

Перспективы социальной политики. О ПРОСТРАНСТВЕ ВОЗМОЖНОСТЕЙ РЕФОРМИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ

Автор: Е. М. АВРААМОВА

Попытки изменить социальную политику государства, в том числе через придание ее направлениям статуса национальных проектов, есть, как справедливо пишет Л. Якобсон, ответ на запрос на действенную социальную политику, имманентную этапу экономического роста. Притом что наличие подобного запроса действительно ощущается, имеет смысл разобраться, кем он формулируется, что его формирует, что рассматривается "запрашивающей стороной" в качестве действенной политики и как на реализацию последней влияет экономический рост.

Спектр существующих моделей социальной политики известен - это либеральный, социал-демократический и патерналистский варианты, которые в терминологии, принятой в статье Якобсона, представлены как "режимы благосостояния". Если такие режимы характеризуются "через свойственные им особенности социокультурной базы, институтов политического представительства и участия, институтов общественного (государственного) сектора экономики, посредством которых ограничивается и дополняется действие рыночных сил, а также через специфику декоммодификации", то модели социальной политики строятся на пересечении двух основных показателей - меры регулирования государством экономики и объема социальной поддержки населения. Таким образом, на основании социологических опросов тестируются следующие варианты социальной политики:

- "либеральная" модель, в соответствии с которой государство должно обеспечивать права личности и правовую защиту хозяйственной деятельности при минимальной социальной поддержке населения;

- "социал-демократическая" модель, в соответствии с которой государство должно регулировать определенные сектора экономики и защищать наиболее нуждающиеся слои населения;

- "патерналистская модель", в соответствии с которой государство должно регулировать большую часть экономики и оказывать поддержку всем слоям населения.

Увязка этих двух параметров представляется оправданной при моделировании социальной политики прежде всего потому, что именно они определяют субъектность последней. В случае либеральной модели основным субъектом является общество, представленное экономически активным населением, а государство осуществляет администрирование реализации общественных интересов. В рамках социал-демократической модели возникают два субъекта - общество и государство, которые выстраивают отношения в рамках формального или неформального социального контракта. Наконец, в

А в р а м о в а Елена Михайловна - доктор экономических наук, профессор, заместитель директора Института социально-экономических проблем народонаселения РАН.

Таблица

Выбор модели социальной политики

Модель социальной политики	Число респондентов, в %						
	1993 г.	1994 г.	1995 г.	1997 г.	1994 г.	2001 г.	2003 г.
Либеральная	8,9	7,9	5,2	6,8	4,8	3,7	3,2
Социал-демократическая	32,0	34,6	26,8	39,7	43,8	39,6	39,3
Патерналистская	59,1	57,5	68,0	53,5	51,4	56,7	60,7
Всего	100	100	100	100	100	100	100

случае патерналистской модели основным субъектом социальной политики выступает государство, а обществу предоставлено право формировать "запрос".

Наши исследования (см. табл.) свидетельствуют, что либеральная модель не пользовалась поддержкой населения даже в самом начале реформ, когда существовали иллюзии о способности государства нового типа обеспечить правовую основу хозяйственной деятельности. На протяжении 1990-х гг. реальный выбор всегда шел между социал-демократической и патерналистской моделями и в целом решался в пользу последней.

Большинство населения твердо ориентировалось на использование государства как ключевого института в разрешении основных социально-экономических проблем. Имелись, правда, возрастные различия: в возрастной группе до 30 лет распределение между социал-демократической и патерналистской моделями отражалось соотношением 1 : 1,5; в возрасте 31 - 50 лет оно было равно примерно 1 : 2, а в старшей возрастной группе доходило до 1 : 3. К концу 1990-х гг. число сторонников обеих моделей практически уравнилось, и ожидалось, что в силу возрастной ротации станут преобладать сторонники социал-демократической модели. Однако этого не произошло. Опрос, проведенный в середине 2004 г., показал, что, наоборот, число сторонников патерналистской модели снова выросло до 60% при сохранении баланса внутри возрастных групп [Адаптационные... 2004].

На основании проведенных исследований можно, таким образом, выявить следующие тенденции. Население, находящееся в рамках социал-демократической модели (ведь государство действительно контролировало отдельные сферы экономики и оказывало социальную поддержку некоторым слоям, например, в виде льгот или частично бесплатного образования и здравоохранения), во-первых, не предъявляет особых претензий к институциональной составляющей модели. То есть оно не требует от государства сосредоточиться на осуществлении функций, обеспечивающих правовую основу хозяйственной деятельности, обеспечении прозрачности конкурентной среды или эффективности правового участия, что в совокупности могло бы способствовать формированию общественного субъекта социальной политики. Во-вторых, население предъявляет серьезные претензии к объему и масштабу социальной поддержки, которой, по мнению большинства, должно быть существенно больше.

Важно уяснить, на чем держался относительный баланс государства и общества при остро ощущаемом последним дефиците социальной поддержки, то есть понять, в чем эффективность действовавшего в рамках социал-демократической модели социального контракта. Об этом говорят данные, полученные нами в ходе исследований адаптационных процессов [Аврамова, 2005]. Так, среди наиболее эффективных адаптационных стратегий населением рассматривается неформальная занятость, к разным формам которой обращалось до 60% населения. Что касается проблем социального характера (образование, трудоустройство и т.д.), то основным инструментом их решения стало использование неформальных социальных связей. В равной степени социальные связи используются и в сфере занятости, где исследования демонстрируют их гипертрофированную роль, и, наоборот, ущербную роль деловых характеристик. Это свидетельствует, во-первых, о качестве внешней среды, если и востребующей профессионализм, то только в сочетании с лояльностью, а во-вторых, об особом типе адаптивности, выража-

ющемся в готовности принять практически любые предложенные правила игры. Доминирующие адаптационные практики способствовали тому, что горизонтальные социальные связи, используемые для неформального "решения вопросов", по существу, заменили гражданское общество, лишив граждан возможности выступать с позиций добросовестных налогоплательщиков, отстаивающих коллективные интересы.

Таким образом, суть действовавшего социального контракта между государством и обществом проясняется. Он сформулирован государством, разумеется, негласным образом как "мы будем делать то, что хотим, а вы выкручивайтесь, как можете". Нужно сказать, что с поставленной перед ним задачей население, в целом, справилось. С каждым годом все большее число респондентов на вопрос, "удалось ли Вам приспособиться к новым условиям", отвечали утвердительно. Эффективные адаптационные практики стали воспроизводиться и в территориально-поселенческом (столица-провинция, город-деревня), и в поколенческом разрезах. Можно было говорить о сбалансированности ситуации, разумеется, не обсуждая качества и перспектив этого баланса.

Пересматривать ситуацию, вновь обсуждать принципы действенной социальной политики заставляет принципиально новый для ее осуществления макроэкономический контекст - экономический рост. Именно необходимость сформулировать принципы социальной политики, имманентные экономическому росту, и делает чрезвычайно актуальной постановку вопроса о коридорах возможностей. Пространство возможностей при этом описывается Якобсоном исчерпывающе: "как оптимизировать социальную политику государства, которое, во-первых, намерено и вынуждено быть активным в социальной области, но не готово инициировать или допускать риск потрясений; во-вторых, достаточно свободно в распоряжении дополнительными результатами экономического роста и благоприятной внешнеэкономической конъюнктуры, но не готово идти на резкое перераспределение собственности и доходов; в-третьих, функционирует в среде сложившихся, во многом несовершенных, экономических и политических институтов и не готово к их радикальному переустройству; в-четвертых, не является ни идеальной демократией, чутко отражающей настроения большинства граждан, ни автократией, способной проводить выбранный курс без оглядки на избирателей". Разумеется, следует ответить: никак невозможно оптимизировать и придется, как это уже делается, обратиться к незначительным вливаниям в социальную сферу и имитации реформ при сохранении действовавшего социального контракта. Однако существует опасность, что в ходе такого рода "оптимизации" может произойти покушение на стратегические ресурсы государства или общества, в результате чего контракт будет нарушен. Проиллюстрируем это, как делает и Якобсон, на примере реформы высшего образования.

Необходимость эффективного развития образовательной сферы определяется, во-первых, тем обстоятельством, что высшее образование на сегодняшний день - единственный относительно доступный и легальный канал вертикальной мобильности населения, а во-вторых, тем, что в системе высшего образования создается инновационный потенциал России, способный обеспечить стране включенность в постиндустриальное общество и глобализационные процессы. Вместе с тем наше исследование показало не только бурный рост численности студентов, но и достаточно высокий уровень адаптивности молодых дипломированных специалистов на современном рынке труда [Авраамова, 2004]. Об этом свидетельствуют высокая экономическая активность, высокий же процент (87%) трудоустроившихся в пределах полугода после окончания вуза, высокие показатели удовлетворенности работой, ощущение связанных с ней перспектив роста материального достатка и социального статуса. Данные также свидетельствуют о том, что результаты 8 - 10-летней трудовой карьеры большинства обладателей вузовских дипломов увенчиваются заметными продвижениями в материальном и статусном отношении.

В этом смысле образовательная система на поверхности представляется достаточно сбалансированной и не требующей немедленного и острого вмешательства реформаторов. Отсутствует также внятный запрос основных субъектов образовательного процесса (абитуриентов, студентов, их родителей, профессорско-преподавательского состава, ректоров вузов) на какие-либо реформы в этой сфере. Вместе с тем исследование

вскрыло ряд серьезных проблем, влияние которых будет все сильнее сказываться на качественных характеристиках роста российской экономики. Именно на их решение, казалось бы, и должна быть нацелена реформа образования в случае обнаружения резонанса ее проведения.

Первая проблема состоит в том, что достаточно высокие материальные и статусные позиции часто достигаются посредством перепрофилирования специалистов, их миграции из секторов рынка труда с низкой оплатой в те, где оплата труда в разы выше. Наше исследование показало, что переток происходит из научно-производственных отраслей в финансово-экономическую, сервисную, торговую сферы, а также в сферу управления. Такой вектор трудовых перемещений указывает на преобладание и закрепление перераспределительного, а не производственного, основанного на новых знаниях, типа экономического развития.

Работа в относительно низкооплачиваемых научно-производственных отраслях требует от специалистов прохождения всего курса высшего образования, серьезных специальных знаний. Сервисная же перераспределительная экономика в большинстве, напротив, глубоких специальных знаний не требует, а удовлетворяется символическим значением вузовского диплома и общими знаниями и навыками специалистов. Очевидно, что выявленные проблемы высшего образования вторичны по отношению к проблемам рынка труда, проявляются как их отражение, и без решения последних вряд ли могут быть урегулированы внутри самой образовательной системы.

Второй круг проблем касается неформальных отношений, играющих исключительно большую роль в ходе трудоустройства дипломированных специалистов и их карьерных продвижений. Использование социальных связей в большинстве случаев - необходимое условие устройства не только на престижную и хорошо оплачиваемую работу, а на любую. Во-первых, это говорит о том, что использование такого инструмента, как связи и знакомства, стало нормой и именно так воспринимается во взаимодействии работодателя и работника. Во-вторых, это свидетельствует о том, что работодатель не нашел (и, похоже, не заинтересован иметь) объективных критериев оценки качества специалистов, а это, в свою очередь, свидетельствует о том, что неформальные отношения проникли во всю ткань социально-экономических отношений. В нашем случае можно говорить о неформальных способах поступления в вузы, получения высоких оценок за обучение и т.д., а также о неформальной составляющей деятельности самого работодателя, что требует определенной лояльности со стороны работников. Все эти обстоятельства приводят к тому, что работодателю исключительно важно получить какое-либо личное поручительство за нанимаемого сотрудника, которое он будет воспринимать и как гарантию его лояльности, и как подтверждение его достоинств. Таким образом, и этот круг образовательных проблем является отражением общего характера трудовых отношений и не может быть решен изнутри образовательной системы. Предлагается, однако, целый набор социальных реформ:

- введение Единого государственного экзамена (ЕГЭ), призванного более справедливо оценить способности абитуриента, отстранить от участия во вступительных экзаменах коррумпированных сотрудников вузов, обеспечить равные возможности поступления для выпускников школ различных регионов и типов поселений;

- разделение высшего образования на две "ступени" - бакалавриат и магистратуру, призванное приблизить российскую образовательную систему к моделям, сложившимся в развитых странах;

- сокращение числа студентов, обучающихся за счет государственного бюджета на "престижных" специальностях (экономика, юриспруденция и менеджмент), поскольку поступление на эти специальности наиболее коррумпировано, а значительная доля выпускников не находят работу по специальности, что приводит к неэффективности расходования бюджетных средств;

- развитие сети "базовых университетов", получающих приоритет в финансовом обеспечении и возможности ведения более эффективной как образовательной, так и научной деятельности;

- одновременное сокращение числа вузов, готовящих магистров по различным специальностям.

Результаты, к которым приведет реализация предложенных реформ, видятся следующим образом:

1. Как показывает практика реализации системы ЕГЭ, переход к такой форме проведения вступительных испытаний не препятствует неформальным способам оценки знаний выпускников школ, а лишь "перенаправляет" неформальные финансовые потоки. При этом очевидно, что любые изменения "правил игры" в наибольшей степени затрагивают наименее обеспеченные семьи. Существовавшая ранее система проведения вступительных испытаний давала среднеобеспеченным домохозяйствам возможность реализации приемлемо затратных практик поступления в вуз (примерно половина домохозяйств, дети которых получают высшее образование, относятся к среднему типу ресурсной обеспеченности; из таких семей вышли около 30% студентов высокопрестижных вузов). Вопрос о том, насколько такие семьи смогут приспособиться к новым условиям поступления и не усилят ли они образовательную сегрегацию, остается во многом открытым.

2. Переход от "классической" формы организации системы высшего образования к двухступенчатой не решает ни одну из существующих проблем. Увеличение доли платного обучения на магистерской ступени неизбежно приведет к закреплению "порога доступности" более престижного высшего образования, отсекающего от возможностей его получения значительные группы населения. Неполющенное высшее образование, заканчивающееся для большинства обучающихся на уровне бакалавриата, будет подрывать инновационную базу и научно-технический потенциал страны, ориентируя выпускников вузов на работу в трудоемких сервисных отраслях экономики.

3. Создание сети "базовых университетов" могло бы обеспечить базу для формирования инновационного потенциала страны в случае вложения в создание такой системы значительных дополнительных ресурсов. Если же дополнительно финансировать базовые университеты за счет других субъектов образовательной системы, которые, в результате, окажутся вузами второго сорта, то реформа лишь углубит существующие проблемы высшего образования.

В итоге планируемая социальная политика в области образования вряд ли решит проблемы, стоящие перед этой сферой. При этом она, как представляется, будет относительно безболезненной для населения, поскольку не покушается на его стратегические ресурсы, которыми, как мы выяснили, в данном случае являются неформальные связи. В то же время, реформа может нанести ущерб стратегическим интересам государства, претендующего на развитие экономики знаний как ресурса для обеспечения достойного места в глобализационных процессах.

Другой пример - планируемая реформа ЖКХ. В ее результате как раз возможно значительное и ничем не компенсируемое снижение уровня жизни населения.

Таким образом, приходится признать, что "коридоры кончаются стенкой". И если субъекты формирования социальной политики желают осознавать необходимость выстраивания долгосрочных перспектив социально-экономического развития, они будут вынуждены достаточно серьезно разрабатывать концепцию социальной политики экономического роста, которая явится основой заключения нового "контракта" между государством и обществом, построенного на совершенно других основаниях.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Аврамова Е. М. Воспроизводство адаптационных практик в период российской трансформации // Общественные науки и современность. 2005. N 6.

Аврамова Е. Доступность высшего образования и перспективы позитивной социальной динамики // Доступность высшего образования. М., 2004.

Адаптационные стратегии населения. СПб., 2004.