



И. А. Григорьева

Российская социальная политика
в последние годы: между уже
пройденным путем и все еще
неопределенным будущим

Электронный ресурс

URL: http://www.civisbook.ru/files/File/i.a.grigoreva_rossis.pdf

Перепечатка с сайта НИУ-ВШЭ
<http://www.hse.ru>

РОССИЙСКАЯ СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА В ПОСЛЕДНИЕ ГОДЫ: МЕЖДУ УЖЕ ПРОЙДЕННЫМ ПУТЕМ И ВСЕ ЕЩЕ НЕОПРЕДЕЛЕННЫМ БУДУЩИМ

И.А. Григорьева

Процессы трансформации социальной политики в России в период с начала 1990-х годов по настоящее время привели к противоречивым изменениям государства, экономики и гражданского общества. Социальная политика характеризовалась спонтанностью и бессистемностью, сохраняла во многом патерналистский характер, несмотря на попытки сделать ее более селективной / адресной. Предпринятые попытки нейтрализации социальной напряженности постоянно отставали, концепция согласованного развития государства, общества и экономики, понятная для россиян, а не просто заимствованная где-то на Западе, так и не была предложена населению.

Ключевые слова: социальная политика, цели развития, интеграция общества, взаимодействие государства, бизнеса и населения, социальное обслуживание, работающее население, неравенство, риски

Интеграция общества как цель социальной политики

Сама способность управленческих воздействий государства, реализующих социальную политику, менять социальную ситуацию в стране в начале 1990-х годов еще не ставилась под вопрос, хотя уже был накоплен значительный опыт социальных программ, не достигших намеченных результатов. Однако реформирование мыслилось, в первую очередь, как экономическая либерализация, без ясно проработанных социальных целей, за исключением, может быть, привычного «роста благосостояния». Поэтому в процессе коренных социально-экономических изменений необходимо было разобраться, каким образом решение существующих проблем социального развития может быть

интегрировано в цели и задачи социальной политики, как сконструировать объекты политики из сложившегося проблемного пространства и какие управленческие подходы использовать.

Первоначально обсуждался выбор направления реформирования социальной политики в сторону «шведского социализма» или «американского либерализма». Однако реформаторы решили выбрать «шоковую терапию», то есть реформирование по американскому образцу, как наиболее быстрый, дешевый и проверенный, как тогда казалось, путь. Выбор был обусловлен возможностью снижения затрат на социальные нужды, что до сих пор является важнейшей целью правительства, несмотря на все заявления о других приоритетах. Однако сами поиски новой социальной политики для столь большой страны, обремененной доминированием государства во всех областях жизни, представляют немалый интерес. В период растерянности 1992–1993 годов, когда инфляция обогнала самые смелые прогнозы, а децильный коэффициент более чем удвоился только за 1992 год [Трансформация... 1996], словосочетание «социальная политика» вообще казалось провокационным, а речь шла лишь о стабилизации уровня жизни населения. Группами экспертов были разработаны поочередно две «Программы стабилизации уровня жизни населения» (в 1993 и 1994 годах), но обе не были приняты правительством.

Затем Институт социально-экономических проблем народонаселения РАН вернулся к более целостному пониманию социальных изменений и предложил «Концепцию социальной политики в России» [Концепция... 1994]. В ней отмечается, что острые противоречия, угрожающие превратиться в прямое противоборство социальных групп и утрату социальной мобильности (добавим от себя – и устойчивости общества в целом), обуславливают необходимость проведения интеграционно-ориентированной социальной политики. При этом вполне очевидно, что слои и группы, находящиеся на разных стадиях адаптационного процесса, а потому сталкивающиеся с неоднородными проблемами, требуют дифференцированного подхода, учитывающего специфику их интересов.

Авторы «Концепции» предполагали, что эти дифференцированные подходы совпадают в основных чертах с существующими либеральным, консервативным и социалистическим (неопатерналистским) подходами в социальной политике. Их сочетание при наличии легальных рамок социально-экономической активности и поддержке неконфликтного взаимодействия между различными социальными группами и даст возможность сохранения стабильности и интегрированности общества. То есть речь шла уже не о выборе модели социальной политики, а о сочетании различных подходов к разным группам населения в требуемой новой модели. Аналогичную точку зрения высказывали, уже гораздо позже, и другие авторы:

Реализация дифференцированной социальной политики предполагает прежде всего учет различных адаптационных возможностей населения с последующим воспроизводством системы норм и ценностей, составляющих ее концептуальную базу. Так, для наиболее продвинутой части населения в качестве такой системы и направления развития могут использоваться ценности либерализма. Для сектора, находящегося в начальной стадии адаптации, более правомерно применение социальной философии консерватизма. Для неадаптированной части населения концептуальной основой может стать патернализм [Мельников, Мацерат, 2002. С. 101–102].

Понятно, что логика авторов определена желанием «взять лучшее» в разных моделях. Однако при кажущейся логичности такого подхода он ведет к дезорганизации социального порядка и ценностных ориентаций населения, что произошло в 1990-е годы и продолжается сейчас. Дело в том, что каждая модель социальной политики предполагает разные базовые ценностные ориентации и разные группы, по отношению к которым акцентированы обязанности государства. В либеральной модели это бедные, малообеспеченные, в консервативной – наемные работники, недаром она называется «моделью трудовых достижений». Патернализм тесно связан с социализмом и универсальным характером вмешательства государства, направленным на всех граждан, а не только «успешных» или, напротив, «неадаптированных». Поэтому сочетать «трудовые достижения» и «помощь бедным» можно, но это ведет к снижению трудовой мотивации у работающего населения, возникновению множества теневых зон и взаимодействий, внутри которых появляются иные способы получения доходов, нежели занятость.

Постсоветскую социальную политику определяет не только противоречивое представление о целях и желательном будущем, но и «пройденный ранее путь», поэтому она сохраняет противоречия, характерные для советской социальной политики. Последняя же, с точки зрения такого классика, как Р. Титмусс, не выполняла именно функцию социальной защиты населения, поскольку не снижала, а, напротив, усиливала различия в уровне жизни разных категорий граждан. С этой позицией согласен российский социолог О.И. Шкаратан [Шкаратан, 1998; Тихонова, Шкаратан, 2001]. По его мнению, советская социальная политика была направлена на защиту интересов номенклатуры, а не на согласование интересов различных социальных групп. Оба исследователя подчеркивали важный принцип советской социальной политики, заключающийся в дифференциации разных категорий граждан по степени их «права» на получение социальной помощи от государства. Поэтому советская номенклатура (военная, партократическая / бюрократическая и рабочая), конструируемая с помощью различных заслуг, «справедливо» приписывала себе и значительный объем прав. Можно добавить, что российская социальная политика, с одной стороны, обнаруживала гораздо большую

преимуществом с советской, чем экономическая политика того же периода. С другой стороны, современные крупные собственники в значительной массе остаются либо бывшими номенклатурными работниками, либо бывшими директорами предприятий, удачно использовавшими результаты приватизации. В этом отношении экономическое пространство также еще может быть названо постсоветским.

В настоящее время такая цель социальной политики, как сохранение интегрированности общества подчеркивается рядом авторов в качестве основной цели социальной политики, в отличие от периода социализма, когда эта интегрированность казалась безусловной и самоочевидной. Действительно, развитие общности «мы – советский народ», стирание различий между городом и селом, между рабочим классом и крестьянством, между регионами, безусловно, подразумевало максимальную интеграцию общества [Конституция СССР, 1977].

Однако начало периода трансформации / перестройки сразу показало, что возник мощный толчок осознания различия и разнонаправленности интересов как в социально-классовом / групповом, так и региональном разрезе. В этом фрагментированном социуме с появившимся «предчувствием гражданской войны» сохранение целостности общества и социального мира, с нашей точки зрения, вышло на первый план как приоритетная цель всех субъектов социальной политики [Григорьева, 1998. С. 9].

Изменение роли государства в социальной политике

В соответствии с принятой в начале 1990-х годов либеральной моделью трансформации России, значение государства в социальной политике постоянно уменьшалось. В то же время значение его как института, способного обеспечить более справедливое распределение выгод от развития рыночной экономики, росло. Во-первых, именно таковы ожидания населения по отношению к государству, а во-вторых, только сильное правовое государство может обеспечить развитие самой рыночной экономики, поскольку оно создает устойчивые и общезначимые нормы взаимодействия – законы. Если рыночная экономика – источник конкуренции и рисков, то она нуждается в правовых ограничениях, которые устанавливает государство. Отсутствие правовых границ и норм, или правовой нигилизм, парализует «невидимую руку рынка», приводит к войне всех против всех, коррупции и анархическому произволу, к монополизации экономики, захвату отраслей олигархическими структурами.

Чтобы избежать ситуаций, в которых свободное действие рыночных сил не обеспечивает оптимального использования ресурсов, по крайней мере, с точки зрения социальной справедливости, государство и его органы обладают правом принуждения в рамках и на основе законов. Этим

преимуществом в отношении своих партнеров не располагают никакие участники социальных взаимодействий. Их законные права также устанавливаются и защищаются государством, поскольку право есть «установленная и защищенная государственным законом мера социальной и личной свободы, справедливости и равенства» [Осипов, 2000. С. 14].

Однако ситуация в России никак не укладывается в эту принятую у теоретиков схему. Законы принимаются, но за их исполнением никто не следит, никто не защищает сами принципы правового регулирования и разрешения любых социальных коллизий правовыми средствами. Рамочные федеральные законы обрастают в процессе их адаптации в субъектах РФ противоречащими им дополнениями или вовсе не исполняются. Произвол региональных властей, экономических монополистов и просто олигархов постоянно обсуждается в СМИ, но остается безнаказанным и т. д. Поэтому никто, ни бедный, ни богатый, ни бомж, ни бизнесмен не чувствуют, что их права защищены. Это касается как защиты прав собственников, так и социальных прав граждан как таковых. Как же в этих условиях развивать социальную политику?

Возможно, для этого в первую очередь необходимо примириться с уменьшением роли государства в решении социальных вопросов. Речь идет не только о существующем недоверии власти или негативном отношении к ней. То, что развитие социальной политики в современном обществе пронизано различными взаимодействиями между государством, экономикой и гражданским обществом, постепенно становится общепринятой точкой зрения. Но роль государства не уменьшается в регулировании через установление правовых норм отношений собственности, занятости, налогообложения, реализации прав человека на образование, здоровье и т. д. При этом все перечисленные правоотношения, точнее, нормы, которыми они регулируются, могут выступать в прямо противоположных ролях, стимулируя или препятствуя развитию названных взаимодействий. После «конца социализма», где и экономика, и гражданское общество были полностью подчинены государству, издержки взаимодействий, связанных с обретением самостоятельности другими субъектами социальной политики, очень велики. В то же время сама социальная политика должна выступать в качестве института, важной функцией которого является снижение издержек, разблокирование этих взаимодействий.

Поэтому в теоретической рефлексии социальной политики акцент должен быть постепенно перенесен с анализа прямых политико-управленческих воздействий государства на общество на изучение процессов координации и партнерства в деятельности различных социальных структур в сфере производства, распределения и потребления, позволяющих согласовать интересы этих групп с интересами человека и долговременными целями общества в целом. Соответственно, повторим,

приоритетным следует считать изучение механизмов взаимодействия населения, бизнеса и власти, в роли которых, как уже сказано, могут выступать законы и законопослушание, социальное страхование и социальная помощь, налогообложение и налоговая дисциплина, эффективное производство и распределение социальных благ и услуг и т. д. Это изучение должно быть направлено на проявление таких норм и условий, при которых механизмы взаимодействий могут играть интегративную роль, и, наоборот, границ и пределов, за которыми они разрушают социум.

Социальная защита / политика социальной защиты, с этой точки зрения, является лишь одним и, возможно, не приоритетным, направлением социальной политики. В более сбалансированных моделях социального развития и социальной политики социальная защита может быть вторичной по отношению к образовательной политике, политике занятости, оплаты труда и т. д. Однако в условиях России, где наблюдается довольно устойчивая тенденция привыкания значительной части населения к субкультуре бедности, к весьма низкому качеству жизни [Муздыбаев, 2005; Шкаратан, 2004], значение социальной защиты в профилактике различных форм исключения и разрастания социального дна, скорее, растет. Сохранение регулируемой государством социальной защиты, пусть в самой примитивной, пассивной форме разовой социальной помощи, — важнейшая предпосылка сохранения минимального доверия к государству. Утрату государством социозащитных функций население прямо связывает с его ослаблением, что не лишено и научного смысла — ведь перераспределение предполагает улучшение положения одних за счет ухудшения других, связано с постоянным конфликтом интересов в любом государстве, проводящем распределительную политику. Государство берет на себя функцию арбитра в таких конфликтах и вынуждено солидаризоваться с одной частью общества в ущерб другой [Якобсон, 1995. С. 12]. Ряд исследователей связывает силу или слабость государства с его способностью обеспечить выполнение своих решений, безопасность граждан и стабильное функционирование общества. Поэтому сильная социальная политика, в отличие от слабой, предполагает способность государства контролировать сбор ресурсов (налогов) и их расходование в соответствии с долгосрочными целями общества, обеспечивая реализацию принципов социальной политики в отношении различных групп населения.

В то же время нельзя забывать, что в СССР широкомасштабное обеспечение социальными благами через занятость (предприятия и профсоюзы) являлось обычным и желательным: медицинские и оздоровительные услуги, жилье, питание, праздники, образование (включая детские сады), доплаты к пенсии предоставлялись и, частично, до сих пор предоставляются через предприятие [Волчкова, Мини-

на, 2004. С. 66–67]. Эта вторая, неденежная зарплата высоко ценилась работниками, составляла значительную часть издержек предприятия и являлась ключевым элементом стимулирования труда и поведения на рынке рабочей силы в России. Она, вероятно, составляла 25 % от средней зарплаты в промышленности в 1980-е годы, однако ее доля возросла примерно до 50 % в 1990-е годы отчасти из-за относительного падения денежной зарплаты [Gerchikov, 1995. P. 151].

В процессе приватизации, после передачи предприятиями объектов инфраструктуры в муниципальную собственность, стало казаться, что такое обеспечение сокращается, однако экономический подъем последних лет снова привел к его росту, особенно на предприятиях сырьевых отраслей, в банковских и страховых структурах и т. п. Такое «социальное обеспечение через рабочее место» (occupational welfare) в советское время было весьма масштабным и представляло реальную альтернативу государственному социальному обеспечению. В настоящее время в указанных выше отраслях оно является и куда более щедрой альтернативой. Проблема в том, что большими возможностями обладают все же немногие предприятия, если говорить о масштабах страны, а всем остальным занятым приходится довольствоваться и низкой заработной платой, и предоставляемым государством минимумом социальных благ, к тому же невысокого качества. Поэтому кризис социозащитных функций государства напрямую связан не только со снижением финансирования и уходом самого государства из этих сфер деятельности, но и с кризисом занятости, спадом промышленного производства, закрытием или репрофилированием предприятий, что способствовало не только сохранению, но и развитию патерналистских ожиданий у многих работающих, лишившихся защиты по месту работы.

Исключительная ситуация социально-экономического «переворота» 1990-х годов оказалась слишком сложной не только для значительной части населения, но и для социологической мысли. Неожиданное нарушение общепринятого и поэтому нормального хода событий позволило выявить содержание и формы обыденных «идей» и представлений, не обнаруживающихся при нормальном течении жизни. «Обычную жизнь» не анализируют до тех пор, пока ее не нарушит какое-нибудь из ряда вон выходящее событие. Столкнувшись с таким нарушением, люди стремятся, прежде всего, «нормализовать» ситуацию, ввести ее понимание в рамки повседневности и лишь после этого приступают к исследованию нарушивших ход нормальной жизни факторов, которые уже становятся повседневным явлением. Так, требовалась адаптация к тому, что «естественное» ожидание помощи от государства теперь часто не оправдывалось, а привычка к самоорганизации для решения собственных проблем или проблем ближайшего социального окружения у постсоветского человека отсутствовала. Многие авторы подчеркивают

огромную живучесть систем институтов прошлого и их сопротивляемость переменам, как это делает и теория «зависимости от пройденного пути», роль которой в российской трансформации проанализирована Г. Явлинским [Явлинский, 2006].

Стремительно возникшие в современной России неравенство и бедность стали вызывать беспокойство и желание откорректировать ситуацию политическими мерами именно в современных обществах, основополагающим принципом и основной ценностью которых провозглашено равенство и равные права всех людей. В традиционных кастовых и классовых обществах всеобщий принцип иерархии обеспечивал каждому индивиду определенное место в социуме, то есть включение и идентичность, а совокупностям индивидов — символическое единство. Так, в европейских средневековых коммунах (местных общинах) осиротевшие дети и одинокие старики оставались в соседском, местном сообществе, которое находило возможности их размещения и пропитания, как правило, в «замещающих» семьях. Дети, подрастая, отрабатывали свой хлеб в принявшем их доме и хозяйстве, причем возраст, когда они могли покинуть «усыновителя», заранее оговаривался. Нищенство и попрошайничество на Западе порицалось, в отличие от «нищелюбивой» Руси. Но и российское нищелюбие было формой если не включения, то социального принятия: подавание символически объединяло дающих и принимающих милостью¹.

Социальная растерянность перед неравенством и исключением в современных обществах усиливается тем, что эти общества уже более ста лет развивают институциональные системы социальной защиты, первоначальной целью которых было искоренение бедности, расширение возможностей воспитания и образования для всех детей и молодежи, а также обеспечение занятости [Погам, 1999]. Тем не менее структурные процессы, приводящие к бедности и исключению части населения, в современном обществе сохраняются и даже интенсифицируются, появляются новые риски, новые группы риска и факторы риска:

Новые группы риска:

- люди, живущие в отдаленных населенных пунктах (деревнях);
- люди без необходимого образования и навыков;
- этнические меньшинства;
- работающие (занятые) с низким уровнем заработной платы (как правило, в бюджетных отраслях);
- пожилые с низкой пенсией.

¹ Петр I попытался искоренить нищенство: он установил наказание как нищенствующим, так и замеченным в подаянии, начал строительство социально-изолирующих учреждений и разрешил сбор подаяния только в специальные кружки. Однако победить российское нищелюбие западными рациональными методами ему не удалось.

Новые факторы разделения богатых и бедных:

- информационно богатые / бедные;
- обеспеченные различными видами обслуживания (от медицинского до библиотечного) / необеспеченные;
- имеющие разнообразные возможности занятости / не имеющие;
- обеспеченные различными видами транспорта / не обеспеченные;
- живущие в городе с большой концентрацией ресурсов, в «богатой среде» / в бедной ресурсами среде.

В столкновении с новыми факторами дифференциации и риска не только российское государство в значительной мере теряет свои качества субъекта социальной политики под воздействием усложняющийся реальности, поскольку «сокрушительная сила современности» значительно больше воздействует на мир, чем агенты, им управляющие, которые не могут в полной мере контролировать создаваемый ими мир.

Но для социальной политики рассмотрение вопросов величины налогов и их собираемости, формирования бюджета и других аспектов распределительных решений должно вестись с точки зрения необходимости постоянного компромисса между нуждами групп риска и необходимостью укладывать в определенный бюджет, эффективно тратить деньги налогоплательщиков. Эта рациональная и упорядоченная бухгалтерия, с одной стороны, безусловно, необходима, с другой — выглядит все более сомнительно.

Цели и модели социальной политики в начале XXI века

При социализме цели социальной политики были зачастую утопическими, но четко артикулированными. Последние 10–15 лет мы наблюдаем отсутствие устойчивых перспективных социально-экономических целей и эффективных стратегий на уровне основных субъектов социальной политики. На уровне же поведения индивидуальных социальных акторов заметно растущее разнообразие стратегий выживания, в том числе за счет собственных ресурсов и взаимопомощи. Отсутствие устойчивых перспективных социально-экономических целей и эффективных стратегий на уровне основных субъектов социальной политики актуализирует необходимость корректировки выбранного в начале 1990-х годов либерального направления реформирования социальной политики, что осознается и властью. Так, в 2000 году российское правительство провозгласило курс на «субсидиарное социальное государство», что было отходом от ортодоксального либерализма команды Гайдара-Чубайса. Наконец, «наверху» было замечено, что современный неолиберализм куда более социалистический или социал-демократический по характеру, что много раз отмечалось критиками правительства. Упоминание о субсидиарных принципах разворачивало

дискуссию о взаимоотношениях граждан и государства в иное русло, чем это предлагалось в 1990-х годах [Григорьева, Садыхова, 2001], когда впервые был поставлен вопрос о пересмотре привычного, но слабо от-рефлектированного социального контракта «личные права в обмен на государственные гарантии». Однако отсутствие традиций местного самоуправления и решения социальных проблем на уровне их возникновения привело к тому, что в последние годы централизация и концентрация власти в стране только нарастали. Единственным результатом интереса к субсидиарности было принятие социального учения, наконец, и православной церковью. Тем не менее это был некий крен в сторону Европы и моделей социальной политики, более близких России, нежели американский либерализм.

В настоящее время поиски эффективной модели социальной политики привели к дискуссии о социальном рыночном хозяйстве (СРХ) и значении реформ Л. Эрхарда в восстановлении послевоенной Германии. Здесь также очевиден поиск «нового лекарства» для разбалансированного российского хозяйства и общества, застрявшего в состоянии аномии и беспорядка. Этот интерес подпитывается известным сходством между состоянием экономики послевоенной Германии и современной России [Социальное... 2006], а также распадом прежней нормативной системы и отсутствием позитивного консенсуса, необходимого для реального восстановления равновесного и справедливого порядка, как основы понимания мира [Сидорина, 2006]. Но возможность заимствования любого опыта зависит от наличия определенных базовых предпосылок, традиций и институтов в реформирующейся стране. С этой точки зрения германский опыт построения социальной защиты, основанный на трудовом участии и жесткой зависимости уровня страховых выплат от предшествующих взносов, весьма проблематично использовать в России. В настоящее время и сама Германия уже другая, чем в первые послевоенные десятилетия. Возможно, потому, что постиндустриальное общество сменяет индустриальное, и глобализация снижает возможности национального государства или потому, что к Западной Германии присоединились «осси» с их общей для постсоциализма болезнью неуплаты налогов?

Вернемся к выбору модели реформирования социальной политики. Вопрос, какие модели социальной политики можно выделить, на каких основаниях и как их трансформировать / интегрировать, не только дискуссионный, но и весьма сложный. В теоретическом плане он связан с тем, на каких основных социальных отношениях строится подход к социальной политике: солидарностных, обменных или иерархических. Более точно, может быть, следует говорить о разных типах обменов: обмене дарами, который носит возвратный характер; эквивалентном обмене в отношениях спроса-предложения и иерархическом обмене

в патрон-клиентских отношениях. Поскольку в современных обществах, как показал К. Поланьи [Поланьи, 2002], сосуществуют разные типы обменов, причем доминирование рыночных отношений над ценностно-нормативными возникло сравнительно недавно, проблема социальной политики может заключаться в исследовании и проектировании национальных моделей с учетом степени развитости каждого из трех типов обменов. Современные исследователи также подчеркивают, что даже экономика не может функционировать, исходя из того, что человек в первую очередь стремится удовлетворять собственные экономические потребности. Чем выше уровень развития общества, тем большую значимость приобретает необходимость удовлетворения потребностей социальных. Поэтому не кажется архаизацией использование принципа субсидиарности в «общеевропейском» подходе к развитию социальной политики, поскольку именно он акцентирует значение ее солидарностных, возвратных форм и ответственность каждого человека за себя и свое ближайшее социальное окружение – семью и соседей.

В последние годы проблемы трансформации моделей социальной политики и социального государства / государства всеобщего благосостояния стали активно обсуждаться именно с точки зрения разнообразия норм социальных обменов, что оказалось весьма плодотворным [Мау, 2004]. Пионером данного подхода к отношениям, лежащим в основе социальной политики, очевидно, является Н. Луман [Luhmann, 1975]. В своих работах он еще в 1970-х годах показал, как развитие гарантированных государством форм помощи вытесняет взаимопомощь и другие возвратные формы помощи на периферию социального государства. Таким образом, и Луман, и Хабермас [Хабермас, 1993] оказались весьма проницательными аналитиками и критиками немецкого социального государства, прояснившими механизмы взаимодействий, в ходе которых государство само способствовало росту числа клиентально зависимых людей, параллельно наращивая свое бюрократическое могущество. Произошло это в процессе ликвидации «двойного общества» – неразрешимой проблемы для немецкого социального государства, опирающегося на трудовые достижения, защищенные обязательным социальным страхованием. Однако введение пособий по нуждаемости американского образца (либерализация) в начале 1960-х годов не только не ликвидировало бедность, но и ускорило развитие кризисных явлений, поскольку поставило под вопрос ценность трудовых достижений. В этом, по мнению ряда специалистов, заключается просчет Л. Эрхардта [Социальное... 2006].

За последние 12–15 лет трансформация постсоциалистических социальных институтов привела к юридическому закреплению принципа равенства различных организационно-правовых форм реализации социальной политики, а следовательно, партнерства множества ее субъектов. Таким образом, как по горизонтали, так и по вертикали управления

социальная политика может реализовываться множеством взаимодействующих государственных и негосударственных субъектов (организаций), а правовое регулирование постепенно должно приходить на смену административным методам управления.

Поэтому весьма актуальной стала проблема обнаружения границ между секторами общества, *пределов управленческих действий государства в отношении экономики и общества*. Как и во многих случаях, вопрос заключается не в полном отказе от вмешательства государства, а в определении границ и методов интервенции, в том, как сделать вмешательства поддерживающими, а не разрушающими самоорганизационные процессы.

Социальная политика, которая является, безусловно, систематическим и системным вмешательством в экономику, должна быть правильно выстроена тактически и не приводить к социально-экономическому разбалансированию в долгосрочной перспективе. Так, Р.М. Нуреев подчеркивает, что

концепция СРХ представляла альтернативу и чистому либерализму, и плановой экономике и даже олигархическому капитализму. Важно, однако, чтобы регулирование свободы осуществлялось не сверху, а снизу, чтобы существовала органическая взаимосвязь между свободой, самостоятельностью и ответственностью. Если этот баланс нарушается, то нарастает зависимость людей от государства, а свободные граждане превращаются в послушных подданных [Нуреев, 2006. С. 6].

Этот же процесс Ю. Хабермас называл превращением граждан в зависимых от государства клиентов [Хабермас, 1993]. Наиболее резкой критике социологами франкфуртской школы подверглись бюрократические институты социальной защиты, созданные современным государством и разрушающие «социальную ткань». Именно этот процесс имел в виду Ю. Хабермас, говоря, что «системный мир» вытесняет «жизненный мир», а клиентальные отношения с государством заменяют социальную ответственность и совместную деятельность граждан. Наличие зависимого от государства «андекласса» в новой России, исключенного или исключившего себя из рынка труда, отмечено еще в конце 90-х годов [Балабанова, 1999]. Это говорит о таких следствиях трансформационных процессов в социальной стратификации общества, как социальный паразитизм одних на фоне чрезмерной занятости других.

Финский исследователь К. Урпонен также подчеркивает, что обеспечить коллективное благосостояние в обществе постмодерн необходимо в рамках взаимодействия гражданского общества и государства. Однако сокращая бюджет и повышая долю личной ответственности граждан, все европейские государства в определенном отношении свели на нет свои прежние решения. Снова встал вопрос о роли государства и гражданского общества, а также самих граждан в реализации благо-

состояния в обществе. Государства стали все активнее вместо компенсации потери доходов уделять внимание финансированию мероприятий, помогающих гражданам справляться с трудной жизненной ситуацией, в которой они могут оказаться в ближайшем будущем. Такими мероприятиями являются обеспечение базовой социальной защиты и сопутствующих услуг. От самих людей требуется активность и личная ответственность [Урпонен, 2006].

Накопившиеся проблемы привели к тому, что характер социального государства к началу XXI века радикально меняется, равно как и отношения между страхованием, как рыночным механизмом, и пособиями, которые носят нестраховой характер и выплачиваются малообеспеченным. Это уже не заботливое государство, как в 1970-е годы, стремившееся наилучшим образом распланировать жизнь граждан. Индивидуальные потребности граждан становятся краеугольным камнем современного государства благосостояния. «Считающий гражданин» способен получать пользу от государственных выплат и средств, но еще получает договор (счет) о персональных возможностях. Это и означает индивидуализацию социальной политики, уход от присущего ей патернализма. Правительство заключает контракты со своими естественными вкладчиками — гражданами для новой независимости, достигаемой посредством коллективного участия и налоговых вычетов. Партнерские контракты, поддержанные государством, обеспечивают обучение, семейную поддержку, детские выплаты и т. д. По-английски это обозначают как *fiscal welfare* или налоговый *welfare* (безусловно, это разновидность *Welfare economic*), концепцию которого развивает голландский исследователь Т. Шюит [Schuit, 2001].

И если в начале XX века речь шла, безусловно, об увеличении вмешательства государства, то есть его социализации, то через сто лет, в начале XXI века, неожиданным результатом этого вмешательства стало обсуждение границ интервенции бюрократизированного государства в жизнь общества, семьи и граждан. Причем продолжателями начатой Ю. Хабермасом дискуссии были профессионалы — социальные работники, представители «образцового» социального государства — Швеции [Hessle, 2002]. Желание защитить частную жизнь и естественные права граждан стало одной из важнейших причин активизации интереса к возможностям индивидуализации систем страхования, а также развития взаимопомощи и самопомощи в рамках гражданского общества в направлении от *Welfare State* к *Welfare community*.

Параллельно мы наблюдаем не только стремление государства использовать ресурсы гражданского общества, но и повысить эффективность социальной защиты и социального обслуживания (перейти от *Welfare State* к *Welfare economic*). Это может привести к ориентации на спрос, то есть тех покупателей услуг, которые готовы платить и, тем

самым, обеспечивают существование государственной или негосударственной социальной службы. Подчеркнем, что «правильными» клиентами могут стать не наиболее нуждающиеся, а те, кто формирует спрос и готов сам платить. Выход из этой слишком «либеральной» ситуации в том, что государство может ориентироваться не на спрос, а на соответствие услуги установленному стандарту. Тогда цена стандартизированных услуг для потребителя может быть мало дифференцированной, но возрастут требования к социальным службам и самим социальным работникам. Новый, более эффективный менеджмент социальной работы должен постепенно изменить сложившийся институт социальной работы. Ориентация на доступность, сложившаяся в годы реформ, но воспроизводящая социалистический универсалистский подход (опять давление уже пройденного пути!) — очень дорогая стратегия развития, в известной мере способствующая социальному клиентизму. Необходим не максимальный, а оптимальный набор услуг. Оптимальный с точки зрения стоимости, сохранения активизирующих нагрузок на клиента и развития качественных услуг, которые требуют повышения квалификации персонала.

Еще одно направление модернизации социальной политики — переход от Welfare State к Welfare community также связан с тем, что услуги по уходу должны больше передаваться контрактным организациям, членам семьи, волонтерам, соседям и НГО. Именно так видится возможность деинституциализации социального обслуживания, к которой приступило сейчас российское государство. Опыт многих развитых стран показывает, что государство совсем не обязательно само должно производить социальные услуги. Оно может их заказывать, закупать у НГО / НКО. Но для этого нужна серьезная нормотворческая работа по временной и стоимостной оценке и стандартизации оказываемых услуг. Далее необходимо критически осмыслить накопленный опыт социального обслуживания, разобраться, какие услуги из привычного перечня действительно нужны пожилым людям, а от каких можно и отказаться. Социальное обслуживание должно оставаться доступным, но становиться более гибким и дифференцированным в соответствии с потребностями разных социальных групп. В этом мы видим смысл обращения к НГО как поставщикам услуг, поскольку их возможности работать на уровне запросов клиентов, производя услуги «малым тиражом», существенно выше, чем у государства.

Но государство ведет себя в данной ситуации противоречиво, поскольку именно в 2006 году законодательство о различных НГО / НКО было пересмотрено, а СМИ работали, скорее, на создание отрицательного отношения к НГО. Противоречит необходимости нововведений и то, что из законодательства исчезло упоминание о «муниципальной социальной работе» или «муниципальных социальных службах». То есть

не муниципалитеты будут просить у государства субсидирования для решения определенных, собственных задач, а государство единообразно будет передавать определенные функции и финансирование муниципалам. Своих средств на муниципальный социальный заказ у муниципалов все меньше. В такой ситуации никакой местной специфики уже нельзя будет увидеть и учесть и, например, в настоящее время в Санкт-Петербурге можно видеть только редкие островки социальной работы, выполняемой НГО / НКО.

Тем не менее представление об акторах и уровнях взаимодействия в системе государства благосостояния меняется. Если раньше был актуальным вопрос, как разделить обязанности и заботы между государством, семьями и предприятиями, а где-то — между государством и семьями, особенно когда речь шла о детях, стариках и женщинах, то сегодня глобализация меняет акценты. Производством для потребления занимаются теперь ориентированные на внутренний спрос предприятия, а не семья — в развитых странах семья, как правило, перестала производить что-либо, кроме услуг. Как исключение или доказательство «среднеразвитости» можно рассматривать длительный российский транзит, когда горожане выращивают овощи для собственного потребления «на шести сотках», и это занятие имеет почти сакральный статус, несмотря на проблематичную эффективность.

Транснациональные же корпорации — основные акторы процесса глобализации — занимаются эффективным производством, наращивают прибыли, ускользают от уплаты налогов (ведь они транснациональные) и покупают лояльность работников посредством корпоративных систем социального страхования и на порядок более высокой, чем в «домашнем государстве», зарплатой. При этом многими авторами отмечено, что исторически неразрывная связь между благосостоянием и национальным государством, на которой базируется чувство социальной справедливости, в последние годы слабеет.

Межрегиональное неравенство в некоторых странах, в том числе и в России, нарастает за счет того, что одни регионы экспортируют сырье, а другим нечего экспортировать. Иными словами, одни работают только для собственного потребления и ничем другим заниматься не могут, другие для межрегиональных обменов, а третьи для мировых экономических обменов. Причем те, «кто выращивают кофе», заведомо будут в худших условиях, чем те, кто добывают и продают нефть. Специалисты по социальной работе «проявили» новую картину мира, где можно заметить огромное количество вариаций неравенств. В то же время эти неравенства могут рассматриваться уже не как справедливые / несправедливые или нормативные / ненормативные, а всего лишь как индивидуальные стили жизни. Насколько это уместно в условиях столь дифференцированной страны как Россия?

Подчеркнем, что

теперь мы оказались в новом тысячелетии. Мы живем во времени, кажущемся необычным, эпохальным, хотя многие из нас убеждены, что новый, качественно другой социальный порядок невозможен. Социология может быть помещена между известной, названной «индустриальным обществом как оно есть», — и неизвестной, развивающейся, пока безымянной, общественной формацией. И если это так, то положения наших классиков могут потерять свою силу; типологии и наборы концепций, так тщательно развиваемые поколениями социологов, могут стать неэффективными. Как же постичь то, что развивается? [Espin-Andersen, 2000].

Это мнение известного специалиста по социальной политике требует серьезного внимания, особенно, когда мы говорим о целях и перспективах социальной политики.

К сожалению, очевидно, что современное российское государство не способно просчитать долгосрочные последствия принимаемых решений. Эффективность ряда направлений социальной политики, таких как пособия на детей, финансирование программ занятости, повышение зарплаты работникам бюджетной сферы, чрезвычайно низка. Доходы значительной части трудоспособного населения так и не обеспечивают более высокого качества потребления и жизни, пенсионная реформа в тупике и т. д. Никаких новых вариантов решения социальных проблем не предлагается. Так, решение демографических проблем традиционными способами поддержки рождаемости, ставшее недавно предложенным государством приоритетом социальной политики, явно нуждается в уточнении целей и понимании тенденций социальной динамики. Что является целью данного проекта — поддержка семьи как наилучшей среды воспитания детей или поддержка рождаемости во что бы то ни стало? Если есть проблема убывания населения, исчерпания трудовых ресурсов, то не нужно ли «вытащить» из ситуации социального дна «уличных детей» или, наконец, снизить уровень неестественной смертности мужчин в трудоспособном возрасте? Ведь ожидаемая продолжительность жизни мужчин упала до пятидесяти восьми лет и практически не растет, причем это падение имело место, в основном, среди людей среднего возраста. Данная величина фактически на десять лет меньше значения ожидаемой продолжительности жизни мужчин в Китае и на двадцать — во многих развитых странах. Результатом этого процесса стали 5,9 млн «отсутствующих мужчин» [UNISEF, 1999].

Поскольку уровень производительности труда в России все еще ниже, чем в развитых странах, непонятно, для какой модели развития экономики не хватает трудовых ресурсов? Если рождаемость повысится, то где будут учиться дети, если в 2006 году количество бюджетных мест

в вузах было снижено на 10 %, и это на фоне небывалых цен на нефть. А где рабочие места для этой молодежи? Отсутствие каких-либо критериев достижения целей и измерения эффективности – старая болезнь российской, а ранее советской социальной политики. По нашему мнению, государству необходимо прекратить фабриковать популистские лозунги и начать серьезную работу по повышению уровня заработной платы работающих, собираемости налогов, росту страховой части пенсии, улучшению образования и здоровья населения.

Нужны новые концепции социальной политики, новые стратегии и новые формы их реализации. Однако риски для всех участников этой инновационной деятельности велики. В современной ситуации трудно сказать, что выигрышнее / проигрышнее – ничего не менять или опять менять непонятно зачем и для достижения каких результатов.

Список литературы

- Балабанова Е. С.* Андекласс: понятие и место в обществе // Социологические исследования. 1999. № 12. С. 65–70.
- Волчкова Л. Т., Минина В. Н.* Становление и развитие системы социальной защиты населения в России в 1991–2002 гг. // Становление и развитие государства благосостояния в странах Северной Европы и России: сравнительная перспектива / Под ред. И. А. Григорьевой, В. Н. Мининой. СПб.: Скифия-Принт, 2003.
- Григорьева И. А.* Социальная политика и социальное реформирование в России 90-х годов. СПб.: Образование-Культура, 1998.
- Григорьева И. А., Садыхова А. А.* «Принцип субсидиарности» в праве и социальной политике ФРГ, США и РФ // «Клио». Журнал для ученых. 2001. № 1 (13).
- Конституция СССР.* М.: Политиздат, 1977.
- Концепция социальной политики в России (из доклада Института социально-экономических проблем народонаселения РАН) // ОНС. 1994. № 6. С. 23–31.*
- Луман Н.* Формы помощи в процессе изменения общественных условий / Пер. с нем. по изданию: *Luhmann N. Formen des Helfens im Wandel gesellschaftlicher Bedingungen // Luhmann N. Soziologische Aufklärung 2. Aufsätze zur Theorie der Gesellschaft, 4. Auflage: Opladen, 1991. S. 134–149. Westdeutscher Verlag GmbH, Opladen, 1975.*
- Мельников Е. Г., Мацерат М. И.* Социальная структура в российском обществе: возможные пути стабилизации // Конфликт и социальный порядок / Под ред. В. Д. Виноградова. СПб.: Изд-во С-Петерб. ун-та, 2002.
- Муздыбаев К.* Качество жизни населения Санкт-Петербурга. СПб.: СИРАН, 2005.
- Нуреев Р. М.* Теория и практика социального рыночного хозяйства // Социальное рыночное хозяйство: концепции, практический опыт и перспективы применения в России / Под ред. проф. Р. М. Нуреева. М.: ГУ ВШЭ, 2006.
- Осинов И. Д.* Философия права: Конспект лекций. СПб.: Изд-во СПбГУ, 2000.
- Погам С.* Исключение: социальная инструментализация и результаты исследования // Журнал социологии и социальной антропологии. 1999. Т. 2.

- Поланьи К.* Великая трансформация: политические и экономические истоки нашего времени / Пер. с англ. СПб.: Алетейя, 2002.
- Социальное рыночное хозяйство: концепции, практический опыт и перспективы применения в России: Сб. докладов / Под ред. проф. Р. М. Нуреева. М.: ГУ ВШЭ. 2006.*
- Сидорина Т. Ю.* Социальная политика как политика экономического порядка в теории В. Ойкена // Социальное рыночное хозяйство: концепции, практический опыт и перспективы применения в России: Сб. докладов. М.: ГУ – ВШЭ, 2006.
- Тихонова Н. Е., Шкаратан О. И.* Российская социальная политика: выбор без альтернативы? // Социологические исследования. 2001. № 3. С. 21–31.
- Трансформация социальной структуры и стратификация российского общества. М.: Ин-т социологии РАН, 1996.*
- Урпонен К.* Гражданское общество и его основные функции // Социальная работа и гражданское общество / Под ред. О. Бородкиной, И. Григорьевой, А. Козлова. СПб.: Скифия-Принт, 2006.
- Хабермас Ю.* Отношения между системой и жизненным миром в условиях позднего капитализма. Теория и история экономических и социальных институтов и систем. М.: Начала-Пресс, 1993. Т. 1. Вып. 2.
- Шкаратан О. И.* Социальная политика в контексте постсоветской экономики (федеральный и региональный среды) // Мир России. 1998. № 1–2. С. 5–30.
- Шкаратан О. И.* Социальное расслоение в современной России: драма расколотого общества // Мир России. 2004. № 1. С. 3–48.
- Явлинский Г.* Перспективы России: Экономический и политический взгляд. М.: Галлея-принт, 2006.
- Яacobson Л. И.* Экономика общественного сектора. Основы теории государственных финансов: Учебник. М.: Наука, 1995.
- Espin-Andersen G.* Two societies, one sociology and no theory // British Journal of Sociology. 2000. № 51. (January-March).
- Gerchikov V.* Russia // J. Thirkell, R. Scase, S. L. Vickerman (Eds). Labour Relation and Political Change in Eastern Europe. L.: University College London Press, 1995.
- Hessle S.* Child Welfare and Child Protection on the Eve of the 21st Century. What the 20th Century has Taught Us. Stockholm: Stockholm Uni., 2002.
- Mau St.* Welfare Regimes and the Norms of Social Exchange // Current Sociology. January 2004. Vol. 52(1). P. 53–74.
- UNICEF* (United Nations Children's Fund). Women in Transition / International Child Development Centre. Florence, 1999.

Ирина Андреевна Григорьева
д-р социол. наук, доцент кафедры теории и практики социальной работы
факультета социологии СПбГУ, Санкт-Петербург
электронная почта: dvs@mailbox.alkor.ru
