

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНОЙ РАБОТЫ (историографический обзор)

*Работа представлена кафедрой международного права
Санкт-Петербургского государственного университета гражданской авиации.
Научный руководитель – доктор юридических наук, доктор исторических наук,
профессор А. Ю. Пиджаков*

В статье дается краткий обзор научных трудов российских ученых, посвященных проблемам функционирования системы социальной защиты и социального обеспечения населения.

The article provides a short review of works by Russian scientists on the problems of social protection and welfare.

Проблемы правового регулирования социальной работы длительное время освещаются в отечественной литературе. В общетеоретическом плане уровень деятельности в области социальной поддержки и социальной защиты определенных категорий населения (детей, престарелых, лиц с ограниченными возможностями и др.) рассматривается исследователями как основной показатель развития общества, что свойственно, хотя и в разной степени, каждой исторической эпохе¹.

Для большинства научных трудов советского периода ключевым понятием являлся термин «социальное обеспечение». При всей терминологической близости существует значительное отличие между понятиями «социальное обеспечение» и «социальная работа». Социальное обеспечение исходит из необходимости государственной, общественной поддержки тех групп населения, которые по каким-либо причинам нуждаются в этом. При этом не ставилась задача устранения негативных социальных факторов, поскольку объявлялось их полное отсутствие на практике. Проблемы же детской безнадзорности, нищеты, безработицы, низкого пенсионного обеспечения советскими авторами рассматривались в русле критики буржуазного го-

сударства. При этом выделялись преимущества системы социализма². Тем не менее достоинством названных работ можно считать их прикладную направленность. Многими авторами освещалось не только состояние охраны труда, государственного социального обеспечения и пенсионного обеспечения трудящихся, охраны института материнства и детства, но и отмечалось, как эти вопросы решаются на местах конкретными государственными и общественными учреждениями³.

Проблемы социальной работы, связанной с обеспечением социальной защиты населения, начали рассматриваться в отечественной науке в начале 1980-х гг. Причем деятельность в этом направлении органов государственной власти и управления рассматривалась как обеспечение гарантий со стороны государства по реализации основных социальных, экономических и политических прав и свобод человека для обеспечения достойного уровня жизни. В условиях перехода экономики к рыночным отношениям ряд авторов прилагали усилия для выделения положительных процессов, которые благоприятствовали социальной защищенности населения⁴.

С распадом СССР и началом рыночных преобразований вопросы помощи нужда-

ющимся слоям населения приобрели невиданную для России остроту. Необходимо было найти новые, адекватные времени пути их решения. В публицистике и научной литературе выдвигались различные концепции социальных преобразований в стране: от моделей развития рыночной активности учреждений, непосредственно занятых социальной работой, до рецептов рационального выживания нуждающихся граждан⁵.

Острота социальных проблем российского общества в начале 1990-х гг. и последующее десятилетие вызвала необходимость теоретического осмысления, а также выработки правовых концепций и механизма их смягчения. В исследованиях этого периода рассматриваются различные аспекты социальной работы, в основном на уровне субъектов Российской Федерации⁶.

Заметный вклад в теоретическое осмысление различных аспектов функционирования системы социальной защиты и социального обеспечения населения в первой половине 1990-х гг. внесли авторы, занимавшиеся исследованием социальной работы на региональном уровне⁷.

Возрастает количество опубликованных работ историков, правоведов, социологов, философов, а также представителей других направлений социальных и гуманитарных наук по проблемам жизнедеятельности российского общества. К работам историко-правового плана следует отнести исследования М. В. Фирсова⁸.

Теоретические разработки в области социальной работы, выполненные к началу 2000-х гг., позволяют их условно сгруппировать в определенные направления:

- ведущие тенденции развития социальной работы в российском обществе (С. И. Григорьев, Л. Г. Гусякова, Е. И. Комаров, А. А. Козлов, М. Б. Лига, А. Я. Некрасов, П. Д. Павленок, Л. В. Топчий и др.);
- социальная работа как социальная деятельность (П. Д. Павленок, А. М. Панов, Е. Г. Студенова, М. В. Фирсов, Е. И. Холостова, А. И. Яковлев и др.);

- проблемы соотношения теории и практики социальной работы (С. И. Григорьев, Л. Г. Гусякова, Н. С. Данакин, В. А. Ельчанинов, В. И. Жуков, И. А. Зимняя, Е. И. Холостова и др.);

- практика социальной работы (С. И. Григорьев, Л. Г. Гусякова, И. А. Зимняя, В. В. Колков, Н. В. Кузнецова, Т. М. Мозговая, Н. А. Рыбакова, П. Д. Павленок, А. С. Сорвина, Е. И. Холостова, Н. М. Чистякова и др.);

- принципы и закономерности организации практики социальной работы (С. И. Григорьев, Л. Г. Гусякова, Т. В. Шеляг и др.);

- тенденции развития социальной практики в современных обществах (В. Э. Гордин, И. А. Григорьева, В. И. Жуков, А. Е. Козлов, С. Н. Смирнов, Е. И. Холостова, Е. Р. Ярская-Смирнова и др.);

- формы и технологии социальной работы с представителями различных социальных групп (Л. Г. Гусякова, С. В. Дармодехин, В. Б. Корняк, А. И. Ляшенко, А. М. Панов, Л. М. Потолова, Н. С. Ремнева, В. С. Торехтий и др.);

- анализ законодательной базы социальной работы на различных этапах российской государственности (М. Л. Захаров, С. В. Крюков, Д. А. Никонов, А. В. Стремюхов, Г. В. Сулейманова, Э. Г. Тучкова и др.).

Анализ этих направлений показывает, что они разрабатывались преимущественно с точки зрения практической работы с широким использованием социологических методов исследования. При этом недостаточно уделялось внимания историко-правовым аспектам развития социальной работы и анализу уровня ее правового обеспечения. В определенной степени этот пробел восполнен в трудах М. В. Фирсова, посвященных истории и теории социальной работы в России⁹. Автор сумел осветить государственные модели социальной работы в России, начиная с XI в. и вплоть до наших дней, созданные как на основе правового регулирования общественных отношений, так и общественной инициативы и

предприимчивости. Такого рода системный подход позволил среди множества направлений и технологий социальной работы выделить ее связующие звенья, проанализировать их состояние и наметить пути оптимизации. В основе антологии социальной работы, составленной автором, лежат три основные темы: профессия, личность социального работника, клиент. Они отражают как понятийное поле социальной работы – специфическую разновидность научного знания, так и тот узел экономических, нравственных, психологических, правовых проблем, вокруг которых формируется сегодня отечественное знание о социальной помощи человеку¹⁰.

В различных системах, моделях помощи и взаимопомощи, существовавших в тот или иной период в той или иной стране, М. В. Фирсов в первую очередь выделяет доктрины помощи, организационные формы, субъектов помощи в их культурно-исторической индивидуальности, объекты помощи, что способствует представлению о сходстве и различиях отечественных и зарубежных систем социальной помощи¹¹.

В литературе справедливо отмечается, что интегративный подход фактически заложен в нормативных документах о деятельности социальных служб и должностных обязанностей социальных работников¹². Его значение особенно возрастает, когда социальные работники действуют в условиях экстремальных ситуаций (распределяют гуманитарную помощь, устраивают детей, ставших сиротами, открывают службы экстренной помощи в эпицентре трагедии и т. д.)¹³.

В последнее время стали заметны психологические аспекты исследования социальной работы. Это связано с тем, что профессия «социальный работник» сопряжена со специфическим риском, так как в своей деятельности социальный работник имеет дело с неблагополучными, переживающими стресс людьми, за здоровье и жизнь которых он берет на себя моральную ответственность. При этом ряд авторов спра-

ведливо указывает, что неблагоприятные условия труда, а также несоблюдение требований, предъявляемых к профессиональным и личным качествам социального работника, необходимым для эффективного осуществления данного рода деятельности, ведет к его профессиональной деформации, болезням, синдрому «эмоционального выгорания» и т. д.¹⁴

Необходимо также отметить, что классовые подходы к личности, нуждающейся в социальной помощи, постепенно сменяются естественно-научными. Современные школы и направления социальной работы в качестве исходных позиций своих теоретических построений используют идеи З. Фрейда, К. Юнга, К. Роджерса, А. Маслоу, Э. Эриксона. Определенное влияние на создание методики работы с социальным клиентом оказали гуманистические, психодинамические, системные психологические концепции¹⁵.

Среди историко-правовых исследований диссертационного уровня заслуживают внимания попытки определения пределов воздействия государства, а также общественных движений на эффективность социальной работы¹⁶. Заслуживает внимания также утверждение, что совместная деятельность государства и различных общественных движений по социальной поддержке членов общества должна стать управленческим воздействием на общество в целях обеспечения условий для социальной стабильности, жизнедеятельности, репродукции, развития индивида и общества. Но вмешательство государства в социальную сферу не должно носить тотальный характер, так как «зарегулированность» социальных отношений ведет к деградации, демобилизации инициативы, личной ответственности¹⁷. Но если такое вмешательство существует, то есть и его истоки.

Различный уровень социальной работы в различных регионах России и различные возможности для ее развития, сложившиеся в современных условиях, безусловно, по мнению ряда исследователей, приведет в

дальнейшем к необходимости пересмотра механизма взаимоотношений федеральных и местных властей в решении социальных проблем. Справедливо отмечается, что такое распределение должно быть в пользу регионов, которые уже накопили значительный опыт оказания помощи незащищенным слоям населения применительно к местным условиям¹⁸. Хотя до практического решения проблем в этом ключе весьма далеко и даже стали заметны процессы противоположной направленности.

В современных условиях нарастает число исследований, посвященных правовому регулированию социальной защиты безра-

ботных, инвалидов, несовершеннолетних, оказавшихся без попечения родителей, военнослужащих и некоторых других слоев населения¹⁹.

Определенное внимание исследователей социальной работы уделяется личности социального работника. По нашему мнению, необходимо признать в целом верным определение его роли как координатора в разрешении всего комплекса проблем клиента, оказавшегося в трудной социальной ситуации и требующего соучастия специалистов различных областей: врачей, педагогов, психологов, юристов и др.²⁰

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Шульгин Н. И., Кульбакина О. Е. Гуманистические основы социальной работы в социально-философском измерении // Социальная работа в современном обществе: реалии и перспективы: Материалы межрегиональной научно-практической конференции. Барнаул, 2001. С. 53.

² См., например: Левшин А. В. Социальное обеспечение в социалистических странах и необеспеченность престарелых и нетрудоспособных при капитализме // Социальное обеспечение за рубежом: Сб. научн. трудов / Отв. ред. С. Д. Крамзин М., 1964. С. 12–22; Болгов В. А. Вне рабочее время и уровень жизни трудящихся. Новосибирск, 1964; Гордон Л. А., Клопов Э. В. Человек после работы. Социальные проблемы быта и вне рабочего времени. М., 1972; Иванкина Т. В. и др. Государственная помощь семьям, имеющим детей. М., 1985.

³ Абрамова А. А. Труд женщин. М., 1982; Батыгин К. С. Администрация и социальное страхование. М., 1982; Батыгин К. С., Симоненко Г. С. Пособия по государственному социальному страхованию. М., 1972; Кузнецов А. М., Аксенов А. А. Охрана труда и основы законодательства о труде. М., 1977 и др.

⁴ Антипов А. Проблемы социальной защищенности населения при переходе к рынку // Социально-политические науки. 1991. № 6. С. 12–19; Кузьмин С. Активная политика социальной защиты трудящихся // Экономист. 1992. № 9. С. 7–9; Римашевская Н. М. Народное благосостояние. Тенденции и перспективы. М.: Наука, 1993; Ракитский Б. В. Стратегия благосостояния. М.: Молодая гвардия, 1983 и др.

⁵ Антипов А. Проблемы социальной защищенности населения при переходе к рынку // Социально-политические науки. 1991. № 6. С. 37–42; Кузьмин С. Активная политика социальной защиты трудящихся // Экономист. 1992. № 9; Ромашов О. Социальная защита трудящихся // Социс. 1992. № 11.

⁶ Володин Н. Социальная защита в регионе // Человек и труд. 1997. № 3. С. 11–14; Гулякова Л. Г., Холостова Е. И. Основы теории социальной работы. М.: Институт социальной работы, 1997; Теория и методика социальной работы / Под ред. А. М. Панова, Е. И. Холостовой. М.: Институт социальной работы, 1998; Попов В. Г., Холостова Е. И. Социальная политика и социальная работа. М.: Социально-технологический институт, 1998; Социальная политика: парадигмы и приоритеты / Под общ. ред. В. И. Жукова. М.: Союз, 2000; Социально-трудовая сфера России в переходный период: реалии и перспективы / Под общ. ред. А. К. Акимова, Н. А. Волгина. М.: Молодая гвардия, 1996; Социальная работа с пожилыми / Под ред. Т. Е. Демидовой. М.: Институт социальной работы, 1998; Холостова Е. И. Генезис социальной работы в России. М.: Институт социальной работы, 1995.

⁷ Антология социальной работы. М.: Сварог-НВФСПТ, 1994. Т. 1; Лебедев Б. М. Социальная работа в регионе (на материалах Краснодарского края). Ростов-на-Дону, 1992; Володин Н. Социальная защита в регионе // Человек и труд. 1997. № 3.

⁸ Фирсов М. В. История социальной работы: Учебн. пособие для высшей школы. М.: Академический проект Трикста, 2004; Он же. Социальная работа в России: теория, история, общественная

ОБЩЕСТВЕННЫЕ И ГУМАНИТАРНЫЕ НАУКИ

практика; Введение в теоретические основы социальной работы; История социальной работы в России; Теория социальной работы; Антология социальной работы и др.

⁹ *Фирсов М. В.* История социальной работы: Учебное пособие для высшей школы; *Он же и др.* История российских социальных служб: Хронограф. 300 лет. М., 2001.

¹⁰ *Фирсов М. В.* Антология социальной работы. М.: Сварогъ, 1994. Т. 1. С. 3.

¹¹ *Фирсов М. В., Студенова Е. Г.* Теория социальной работы. М.: Владос, 2000. С. 6–7.

¹² *Фирсов М. В., Шапиро Б. Ю.* Психология социальной работы. М.: Изд. Центр «Академия», 2002. С. 3–4.

¹³ См. подробнее: *Белова Е. А.* Социальная помощь в кризисной ситуации // Социальные процессы в региональном измерении: Сб. научн. статей / Отв. ред. П. П. Лях. Хабаровск, 2004. С. 95–97.

¹⁴ *Санькова М. И.* Синдром эмоционального выгорания у социальных работников: Теоретический анализ понятия // Человек, сообщество, управление. 2004. № 2. С. 30–31; *Подвойский В. П.* Профессиональная деформация специалистов социальной работы // Социальная работа: Теория, технология, образование. 1997. № 2. С. 3–9; *Гришина Н. В.* Помогающие отношения: Профессиональные и экзистенциальные отношения. СПб., 1997. С. 143–156; *Золотарева Т. Ф., Мингалева М. П.* Основы психологической самопомощи социального работника. М.: МГСУ. 2001 и др.

¹⁵ *Фирсов М. В., Шапиро Б. Ю.* Указ. соч. С. 192.

¹⁶ *Евстратов А. Э.* Генезис идеи социального государства: Историко-теоретические проблемы: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2005. С. 18–19.

¹⁷ *Воробьева Н. Ю.* Государство как субъект социальной политики (историко- и теоретико-правовой аспекты): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2005. С. 13–14.

¹⁸ *Ефимов С. Г.* Система социальной защиты населения в современных условиях: региональный аспект (на материалах Республики Бурятия): Автореф. дис. ... канд. социолог. наук. Улан-Удэ, 2005; *Говорухина Г. В.* Социальная защита населения в аграрных районах России на рубеже XX–XXI веков (на материалах Алтайского края): Автореф. дис. ... канд. социолог. наук. Барнаул, 2005.

¹⁹ *Сторожук Д. А.* Правовое регулирование социальной защиты безработных в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2005; *Малеев И. Е.* Правовое регулирование социальной защиты инвалидов в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Пенза, 2005.

²⁰ *Бондаренко В. А.* Медико-социальная работа в многопрофильной больнице // Социальная работа: региональный контекст / Под ред. Е. Н. Шиянова. Ставрополь, 2004. С. 153.