджетных затрат.

В числе других вопросов затронуты проблемы бедности, отмечено неоправданное расслоение населения по доходам и материальному обеспечению; выражено беспокойство по поводу стихийного характера процесса имущественной дифференциации; указано, что время, отпущенное государству для профилактики безработицы, заканчивается. Выделено и главное: создать условия для нормальной трудовой и предпринимательской деятельности, стабилизировать уровень жизни россиян, преодолеть явную несправедливость в распределении доходов, оказать необходимую помощь наименее защищенным слоям населения.

Цели и задачи социальной политики на среднесрочный период определены в программе Правительства Российской Федерации "Реформы и развитие российской экономики в 1995-1997 гг.", утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 28 апреля 1995 года № 439. В соответствии с Программой будут проводиться меры, направленные на закрепление наметившихся тенденций стабилизации уровня жизни населения, существенное сокращение масштабов бедности, оптимизацию ситуации на рынке труда.

Особое внимание в условиях недостаточности финансовых ресурсов предполагается уделить усилению адресности социальной поддержки малообеспеченных групп населения, к числу которых относятся многодетные семьи, молодые и неполные семьи с детьми, многие пенсионеры, граждане, потерявшие работу. Повышение эффективности социальной помощи этим группам населения будет осуществляться как на федеральном, так и на региональном уровнях. На федеральном уровне предусматривается постепенное повышение размеров оплаты труда, пенсий, стипендий, пособий и компенсационных выплат, поэтапное приближение их к величине прожиточного минимума. На региональном уровне предполагается осуществлять в дополнение к федеральным социальным гарантиям комплекс мер по оказанию адресной социальной поддержки в зависимости от среднедушевого дохода гражданина или семьи. Будут расширяться активные формы помощи - предоставление бесплатных или льготных услуг, обеспечение продуктами питания и необходимыми видами непродовольственных товаров по социально приемлемым ценам и т.п. Намечается предпринять меры по содействию этим категориям граждан в самозанятости, надомной работе, создании малых и семейных предприятий, получении необходимой профессиональной подготовки и переподготовки.

Предусматривается провести работу по определению государственных минимальных стандартов по основным показателям уровня жизни населения с тем, чтобы на их основе прогнозировать бюджетные ассигнования на эти цели, проводить мероприятия по поддержанию уровня реальных государственных социальных гарантий в области доходов, занятости, социальных услуг.

Политика в области доходов населения будет осуществляться в следующих основных направлениях: поэтапное повышение уровня минимальных государственных гарантий - минимальной заработной платы, минимальных пенсий и пособий, их своевременная и полная индексация. При этом будет учитываться расширение платности медицинских, образовательных и культурных услуг, существенный рост стоимости жилищно-бытового и транспортного обслуживания; создание максимально благоприятных экономических, правовых и организационных условий для роста заработной платы, пенсий, пособий и других денежных доходов населения.

В условиях проведения курса на сдерживание инфляции, поставленные задачи будут решаться на основе определенного перераспределения доходов и изменения механизмов их формирования, путем комплексного совершенствования системы налогообложения, как фонда оплаты труда предприятий, так и индивидуальных доходов и имущества населения.

До конца 1995 года намечалось осуществить следующие меры: значительно повысить минимальный размер заработной платы, поэтапно приблизив его к прожиточному минимуму; приступить к пересмотру индивидуального налогообложения доходов физических лиц, как для компенсации потерь- бюджета, так и для перераспределения доходов населения; провести мероприятия по улучшению учета доходов и усилению контроля за соответствием декларируемых сведений о доходах фактическим расходам на потребление, поскольку по имеющимся оценкам значительная часть доходов не показывается в отчетности и, следовательно,, не облагается налогом; сформировать механизм защиты денежных сбережений населения и их трансформацию в инвестиции, создать под, контролем государства надежные финансовые и страховые института, осуществляющие операции с денежными средствами населения.

Важнейшим направлением работы на ближайший период было осуществление мероприятий по смягчению диспропорций в оплате труда, сложившихся в последнее время.

Поскольку по действующему законодательству предприятия самостоятельно определяют порядок оплаты труда работников, введение каких-либо административных мер не предполагалось. Решать поставленную задачу намечалось на основе договоренности между Правительством Российской Федерации, объединениями работодателей и профсоюзами и более эффективного использования института социального партнерства.

Основными формами регулирования оплаты труда во внебюджетном секторе выдвигались тарифные соглашения и коллективные договора между работодателями и наемными работниками, заключение которых на 1996 год должно производиться на принципиально новой основе.

В подготовленном проекте федерального закона "О тарифном регулировании оплаты труда" предусматривалось ввести механизм, позволяющий упорядочить многие вопросы заработной платы без ущемления прав субъектов экономических отношений. Этот механизм должен действовать на всех уровнях социального партнерства.

На самом верхнем уровне - в Генеральном соглашении между общероссийскими объединениями профсоюзов, общероссийскими объединениями работодателей и Правительством Российской Федерации - намечалось определить соотношения минимальных тарифных ставок по основным профессиям народного хозяйства. В отраслевых тарифных соглашениях между профсоюзами и отраслевыми объединениями работодателей определялись условия оплаты труда, учитывающие специфику отрасли и, прежде всего, соотношения тарифных ставок по основным видам работ на основе общеотраслевой тарифной сетки, виды и минимальные размеры компенсационных доплат и надбавок, учитывающих отраслевую производственную специфику.

Основная работа должна проводиться в субъектах Российской Федерации. В региональных (территориальных) тарифных соглашениях стороны социального партнерства должны определить тот же круг вопросов, что и в Генеральном и отраслевых тарифных соглашениях, а также договориться о размерах минимальных тарифных ставок, исходя из прожиточного минимума, сложившегося на территории субъекта Федерации, определить тарифный фонд, установить порядок индексации заработной платы с учетом роста потребительских цен.

Региональные (территориальные) тарифные соглашения должны быть обязательными для применения предприятиями всех форм собственности и использоваться для заключения индивидуальных и коллективных трудовых договоров на предприятиях всех форм собственности. За предприятиями сохраняются широкие права в части повышения определенных региональным соглашением ставок заработной платы, исходя из наличия у них собственных средств на эти цели.

Намечается также приступить к организации системы обязательного страхования работодателя от неплатежеспособности по оплате труда и созданию региональных страховых касс, с тем, чтобы обеспечить работникам выплаты гарантированных сумм по заработной плате в случае финансовой несостоятельности работодателя, оказать финансовую поддержку предприятиям, испытывающим временные трудности.

Основное направление политики занятости - необходимость сохранения относительно стабильной занятости населения в качестве важнейшего условия повышения уровня жизни граждан России.

С этой целью намечается: начиная с 1996 года при принятии решений по инвестиционным государственным программам обязательно учитывать их воздействие на рост эффективности занятости; повысить роль органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в регулировании рынка труда и законодательно закрепить их ответственность за развитие ситуации в области занятости и безработицы на соответствующих территориях; осуществить в 1996-1997 годах меры по ускорению процесса профессиональной адаптации работников к рыночным условиям хозяйствования при структурной перестройке экономики на основе Федеральной и региональных программ содействия развитию персонала на производстве; стимулировать использование предприятиями гибких режимов занятости, в частности сокращенного рабочего дня с одновременным увеличением сменности работы, в отдельных районах Крайнего Севера, а также на территориях с ограниченными возможностями для занятости населения.

Намечается обеспечить государственное содействие выводу работников с убыточных предприятий в порядке их перевода на добровольной основе на другие предприятия с предварительной профессиональной переподготовкой в рамках соответствующей федеральной программы. При этом процедуры санации и банкротства несостоятельных предприятий будут осуществляться, как правило, в случаях, когда меры по выводу работников не оказали влияния на улучшение результатов работы этих предприятий.

Основными задачами государственной политики занятости на ближайший период являются: предотвращение массовых увольнений работников и сохранение рабочих мест на предприятиях посредством опережающей профессиональной подготовки и переподготовки, перевода излишней численности в развивающиеся отрасли; сдерживание, с учетом ограниченных экономических и финансовых возможностей, увеличения масштабов безработицы; создание условий для быстрейшего трудоустройства безработных граждан; обеспечение эффективной целевой поддержки граждан, потерявших работу; смягчение последствий долговременной безработицы.

Наметившийся в 1994 году переход общеэкономического кризиса в структурный обусловливает выделение в качестве приоритетов следующих направлений государственной политики занятости на ближайший период: опережающее переобучение и переподготовка кадров, в том числе по отношению к персоналу, находящемуся под риском увольнения; профессиональная ориентация и психологическая поддержка безработных граждан и незанятого населения, молодежи и персонала, находящегося под риском увольнения; расширение масштабов подготовки и финансовой поддержки в сфере развития малого и среднего бизнеса, частного предпринимательства; увеличение масштабов общественных работ и временной занятости безработных; социальная защита работников предприятий, к которым применяются процедуры, предусмотренные законодательством РФ о несостоятельности (банкротстве).

Особое внимание в соответствии с правительственной программой уделено трудоустройству и реабилитации граждан, особо нуждающихся в социальной поддержке, прежде всего, инвалидов, выпускников общеобразовательных школ и профессиональных учебных заведений, лиц, освобожденных из мест лишения свободы.

Внесены некоторые изменения в действующую систему пособий по безработице. В подготавливаемых предложениях по изменению Закона Российской Федерации "О занятости населения в Российской Федерации" предусматривается: производить выплаты пособий по безработице независимо от продолжительности получения безработным выходного пособия и компенсации по безработице в повышенном размере гражданам, уволенным с предприятий по независящим от них причинам и имевшим на день обращения в органы службы занятости не менее 39 календарных недель оплачиваемой работы (вместо 12 по действующему законодательству); устанавливать фиксированные доплаты к пособию по безработице в размере 0,5 минимальной заработной платы на каждого иждивенца. При этом общая сумма доплат на иждивенцев к пособию по безработице не должна превышать 1,5 кратной величины минимального уровня оплаты труда.

При подготовке этой работы были использованы материалы с сайта http://www.studentu.ru