

---

## Социальная политика и пожилое население в современной России: вызовы и возможности

И.А. ГРИГОРЬЕВА

*Социальные трансформации последних 12—15 лет в России привели к заметным изменениям социальной структуры общества, росту социального неравенства. Хотя первоосновой этого неравенства оставались отношения типа «власть—собственность», отношения между поколениями, неравенство разных возрастных групп в пространстве новых социально-экономических возможностей и перспектив также давно обратили на себя внимание. Однако это внимание в основном СМИ, которые предлагают, естественно, политизированный и популистский «угол зрения» на социальные проблемы разных поколений. СМИ способствовали оформлению социально-возрастной группы (класса) пожилых, идентифицируя их как «самое обездоленное поколение». На что сегодня может рассчитывать пожилое население России, каковы изменения в этой сфере социальной политики? Этим вопросам посвящена статья санкт-петербургского социолога И.А. Григорьевой.*

В 1980-х годах на фоне расцвета социализма активно обсуждался слоган «Легко ли быть молодым?». Сейчас, напротив, приходится слышать, что в то время у молодежи были открыты все дороги.

Двадцать лет социально-экономических трансформаций пока не сформировали в общественном сознании россиян представления, что значительно интереснее, хотя и труднее быть взрослым человеком. И это потому, что в жизни россиян появилось множество новых, «инновационных» практик в сфере занятости, потребления, досуга и т. д. Но эти практики трудно осваиваются теми, кто более всего ценил сложившиеся формы повседневной жизни, кто не хочет меняться. В силу разных как культурно-исторических, так и «физических» причин это значительная часть старшего поколения. В 2003 г. была образована «Российская партия пенсионеров», которая в ряде регионов добилась успеха на выборах в представительные органы власти в конце 2003 г. Однако эта партия довольно пассивно вела себя летом 2004 г., когда те же СМИ обсуждали возможные последствия принятия Федерального закона № 122, связанного с изменением порядка предоставления льгот и компенсаций для пожилого населения. Вообще реакция заинтересованной группы населения на данный закон оказалась опоздавшей, хотя после вступления закона в силу в разных регионах страны

произошли массовые выступления пенсионеров, объединенных общими социально-возрастными интересами. Но спектр претензий был суженным, а необходимость более широкого и демократического обсуждения с населением изменений в социальной политике практически не обсуждалась.

Нам кажется, что оценивать социальную ситуацию с точки зрения того, какая социальная группа самая успешная или самая обездоленная, бесперспективно, поскольку все социально-возрастные группы в постсоветском обществе существенно дифференцированы, общество фрагментировано и расколото [Шкаратан 2004]. В то же время исследования еще середины 1990-х годов показали, что наряду с низкими доходами положение старших групп населения характеризует значительный запас накопленного имущества. Конечно, значительный по меркам нашей страны, а не развитых стран Запада. А снижение доходов характерно и для жителей развитых стран в момент выхода на пенсию. При этом демографические изменения в структуре населения России, связанные с его старением, требуют переформулирования целей социальной политики, явного учета интересов пожилых. Однако в какой форме и какие интересы учитывать, не является тривиальным вопросом. Количество же занятых в реальном секторе экономики во всех развитых странах уменьшается, поэтому разрыв между потребностями пожилых и ресурсными возможностями их обеспечения везде растет, как растет и цена поддержки. Данная проблема характерна для всех развитых стран, однако в постсоциалистической России особенно важно согласовать интересы разных социально-возрастных групп и видеть перспективы развития общества.

Принятие Федерального закона № 122 от 22 августа 2004 г. позволяет говорить о существенном повороте в социальной политике государства, о новых социально-поколенческих акцентах этой политики. Это пересмотр или значительные изменения всего «социального» законодательства, принятого в 1990 — начале 2000-х годов. Социальные последствия этого пересмотра весьма широки и не столь однозначны, как могло показаться в начале 2005 г., когда СМИ тиражировали протестные выступления пожилых людей в больших городах многих регионов РФ. Это не только ухудшение положения граждан пожилого возраста и инвалидов, но демонстрация потери интереса к ним как электоральной базе политической системы; свидетельство неспособности государства реализовывать собственные реформы, которые проводятся законами; подтверждение управленческой беспомощности власти и ее нежелания считаться с интересами граждан и, более того, интересами и возможностями той же власти на региональном и местном уровнях, т. е. кризис взаимодействия и межсекторного партнерства в социальной политике, на которое возлагалось столько надежд.

## **Особенности постсоветской социальной политики в отношении пожилых**

Актуализация дискурса о месте пожилого населения в социальной политике требует определенных уточнений в понимании самой социальной политики. Это особенно необходимо в нашей стране, где социальная политика долгое время имела не только патерналистский, но и слабо отрефлексированный

характер. Рассуждения о любой группе населения, кроме, пожалуй, работающих, велись с позиций долга общества по отношению к ней (ветеранам, детям, инвалидам и т. д.). Никаких ясных расчетов или данных о том, какие финансовые или иные ресурсы и из каких источников необходимы для решения каких-либо конкретных проблем, насколько эффективно эти ресурсы используются, в литературе советского периода не наблюдается. Более того, многие проблемы идентифицировались как временные, серьезно не анализировались. Сегодня эти проблемы стали предметом публичного дискурса, который зачастую конфликтен [Романов, Гатвинский 2003], а эффективность решений низка. Особенно это очевидно по отношению к проблемам пожилых, где многие годы претендовал на монополию медикалистский (медицинофицированный) подход редуccionистского толка, развивались стационарные учреждения для обслуживания пожилых, по сути, социально-медицинские изоляторы или гетто. С начала 1990-х годов рассмотрение социальных проблем пожилых настолько политизировалось, что даже попытки рационализировать контекст обсуждения оказывались безрезультатными.

Социальная политика становится одним из приоритетных направлений социологического анализа начиная с 1950-х годов. Один из авторитетных исследователей гражданских прав английский социолог Т.Х. Маршалл определяет социальную политику как «деятельность государства по социальному обеспечению граждан, которая выражается в развитии систем социального страхования, общественной (или государственной) помощи, здравоохранения и жилищной политики» [Marshall 1981]. Уже это, одно из первых определений, свидетельствует о том, что социальная политика функционально направлена и связана с управленческой деятельностью (менеджментом). Тесная связь с деятельностью государства и является причиной постоянной политизации проблем социальной политики, их выхода за рамки чисто социологического дискурса. Позднее Р. Титмусс разрабатывает классическое определение Маршалла, акцентируя внимание на тех функциях, которые социальная политика призвана выполнять. В соответствии с функционалистским подходом он выделяет три идеальных типа — три модели — социальной политики в обществе государства благосостояния (welfare state):

1 — *социальная политика, организованная по остаточному принципу*. Другими словами, это модель компенсаторной социальной политики. Она исходит из постулата о существовании двух основных социальных институтов, способствующих разрешению сложных жизненных проблем, с которыми сталкиваются граждане: *семьи и рынка*. Социальная политика при этом рассматривается как система временных мер социального обеспечения, необходимых для восстановления ресурсов семьи или компенсирующих негативное влияние нестабильной рыночной среды на положение граждан.

2 — *социальная политика, ориентированная на трудовые достижения*. В рамках этой модели социальное обеспечение граждан зависит от заслуг, трудового стажа, производительности труда и выполняет функцию «вознаграждения» за трудовое участие и заслуги перед обществом.

3 — *институциональная распределительная модель социальной политики*. В данном случае социальная политика представляется как социальный институт, способствующий социальной интеграции граждан и распределяющий

социальные блага до известной степени независимо от индивидуальных и групповых «заслуг» граждан перед обществом [Titmuss 1974].

В литературе также отмечено, что в либеральной модели социальная политика вторична по отношению к экономике. В модели достижений, если приоритетно трудовое участие, то экономика и социальная политика являются равноправными институтами общества. В институциональной модели интегративные задачи социальной политики могут оказаться даже выше задач эффективности экономики. Каждая модель реализуется на основе выбора (селекции) тех групп населения, которые заслуживают поддержки государства. При этом выбор связан с традиционными ценностями и представлениями каждого общества о том, кто и в каких ситуациях эту поддержку заслуживает: малообеспеченные, налогоплательщики или ветераны гражданской/военной службы и т. п. Хотя в этом выборе не всегда есть прямая связь с заслугами (merits), он может называться *меритократической селекцией*. Идеальные типы социальной политики, описанные Титмуссом, не имеют конкретных социально-политических референтов, они описывают лишь возможные принципы формирования социальной политики в разных политических, экономических и культурных контекстах государства благосостояния. Но реально существующая социальная политика в разных странах всегда в той или иной степени включает каждый из трех указанных типов.

Структурирующее воздействие социальной политики на положение различных социальных групп, определяется основными механизмами распределения социальных благ, их типами и строением. Эти механизмы создают не только политическую и экономическую, но и символическую основу социальной идентификации каждой выделяемой группы. Групповая идентичность конструируется за счет средств номинации и кодификации, определяющих гражданско-правовой статус группы. Выявление значений номинаций и кодов статуса может быть произведено на основе концепции П. Бурдые о символическом эффекте кодификации: «Кодификация — это операция приведения в символический порядок или поддержки символического порядка, которая наиболее часто возлагается на высшие государственные бюрократии» [Бурдые 1994]. Объем символического капитала группы определяется кодификацией ее правовой позиции и статусом правового документа, задающего эти коды. Чем большей юридической силой обладает правовой документ, тем больший объем символического капитала получает данная социальная категория граждан. Поэтому безусловно интересно проанализировать, как законодательство последних 12—15 лет кодифицировало, в частности, такую группу населения, как граждане пожилого возраста или, проще, пожилые.

Изучение советской социальной политики показывает, что хотя она обычно декларировалась как социальная политика институционального распределительного типа, обеспечивавшая равенство всех граждан (модель 3 по Титмуссу), в реальности она строилась на сочетании разных подходов. Так, политика в отношении пожилых граждан строилась, как правило, на принципах вознаграждения за заслуги перед обществом (модель 2 в типологии Титмусса), когда «достижением» или «заслужкой» гражданина считалось выполнение им трудового или воинского долга. Естественно поэтому, что ветераны Великой Отечественной войны, особенно Герои Советского Союза, а также Герои Социалистического Труда являлись наиболее почитаемой и поддерживаемой государством

группой населения. Право на социальное обеспечение ветеранов Великой Отечественной войны является наиболее развитым с точки зрения разнообразия типов поддержки по сравнению с социальными правами других категорий советских граждан. Их исключительный статус в системе социального обеспечения граждан соответствует, по мнению того же Р. Титмусса, идеологизированным принципам трудового достижения и меритократической селекции, лежавшим в основе советской социальной политики. С точки зрения Титмусса, советская система социального обеспечения не выполняла функцию 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]. По его мнению, советская социальная политика была направлена на защиту интересов номенклатуры, а не на согласование интересов различных социальных групп. О.И. Шкаратан и Н.Е. Тихонова подчеркивали важный принцип советской социальной политики, заключающийся в дифференциации разных категорий граждан по степени их «права» на получение социальной помощи от государства [Тихонова, Шкаратан 2001]. Поэтому советская номенклатура (военная, парткратическая/бюрократическая и рабочая), конструируемая с помощью различных заслуг, «справедливо» приписывала себе и значительный объем прав. Можно добавить, что российская социальная политика, с этой стороны, обнаруживала гораздо большую преемственность с советской, чем экономическая политика того же периода.

Хотя ветераны войны и труда считались, безусловно, заслуженной группой/категорией, дифференциация ее была велика и не только не уменьшилась в последние годы, но была поддержана разветвленной и запутанной системой льгот. Именно система льгот уже в 1990-х годах развивала селективные принципы, сложившиеся ранее. В то же время льготы, особенно введенные Федеральным законом «О ветеранах» (1995), декларировались как инструмент адресной (селективной) поддержки самой нуждающейся, а не какой-либо иной части населения. Эта поддержка должна была носить уже ярко выраженный компенсирующий характер, т. е. соответствовать либеральной модели социальной политики по Р. Титмуссу. Компенсировала же система льгот снижение реального уровня трудовой пенсии, в какой-то мере даже утрату пенсией значения основного источника доходов пожилого населения. Реально из льготных категорий граждан выделялись три группы: те, которым льготы предоставляются независимо от среднедушевого дохода получателей; те, которым льготы предоставляются в зависимости от среднедушевого дохода и прожиточного минимума, и те, которые пользуются льготами по профессиональному признаку. Но максимальный объем льгот имеют опять же самые заслуженные пенсионеры, хотя в целом система льгот охватывала 70 % населения и поэтому никоим образом не могла рассматриваться как механизм адресной поддержки. Таким образом, механизм льгот был направлен одновременно на решение противоположных задач, а следовательно, эффективно работать не мог.

Говоря о льготах как способе компенсации издержек реформирования для пенсионеров, нельзя не упомянуть, что проблема потерь различных социально-возрастных групп в процессе трансформаций была изначально идеологически «утоплена», так что попытки рационализации обсуждения встречаются неодобрительно как специалистами, так и обычными гражданами (причем

любого возраста). К примеру, гораздо большее число пожилых, чем молодых семей с детьми, проживает в отдельных квартирах, имеет второе жилье (дачи). Об относительно высоком уровне жилищной обеспеченности пожилых косвенно свидетельствуют, к сожалению, даже преступления против них. Поэтому вряд ли семьи с несовершеннолетними детьми, особенно стоящие в очереди на получение жилья, оказались менее пострадавшими. Количество безнадзорных и беспризорных детей, родители которых потеряли работу, не смогли адаптироваться к переменам, спились, также свидетельствует о потерях, у которых есть явный поколенческий ракурс. Резкое снижение средней продолжительности жизни мужчин из-за смертности от неестественных причин во второй половине трудоспособного возраста также является гендерно- и возрасто- обусловленным показателем социальных и человеческих потерь. Наконец, у нас нет сравнимых российских данных, но данные немецких исследователей показывают, что легче всех перенесли социально-экономические трансформации представители самого старшего поколения жителей бывшей ГДР, т. е. те, кто к моменту объединения Германии уже давно был на пенсии. В наиболее сложном положении оказались люди последнего предпенсионного десятилетия, поскольку перемены на рынке труда привели к тому, что они первыми потеряли работу, а найти ее снова оказалось почти невозможно. Именно это поколение психологически и экономически оказалось наименее защищенным. Немецкие исследователи называют также в качестве приоритетной проблему безработицы среди молодежи восточных земель. Пенсионеры — это люди, к которым ни они сами, ни общество не предъявляют таких требований, как постоянная занятость, самообеспечение, воспитание малолетних детей, поэтому их социальная нагрузка оценивается как наименьшая [Steinert 2003].

## **От меритократической селекции — к помощи наименее обеспеченным пожилым**

Необходимость реформирования и рационализации социальных обязательств государства, о которой много говорится за последние 10—15 лет, сталкивается как с некомпетентностью чиновников, так и сопротивлением общества. Нужно также учитывать, что никакие экономические сдвиги или трансформации государства последних лет не изменят сформированной у пожилого населения уверенности в их праве на достойную пенсию, за обеспечение которой отвечает государство. Учитывая то, что эта часть населения, как правило, не имеет собственности, которая могла бы приносить доход, или альтернативных источников доходов, понятно, что протестный потенциал пожилых, который проявился в начале 2005 г., далеко не исчерпан. Попытки сокращения относительно универсальных, пусть даже неэффективных социальных выплат могут наталкиваться на сопротивление не только сегодняшних пенсионеров, но и тех, кто станет ими завтра, особенно тех, кто немного выиграл от реформирования экономики, а таковых, скорее, большинство.

Как показывает опыт реформирования системы социального обеспечения такой традиционно либеральной страны, как США, в 1980-х годах и в середине 1990-х годов, «предложения по ужесточению программ, затрагивающих интере-

сы пенсионеров, превращают социальную сферу в политическое минное поле, где любое изменение существующего положения таит в себе опасность. Уже сейчас нужно быть очень рискованным политиком, чтобы игнорировать интересы каждого шестого избирателя, а к 2030 г. в возрасте 65 лет и старше будет каждый третий избиратель» [Лебедева 2000]. Остается лишь добавить, что доля пенсионеров в населении России растет даже более быстрыми темпами, чем в США, из-за более низкого возраста выхода на пенсию. Поэтому изменение ситуации пожилых необходимо, но каждый шаг должен быть взвешен, продуман и широко обсужден с разными группами населения. Даже молодежь должна понимать, что старость — это единственный социальный риск, которого не удастся избежать никому. Однако это не «вдруг» наступающий риск, поэтому профилактика преждевременного старения, сохранение практического здоровья и активного долголетия являются задачей всего жизненного сценария каждого человека.

Роль российского государства в социальной политике в течение последнего десятилетия уже радикально изменилась. Либерализация концепции государства в этот период привела к его уходу из многих привычных для населения сфер социальной деятельности. В то же время возможности для поддержки различных форм самоорганизации и самообеспечения населения так и не были созданы. Однако в литературе по социальной политике отмечено, что 1990-е годы были десятилетием перемен и отказа государств от многих привычных социальных обязательств практически во всех развитых странах [Hort 2004; Ploug, Kvist 1996 и др.]. Эти перемены затронули даже такую эталонную, с точки зрения системы социальной защиты, страну, как Швеция. Экономический спад привел к значительному снижению расходов на социальные нужды [Thorlund 1997]. Характерно, что необходимость адаптации к экономической ситуации была воспринята значительной частью населения Швеции как пренебрежение фундаментальными традиционными ценностями «шведского социализма», такими как равенство, доступность социальной поддержки, ведущая роль государства в решении социальных вопросов. Ведущие СМИ увидели в стремлении государства сделать социальную политику более дешевой и селективной не вопрос социальных изменений, а «удар в сердце демократии». Особые дискуссии вызвал вопрос о платных социальных услугах и уменьшении льгот по оплате услуг. И в благополучной Швеции, и в гораздо менее благополучной России переход от универсальной системы предоставления социальных услуг к селективной, адресной, которая требует опоры не на общезначимые ценности, а на расчеты эффективности, весьма сложен. В России он не только сложен, но и дорог, так как нет информационной базы, а перевод льгот в денежную форму может способствовать росту инфляции. Кроме того, предоставление льгот в натуральной форме имеет эффект самоотбора, т. е. добровольного отказа/исключения тех, кто не слишком нуждается в именно такой натуральной помощи. Льготы в денежном эквиваленте, естественно, хотят получать все, что давно известно специалистам по адресной помощи.

В России ситуация осложняется тем, что, как отмечалось выше, максимальное число льгот всегда получали самые заслуженные, а не самые нуждающиеся/неспособные к самообслуживанию пожилые. Государство весьма непоследовательно проводило провозглашенную смену ценностей, в частности, отказ от патернализма, переход к более демократической системе, связанной с трудовым

вкладом или нуждаемостью. Тем более эта смена не была принята значительной частью населения. Напротив, подсознательная привязанность к космосу матери-Родины, диктующая русскому человеку подмену правовой нормы милосердием и почти любовным снисхождением к своим и чужим слабостям, явно противоречит необходимости повышения эффективности/адресности социальной политики, ее ориентации на потребности самых нуждающихся.

Как любое изменение сверху, переход от универсального социального обеспечения к адресной помощи наиболее нуждающихся оказался нереализованным не из-за чьего-то конкретного противодействия, а из-за инерции «человеческого материала», приверженности ценностям традиционной культуры, которая характеризует как профессионалов, так и клиентов. Кроме того, критерии эффективности социального обслуживания пожилых во многих случаях действительно сложны. Ведь речь идет, например, о постепенно снижающейся способности к самообслуживанию, что во многих случаях неизбежно. Или о хронических болезнях, где есть лечение, но нет излечения, а есть лишь повышение жизненного комфорта за счет возможности жить дома, а не в стационаре. Какова степень ответственности специалистов/социальных работников за использованные общественные ресурсы в подобных случаях? В каких случаях профессиональные ресурсы могут быть заменены ресурсами сообществ или волонтеров, как организовать их взаимодействие? Как поддержать развитие семейного ухода, помочь родственникам пожилых людей, которые его обеспечивают?

Таких вопросов, новых для российской практики, можно сформулировать много. Ясно одно, что в период, когда социалистическое государство монопольно распоряжалось ресурсами общества, сложилось представление о том, что связка «право человека — обязанность государства» неразрывна. Поэтому в сознании граждан обязанности, связанные с реализацией их социальных прав, всецело лежат на государстве. Нужна серьезная научная и воспитательная работа, чтобы сделать отношения граждан и государства более симметричными, чтобы люди поняли, что речь идет о расходовании их денег, т. е. денег налогоплательщиков, с одной стороны, и отстаивании их же прав — с другой. Но, конечно, представления о социальных правах и обязанностях граждан должны постепенно становиться более симметричными. Людям необходимо объяснять, на что реально они могут рассчитывать при существующих нормах налогообложения, трудового стажа и т. п. Обобщая, можно сказать, что право на социальное обеспечение «обменивается» на обязанность трудового участия [Григорьева 2002]. Или, более точно, высокий уровень социального обеспечения в пожилом возрасте или в случае болезни возможен только на основе высоких социальных отчислений, учтенных в индивидуальных страховых документах. Переход к учету в начисляемой пенсии накопленных сумм, а не стажа, начат в 2002 г., но вряд ли значительная часть населения, особенно молодого, понимает, что это предполагает отказ от «серой» зарплаты. С другой стороны, декларирование заработков повышается при наличии доверия государству, которое давно его потеряло. Такой проблематичный «социальный контракт» граждан и государства может постоянно подрывать общественное согласие.

Поэтому гражданское просвещение необходимо, хотя его результаты могут проявиться не сразу. Без него отказ государства от привычных социальных обязательств неизбежно будет вызывать протесты населения. Добавим, что опыт



самых разных стран показывает, что обязательное пенсионное страхование является наиболее совершенным долгосрочным механизмом договорных отношений между поколениями, поскольку делает их более рациональными. Невозможно строить эти отношения в новой России только на моральных категориях, на понятии долга, поскольку общество находится в состоянии аномии, кризиса общезначимых ценностей и традиционной культуры. Однако кризис дает возможность увидеть новые перспективы, появившиеся жизненные шансы для людей разных поколений, конечно, большие для молодых, чем пожилых. Они заключаются, в частности, в самой возможности строить свою жизнь самостоятельно, опираясь на успешную занятость, а не только на поддержку государства.

## **Перспективы социальной политики в «стареющем» современном обществе**

Социальная ситуация людей пожилого возраста и старение населения в целом представляет одну из актуальных проблем современного общества и социальной политики. Причем мнения о необходимых мерах расходятся. Западные исследователи утверждают, что необходимо модифицировать целый ряд институтов, чтобы удовлетворить потребности изменившейся возрастной структуры общества [Caldwell & Caldwell 2002], повысить налоги работающих, чтобы сохранить достигнутый уровень жизни пожилых или поднять возраст выхода на пенсию до 67, а в перспективе — до 69 лет [Чернега 2005]. Мнения российских ученых также различны: от необходимости готовиться к новым вызовам [Слепухин, Ярская-Смирнова 2005] до уверенности, что уменьшение количества детей и соответственно затрат на них, компенсирует рост затрат на поддержку пожилых [Вишневский 2004]. Важно отметить, что затраты на воспитание и образование детей распределяются между семьей и государством в иной пропорции, нежели затраты на пожилых. Дети как правило живут в семье, и, более того, осознается, что семью нужно поддерживать для создания наилучших условий для детей внутри семьи. Пожилые же в большинстве современных социальных государств живут либо самостоятельно, отдельно от детей, либо в специальных интернатных учреждениях. Стоимость и время как домашнего обслуживания, так и интернатного растут, поэтому стоит вопрос об изменениях в налоговой системе и росте расходов государства на внесемейные формы помощи [Демографические процессы... 2005].

Поэтому в процессе реформирования обслуживания пожилых необходимо учитывать как значительное увеличение численности пожилых людей, так и разной степени нарушения их взаимодействия с социальной средой. Среди факторов, вызывающих нарушения взаимодействия, можно выделить «внутренние», связанные со здоровьем человека и его собственным отношением к старению, ведущие к снижению возможности самообеспечения и самообслуживания. Есть данные, что 80 % лиц в возрасте 75 лет и старше не могут обходиться без посторонней помощи [Пантелеева, Червякова 2001], однако характер и периодичность такой помощи могут весьма различаться. В число внешних факторов входят правовые и социальные кодификаторы возрастного статуса, изменения

ближайшей социальной среды человека, в частности, уход на пенсию, утрата близких, родственников, друзей и т. п.

Эти нарушения взаимодействия, как правило, приводят к разрыву многих социальных связей и вытеснению пожилых людей из общественной жизни. Старость — это переход в систему новых социальных ролей, а значит, и в новую систему правовых и межличностных отношений. В нашем обществе, отмечает С.С. Фролов, особенно заметна неудачная социализация при подготовке к старости. Ролью пожилых людей стал уход от дел по мере ослабления сил и способностей, а их основной функцией оказывается только поддержание собственного существования. Поэтому переход к роли пожилого человека очень болезнен [Фролов 1998], ведет к социальному исключению. Это понятие широко используется в современной социологии [Погам 1999].

Причины «неудачной социализации», на наш взгляд, начинаются с того, что старость воспринимается как *заключительный* этап жизни. Не только молодые люди, но и общество в целом думает о пожилых людях как о тех, кому уже мало что нужно, более того, мало что интересно. Сами пожилые зачастую поддерживают эту уверенность, принимая такое восприятие себя как «естественное». Сужение их жизненных интересов подтверждают различные исследования не только в России. Специфика российской ситуации скорее заключается в том, что сужение интересов происходит на фоне высокой экстернальной направленности пожилых людей, их буквальной неподготовленности и неспособности к самостоятельной и самооценной жизни в психологическом и экзистенциальном смыслах [Отчет... 2004]. Кроме того, выход на пенсию и сопровождающее его сужение интересов происходят во многих случаях чрезвычайно рано. Противоречивое осознание старости проявляется особенно очевидно при попытках обсуждения активизации участия пожилых в разной общественной работе или перспективе изменения возраста выхода на пенсию. Возможность/необходимость более позднего ухода на пенсию воспринимается как безусловно несправедливая и негуманная. При этом параллельно обсуждается несправедливость «никому неинтересного» существования пенсионера, т. е. социального исключения пожилых. Получается, что старость — не *заклучительный* этап социализации, а десоциализация, «натурализация» пожилых людей. Такой функциональный подход присутствует и в научном дискурсе, но его трудно согласовать с гуманной позицией. Конструктивный подход к дискуссии о возрасте выхода на пенсию, связанный с возможностью дольше оставаться взрослым/ответственным и самостоятельным/социально признанным и позже становиться пожилым/нуждающимся в помощи/социально исключенным, плохо воспринимается, по опыту автора, в аудитории любого возраста. Видимо, это результат обработки СМИ, которые, долго не разбираясь, пугают население низкой средней продолжительностью жизни и уверениями, что «не доживем», забывая о том, что параллельно в России в тот же период 1990-х годов быстро рос возраст дожития и количество пенсионеров (точнее, пенсионерок) старше 80 лет. Поэтому нам кажется начинать нужно с перестановки акцента и говорить о старости как *заклучительном* этапе жизни.

Символический смысл установленного законом возраста выхода на пенсию в связи с нетрудоспособностью из-за наступления старости связан с тем, что в России, как и в других странах, пожилыми людьми обычно считают именно

пенсионеров. Эта «мерка» не может быть универсальной, так как пенсионный возраст в разных странах различен. В большинстве стран мира к пожилым людям относят граждан в возрасте 65 лет и старше. Так, например, в Англии, когда речь идет о социальных сервисах для пожилых, обычно имеются в виду люди в возрасте старше 70 лет [Compilation... 1993]. В России же современная социальная ситуация, связанная с массовым социальным исключением людей старших возрастов, сконструирована нормами пенсионирования, возникшими в 1950—1960-х годах, когда о возможности кризиса старения общества никто еще не подозревал, пенсионеров было немного и соотношение работающего населения и пенсионеров было принципиально другим, чем в настоящее время. Кроме того, законы того времени утверждали «социальные преимущества социализма», поэтому должны были содержать нормы, подтверждающие эти преимущества. Женщины в РФ получают пенсию по старости с 55 лет, мужчины — 60 лет. Законом «О пенсионном обеспечении в РФ» предусмотрены различия в пенсионном возрасте и стаже для различных социально-профессиональных групп. Требования к трудовому стажу также существенно ниже принятых в большинстве стран мира — 20 и 25 лет соответственно, а не 35 лет, как на «диком Западе».

Эти нормы привычны для населения и не были изменены в процессе пенсионной реформы, но построенная на них пенсионная система не может обеспечить решения ни одного из таких вопросов, как: достойная пенсия каждому пожилому человеку; возврат заранее определенной части заработной платы в виде пенсии; рациональные и отрегулированные отношения между работающими и пенсионерами, между разными поколениями; наконец, устойчивая пенсионная система на макроэкономическом уровне. Необходимость менять возрастные стажевые нормы очевидна для специалистов, она осознана и в постсоциалистических странах, от Югославии до Киргизии, где в течение 1990-х годов перешли на пенсионирование с 58 и 63 лет соответственно, или, как в Латвии, уравнили пенсионный возраст женщин и мужчин до 60 лет, правда, в течение 10 лет с 1996 по 2005 гг. по полгода, т. е. относительно безболезненно и постепенно.

Анализ литературы по социальным проблемам старения населения показывает, что «старость» является в значительной мере социальной конструкцией. Если люди видят, определяют ситуацию как реальную, она и становится реальной в соответствии с их восприятием [Бергер, Лукман 1995]. Поэтому житейское выражение «Мы настолько молоды (немолоды), насколько себя чувствуем» по сути является очень точным. Большинство специалистов согласны, что нет безусловной биологической реальности старости, но есть принятые нормы здоровья и социального статуса пожилых людей. Какой возраст установлен законодательством и институциональными нормами определенной страны, такой и воспринимается обществом как «естественный».

Многие годы советские нормы считались льготами, которыми обладают только граждане социалистических государств. Однако в настоящее время у возрастных льгот можно найти, по крайней мере, три оборотные стороны. Во-первых, в рамках таких стажевых и возрастных требований всегда будет воспроизводиться конфликт между работающими и пенсионерами, между налогоплательщиками и получателями социальных выплат. Он ничуть не смягчается тем, что часть пенсионеров продолжает работать первые 5—10 лет после наступления пенсионного возраста. Важно, что во многих случаях, особенно у женщин, период

получения пенсии практически равен требуемому трудовому стажу. Даже если к 55 годам стаж больше 20 лет, с экономической точки зрения рассчитать размер пенсионных отчислений и построить отношения между поколениями как в рамках распределительной, так и страховой системы, при таких соотношениях и растущем возрасте дожития, невозможно. Пенсия всегда будет маленькой, а уклонение работодателей от уплаты социальных отчислений (единого социального налога) и недобор налогов государством постоянны. Таким образом, стажевые требования и характер построения пенсионной системы могут иметь конфликтный потенциал и дезинтегрировать общество. Эти взаимосвязи не осознают не только пенсионеры, но и люди младших поколений. Пенсия для россиян — не возвращаемая на определенных условиях часть заработной платы, внесенная работодателем и работником, а некая обязанность государства по отношению ко всем гражданам страны. Обсуждение того, что государство обязано установить нормы, правила, возрастные и стажевые границы пенсионирования, а также контролировать налоговые поступления в Пенсионный фонд, что пенсионные деньги — это не деньги государства, а деньги работодателей/работополучателей, не встречает понимания большинства людей разных возрастов. Также люди не хотят понимать, что если они сами не платят налоги или платят их с заниженной заработной платы, пенсию старикам платить нечем. При этом различные источники свидетельствуют, что «по ведомости» в России получается не более 50 % заработной платы.

Наверное, это связано с тем, что дольше всего в России существуют пенсии военным и государственным служащим, где понятия долга, подвига, заслуги тесно связаны с пенсионными правами. Совершить подвиг и получить за него награду, т. е. признание и пенсию на всю жизнь — это понятно русскому человеку. Да и государство поддерживает такой подход, недаром Герои Отечественной войны — самые заслуженные люди. Автор не хочет сказать, что это не так, но построить пенсионную систему как систему устойчивых трудовых и налоговых обязательств между поколениями на такой психологической основе невозможно. Близкую мысль высказывает известный психолог В.Е. Семенов: «На Западе человек педантично и размеренно работает над своей задачей — будь то карьера или революция. А русский человек и работает, и революции делает авральным методом — сперва навалились всем миром, поработали по-стахановски, а потом за перекур, под долгий душевный разговор» [Семенов 2005]. Этот подход ясно просматривается в советском, а теперь российском пенсионном законодательстве. У нас непомерно длинный список особых и вредных рабочих мест — около 2000 позиций, дающих право на еще более ранний уход на пенсию в 45 или 50 лет. На Западе, где пенсионирование всегда носило страховой характер, технологии совершенствовались, чтобы люди могли отработать полный стаж. Не за один год, но постепенно сложился системный выигрыш — уровень технологий несравненно выше нашего и, параллельно, уровень травматизма и вообще здоровья населения тоже несравним. Приоритет реабилитации перед пенсионированием привел к тому, что список особых рабочих мест обычно короток — 10—12 профессий, вроде балерины или летчика, где технологию изменить невозможно. А русский человек охотно шел работать «на химию» или ехал на Север, чтобы решить задачу «заработать пенсию» быстрее. Когда пенсия-награда была заработана, оказывалось, что потеряно здоровье; а в 1990-х годах — что найти снова работу становится все труднее.

Вторая проблема связана с низким уровнем возмещения утраченного трудового дохода в сегодняшней пенсии, что объясняется, как выше было отмечено, устойчивой тенденцией уменьшения количества занятых, приходящихся на одного пенсионера в экономике Российской Федерации и других развитых стран. Это негативный показатель увеличения нагрузки на трудоспособное население, в результате которой доля лиц, делающих взносы в рамках системы пенсионного обеспечения, уменьшается. Российская система пенсионного обеспечения носит пока полностью распределительный характер, пенсии формируются за счет отчислений с заработной платы работающих в данный момент (система «pay as you go»). Персонифицированный учет пенсионных отчислений, без которых страховая часть пенсии не сможет формироваться, начал внедряться только в 1998 г. Нужно добавить, что страховая пенсия без системы индивидуального учета накопленных сумм состояться не сможет, что хорошо известно на Западе, особенно в протестантских странах, где пенсионирование изначально носило страховой характер. Учет же трудового стажа носит символический характер, что показали последние 12—15 лет, когда документы в массовом порядке подделывались, и не обеспечивает соответствия пенсии трудовому вкладу. Конечно, страховой подход, который начал работать с 2002 г., даст свой результат, но тоже не сразу. Накопительные же эффекты, заложенные в пенсионную реформу, начнут проявлять себя только в начале 2020-х годов, когда на пенсию будут уходить люди 1967 г. рождения и моложе. Но в данный момент, когда уровень инфляции еще весьма высок, совсем не очевидно, сохранятся ли взносы накопительной части и нужно ли было накопительный момент вносить в систему обязательного пенсионного страхования, поскольку если инфляция будет высока, то накопительная часть скорее приведет к уменьшению будущей пенсии. В тех же США с этим отлично справляется система негосударственного дополнительного пенсионного страхования, причем активы негосударственных пенсионных фондов постоянно растут. У нас же данная ситуация содержит слишком много допущений, связанных с экономическими показателями.

Конвенция МОТ № 102 «Об основных целях и нормах социальной политики» определяет, что пенсия по старости должна составлять 40 % зарплаты [Конвенция... 1962]. Такой уровень возмещения заработка при высоких требованиях к трудовому стажу и возрасту выхода на пенсию был связан с восстановлением экономики развитых стран в послевоенное время. Более поздняя Конвенция № 128 повышает этот уровень до 45 %. Еще более высокий уровень пособия - 55 % - определяет Рекомендация № 131, которая устанавливает к тому же, что вводимый национальным законодательством минимальный размер пособия по старости должен гарантировать минимальный уровень жизни [О пенсионных нормах... 1998].

С начала 1990-х годов в России не реализуются даже скромные требования Конвенции № 102, хотя формально коэффициент расчета пенсий равен 0,55, т. е. 55 %. Тем более не соблюдается требование соответствия пенсии прожиточному минимуму. Это связано, в первую очередь, с низким уровнем заработной платы значительной части работающих, при котором пенсия, как механизм возмещения утраченного заработка, теряет экономический смысл. Кроме того, в 1990-х годах был введен «потолок» заработной платы для расчета пенсий, который фактически являлся существенным ограничителем их размера для более

высокооплачиваемых работников. Поэтому, по подсчетам разных специалистов, в среднем пенсия составляет до сих пор не более 35—37 % утраченного заработка [Большницкая 2004]. Столь низкий размер трудовых пенсий разрушает межпоколенческие и социально-трудовые отношения, поскольку пенсия является частью отложенного заработка. Неспособность государства собирать социальный налог и обеспечить возврат внесенных работниками сумм приводит к разрушению трудовой мотивации и, опять же, к уклонению от уплаты налогов как работниками, так и работодателями. Снижение реальной пенсии привело к массовому социальному исключению пожилой части населения в ходе экономической либерализации 1990-х годов. Социально-экономическая модернизация совпала к тому же с социально-возрастным конфликтом, обесценившим завоевания и позиции пожилого поколения [Бочаров 2000].

В-третьих, из-за установленного Законом 1956 г. и до сих пор действующего раннего возраста выхода на пенсию, в России, как нигде в мире, велик разрыв между пожилым населением и населением пенсионного возраста, поскольку отнесение женщин старше 55 лет к пожилым (более того, получающим пенсию по старости) возникло вследствие несообразностей советского, а теперь российского законодательства. В других же странах (в основном, протестантских), где возраст потери трудоспособности и права на пенсию по старости равен, как правило, 65 годам как для женщин, так и для мужчин, проблема социальной изоляции пожилых становится актуальной на десять лет позже. Нужно отметить, что современный законодатель в развитых странах озабочен тем, чтобы дольше задержать людей в обычном обществе. Поэтому в настоящее время в самых благополучных странах, таких как Норвегия, Дания, Исландия и США, уже произошел или постепенно происходит переход на пенсионирование с 67 лет. Но для всех работающих людей до наступления 67 лет, существует возможность неполной или частичной занятости, позволяющей работать в посильном режиме.

Такой гибкий подход в сочетании с поздним возрастом окончательного ухода с рынка труда, безусловно, имеет положительный социальный интегрирующий результат. Для тех работников, на пенсионных счетах которых накопились суммы, необходимые для получения достаточной пенсии в течение всего расчетного периода дожития, существует возможность уйти на пенсию и раньше 65 лет. Гибкое сочетание возможностей позволяет индивидуализировать режим ухода на пенсию даже в рамках системы обязательного пенсионного страхования. Например, во Франции, где пенсионный возраст 60 лет долго не менялся, переход к пенсионированию с 63 лет, который недавно начался, вызвал протесты населения. Но привилегированной там всегда считалась социальная позиция университетского профессора, поскольку она — одна из немногих, где можно работать до 72 лет, не только получая зарплату и пенсию, но будучи включенным в современную жизнь и сохраняя весьма высокий социальный статус.

Поэтому западные специалисты могут утверждать, что ожидания и 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, рост влияния трудового вклада на уровень жизни пенсионеров и уход от патернализма. Правительство заключает контракты со своими естественными

вкладчиками — гражданами для новой независимости, достигаемой посредством коллективного участия и налоговых вычетов. По-английски это обозначают как «fiscal welfare» или налоговый welfare [Schuit 2001].

Мы же в России занимаемся решением задачи «квадратуры круга» — создали юридические возможности для изгнания людей из обычного общества, особенно дискриминирующие женщин, а потом думаем, где же взять ресурсы, чтобы как-то облегчить бремя социального исключения, неостребованности и низкой пенсии. Вопрос о постепенном переходе на пенсионирование женщин с 60 лет или предоставлении им права выбора возраста выхода на пенсию с соответствующим поощрением через размер пенсии, как-то растворился в процессе реформирования пенсионной системы [Проект... 1998]. Нужно отметить, что в ситуации недоверия государству все значимые для населения отношения с ним, особенно способы получения пенсионных прав, могут реформироваться не тотально и сразу, а функционировать в нескольких альтернативных режимах. Пока же наша демократия свелась к наличию списка альтернативных кандидатов, а по поводу важнейших социальных вопросов мы слишком часто уверены заранее, что «народ этого не примет», не раздумывая над вариантами и возможностями.

Понимание тенденций развития/старения современного общества ведет постиндустриальные государства, как было выше отмечено, к норме первого европейского пенсионного законодательства 1883 г., принятой в период канцлера Бисмарка в Германии. Тогда возраст потери трудоспособности вследствие старения был установлен в 70 лет (при средней продолжительности жизни, не превышавшей 40 лет). Конечно, в настоящее время это потребовало бы развития более гибких режимов занятости, в частности, более широкого применения неполных дня, недели, месяца, года и определения пределов включения таких режимов в трудовой стаж. Однако опыт западных стран показывает, что данная задача носит технический характер, ее решить куда проще и дешевле, чем «бороться» с низкой пенсией и социальным исключением пожилых. Этот же опыт свидетельствует, что отношения поколений должны быть построены не только на традициях и долге, но ясных экономических условиях, обеспечивающих согласование их интересов.

## **А нужно ли монетизировать льготы?**

В контексте превенции социального исключения пожилых многие льготы для них могут рассматриваться как инструмент, позволяющий дольше оставаться в «обычном» обществе, пользоваться всеми существующими сервисами и услугами. Так, льготы на проезд в городском транспорте прямо могут быть увязаны с сохранением мобильности, возможности посещения различных, в том числе отдаленных, мест городского пространства. Однако именно эти льготы исторически «молоды». Первыми их ввели москвичи в начале 1990-х годов. На волне демократизации и перестройки тогдашний мэр Москвы Г.Х. Попов 13 июня 1991 г. издал распоряжение «О предоставлении права бесплатного проезда на городском пассажирском транспорте пенсионерам г. Москва». Другие регионы последовали примеру столицы. Естественно, фактически получали эту льготу только те, кто пользовался общественным транспортом, однако рассуждать об

учете количества потребителей и эффективном менеджменте, когда речь шла о льготах для пожилых, считалось неприличным. Транспортные предприятия предъявляли счет соответствующим бюджетам на суммы убытков от обслуживания льготников, причем количество последних неизменно завышалось, а реальные причины убытков никого не интересовали. Субсидирование транспортных предприятий (равно как и предприятий ЖКХ) считалось черной дырой региональных и местных бюджетов. Однако можно предположить, что была взаимная заинтересованность в таких «дырах», поскольку они позволяли обналичивать бюджетные деньги. А вот выплаты конкретным льготникам выглядят куда убедительней с точки зрения прозрачности и контроля использования денежных средств.

При этом натуральный характер значительного числа льгот позволял критиковать их как «пережиток социализма». Практически сразу после принятия Закона «О ветеранах» в 1995 г. обнаружилось, что в бюджетах регионов нет денег на его реализацию, поскольку данный мандат не финансировался федеральным бюджетом. Однако недовольство населения тех регионов, где закон не исполнялся, удалось погасить обещаниями, что обязательства, вытекающие из федерального закона, будут прописаны в региональных бюджетах, что постепенно и происходило, хотя с большими региональными различиями. Принятые технологии реализации данного закона также имели несовершенный характер.

Дотирование предприятий, предоставлявших натуральные услуги, приводило к тому, что сами предприятия были заинтересованы в увеличении числа льготников и отраслевом механизме их учета. Были получены фантастические результаты. Так, в Санкт-Петербурге было более 130 категорий льготников и более 6 млн получателей льгот по данным разных ведомств, при численности пенсионеров около 1,3 млн человек и общей численности населения 4,5 млн. Сами ведомства (Пенсионный фонд, Транспортное управление, Комитет по труду и социальной защите, Жилищное управление, Комитет по здравоохранению и т. д.) не были заинтересованы в создании общей (объединенной) базы данных по льготникам и улучшении учета, хотя вопрос о нецелевом расходовании средств и низкой адресности системы льгот все эти годы активно обсуждался.

Та же ситуация с учетом льготников и средств на финансирование льгот была и в России в целом. Реализация Закона № 122 в январе 2005 г. не могла начаться успешно, так как не было информационной базы (Регистра населения) для этого, тем более что закон разделил «федеральных» и «региональных» льготников, что требовало сверки и передачи данных о реципиентах. Не удивительно, что по ТВ промелькнуло сообщение, что разница в количестве пенсионеров, выявившаяся в результате подготовки Пенсионного фонда к реализации Закона № 122, составила около 2 млн человек. При этом именно Пенсионный фонд является основным источником информации о льготных категориях населения для остальных ведомств. С другой стороны, сама система пенсионирования, построенная на многочисленных льготных режимах для очень широких групп занятых, является источником ошибок учета.

Та же ситуация была во многих регионах. Например, в конце 2004 — начале 2005 г. в Ленинградской области органами социальной защиты населения была проведена работа по формированию федерального и областного списков льготных категорий граждан. Но колебания в цифрах достигали 100 тыс. человек, хотя современный уровень технологических возможностей позволяет обеспечить



информационное взаимодействие с заинтересованными структурами, оперативно реагировать на происходящие изменения в законодательстве, поддерживать областной регистр льготных категорий в актуальном состоянии. Остро стоит проблема создания единого информационного пространства в рамках разрабатываемой системы персонифицированного учета населения Ленинградской области. Должна быть выработана единая технология и регламент межведомственного обмена информацией [Быстрова 2005].

Информационное обеспечение любых нововведений имеет еще один аспект. Так, именно отсутствие должной информации и подробного обсуждения того, что и каким образом будет делать правительство для реализации Закона № 122, привело к митингам и демонстрациям. Отсутствие «площадок для взаимодействия», как обозначают ситуацию специалисты из НГО, привело население на площади. Когда «процесс пошел» и оказалось, что население на этот раз настроено решительно, либеральные экономисты, которые много лет вполне аргументированно писали о необходимости монетизации льгот, отмолчались. «Крайними» оказались региональные власти, которые, зачастую проявляли здравое отношение к возможностям нового закона. Так, Комитет по труду и социальному развитию Санкт-Петербурга обращался в Министерство здравоохранения и социального развития с предложением отложить начало реализации закона хотя бы на полгода в связи с неготовностью информационной базы, с одной стороны, и отсутствием правоприменительных документов — с другой. Оказывается, существует порядок, что при наличии письменного мнения от тридцати субъектов РФ о невозможности приступить к реализации какого-либо федерального закона в указанный срок, введение в действие закона откладывается на согласованный сторонами срок. Однако управляемая «вертикаль власти» в этом случае сработала, необходимого количества осторожных/ответственных исполнителей среди субъектов РФ не оказалось, и закон был введен в действие, как и планировалось, с 1 января 2005 г. Последствия такой решительности, к сожалению, известны.

Парадоксально, но в более выгодном положении оказались те субъекты Федерации, которые не исполнили Закон № 122 в части монетизации льгот. Так, по данным специалистов фонда «Институт экономики города», которые недавно провели специальное исследование «Монетизация льгот регионами в условиях противоречивости федеральной политики», степень «монетизации» в разных регионах весьма различается. Этот показатель авторы исследования определяли с помощью специально введенного индекса «монетизации». За основу были взяты три льготные категории граждан, относящиеся к ведомству местных властей (ветераны труда, труженики тыла и репрессированные) и 20 видов причитавшихся им ранее льгот, решение о переводе которых в денежный вид принимают субъекты Федерации. Оказалось, что льготы «монетизировали» только 30 % регионов, а 50 % практически не сделали ничего. Кроме того, 11 субъектов Федерации указали, что планируют в 2005 г. ввести новые натуральные льготы в дополнение к уже существующим. Такая неисполнительность оказалась возможна, поскольку тот же закон № 122 фактически передал все функции по социальному обслуживанию населения субъектам РФ. Например, в соответствии со ст. 7 Закона РФ «Об основах социального обслуживания населения» от 10.12.1995 г. в редакции Закона № 122 от 22.08.2004 г. «государство гарантирует право граждан на социальное обслуживание... в порядке и на условиях, которые устанавливаются законами и иными нормативными актами субъектов РФ».

Далее, в соответствии со ст. 20 Закона утратили силу полномочия государственной власти в области разработки, финансирования и реализации федеральных программ социального обслуживания, разработки государственных стандартов социального обслуживания и контроля их соблюдения и т. д. Это тем более странно, что в столь большой и разнообразной по социально-экономическим условиям стране, как Россия, без минимального набора социальных стандартов, чтобы совсем не похоронить идею социальной справедливости и развития «социального государства», не обойтись. Ведь социальные стандарты — это постоянно действующие ограничители, не позволяющие достичь опасного уровня рыночному неравенству. В их число могут входить и ставки налогов, и минимальный размер оплаты труда, и прожиточный минимум, и определенный набор медицинских или образовательных услуг. Теперь же (с 1 января 2005 г.) будут разрабатываться только региональные стандарты и региональные же социальные программы в области социального обслуживания. Данная ситуация связана с серьезными противоречиями «внутри» Закона № 122, которые позволяют субъектам Федерации исполнять его «по мере понимания». Однако очевидно, что отказ от государственных стандартов в области социального обслуживания, передача всех социальных служб и значительной части «льготников» в ведение регионов ведут к существенным межрегиональным различиям в положении пожилого населения (а также инвалидов, детей и т. п.) и, более широко, к превращению социального пространства страны в «лоскутное одеяло», которое вряд ли сможет крепко сшить «управленческая вертикаль».

Еще раз, к сожалению, подтверждается, что способность государства просчитывать последствия и контролировать исполнение своих решений низка, «реформы ограничиваются разработкой и принятием федеральных законов и постановлений правительства РФ, а как они исполняются — государство не заботит. Некоторые реформы недоделаны, иные — не начинались, а по другим начался откат назад...» [Арсюхин 2005]. Оказалось, что монетизация стоит тоже очень дорого и не является выходом в условиях российских традиций взаимодействия власти с населением и наоборот. Добавим к этому, что русский национальный характер способен адаптировать неожиданным образом любую ситуацию. Например, в очередях на почте автор услышала, что большинство пожилых людей получают деньги на проездной билет, а потом стараются проехать «зайцем», что часто вызывает весьма оживленную «дискуссию» с кондуктором. Несколько пожилых людей в разговоре сказали «Вот раньше, когда проезд был бесплатным...» На вопрос автора о компенсации за проездной билет они твердо заявили, что это просто прибавка к маленькой пенсии, а проезд стал платным. Такие наблюдения подтверждают, что стоит не только заранее подумать о последствиях, но и обратиться к опыту маркетинговых исследований, где накоплен инструментарий и опыт для оценки восприятия различных социокультурных и экономических инноваций, подобных Закону № 122, где меняются отношения власти с населением.

Также возможно упорядочить ситуацию со льготами через объединение и унификацию льготных категорий, а не их бесконечную дифференциацию, когда разные режимы льготирования существуют, например, для поколения участников Великой Отечественной войны. Это и Герои, и награжденные орденами, и инвалиды, и труженики тыла, и блокадники и т. д. Например, для награжденных медалью «За оборону Ленинграда» и для награжденных знаком «Жителю блокадно-

го Ленинграда» по Закону «О ветеранах» были одинаковые льготы. Но с 2001 г. объем льгот «Жителей» существенно уменьшился, притом, что практически все жители работали, дежурили в службе ПВО (практически все, так как есть еще категория «Дети блокадного Ленинграда»). Обращения общественной организации «Жители блокадного Ленинграда» в Правительство и лично к Президенту В. Путину остались без ответа. При этом «Жителей» на 01.01.05 проживает в Санкт-Петербурге 162 тыс. человек, а в России еще 17 тыс. [Скрипачева 2005]. Эта ситуация не только необъяснима, но и, безусловно, оскорбительна. Все же война была всенародной и через 60 лет после ее окончания этот факт должен отразиться в социальном обеспечении военных поколений. Ведь льготы концентрируют в себе символический капитал поколения, который не отчуждаем. Монетизация льгот превращает ветеранов в покупателей с тощим кошельком, означает их социальное снижение, отказ от признания в качестве «заслуженной группы».

Для людей же послевоенных лет рождения, которые начинают в настоящее время выходить на пенсию, именно пенсии, а не льготы, должны, хотя бы постепенно, стать основным источником благосостояния. Для этого не только пенсии должны вырасти до соответствия утраченному заработку, но и болезни/инвалидность перестать быть источником льгот и благ, когда люди стремятся «получить группу». Если не менять постепенно, год от года традиционную русскую трудовую культуру на более ответственную, индивидуализированную и расчетливую, мы так и останемся в ситуации «вечного возвращения».

В конце 1990-х годов начался возврат к позиции более активного вмешательства российского государства в экономику и общественные дела, но это вмешательство имеет пока сугубо административный характер, не обусловлено какой-либо интегрирующей общество идеей. При этом федеральные законы, программные документы Правительства и Президента, связанные с формированием нового типа социальной политики, носят до сих пор противоречивый характер, а способность известных политиков согласовывать интересы различных групп вызывает глубокие сомнения. Акценты, расставляемые в публикациях СМИ, способствуют лишь нагнетанию напряженности в отношениях между различными социальными группами, поколениями или территориями, формируют чувство катастрофизма в обществе в целом, несколько не способствуя поиску выхода из кризиса или развитию взаимопомощи людей. Так, пожилые давно получили стигму «самого обездоленного поколения». К «группам риска» специалисты относят и пожилых, и детей, и молодежь, не говоря уж об инвалидах. Но представление о том, какие именно риски характерны/специфичны для разных групп населения, и, следовательно, их необходимо предупреждать средствами социальной политики, формируется медленно. Только в самые последние годы появились работы, где, в первую очередь, не оцениваются потери населения, а исследуются способы адаптации домохозяйств к современным условиям.

«Нацеленность на бедствия» характерна для кризисного общества, что показано еще П. Сорокиным [Сорокин 1993]. Но такая «точка отсчета» является барьером для конструктивного обсуждения проблем и нахождения решений. Так, занятость пожилых и инвалидов рассматривается только как средство увеличения текущих доходов из-за маленькой пенсии, пути поддержки семей с детьми сводятся к увеличению размера пособий на детей. И общество в целом, и сами «группы риска» поддерживают свое «право» быть беспомощными и безынициативными, а следовательно, поддерживают опекающие/контролирую-

щие формы поведения в отношении себя и закрепляют стереотипы отторжения старости. Люди не осознают, что старость — единственный риск, которого невозможно избежать, разве что умереть молодым.

Так, смена геронтократического режима позднего социализма на инновационный и радикальный произошла, в частности, из-за уверенности, что преобладание пожилых во власти ведет к застою. Но, как оказалось, ничто так не препятствует поискам вариантов модернизации и формированию нового социального порядка, как безудержный молодежный радикализм и попытки перепрыгивания через препятствия традиционной культуры. Поэтому в таком дезинтегрированном обществе, как российское, где интересы разных групп населения не только не совпадают, но и конфликтуют, важнейшей задачей реформирования становится создание культуры социальных взаимодействий (партнерства), ведения переговоров и умения достигать приемлемых соглашений по наиболее спорным вопросам развития общества, к которым, очевидно, относятся и обновление приоритетов социальной политики. Равноправное взаимодействие государства, рыночных структур в лице работодателей и работников, структур гражданского общества и населения может сделать социальную политику эффективной и устойчивой, способствующей интеграции общества и развитию уверенности в жизненных перспективах у всех социально-возрастных групп.

## Литература

- Арсюхин Е., Зыкова Т., Федотова И. Новая среднесрочная программа требует еще большего самоустранения государства // Российская газета. 9 февр. 2005 г.
- Бергер П., Лукман Т. Социальное конструирование реальности. Трактат по социологии знания / Пер. с англ. М.: Медиум, 1995.
- Больницкая А.Н. Анализ некоторых сравнительных показателей пенсионного обеспечения в Российской Федерации и Республике Саха (Якутия) с 1992 по 2001 г. // Институт социальных проблем труда. Сб. научных работ. Вып. 10 / Ин-т соц. проб. труда АН РС(Я). Якутск: Изд-во АН РС (Я), 2004.
- Бочаров В.В. Социально-возрастной конфликт и политические катаклизмы в российском обществе // Антропология возраста. СПб.: Изд-во СПб. ун-та, 2000.
- Бурдые П. Начала. М.: Socio-Logos, 1994.
- Быстрова З.Н. Реформирование системы социального обслуживания населения и его особенности в Ленинградской области // Социальная работа и общество. СПб.: Изд-во Скифия-Принт, 2005.
- Вишневский А.Г. Пять вызовов нового века // Мир России. 2004. № 2.
- Григорьева И.А. Человек в социальном государстве: согласование интересов. СПб.: Изд-во СПбГУ, 2002.
- Демографические процессы в современном обществе: практика и политика / Под ред. П.В. Романова. Саратов: Научная книга, 2005.
- Закон Российской Федерации «О ветеранах» в ред. ФЗ от 02.01.2000 г. № 40-ФЗ.
- Закон Российской Федерации «О внесении изменений и дополнений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации» №122 от 22.08.2004 // Российская газета. 5 сент. 2004 г.
- Конвенция об основных целях и нормах социальной политики. Конвенции и рекомендации МОТ. Женева: Международное бюро труда. Женева, 1962.
- Лебедева Л.Ф. США: государство и социальное обеспечение. Механизм регулирования. М.: Наука, 2000.

- О пенсионных нормах в конвенциях и рекомендациях Международной организации труда // Пенсия. 1998. № 12.
- Отчет о научно-исследовательской работе по теме «Изменение статуса пожилых людей, понесших утрату близких, их социальная адаптация и реабилитация». В рамках Федеральной программы «Старшее поколение». Рег. № 01200408312 ВНИИ Центр, 2004.
- Пантелеева Т.С., Червякова Г.А. Экономические основы социальной работы. М.: Владос, 2002.
- Погам С. Исключение: социальная инструментализация и результаты исследования // Журнал социологии и социальной антропологии. 1999. Том II. Спец. выпуск.
- Проект программы пенсионной реформы, представленный Министерством труда и социального развития и Пенсионным фондом РФ // Пенсия. 1998. № 1.
- Романов П.В., Гатвинский А. Социальные изменения и социальная политика // Журнал исследований социальной политики. 2003. № 1.
- Семенов В.Е. Отцы и дети новой России // Советская Россия. 22 марта 2005.
- Слепухин А.Ю., Ярская-Смирнова Е.Р. Социальное государство перед новыми вызовами // Социальные процессы и социальные отношения в современной России // IV Международный социальный конгресс. М.: РГСУ, 2005.
- Скрипачева И. Выступление в связи с годовщиной начала блокады Ленинграда // Радио «Свобода», 8 сент. 2005.
- Сорокин П.А. Главные тенденции нашего времени. М.: ИНИОН, 1993.
- Фролов С.С. Социология. М., 1998.
- Чернега В.Н. (координатор комитета ЕЭС по социальному сплочению). Выступление на международном семинаре «Доступность социальных услуг для пожилых людей». 15—16 сент. 2005 г. СПб., 2005.
- Шкаратан О.И. Социальное расслоение в современной России: драма расколотого общества // Мир России. 2004. № 1.
- Шкаратан О.И. Социальная политика в контексте постсоветской экономики (федеральный и региональный срезы) // Мир России. 1998. № 1—2.
- Тихонова Н.Е., Шкаратан О.И. Российская социальная политика: выбор без альтернативы? // СОЦИС. 2001. № 3.
- Caldwell J.C., Caldwell P., McDonald P. Policy responses to low fertility and its consequences: a global survey // Journal of Population Research. 2002. May.
- Compilation of Social Security Laws. Including the Social Security Act as Amended and Related Enactments through Jan. 1. 1993. Vol. 1.
- Hort S.E.O. Western Experience — Eastern Experiment? Welfare State Model and Theories before and after the “Decennium Horrible”. (Развитие государства благосостояния в странах Северной Европы и России: сравнительная перспектива. Сборник статей / Под ред. И. Григорьевой, Н. Килдал, С. Кюнле и В. Мининой. СПб.: Изд-во Скифия-Принт, 2004.)
- Marshall T.H. The Right to Welfare and Other Essays. London: Heinemann, 1981.
- Ploug N., Kvist J. Social Security in Europe. Development or Dismantlement? Kluwer Law International. The Hague. London, Boston: Kluwer Sovac Series on Social Security, 1996.
- Schuit Theo N.M. Philanthropy and the Diversification of the Western European “Welfare State” model // European Journal of Social Work. 2001. Vol. 4. № 11.
- Steinert E. Elderly Women — the Quality of Life in Times of Transition // Social Work and Society. St. Petersburg: Skifia-Print, 2003.
- Titmuss R. Social Policy: An Introduction / Ed. by B. Abel-Smith & K. Titmuss. London: Allen & Unwin, 1974.
- Thorslund M., Bergmark A., Parker M.G. Difficult Decisions on Care and Services for Elderly People: the Dilemma of Setting Priorities in the Welfare State // Scandinavian Journal Social Welfare. 1997. № 6.