

СТРУКТУРА ОБЩЕСТВА И СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА: ТРЕНИЯ И СООТВЕТСТВИЯ

В этом номере журнала мы публикуем статьи Т.Ю. Сидориной и С.Н. Смирнова (авторов учебного пособия «Социальная политика» (М.: ГУ-ВШЭ, 2004), посвященные проблеме развития социальной политики в контексте изменения социальной структуры. Переход к новым экономическим отношениям в России обусловил необходимость перестройки системы социального обеспечения, социальной защиты. Изменения коснулись всех направлений социальной политики. В предлагаемых статьях авторы с разных позиций подходят к рассмотрению этих вопросов, к оценке трансформации социальной политики как одного из важнейших социальных институтов в России последнего десятилетия.

Структура российского общества — вызовы социальной политике¹

Т.Ю. СИДОРИНА

Общество и социальная политика

Существует множество определений общества, ученые давно бьются над вопросом об определении этого понятия. Одно из наиболее признанных определений дал американский социолог Т. Парсонс в работе «Понятие общества: компоненты и их взаимоотношения». «При определении общества, — писал Парсонс, — мы применим критерий, который восходит еще к Аристотелю. Общество — это такой тип социальной системы (среди всего универсума социальных систем), который как система достигает по отношению к окружающей среде наивысшего уровня самодостаточности

¹ Статья подготовлена при финансовой поддержке РГНФ, грант № 04-03-00495 а. В основу статьи положены материалы доклада автора на VI Международной научной конференции ГУ ВШЭ «Модернизация экономики и выращивание институтов» (Москва, апрель 2005 г.).

Ядром общества как системы является структурированный нормативный порядок, посредством которого организуется коллективная жизнь населения. Как порядок, он содержит ценности, дифференцированные и специфицированные (particularized) нормы и правила, причем только соотнесенность с культурой придает им значимости и легитимности» [Парсонс 1993, с. 94].

Обратим внимание, что в своем определении Парсонс выделяет такие характеристики общества, как системность и наличие нормативного порядка, что как нельзя более точно выражает существенные черты общества в целом.

Задавшись целью определить роль и место социальной политики в общественной системе, мы можем заметить, что и по своей сути, и по форме социальная политика во многом калькирует рассмотренное выше представление общества и прежде всего его системное построение и упорядоченность. Возможны разные ракурсы рассмотрения системной организации общества и соответствующих им структурных построений. Социальная политика (в силу своего изначального предназначения) охватывает и «покрывает» практически все поле возможных рассмотрений общества. И если отталкиваться от идеи, что общество есть порождение культуры, то важно учитывать, какие особенности культуры влияют на проводимую социальную политику и присутствуют ли в данной культуре предпосылки для возникновения социальной политики как таковой.

Социальная политика — порождение эпохи модерна, следствие кардинальных социальных и экономических трансформаций в странах Западной Европы и Северной Америки. Что понимать под модернизацией социальной политики в XXI столетии? Полагаем, соответствие духу времени, переменам, переживаемым обществом, его вхождению в новую постиндустриальную эпоху, эпоху глобализации, коренных национальных трансформаций и т. д.

В современном обществе серьезной перестройке подвергается его структурная организация, особенно ярко это проявляется в странах Восточной Европы, Азии, Латинской Америки и в России. В каждом конкретном случае, в конкретном мировом регионе существуют собственные причины структурных трансформаций общества. В странах Восточной Европы, в России, в странах Азии, ранее входивших в состав СССР, эти перемены вызваны переходом к принципиально новым для этих стран моделям социального и экономического развития.

Социальная политика как социальный институт

К XXI в. социальная политика сформировалась как область научных исследований, направление внутривластной деятельности государства — государственная социальная доктрина, определяющая стратегию и цели развития общества; а также сфера деятельности различных негосударственных институтов. Социальная политика — сложный системный объект, система мер и механизмов, поддерживаемая необходимым законодательным оформлением, которая обеспечивает решения на рынке труда, в области здравоохранения, образования, пенсионном обеспечении и других сферах, представляющих социальные потребности общества и его слоев.

Все перечисленное позволяет рассматривать социальную политику как один из важнейших институтов современного общества. Д.К. Норт в статье «Институ-

Структура российского общества — вызовы социальной политике

ты и экономический рост: историческое введение» определяет институт как «правила, механизмы, обеспечивающие их выполнение, и нормы поведения, которые структурируют повторяющиеся взаимодействия между людьми» [Норт 1993, с. 73], что вполне сочетается с содержанием понятия «социальная политика», ее ролью и функциями в обществе.

В современном обществе спектр институтов (социальных, экономических, политических и т. д.) — чрезвычайно широк. В течение последних столетий, в индустриальную эпоху, возникло множество новых институтов — наступающая информационная эпоха готовит их пополнение. Институты, как и общество в целом, возникают не одновременно и не самостоятельно, как некие независимые органические образования. Это социальные системы, нуждающиеся и требующие культивирования — *выращивания*.

Институт социальной политики возникал и формировался вокруг важнейших потребностей людей — экзистенциальных (от латинского слова, означающего существование в терминологии пирамиды потребностей А. Маслоу): устойчивости условий жизни, гарантии занятости и доходов, уверенности в завтрашнем дне и т. д. Не следует забывать и о первичных физиологических потребностях (в воспроизводстве рода, жилище, отдыхе), необходимость удовлетворения которых также повлияла на формирование института социальной политики. Сегодня социальная политика — это и правила, и механизмы, обеспечивающие их выполнение, и нормы поведения, и соответствующие организации, и правовое обеспечение, и государственные структуры, и учебные заведения и корпус людей, профессионально занимающихся разработкой и осуществлением социальной политики. В целом это все то, что действительно позволяет рассматривать социальную политику как устойчивую систему социальных связей и норм, которая объединяет людей вокруг ряда основных потребностей общественной жизни.

В социальной теории существуют различные подходы к определению смысла и предназначения социальной политики. В качестве основных И.Ф. Девятко называет «либералистский» (основанный на классической утилитаристской концепции общественного блага); эволюционистский (основанный на функционалистской парадигме и трактовке общества как социальной системы) и структуралистский (преимущественно основанный на марксистских и неомарксистских теориях, объясняющих скрытые истоки социального неравенства и причины изменений и конфликтов) [Девятко 2001].

Эволюционистский (функционалистский) подход, концентрирующийся на рассмотрении условий равновесия социальной системы, особое внимание уделяет последствиям возникновения капиталистической экономики. «Изменения в системе производства ведут к смещению равновесия между частями социально-экономической системы, тогда как меры социальной политики позволяют восстановить это равновесие и баланс между частями» [George, Wilding 1994, p. 7]. Иными словами, в качестве нормы рассматривается баланс, равновесие, а отклонения от него — источник «патологии», социальной дезорганизации, социальных проблем. Социальная политика, в терминах эволюционистского подхода, — системный элемент интеграции, способствующий социальному и экономическому воспроизводству. А поскольку все общества имеют «социальные проблемы», то, следовательно, имеют и социальную политику того или иного рода.

Преимуществом этого подхода И.Ф. Девятко называет возможность анализировать эволюцию институтов социальной политики в исторической перспективе, делая акцент на «социальных изменениях». Это позволяет выделить эволюционные стадии в развитии социальной политики.

ЭВОЛЮЦИЯ социальной политики в контексте изменения социальной структуры

История предоставляет нам примеры постепенного формирования социальной политики. Если отталкиваться от стандартной схемы развития общества от традиционного к индустриальному, то на первом из этих этапов почти все страны проходили общую школу выживания, поиска решений, побед и поражений в то разгорающейся, то утихающей битве с природными катастрофами, войнами, народными бунтами — всем тем, что обостряло социальные проблемы и требовало от правителей и служителей церкви определенных действий по сохранению социальной стабильности. В любые времена, любые эпохи государство не могло устраниваться от решения социальных проблем. Однако принимая этот тезис, следует понимать, что прежде всего эта деятельность государства сводилась к помощи пострадавшим от природных катастроф — наводнений, извержений вулканов, землетрясений, засухи, неурожая, эпидемий холеры, оспы, чумы и т. д. Мудрый властитель готов был выделить из казны необходимые средства для установления относительного спокойствия. Так же и церковь на протяжении веков (даже в большей мере, нежели государство) несла бремя призрения нищих, больных, голодных, убогих, юродивых, давала кров бездомным, обучала неграмотных, привечала одиноких, утешая их словом господним.

Помощь страждущим и неимущим имеет свою многовековую историю. Эти история и опыт не просто интересны как некая социальная практика, некогда имевшая место: все это помогает вывести определенные закономерности бытия, которые существуют вне зависимости от времени и пространства, которые частично воплотились в законах о бедности средневековой Европы, и которые общество по сей день пытается реализовать в проектах социальной политики.

Однако деятельность церкви и государства традиционных обществ была далека от социальной политики в современном смысле этого слова. Полагаем, что таковая начала формироваться лишь с переходом европейских государств к индустриальной стадии развития, с формированием правового государства, демократического строя, гражданского общества, современной системы права и государства вообще, когда социальная политика вплеталась в общую систему государственной политики, а в рамках формирующегося гражданского общества расширяла свои возможности и распространялась на альтернативные негосударственные объединения и группы.

Менялись эпохи — менялась и структура общества. Буржуазные революции кардинально перестроили всю систему общественных отношений. В своем современном облике — как социальный институт и направление внутривластной деятельности государства — социальная политика также пережила серьезную эволюцию. Постепенно формировалось концептуальное понимание социальной по-

Структура российского общества — вызовы социальной политике

литики как государственной социальной доктрины, методологии, модели и, наконец, теории государства всеобщего благосостояния, в которую вылилась многовековая история развития социальной политики как деятельности по обеспечению социальной стабильности и социального благосостояния с последующим включением таких феноменов, как солидарность, экономическая и социальная защищенность, индивидуальная и общественная ответственность и т. д.

В середине XIX в. превалировала «бедноцентристская» социальная политика, но постепенно она меняла свои очертания и характер, превратившись к середине XX в. в политику защиты социальной стабильности и поддержания устойчивости средних слоев, а в странах с этатристической окраской — в политику защиты благополучия элитных слоев и поддержания существования низших.

Повышенное внимание к возможностям социальной политики в преддверии XX в. было обусловлено социальными и внутриполитическими причинами, во многом обусловленными положением, потребностями и требованиями рабочего класса. В работе «Социальная политика» В. Зомбарт писал: «Лишь тогда был поднят социальный вопрос, когда очутились лицом к лицу с организованной социальной, социал-демократической партией, и тогда же правительство стало изобретать меры для борьбы с опасным стремлением этой партии, а также изыскивать средства для изменения тех условий, которые вызывали ее к жизни социальная политика сделалась лозунгом нашего времени» [Зомбарт 1906, с. 6].

В 1872 г. в Германии был основан «Союз социальной политики». В него вошли многие известные немецкие экономисты и социологи. При общности принципиальных позиций внутри Союза существовали различные течения. Правое крыло (или этическое течение) особую роль отводило сильному патерналистскому государству, которое должно не только обеспечивать социальную защиту рабочих, но и ограничивать свободу рабочих союзов. Представители другого крыла (так называемого государственного социализма) в практическом плане высказывались за более радикальные реформы.

Идея разумной и целесообразной деятельности по преобразованию общества на основах равенства достигла своих высот в марксизме. Изучение особенностей капиталистического способа производства, положения рабочего класса как неимущего было предпринято в марксизме с целью обоснования неизбежности построения справедливого общества и ликвидации социального неравенства посредством пролетарской революции. Подход к построению общества с позиций эгалитаризма заложил основы соответствующей социальной политики, строящейся на принципах равного распределения. В большинстве своем принципы эгалитаризма в социальной политике сочетались с патернализмом и его социалистическими вариантами (СССР, скандинавский вариант с явным стремлением к равенству в доступности социальных услуг).

Так, экономические трансформации новой индустриальной эпохи, повлекшие за собой серьезные социальные изменения, все более отчетливые и правдоподобные перспективы уже не природных, а социальных катастроф, кардинальные нарушения социальной стабильности потребовали перехода от фрагментарной, разовой политики решения социальных проблем к созданию социальной политики как направления внутренней политики государства.

Сегодня понятия «классовая борьба», «интересы рабочего класса» все больше воспринимаются как атрибуты политических теорий прошлого. Развитые

экономические страны давно обеспечили «синим воротничкам» достойный уровень существования [Сидорина 2005].

Меняется общество — меняются приоритеты социальной политики. К сожалению, нищета и сопутствующие ей несчастья не торопятся навсегда исчезнуть с лица Земли. Общество и по сей день социально дифференцированно, однако меняющаяся социальная структура определяет изменения в проводимой социальной политике, заставляя обращаться к новым моделям и стратегиям в *решении* социальных проблем, обеспечении социальной стабильности.

Социальная стабильность — приоритет общественного развития²

Одним из основных приоритетов общественного развития является сохранение социальной стабильности, т. е. возможности реализации принятых в установленном законодательством порядке решений без разрушения самого общества и управляющих им систем.

Выделяются две основные модели поддержания социальной стабильности — силовая и экономическая.

Силовая модель исходит из того, что значительная часть населения или одной из крупных его групп отвергает принимаемые решения, и для их выполнения необходимы жесткие силовые меры, в числе которых — использование сил охраны правопорядка, введение цензуры и закрытие оппозиционных режиму изданий, физическое или пространственное устранение руководителей и идеологов оппозиции и т. д. Ярким примером являются последствия продразверстки, которая проводилась Правительством Советской России как один из важных элементов политики военного коммунизма в первые годы ее существования (1918 — нач. 1921 г.). Так называемые Кронштадтский мятеж, кулацко-эсеровское восстание в Тамбовской губернии и другие события начала 1920-х годов были обусловлены именно недовольством значительной части крестьянства таким подходом к сельскому производителю. Мятежи и восстания были жестоко подавлены, но сами эти события послужили стимулом к выработке новой экономической политики, которая была одобрена на X съезде РКП (б) и предусматривала частичное восстановление в стране товарно-денежных отношений, разрушенных после 1917 г., без изменения установившегося политического режима.

Другим примером является знаменитый «философский пароход», на котором в 1922 г. из Советской России были насильственно высланы видные представители интеллигенции. Советская власть абсолютно справедливо считала их активными оппонентами своих социальных и экономических проектов и лишила их политических и научных трибун в стране.

Из истории современной России можно отметить события октября 1993 г., когда власть в Москве была вынуждена применить силу для восстановления конституционного порядка.

²При написании этого раздела я опиралась на фрагмент 1-й главы учебного пособия «Социальная политика» [Смирнов, Сидорина 2004].

Структура российского общества — вызовы социальной политике

Силовая модель сохранения социальной стабильности не требует серьезной аналитической работы. При некоторой некорректности данного сопоставления ее тем не менее можно сравнить с безусловным рефлексом у животных: власть «огрызается», когда возникает реальная угроза обществу. Английский философ Т. Гоббс — один из создателей теории общественного договора — сравнивал государство, наказывающее нарушающих его законы, с Левиафаном — библейским морским чудовищем, пожиравшим своих детей.

Экономическая модель сохранения социальной стабильности общества требует более тонких настроек. Она базируется на учете интересов различных групп населения и оценке возможных последствий принимаемых социально-экономических решений для этих групп. Основная задача властных структур заключается в этом случае в предотвращении таких ситуаций, когда масштабы нарушения интересов каких-либо из групп населения приводят к необходимости реализации силовой модели сохранения социальной стабильности общества.

Политика властных структур общества, направленная на сохранение социальной стабильности, — это политика, основанная на постоянных компромиссах между интересами различных групп общества.

Различные социальные группы общества имеют различные возможности для реализации своих интересов. Как правило, наименее малочисленные, но наиболее высокодоходные группы располагают наибольшими денежными и властными ресурсами, а следовательно, и возможностями реализации своих интересов. В том случае, если бы не имелось угрозы стабильности их существования со стороны других социальных групп, наиболее богатые члены общества имели бы возможность практически бесконтрольно распоряжаться его ресурсами.

Однако такая стабильность невозможна без создания систем экономического стимулирования населения, доходы которого позволяют относить их к среднему классу, а также социальной поддержки граждан с низким доходом. Все это в конечном счете составляет главные задачи властных структур общества, в то время как экономическая политика может рассматриваться в качестве инструмента их решения.

Понятно, что реализация в полной мере интересов той или иной группы населения в ущерб другим его группам может сопровождаться негативными в отношении социальной стабильности последствиями. Неконтролируемая концентрация общественного богатства и властных ресурсов у богатых слоев населения является угрозой их существованию. С другой стороны, неограниченное увеличение ресурсов общества, которые используются для социальной поддержки малообеспеченной и маргинальной групп населения, снижают его экономический потенциал и уровень благосостояния населения в целом.

Следовательно, решая проблему сохранения социальной стабильности, общество должно проплыть между «Сциллой» уравнительности и «Харибдой» накопительства, добиваясь рационального распределения ресурсов для достижения, с одной стороны, целей социальной поддержки экономически слабой части своих членов и, с другой стороны, целей развития общества в целом, которое обеспечивается в основном экономически сильными его членами.

Социальная политика: реальная и декларируемая

Социальная политика в большинстве случаев имеет внешнюю и внутреннюю сторону. Это связано, во-первых, с социальной востребованностью этой политики и во многом ее привязанностью к самой острой и болезненной социальной проблематике (вопросы социальной стабильности, социального неравенства, достижения благосостояния и пр.); а во-вторых, с тем, что социальная политика во всех своих проявлениях по сей день находится в ведении и под ответственностью государства (в большинстве решаемых вопросов).

Социальная политика в этом смысле выполняет определенную дипломатическую функцию. Так, внешняя сторона социальной политики в большинстве случаев имеет декларативный характер. Внутренняя — отвечает за реальное решение насущных социальных вопросов. Иначе говоря, оценивая политику любого государства, можно говорить о декларируемой и реальной политике³.

С позиции декларируемой политики, один из распространенных подходов трактует социальную политику как инструмент, позволяющий поддержать слабозащищенные группы и слои населения. Безусловно, социальная политика в широком смысле этого слова — и как теоретическая доктрина, и как государственная концепция — не существует в изоляции от социальной структуры конкретного общества. Более того, социальная политика определяется особенностями этой структуры. И говоря о социальной политике, ее направленности, задачах, механизмах, мы обязаны руководствоваться этим. Однако определить, чьи интересы, какого слоя и группы непосредственно обеспечивает социальная политика (реальная, а не декларируемая), вне рассмотрения каждой конкретной ситуации, каждой отдельной страны — невозможно.

В то же время социальную политику определяют и как инструмент, позволяющий создать условия для самореализации всех граждан страны, сохранить ее культурные и исторические ценности. Это и многое другое представляет элементы широкого декларируемого понимания социальной политики и требует соотнесения конкретных действий государства с реальной социально-экономической ситуацией [Смирнов, Сидорина 2004].

Поэтому при рассмотрении социальной политики конкретного государства следует учитывать, что она определяется характером государственного устройства, целями, которые преследуются государством; формируется в контексте социальной структуры общества; неразрывно связана с проводимой экономической политикой и зависит от нее; разделяется на декларируемую и реальную, при этом декларируемая политика провозглашает своей целью защиту интересов слабозащищенных групп, а реальная социальная политика выражает интересы тех групп, которые правят обществом⁴.

Общими декларируемыми целями социальной политики в любом государстве являются обеспечение социальной стабильности, создание благоприятных условий, гарантирующих определенный доход и достойные условия жизни всем

³ Подробно о разделении социальной политики на декларируемую и реальную см. в статье [Шкаратан 2001].

⁴ Детальный анализ соотношения типа общественного устройства и соответствующей социальной структуры представлен в статье [Шкаратан 2000].

Структура российского общества — вызовы социальной политике

или абсолютному большинству членов общества, реализацию их социальных возможностей; достижение равновесия в ресурсном обеспечении населения страны.

Вызовы социальной политике

В СССР, бесспорно, проводилась социальная политика, вполне соответствующая идеологии этого государства и его плановой экономике; социальная политика, обеспечивавшая интересы номенклатуры и минимальный уровень потребления остальных слоев населения, карикатурно повторяющий обеспечение номенклатуры по набору услуг, но не по их качеству.

В определенном смысле это действительно была стройная система мер для решения насущных социальных проблем общества. Социальную политику бывшего СССР вполне можно квалифицировать как социальный институт со всеми необходимыми атрибутами и проявлениями этого феномена.

Население нашей страны, родившееся и выросшее в советскую эпоху, до сих пор с ностальгией вспоминает о гарантированных социальных правах: на труд, на отдых... Информация о реальной экономической ситуации в ее политическом и статистическом выражении никогда не была доступна рядовому советскому человеку, и еще менее вероятно, что собственно благодаря системе социальных отчислений (даже при всей ее плановой упорядоченности) обеспечивалось решение социальных вопросов. Интересно, проводились ли исследования, сопоставляющие размеры зарплат, социальных отчислений, затраты на пенсионное обеспечение в контексте экономического положения страны даже последних лет советского периода.

Современное российское общество за последние два десятилетия пережило серьезные структурные трансформации. Научное социологическое сообщество активно реагировало на эти изменения: проведены исследования, написаны работы о возникающих слоях «новых богатых», «новых бедных», «новой финансовой, политической элите», социальной эксклюзии и др. (см., напр., [Радаев 2001, Средние классы в России 2003, Тихонова 2003, Шкаратан 2004]).

Каждый из перечисленных слоев или социальных феноменов, новых для России, представлял собой повод для трансформации социальной политики, претендовал на роль ее непосредственного объекта.

Если вспомнить о типологии объектов и субъектов социальной политики, то изменения затронули каждую из этих групп. Формально объекты социальной политики остались теми же. Обобщенно эта группа включает в себя все население страны. Однако если на первое место среди объектов социальной политики прежде всего ставились граждане (домохозяйства), которые в силу определенных причин не могли обеспечить себе достаточный для нормального потребления уровень доходов (нетрудоспособное население, инвалиды, пенсионеры, многодетные семьи, молодежь и т. д.), то в настоящее время этот список существенно расширился. Процесс тотальной маргинализации населения России 1980—1990-х годов привел к ситуации крайнего обеднения трудоспособного населения. Одной из новых и крайне многочисленной групп риска сегодня являются мигранты из республик СССР. Они неизбежно вливаются в число объектов

социальной политики, хотя в подавляющем большинстве и не являются гражданами России.

Важно отметить, что внешнее сохранение структуры объектов социальной политики в течение ряда лет сопровождалось, с одной стороны, их качественным изменением, а с другой — принципиальным изменением ситуации в области обеспечения населения социальными услугами и прежде всего введением широкого спектра платных социальных услуг с тенденцией активного замещения бесплатных услуг платными. Так, если среди основных реципиентов социальной политики — пенсионеры, то уровень дореформенной (советской) пенсии делал представителей этой социальной группы вполне социально защищенными. И это в условиях действительно бесплатной медицины, дешевого транспорта, дешевых коммунальных услуг и пр. То есть пенсионеры получали достойную пенсию (при условии, что они отработали необходимое число лет) и бесплатные услуги. Понятно, что все это весьма условно, особенно в сопоставлении с западными стандартами уровня и качества жизни. Однако советские пенсионеры могли позволить себе отдых в пансионатах, санаториях (возможно, не самых престижных), покупать фрукты и ягоды в летний сезон и т. д. Сегодня судьба российского пенсионера трагична и безысходна. Рядовой пенсионер с 30-40-50-летним трудовым стажем без помощи детей или иных родственников, не может обеспечить себе сносное существование. Пенсионеры доступны лишь самые примитивные лекарства, и даже для инвалидов, имевших право на льготное обеспечение необходимыми лекарствами, списки этих лекарств были крайне урезаны в последние годы. Районные поликлиники переполнены толпами пенсионеров преклонного возраста, которые ждут очереди к врачам, получающим мизерную заработную плату и давно дисквалифицировавшимся. В районной московской поликлинике я присутствовала при разговоре пожилых женщин, которые абсолютно всерьез передавали друг другу рекомендацию врача (как панацею) принимать каждый вечер по половине таблетки аспирина (отечественного производства), что должно оградить их от возможных, в том числе самых серьезных, заболеваний (инсульт, инфаркт и пр.). Российский пенсионер может позволить себе приобретение достаточного количества аспирина российского же производства, но небезызвестно, насколько упало качество производимой в стране фармацевтической продукции. Пенсионеры жалуются, что в течение года вынуждены откладывать деньги из пенсии на приобретение летом фруктов и ягод, а от простейшего (косметического) ремонта квартиры должны отказываться⁵.

Возвращаясь к вопросу об изменении структуры российского общества, отмечу, что изменяется не только его слоевое содержание, но и качественное наполнение имевшихся слоев. Среди этих качественно трансформировавшихся реципиентов социальной политики — все представители бюджетной сферы, которые не способны самостоятельно обеспечить решение своих социальных проблем.

При этом в России появились и новые слои, входящие в верхние доходные группы. У представителей этих слоев собственные требования к новой социальной политике, среди которых наряду с поддержанием социальной стабильности обеспечение возможности приобретения элитного жилья, развитие современ-

⁵ По материалам включенного наблюдения в поликлиниках г. Москвы (2004-2005 гг.).

Структура российского общества — вызовы социальной политике

ной дорогостоящей индустрии отдыха, внедрение передового зарубежного опыта в области здравоохранения, модернизация системы образования, а также решение очень важной для средне состоятельной части населения проблемы будущего пенсионного обеспечения, создания надежной накопительной системы. И если малообеспеченные слои российского общества вынуждены решать проблемы выживания, то «новые богатые» или приближающиеся к ним группы обеспокоены естественными проблемами успешно существующих людей. Они живут в России и именно в России хотят видеть надежно налаженные структуры социального обеспечения, что является нормальным и вполне оправданным желанием этих людей.

Все это в целом бросает вызовы российской социальной политике и российскому государству прежде всего, поскольку в наследство ему досталось общество, весьма сложное в структурном отношении, и эта сложность продолжает усугубляться в ситуации, когда социальные проблемы населения в течение десятилетий практически не решаются или решаются не системно, в отсутствии продуманной, научно обоснованной, учитывающей российскую специфику концепции.

Две плоскости социальной политики

Фундаментальный анализ трансформации структуры российского общества не является целью этой небольшой работы. Я хотела заострить внимание на вполне очевидных тенденциях, изменениях, лежащих на поверхности. Почему? Дело в том, что при всей очевидности тенденций, крайне острой востребованности кардинального изменения социальной политики, потребности общества в новом социальном институте — не по названию, но по существу, российская социальная политика в России еще очень далека от известных моделей социальной политики рыночно ориентированных стран мира.

Давайте рассмотрим следующую схему (весьма упрощенную). Социальная политика любого развитого в экономическом отношении государства формируется (грубо говоря) в двух плоскостях или ориентируется на решение двух типов задач. Первая плоскость — обеспечение условий (экономических, социальных, политических, правовых и пр.) для самореализации индивида, оптимизации его возможностей, роста уровня и качества жизни и т. д. То есть формирование условий для обеспечения роста благосостояния в стране в целом. Рост благосостояния определяет механизмы решения социальных проблем, определяет стратегию моделирования основных социоопределяющих сфер жизни — образования, здравоохранения, пенсионного обеспечения и пр. Вторая плоскость — обеспечение социальной помощи малообеспеченным и маргинальным слоям населения. Это не менее важная составляющая социальной политики, однако основой и финансовой базой для решения задач в этой плоскости является успешность решения задач в первой, т. е. экономический рост и обеспечение условий самореализации населения.

В течение последних трех-пяти лет объявляются широкомасштабные акции по перестройке и кардинальному изменению социальной политики в России. Причем явно копируются и пробуются «на зуб» известные западные механизмы: страховая медицина, накопительная пенсионная система, кредитование

при покупке жилья и пр. Налицо атрибуты первой из описанных выше составляющих западных систем социальной политики. Однако применение этих механизмов требует определенного уровня благосостояния в стране, в противном случае обращение к ним может оказаться не нововведением, а опасным экспериментом политиков над населением. Перечисленные меры — страхование, фонды, кредитование и т. д. — предполагают определенный (высокий) уровень экономического роста и способность населения участвовать в подобных мероприятиях.

Действительно, некоторая часть населения способна играть в подобные игры и вообще нуждается лишь в одной составляющей социальной политики, а именно в сохранении социальной стабильности. Но большая часть населения (малообеспеченные, нетрудоспособные, депрофессионализированные, маргинализованные слои общества) непосредственно нуждается в социальной защите. Для этой части населения никакие новации — типа накопительной системы пенсионного обеспечения, добровольного или даже обязательного медицинского страхования — не актуальны и недееспособны. Причем это касается большинства населения страны — людей любого возраста, достаточно посмотреть данные о среднем заработке населения России. Если учитывать общее постарение населения и размер пенсии ниже прожиточного минимума, то никакого вывода, кроме абсолютной декларативности проводившейся в последние 10—15 лет социальной политики и ее провала в России сделать не получается.

Социальная политика в России (так же, как и в СССР) была и остается декларативной. Основной фокус реальной социальной политики — российская элита [Государственная социальная политика 2003]. В этом я убедилась еще в ходе исследований 1996—1998 гг. Нынешняя ситуация ничего принципиально нового не демонстрирует.

Справедливую и очень горькую мысль высказал В.Н. Лексин в статье «Мир человека и пространство власти»: «К сожалению, в России начала XXI в. и "теоретики", и "экспериментаторы", и крестьяне, и военные, и рабочие, и врачи все еще воспринимают новую социальную действительность с позиций реальной или вымышленной утраты. Для них утрата — доминанта эмоционального состояния. Утрачена не всегда любимая, но стабильная работа, утрачен небольшой, но постоянный заработок, утрачены летние отпуска (раз в несколько лет — с бесплатной путевкой в дом отдыха или санаторий), утрачен почти бесплатный летний отдых детей "на природе", утрачено чувство самоуважения и т. д. Да, они потеряли, может быть, и не так уж много, но они либо почти ничего (кроме приватизированной квартиры и свободы слова) не приобрели взамен, либо замена представляется им неэквивалентной. К тому же численно значительные профессиональные группы, действительно, стали существенно беднее, чем в советское время (работники вузов и различных исследовательских центров, квалифицированные рабочие и др.); они опустились с "верхних этажей" в "подвалы" заработной платы. Эти люди не родились бедными, а стали ими, и в этом отношении около 4 млн таких граждан России живут в совсем иной бедности, чем люди большинства стран третьего мира, которым не стало настолько хуже» [Лексин 2005].

Горечь этой цитаты усиливается тем фактом, что новый Жилищный кодекс РФ (действующий с 1 февраля 2005 г.) практически обесценивает и сводит на нет достоинство приватизированной площади. «Новация» состоит в следующем.

Структура российского общества — вызовы социальной политике

Гражданин, являясь собственником жилья, не является собственником земли, на которой выстроен дом с принадлежащей приватизировавшему площадью. Городские или муниципальные власти в соответствии с нуждами города, района, округа могут востребовать тот или иной земельный участок, предоставив жильцам в соответствии с новым жилищным кодексом другое жилье либо выплатив владельцам собственности сумму, эквивалентную рыночной стоимости. При этом всем известно, что эквивалентность рыночной стоимости — вещь достаточно условная.

Особенно остро это задевает население г. Москвы — российского мегаполиса — города со столь привлекательным рынком недвижимости. Появляется весьма заманчивая для городских властей, домостроительных компаний возможность выселить малообеспеченное и неплатежеспособное в крупных масштабах население Москвы на окраины города и районы непрестижного Подмоскovie. Старое жилье будет снесено, жильцам будут выплачены далеко не соответствующие рыночным стандартам суммы денег, на освободившемся месте будут построены новые дома и проданы по действительно рыночным ценам платежеспособным гражданам и негражданам России.

Таким образом, сначала пенсионеры и другие льготные категории были лишены льгот, теперь они будут лишены обжитых квартир и районов с привычной инфраструктурой. Знакомый мотив. Видимо, это и есть российский способ решения проблем пресловутой «второй плоскости». Есть человек — есть проблема, нет человека — нет проблемы.

Модернизация социальной политики — ответ на вызов изменившейся структуре общества

Очевидно, что в данных условиях и при данных политических установках процесс модернизации социальной политики и становление ее в России именно в качестве социального института (особенно в контексте выращивания) идет очень трудно и медленно. Вспомним о длительном промедлении (или отсрочке) в концептуальном оформлении и реализации «новой» социальной политики в России начала 1990-х годов.

Известный западный исследователь Р. Макинтайр в статье «Социальная политика в странах с переходной экономикой в аспекте развития человеческих ресурсов» обращает внимание на недопустимость ослабления роли государства в решении социальных проблем именно в период становления рыночных отношений в стране. По мнению автора названной статьи, роль государства в социальной политике стран с переходной экономикой должна быть усилена. Ученый отмечает, что минимизация этой роли была характерной чертой экономической политики в странах с переходной экономикой. Многие страны пытались ориентироваться на модели Западной Европы и Северной Америки. Но на деле оказывалось, что не было ни административного аппарата, ни опыта для реализации этих моделей. Как показала практика, комплексные системы социальной защиты (основанные на моделях Бисмарка и Бевериджа), которые появились в Западной Европе и Северной Америке в середине XX столетия, были плохо

приспособлены к гибкому неформальному рынку труда, возникавшему в странах, с переходной экономикой.

Согласно Макинтайру, в условиях переходного периода (с его затяжным характером и сложной природой) ответственность государства должна скорее увеличиваться, чем уменьшаться. Требуется активное вмешательство государства туда, где рыночные силы не могут обеспечить эффективного размещения ресурсов или где затруднен доступ к основным, наиболее важным благам и условиям для *ЖИЗНИ* людей.

Многие правительства, встав на путь быстрой и повсеместной либерализации цен, не осуществляли адекватного вмешательства для стимулирования экономического роста. Падение объемов производства и доходов в странах с переходной экономикой в большой степени объяснялось крахом совокупного спроса и, в частности, резким снижением инвестиций. Ключом к экономическому возрождению является стимулирование более высокого уровня инвестиций, в том числе и в развитие человеческих ресурсов [Макинтайр 2002].

Успех экономических реформ зависит от их проведения в определенной последовательности, а не одновременно, как это в основном происходило. Опыт азиатских стран с переходной экономикой показывает, что поэтапность ускоряет, а не замедляет реформы, которые должны основываться на поддержании экономического роста. «В области социальной защиты политика "безответственности государства" должна быть пересмотрена, — утверждает Макинтайр. — Многие из важных льгот и услуг, которые раньше, при старой системе, обеспечивались крупными государственными предприятиями, следует возложить на местные администрации. Существенные проблемы возникли в результате перехода от всеобщего охвата некоторыми важными льготами и видами обслуживания к их выборочности и адресности, основанной на проверке нуждаемости... Такие схемы редко оказываются эффективными в отношении тех, кому предназначаются льготы, и подразумевают большие административные расходы. Кроме того, приватизация многих социальных служб и форм социальной защиты, проводимая по рекомендациям советников МВФ, означала фактически отказ государства от ответственности за предоставление основных видов социальных благ. Между тем государство обязано и в этих условиях вмешиваться в такие области в связи со значительными положительными внешними эффектами (или дополнительной выгодой) таких расходов, которые приносят пользу обществу в целом» [Там же].

Потребность в оформлении социальной политики нового российского государства становится все более неизбежной. Среди важных задач демократического государства — сокращение бедности и неравенства. А это прежде всего требует формирования системы, в которой уровень дохода для обеспечения базисных потребностей и защищенность человека стали бы основой социальной и экономической свободы. При этом в течение достаточно длительного временного отрезка роль государства в обеспечении системы социальной защиты должна оставаться определяющей, а не быть передана на откуп приватизации, децентрализации и дерегулирования.

Следует отметить, что постепенно формируются и некоторые черты обновленной социальной политики. Все большее число авторов (экономистов, политиков) пишут о необходимости формирования в России нового горизонталь-

Структура российского общества — вызовы социальной политике

ного общественного договора (См., например: [Аузан 2005]). Реальная социальная политика пытается приспособиться к ситуации, пытается сформироваться, вырасти в институт гражданского общества.

В первые годы XXI в. все более явно звучат и обсуждаются темы социальной ответственности бизнеса, широкой реализации программ в этой области, в том числе программ корпоративной благотворительности, что действительно свидетельствует об изменениях, подвижках в направлении модернизации социальной политики, становлении ее новым социальным институтом. Однако тенденции эти формируются во многом стихийно, в условиях отказа государства от роли монопольного субъекта социальной политики, по инициативе самих новых субъектов.

Литература

- Аузан А.А. Общественный договор и гражданское общество // Мир России. 2005. № 3.
Государственная социальная политика и выживание домохозяйств / Н.М. Давыдова, Н. Мэннинг, Т.Ю. Сидорина. М.: ГУ ВШЭ, 2003.
- Девятко И. Ф. Современное общество, социальная политика и публичная сфера в классической и постклассической социальной теории. Лекция по социальной политике, прочитанная 6 февраля 2001 г. для слушателей зимней школы «Социология и социальная политика» в Центре социологического образования Института социологии РАН (Рукопись).
- Зомбарт В. Идеалы социальной политики. СПб., 1906.
- История экономических учений / Под ред. В. Автономова, О. Ананьина. М.: ИНФРА-М, 2002.
- Лексин В.Н. Мир человека и пространство власти // Мир России. 2005. № 3.
- Макинтайр Р. Социальная политика в странах с переходной экономикой в аспекте развития человеческих ресурсов // Проблемы прогнозирования. 2002. № 2.
- Норт Д.К. Институты и экономический рост: историческое введение // THESIS. 1993. Т. I. Вып. 2.
- Парсонс Т. Понятие общества: компоненты и их взаимоотношения // THESIS. 1993. Т. I. Вып. 2.
- Радаев В.В. Кто поможет работающим бедным // Pro et Contra. Том 6. № 3. Лето 2001.
- Сидорина Т.Ю. На пути к мировой социальной политике // Журнал исследований социальной политики. 2005. № 1.
- Смирнов С.Н., Сидорина Т.Ю. Социальная политика. М.: ГУ ВШЭ, 2004.
- Средние классы в России: экономические и социальные стратегии / Под ред. Т.М. Малевой. М., 2003.
- Тихонова Н.Е. Феномен социальной эксклюзии в условиях России // Мир России. 2003. № 1.
- Шкаратан О. И. *Социальное расслоение в современной России: драма расколотого общества* // Мир России. 2004. № 1.
- Шкаратан О.И. Декларируемая и реальная социальная политика // Мир России. 2001. № 2.
- Шкаратан О.И. Тип общества, тип социальных отношений. О современной России // Мир России. 2000. № 2.
- Ярошенко С. С. Проблематика субкультуры бедности в американской социологии: эволюция принципов исследований и подходов. Дис. на соискание уч. степ. к.с.н. М., 1994.
- George V., Wilding P. Impact of Social Policy. L.: Routledge, 1994.