

СОЦИАЛЬНАЯ ДОКТРИНА ПЕРЕХОДНОГО ПЕРИОДА: КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ПОДХОДЫ

Основу социальной политики российского государства сегодня должна составлять социальная доктрина: аналитические и теоретические представления о современной социальной ситуации, ключевые проблемы и противоречия в социальной сфере, критерии и принципы действий в переходный период, концептуальный подход к построению социальной программы, механизмы и способы решения важнейших социальных задач. Социальная доктрина — это наиболее общие теоретико-методологические представления об основах социальной политики в переходный период. Исходные положения социальной доктрины носят в значительной мере аксиоматический характер и служат, с одной стороны, созданию внутренне непротиворечивой конструкции, а с другой — ее всесторонней органической согласованности с социальной реальностью.

Оценивая складывающуюся в России ситуацию, следует подчеркнуть, что происходящие трансформации затрагивают самые глубокие, цивилизационные основы общества в смысле смены моделей и регуляторов социальной деятельности. Функционирование хозяйственных субъектов переходит на рыночные рельсы, главная черта которых — частное предпринимательство и приватная собственность на средства производства. Разрушаются привычные нормы социальных отношений, происходит смена системы ценностей, когда отбрасываются прежние стереотипы, а новые еще только формируются. Так, эгалитарный принцип "равенства в нищете" большинство уже не принимает, но и складывающаяся поляризация доходов, вызывающая дезинтеграцию общества, в силу своих нерациональных масштабов не может восприниматься как социальная норма. Скорее, наоборот. Богатые и очень богатые ("новые русские") оцениваются основной частью граждан преимущественно негативным образом¹.

* Подробное изложение данной проблемы см.: [2].

¹ В 1995 г. ИСЭПН РАН провел общероссийское исследование "новых русских" в России, результаты были опубликованы: *Римашевская Н.* Фавориты и аутсайдеры перемен. Социальная политика в переходный период:

1. Социальная доктрина переходного периода

Все более настоятельным становится не простое регулирование, а перераспределение доходов в пользу бедных и очень бедных (нищих) групп, что характерно было и существует сегодня в развитых западных странах, придерживающихся концепции "государства благосостояния".

Существенные перемены касаются и официальной установки на ценность труда. Если в советском обществе труд рассматривался как первейшая ценность ("дело доблести и геройства") с ориентацией населения жить, чтобы трудиться, то сегодня позитивные начала труда — качество, квалификация, профессионализм — в значительной мере потеряли общественное признание, если рассматривать его оплату как общественную оценку. Стимулы к труду ослабели, не последнюю роль в этом сыграло падение уровня заработной платы, ее неплатежи и неоправданная дифференциация.

Одни группы населения довольно легко восприняли либерально-демократическую систему ценностей, другие, откинув прежнюю идеологию, оказались не способными усвоить новое, утратив, таким образом, целостность ориентации, а третьи — в условиях возникшего идеологического противостояния — закрепили прежние ценности. Старый "порядок" рухнул, а новому предстоит еще сформироваться. В результате общество резко разделилось на три слоя: один из них — адаптировавшиеся к переменам (это примерно 15—20% населения), другой — не только не адаптируется, но и не видит своего места в них (так называемые аутсайдеры, которые составляют 25%), а третий — находящиеся между ними, характеризуется состоянием неопределенности. Огромный промежуточный социальный пласт — явное большинство — стремится приспособиться к рыночным условиям, но не может еще выработать сколько-нибудь устойчивые модели своего социально-экономического поведения. Между тем от того, в какой степени этот слой пополнит "адаптированных" либо "аутсайдеров", будет зависеть не только результат экономических преобразований, но и судьба общества в целом. Можно констатировать, что население страны зачастую вынужденно, еще не вполне отдавая себе отчет (и испытывая острую ностальгию по утраченной стабильности), уже втягивается в процесс социальной трансформации.

Как говорится в докладе Генерального секретаря ООН (февраль 2001 г.), концептуально социальную защиту можно рассматривать как дальнейшее развитие социального обеспечения [1]. Всеобщая декла-

Продолжение сноски со с. 20.

принципы и направления // Политэкономия (Politekonom). 1996; Рима-шевская Н., Овсянников А., ИудинА. Богатые: есть ли надежда на социальный мир? // Деловой мир. 24.06.1995. № 113.

Часть I. СТРАТЕГИИ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ

рация прав человека 1948 г. и международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 г. определяют, что "каждый человек, как член общества, имеет право на социальное обеспечение, включая социальное страхование". На саммите в интересах социального развития, состоявшемся в Копенгагене (1995 г.) на высшем уровне, было подчеркнуто важное значение принципов справедливости, расширения прав и солидарности, более широкого охвата населения механизмами социальной защиты. В Копенгагенской декларации указано на необходимость осуществлять политику, направленную на обеспечение надлежащей экономической и социальной защиты всех людей в случае безработицы, болезни, рождения и воспитания детей, смерти супруга, инвалидности и старости [3]. Генеральная Ассамблея ООН (июнь 2000 г.) обратила особое внимание на совершенствование систем социальной защиты, а также обмена передовым опытом между странами в этой области.

Составление концепции социального развития России в условиях перехода к рынку предполагает предварительное решение ряда теоретических и политических вопросов. Среди них возникают следующие альтернативы:

- ортодоксальный либерализм или социальное государство;
- государственный патернализм или суверенитет семьи;
- социальные гарантии государства или социальное страхование либерального толка;
- государственная защита или государственная поддержка.

Указанные альтернативы возникли не случайно, а как следствие, с одной стороны, специфического российского менталитета и исторических традиций, а с другой — стремления реформаторов реализовать неолиберальные рыночные отношения, подобные господствующим в США.

Какие принципы и основания следует учитывать при разработке социальной стратегии, социальной программы действий и конкретных мер социальной политики?

Разумеется, нельзя ставить знак равенства между социальной политикой государства и социальной защитой населения: второе лишь составная часть первого. Однако сегодня социальная защита занимает главную часть социальной политики, охватывая большую долю населения и касаясь самых острых социальных проблем, без разрешения которых невозможно реализовать другие факторы социального развития страны. И формирование среднего класса в качестве фундамента рыночных отношений существенным образом зависит от масштабов и состояния бедности в обществе.

1. Социальная доктрина переходного периода

1.1. ПРИНЦИПЫ СОЦИАЛЬНОЙ ДОКТРИНЫ

В соответствии с Конституцией Россия выбрала путь правового, демократического, социального государства. Статья 7 Конституции гласит: 1. Российская Федерация — социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. 2. В Российской Федерации охраняются труд и здоровье людей, устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты.

Выделим *семь главных принципов социальной политики в стратегическом плане и на переходный период.*

Первый — оптимальное сочетание либерализма и социальных гарантий. "Либеральная политика" ориентирована на снижение "вмешательства государства" в решение индивидуальных проблем граждан и развитие приватизации социальных функций. Она предполагает мобилизацию собственных сил человека, не полагающегося на чью-либо стороннюю помощь, действующего в условиях максимальной свободы выбора. В обществе образованных и энергичных, привычных к каждодневной борьбе за существование такая политика вполне оправданна и эффективна. Но в конкретной исторической ситуации, когда еще не сложились соответствующие предпосылки, а значительное число людей (большая часть) не способно адекватно реагировать на трудности, проведение чисто "либеральной" политики, как это показал наш опыт, приводит к социальному кризису, к блокированию социальной адаптации и дезориентации существенной доли населения и как следствие — его маргинализации. Результатом такой политики неизбежно является раскол общества на тех, кто уже способен действовать без поддержки, и тех, кто не может без нее прожить. Фактически происходит формирование "двух России", противостоящих и не понимающих друг друга.

Политика "государственных гарантий", проводимая до этого многие десятилетия и опиравшаяся на государственную идеологию "патернализма", снимала с людей заботу о решении собственных со-

Часть I. СТРАТЕГИИ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ

циальных проблем, действенных стимулов к борьбе за существование и самореализацию, слабо сформировала чувство ответственности за свое будущее. Но эта политика является подлинным спасением для тех, кто практически лишен ресурсов для удовлетворения жизненных потребностей. Такая политика в чистом виде служит мощным инструментом уравнительности и социальной однородности. В этой связи следует взглянуть на отношения семьи и государства. Сегодня принято считать, и это прежде всего исходит от доморощенных неоллибералов, что российская семья, как и раньше, находится под патерналистским воздействием государства. "Советский образ жизни, — пишет один из их представителей, — практически искоренил стимулы личной активности и инициативы, ослабил естественную способность человека защищать самого себя, в том числе в социальной сфере" [4]. Но именно сегодня, считают российские либералы, бессмысленно ожидать подачек "сверху"; государство должно максимально уйти из социальной сферы. "Маятник" качнулся в другую сторону.

Подобная трактовка отношений семьи и государства, рассматриваемая в рамках патернализма, — абсолютный миф, и даже, можно сказать, обычное лукавство, а конкретнее — неудачная попытка оправдать беспомощность властей в кризисной ситуации, когда они должны особенно четко выполнять свои обязательства, вытекающие из "социального контракта". Ведь фактически государство пока еще не обеспечивает гарантий минимальной оплаты труда (если не считать записи в трудовом кодексе) и пенсий даже на уровне прожиточного минимума, обязательной выплаты зарплат (существуют значительные долги), бесплатности "базовой корзины" медицинских услуг и образования. Поэтому государство, если оно уходит из социальной сферы, не в порядке "патернализма", а лишь выполняя свои естественные функции, должно установить такие правила, при которых не только средняя, но и минимальная оплата труда была бы достаточной, чтобы обеспечить условия воспроизводства населения и качественной рабочей силы. Когда заработная плата оказалась "ниже низшего предела", а 40% работников имеют заработок меньше прожиточного минимума (ПМ), треть населения вынуждена существовать в режиме физического выживания, трудно говорить о государственном патернализме.

Переходный период от патернализма к суверенитету личности и семьи, когда необходимо достижение баланса между общественной интеграцией и социальной мобильностью, ориентация лишь на одну из этих моделей социальной политики привела бы к усилению перекосов общественного развития и способна лишь усугубить кризис. Специфическая роль социальной политики связана с формированием

1. Социальная доктрина переходного периода

среднего класса, как основы нового общества. В транзитивной экономике следует опираться на возможности обеих моделей, учитывая, что их отдельные элементы адресованы разным группам. Адаптированные к новым условиям маркетизации общества и поэтому особо активные, преуспевающие слои населения нуждаются в свободе выбора применительно ко всем сферам жизнедеятельности. Но это — пока меньшинство. Большинство же в нашем сильно "скошенном" относительно материальной обеспеченности обществе еще нуждается в поддержке и социальной помощи, механизмы которых базируются на минимальных государственных гарантиях.

Минимальные стандарты уровня жизни — это не предмет дискуссий. Это социальный императив. Им должен быть придан наивысший приоритет, и они должны быть доведены до сведения каждого человека. В основе функционирования системы социальной защиты лежит социальный консенсус в отношении основополагающих ценностей, определяющих приемлемые уровни и гарантированность доступа к средствам для удовлетворения основных потребностей и реализации основных прав. В их число входят: гарантированные возможности получения доходов и средств к существованию, наличие работы, медицинское обслуживание и образование, питание и жилье [1]. Минимальные социальные гарантии включают, по крайней мере, следующие стандарты: прожиточный минимум, минимальная оплата труда, минимальные социальные выплаты (пенсии, пособия, стипендии), минимум образования, корзина первичного медицинского обслуживания, право на элементарное жилище. При этом необходимо строго различать "социальную защиту", "социальную поддержку" и "социальную помощь", каждая из которых имеет специфические технологии реализации.

Второй — требуется система радикального повышения трудовой мотивации, ориентированная на все группы и слои населения: молодежь и престарелые, высоко- и низкообразованные, занимающиеся физическим и умственным трудом, предприниматели и наемные работники, социальная элита и бюрократия. Без активизации деятельности каждого трудоспособного не может быть экономического развития и роста благосостояния.

Для решения проблем экономической мотивации необходим перелом в поляризации доходов населения и дифференциации оплаты труда, возникших вследствие российских методов либерализации экономики. Анализ мирового опыта, подтверждаемый и отечественной практикой, свидетельствует о том, что необоснованная дифференциация доходов выступает активным стимулом для торгово-посреднической и финансовой деятельности, сулящей быстрые и сверхвы-

Часть I. СТРАТЕГИИ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ

сокие доходы. При этом сильно снижается участие в реальной экономике, науке, просвещении, подрывается общественная мораль, утверждаются сугубо меркантилистские ценности, происходит криминализация общества и социальная изоляция. Чрезмерные различия доходов становятся барьером для встраивания в рынок новых слоев населения, которые не надеются "занять свое место под солнцем".

Существенное значение приобретают социокультурные факторы поддержания сложившегося в стране престижа высокого уровня образования и участия в творческой деятельности. Интеллектуальность и духовность, хотя и существенно снизили свой прежний статус, но все еще достаточно значимы для большинства населения страны. Для интеграции общества, сбалансированности трудовых и предпринимательских мотиваций крайне важны формирующиеся потребительские модели, их соотношение со средними доходами. Завышенные потребительские стандарты дестимулируют население, так как "обычные" заработки не позволяют жить "как положено", в соответствии с нормами, утверждаемыми массмедиа и общественным сознанием. Просматриваются два главных условия активизации труда: а) обеспечение для каждого возможностей вертикальной мобильности и б) рост престижа образования, профессионализма, творческого труда, — что должно происходить на базе уменьшения социальной поляризации.

Особое значение в этой связи получает развитие образования и здравоохранения, обеспечивающее вложения в человеческий капитал.

Третий — центральное место среди социальных институтов в силу специфических обстоятельств сегодняшнего дня принадлежит суверенитету семьи. Она по-прежнему и даже более активно выступает стержневым и важнейшим элементом, ограждающим человека и смягчающим последствия социально-экономических потрясений, обусловленных либерализацией экономики. Необходимо учитывать, что во многих, если не в большинстве случаев, семья как механизм социальной защиты функционирует на пределе возможностей, вследствие нищеты и других социальных невзгод.

Ее определяющая роль связана с целым рядом факторов:

- дестабилизацией функционирования и снижением доверия населения к государственным и большинству общественных институтов;
- расширением экономической роли домашних хозяйств в связи с ростом переживаемых населением материальных трудностей;
- усилением защитных функций семьи, значимости внутрисемейных отношений в качестве эмоционально-психологического стабилизатора и преодолением всех форм домашнего насилия;

1. Социальная доктрина переходного периода

■ повышением роли семьи в выработке и поддержании социальных и моральных норм, нравственного климата в обществе.

Поиск подобным образом ориентированных множественных социальных практик позволил бы резко повысить целостность социальной политики, усилить взаимосвязь различных ее направлений.

Четвертый — активизация органов местного самоуправления, а также благотворительных организаций, социальных инициатив, которые являются важными составляющими гражданского общества. Особая роль здесь принадлежит муниципальному уровню управления, ближе всего находящемуся по отношению к конкретному человеку. По существу, социальная политика, как и социальная защита, реализуется "на местах". Государственная политика призвана создать заделы на будущее, поддерживать восстановление и обновление специализированных социальных институтов, опирающихся на ценности свободы, справедливости, человеческой солидарности и взаимопомощи. Спад общественной активности, характерный для переходного периода, не позволяет социальную политику целиком базировать на этих социальных институтах. В то же время мобилизация людей на достижение целей социальной политики требует, чтобы уже сегодня часть работ по реализации программ возлагалась на самоорганизующиеся социальные институты, включая формирование в предпринимательской среде нормы стабильного имиджа во взаимосвязи с благотворительностью, безвозмездным участием в социальных программах и гуманитарных акциях.

Не случайно документы ООН подчеркивают то обстоятельство, что социальная защита — это комплекс стратегий и программ государственного и частного секторов. Они предполагают деятельность самых разных субъектов: "центральные и местные органы, представители гражданского общества (добровольные или иные аналогичные объединения, профсоюзы, неправительственные организации) и частный сектор". Практика социальной защиты включает такие ценности, как общественная солидарность, гражданственность и братство, а также чувство ответственности и самопомощь.

Пятый — взаимодействие федеральных и региональных органов власти. Кардинальной проблемой социальной политики в условиях переходного периода является определение границ взаимной ответственности между федеральными и региональными органами власти. Ограниченность средств, наличие значительного числа регионов, пользующихся федеральными субсидиями, усиливает остроту этой проблемы. Необходим отказ от предельно централизованной, унитарной системы, связанной с принятием решений исключительно в Центре. Известно, что резкое сокращение средств, выделяемых фе-

Часть I. СТРАТЕГИИ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ

деральными властями на социальные нужды, привело к значительной мобилизации ресурсов со стороны некоторых регионов. Здесь сказались не только повысившаяся ответственность их руководителей за решение собственно социальных задач, но и их понимание того, что разрушение социальной сферы приводит к росту социальной напряженности. С другой стороны, такая политика резко усилила неоправданную дифференциацию в социальной обеспеченности населения разных территорий страны. Дальнейшее усиление этой тенденции ведет к подрыву фундаментальных основ социальной справедливости, затрагивает главные права граждан России. Вместе с тем необходим тесный учет региональных особенностей жизни населения в такой громадной стране, как Россия, протянувшейся на шесть часовых поясов и включающей более 150 различных этнических групп и национальностей.

Шестой — применительно к технологии построения социальной программы действий, а также выработки стратегии и тактики в рамках социальной политики необходимо эшелонирование мероприятий во времени. При этом следует иметь в виду, что: а) реформирование социальной сферы потребует продолжительного периода (не менее 10 лет); б) весь комплекс мер, затрагивающий различные сегменты этой области, должен реализовываться одновременно ("параллельно"); в) следует различать стратегические и тактические мероприятия, которые не только не должны противоречить, но поддерживать друг друга.

И наконец, *седьмой* — строго учитывать гендерные и национально-этнические аспекты состояния населения; имеется в виду, прежде всего, ликвидация всех форм дискриминации женщин, обеспечение равных возможностей социальной деятельности, социально-культурное развитие этносов. Что касается гендерного аспекта социальных преобразований, то стратегические и тактические шаги должны преодолевать все виды вертикальной и горизонтальной сегрегации (пробивая "стеклянный потолок" и "стеклянные стены"), иметь четкую ориентацию против всех форм дискриминации женщин и ориентировать на снижение гендерной асимметрии в российском социуме.

Центральное место в системе социальной защиты занимают вопросы финансирования. В условиях становления рыночных отношений и их дальнейшего развития социальная защита населения имеет три основных источника ресурсов.

Главный из них формируется в рамках развивающихся структур социального страхования от различного рода социальных рисков. Отдельные направления страхования ориентируются на создание специальных, разумеется, внебюджетных фондов.

2. Социальные проблемы переходного периода

Второй источник — это государственный бюджет как механизм трансформации налогов, получаемых с населения, которое выступает как доходополучатель и производитель товаров и услуг (предприниматели и работодатели). Консолидированный государственный бюджет, включая федеральную, региональную и муниципальную его части, обеспечивает, с одной стороны, минимальные гарантии населению, а с другой — возможные масштабы развития социальных отраслей.

И наконец, третий источник — частные средства населения в виде добровольных взносов и фондов, а также деятельности благотворительных организаций.

К перечисленному следует еще прибавить феномен "неформальной защиты", который реализуется на базе внутрисемейных отношений.