



Том 1(1)

СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА: ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ

И.А. Григорьева

В статье дается социологическое объяснение основных понятий и идей социальной политики, теоретический фундамент, цели и основные определения социальной политики, сложившиеся в современной социологии, субъекты и объекты социальной политики. В социальной политике следует сочетать приоритет согласования интересов всех секторов общества для его целостного развития, с одной стороны, и приоритет развития человека, с другой. Люди и социальные группы должны быть включены в социальную политику в качестве равноправных акторов — партнеров государства.

Ключевые слова: кризис социальной политики, социальные гарантии, адресная социальная помощь, переходный период, теоретические проблемы социальной политики

Введение

Для современной социологии характерен интерес к различным теоретическим конструкциям и идеям, позволяющим определить или уточнить характер взаимодействия человека и общества в мире постмодерна. Радикальные экономические и социальные реформы последних лет породили в России глубокие социальные изменения. Российское общество более десяти лет находится в процессе преобразований и перехода к иному качественному состоянию, что заставляет социологов и других ученых-обществоведов снова обращаться к вопросу о его специфике, с одной стороны, и о типичных чертах переходного общества, с другой.

Вследствие ускорения процесса имущественной дифференциации, резко обозначилось социальное расслоение общества, поляризовались возможности и интересы различных групп. Возникли и приобрели характерный

облик не только «новые богатые», но и «новые бедные», среди которых, что наиболее драматично, трудоспособные и занятые (в основном, в финансируемых государством отраслях) граждане. Так, в состоянии «потери своего места» в обществе, находятся медицинские работники, преподаватели, инженеры и рабочие предприятий многих отраслей и т.п. Социальное расслоение, наряду с профессиональным, имеет довольно четко выраженную половую и возрастную специфику. Большинство новых богатых — сравнительно молодые мужчины, большинство новых бедных — женщины средних лет, как правило, с детьми. Проблематично положение пенсионеров, имеющих, как правило, низкие текущие доходы и отсутствие умения использовать накопленное имущество для улучшения текущего положения. Неожиданно много оказалось безнадзорных и беспризорных детей, живущих и работающих на улице, которые, наверно, являются самым безусловным индикатором неблагополучия российского общества.

Нуждается в осмыслении система управления социальными процессами на разных уровнях, необходима новая концепция социальной политики, в которую была бы вписана как политика развития человека, так и политика социальной защиты, отвечающие требованиям сегодняшнего дня. Выступая в роли механизма целеполагания и регулирования развития общества, социальная политика требует разработки нормативной базы и критериев эффективности, касающихся как изменений общества в целом, так и его подсистем. Приоритетным критерием эффективности социальной политики необходимо считать *развитие человека* как цели развития общества, особенно учитывая кризис моделей роста благосостояния и непрямую зависимость между уровнем и качеством жизни в развитых странах мира.

Но становление новой концепции социальной политики на федеральном, региональном и муниципальном уровнях сталкивается с серьёзными трудностями и чрезвычайно высокими «человеческими издержками». Эти издержки реформирования вызывают постоянный рост потребности населения в социальной защите на фоне спада производства или недобора налогов, влекущих сокращение доходной части бюджета и возможностей формирования бюджета внебюджетных социальных фондов, то есть неустойчивости ресурсной базы системы социальной защиты. При этом многие предприятия, которые в условиях плановой экономики вносили существенный вклад в обеспечение социальной поддержки своих работников, в условиях конкурентного производства отказываются от своей социальной инфраструктуры и её финансирования. Это, в свою очередь, особенно в условиях небольших городов, где одно-два предприятия определяют как условия занятости, так и степень защищённости основной части населения, ведёт к снижению уровня жизни людей и возможностей их социальной адаптации, а также к усилению нагрузки на муниципальную, региональную и федеральную системы социальной защиты, которые с этой новой ролью не всегда справляются.

Следует отметить, что социальная политика с точки зрения управления социальным развитием в предшествующий период времени разрабатывалась в русле нормативно-ценностного подхода, преобладания представлений о том, что общество управляемо и все проблемы должны решаться средствами социальной политики. Исследования эффективности социального управления, определение того, что действительно решается

или может решаться как на уровне общества, так и его институтов, почти не проводились. Неоправданное значение в прошедший период придавалось развитию социальной инфраструктуры, а не развитию человека, создававшего и использовавшего эту инфраструктуру для своего развития. Традиционно социальная политика рассматривалась, как область социально-философских рассуждений или сфера программных деклараций различных партий, изучаемых в политологии. Эти декларации, еще со времен развитого социализма, сформировали высокие ожидания у населения, которое воспринимало их как «Декларации о социальной защите (заботе, помощи, поддержке) населения государством». Таким образом, в социалистической социальной политике преобладала нормативность. Нормативно-ценностный аспект, как показал еще М. Вебер, неустраним из логики социологического исследования, но тем актуальнее задача проанализировать теорию и практику социальной политики, по возможности в ценностно-нейтральном ключе, как социологическую область знания.

Социологический вопрос о функциях, целесообразности и формах отношений помощи в социальных системах, таких как российское государство, никогда тщательно не анализировался. В имеющихся исследованиях социальной политики делается акцент на обязанностях государства по отношению к ожиданиям граждан. Латентно предполагается, что нерасторопность или коррумпированность чиновников является основной причиной, не удовлетворяющей население социальной политики. Однако вопрос об экономической цене социальной политики, сведенной к политике социальной защиты, обсуждается мало, а это фундаментальный вопрос, связанный с ее осуществимостью. Следовательно, чрезвычайно важным является согласование интересов экономического развития и интересов населения, сконцентрированных в социальной политике, тем более что возникающая рыночная экономика куда более независима от государства, чем предшествующая социалистическая.

Ожидаемые типы взаимодействий государства и общества, связанные с социальной политикой, сужаются до «помощи бездоленным», но это понятие совсем не очевидное. «Бросающаяся в глаза случайность совместного существования разных форм помощи», как отметил Н. Луман [Luhmann, 1991, s.134–149], весьма характерна для российской социальной политики. Ктому же в ней решаются проблемы, имеющие значение не для всего общества, а для отдельных подсистем или групп.

Как правило, анализ программных положений (в методологическом смысле) социальной политики сведен к минимуму, а реально разрабатываются ее направления, которых становится все больше, как больше нуждающихся групп. Это и политика занятости, и миграционная политика, и защита пенсионеров и инвалидов, и защита семьи и т.д. Причем направления дробятся на глаза, например, женщины и инвалиды нуждаются в особой поддержке занятости, детская политика выделяется из семейной и т.п.

Трудно спорить с необходимостью каждого из этих направлений, но задачей социальной политики остается формулирование принципов связывания и согласования разнонаправленных интересов всех групп и, особенно, групп, нуждающихся в помощи и экономически активных, самостоятельных, «сильных» групп населения, которые через налогообложение финансируют помощь «слабым».

Приоритетом же социальной политики, особенно в условиях глобализации, становится развитие человека, в первую очередь, его здоровье и образование. Значимость этих задач особенно очевидна на фоне безусловных границ (пределов) роста благосостояния, обнаруживающих себя на разных уровнях. Но эти задачи не могут быть решены средствами социальной политики, рассматривающей человека как свой объект, они требуют активного отношения людей к своему здоровью (здоровому образу жизни) и социально-профессиональному статусу. Люди и социальные группы должны быть включены в социальную политику в качестве равноправных акторов — партнеров государства. Здесь также возникает новая задача — согласование взаимодействий и интересов множества субъектов, складывающихся в формирующееся в России гражданское общество с его механизмами самоуправления и традиционных управленческих воздействий государства и экономики. Задачи развития человека могут быть решены только через активное участие людей во взаимодействиях государства, экономики и гражданского общества и должны рассматриваться, как критерии эффективности социальной политики, реализующей национальные и общечеловеческие интересы, а не приоритеты социальных ведомств или отдельных групп.

Для того чтобы перейти к рассмотрению социальной политики с позиций приоритета согласования интересов всех секторов общества для его целостного развития, с одной стороны, и приоритета развития человека по отношению к задачам социальной защиты или роста благосостояния, с другой, необходимо кратко, но последовательно проанализировать теоретический фундамент, цели и основные определения социальной политики, сложившиеся в современной социологии, ее субъекты и объекты.

Теоретико-методологические основы изучения социальной политики

Научные исследования в области социальной политики в России находятся пока в начальной стадии. Вместе с тем для западной социологической литературы эта тема традиционна. Сложность теоретического реконструирования социальной политики обусловлена противоречием между целостностью общества и разделением его на определенные сферы, в том числе выделением государства, рынка и гражданского общества как сфер социального, с одной стороны, и противоречием между социальными интересами общества как целого и социально-групповой структурой общества, в которую входят группы, репрезентирующие как субъекты, так и объекты социальной политики, имеющие собственные интересы, с другой. В практическом воплощении проводимая в 1990-е годы в России социальная политика характеризуется спонтанностью и бессистемностью, а зачастую противоречит направлению экономических реформ. В сущности она сводилась к попыткам нейтрализации уже возникшей социальной напряженности, постоянно отставала от тенденций развития общества и не могла предложить концепции согласованного развития государства, общества и экономики.

В то же время в 1990-х годах социальная политика переживала глобальный кризис, который коснулся всех типов социально-экономических

систем — социальных государств, постсоциалистических государств и модернизирующихся государств третьего мира. Помимо внутренних «дефектов» различных систем социальной политики (патернализм, бюрократизация, разрастание клиентальных групп, недооценка этнокультурной специфики и т.д.) большую роль сыграли новые факторы развития, выражающиеся, например, в глобализации экономики и сопровождающаяся увеличивающейся несправедливостью в международном разделении труда, ростом различий в доходах и потреблении, имущественным расслоением (*globalization of economy — localization of wages*). Ослабевает роль национальных государств, увеличивается влияние международных финансовых институтов, транснациональных корпораций, международных торговых и других соглашений (это справедливо не только для стран третьего мира и стран с переходной экономикой. Например, в 1977 г. МВФ рекомендовал Великобританию структурную реорганизацию экономики в связи с наиболее высоким уровнем займов в Европе, что вызвало значительное сокращение финансирования социальных гарантий и рост числа малообеспеченных). Необходимо помнить о других факторах развития, таких как увеличение подвижности профессиональной структуры, необратимые демографические изменения (в том числе, старение населения в развитых и постсоциалистических странах), разнообразие форм семейной жизни, активное вовлечение женщин в общественное производство и, в меньшей мере, мужчин в воспроизводство семьи, а также снижение политической и социальной роли профсоюзов, возникновение новых социальных движений, представляющих интересы маргинальных, по отношению к традиционным налогоплательщикам — среднему классу, групп, таких как женщины, люди с ограниченными возможностями (10% населения в развитых странах составляют инвалиды), экологи.

Отсутствие научных разработок и ориентиров при наличии политических просчетов в социальной политике российского государства за последнее десятилетие является сегодня мощным дестабилизирующим фактором. Особенно это очевидно при анализе такой важнейшей составляющей социальной политики, как социальная защита, конституционной и законодательной основы обеспечения комплекса социальных прав и свобод человека [Конвенция...1962]. Существует два подхода к социальной защите. Позитивный подход связан с выработкой необходимых механизмов решения социальных проблем. Некоторые авторы считают, что в бывших социалистических странах господствовал негативный подход, то есть проблема социальной защиты по политическим и идеологическим мотивам не признавалась.

Нам кажется, что более правильным было бы отметить, что социальная политика и социальная защита не рассматривались как средство решения социальных проблем, поскольку сами проблемы считались скорее пережитком прошлого. Социологический анализ идентификации собственных социальных проблем, конфликтов развития и источников незащищенности почти не велся. Считалось, что социализм обеспечивает постоянный рост благосостояния и увеличение равенства в потреблении социальных благ, благодаря чему остальные проблемы решаются автоматически.

Конечно, сегодня возникли новые источники незащищенности — факторы, оказывающие понижающее влияние на жизненные стандарты и даже

вытесняющие целые группы за границы общества: безработица, инфляция, несправедливое распределение доходов, снижение объема и качества медицинских и образовательных услуг, повышение стоимости жилья и, особенно, вынужденная миграция. Очевидно, что нельзя решить проблему социальной защиты навсегда, она воспроизводится, меняется, требует нестандартных подходов. Абсолютная защищенность, то есть гарантированность защиты социальных прав в любых обстоятельствах в реальных условиях невозможна. Это уничтожает связь между существующими экономическими возможностями и социальной защитой и дает в руки чиновников слишком сильные инструменты контроля над людьми, их доходами, статусом и т.д. Если же гарантии даются не всем, а части граждан, то они получают характер привилегий.

Создание гарантий для всех возможно лишь при уничтожении свободы выбора жизненного пути. Всеобщие гарантии в СССР рассматривались как общая цель, но давались определенным группам населения. Ценность гарантий в общественном сознании повышалась, люди стремились и продолжают стремиться их получить любой ценой. Система гарантий и льгот не только неэффективна и ведет к разбазариванию ресурсов, но противоречит общему направлению реформирования, связанному с повышением ценности трудового или общественного участия. Она отвечает социалистической модели распределительных отношений и бюджетного финансирования, без учета регуляторов социального воспроизводства, которыми являются заработная плата и социальное страхование. Нужно отметить, что потери, которые возникали в процессе перераспределения в период социализма, были велики и никогда не анализировались. Известный экономист Л. Ойкен назвал проблему потерь «дырявым ведром социальной помощи» [Макроэкономика, 1995]. Утечки и при социализме, и в настоящее время связаны с дорогостоящей, зачастую неповоротливой бюрократической системой распределения помощи. Часть пособий уходит в карманы администраторов, консультантов и сотрудников налоговых и социальных служб. По подсчетам Ойкена, утечка из «дырявого ведра» такова: из 350 долларов, взятых у состоятельных граждан, 250 теряются в процессе передачи бедным, то есть попадают в карманы тех, кого нельзя отнести к нуждающимся. Некоторые исследователи полагают, что эта цифра завышена, но все равно она говорит об очень большой плате за равенство.

Усложняет задачи анализа действующей социальной политики также и то, что за прошедшие годы оказались нереализованными основные, заявленные в начале 1990-х годов, посыпки социального реформирования — создание условий, которые позволяли бы каждому гражданину самостоятельно зарабатывать для поддержания необходимого уровня жизни. Именно потому, что граждане по-прежнему экономически зависимы, для одних возрастает психологическая ценность патерналистской социальной политики и системы социальной защиты, а для других растут издержки адаптации, что ясно отражает динамика «Индекса развития человеческого потенциала» (ИРЧП), данные о котором ООН начала публиковать в начале 1990-х годов. Динамика ИРЧП по России отражает существенное ухудшение здоровья населения, снижение средней продолжительности жизни, особенно у мужчин, которое большинство специалистов объясняют чрезмерными адаптационными нагрузками.

Связано это и с тем, что за прошедшие годы людям очень мало объяснили, как «по-другому» может быть устроена система социальной политики и социальной защиты и бывает ли так, что государство не несет полной социальной ответственности за граждан. Поэтому сегодня проблема не только в выросших потребностях общества в социальной защите при сокращении финансовых возможностей государства, а также в несформированности новых организационных институтов социальной политики и новых потребностей граждан. Перераспределение полномочий от перегруженного центра к специализированным структурам регионального и муниципального уровней происходит стихийно, на фоне устаревшего или неспособного вступить в силу законодательства, намеренно непрозрачного финансового обеспечения, пассивности самих граждан и т.п.

В настоящее время теоретическим проблемам социальной политики уделяется большее внимание в зарубежной социологии, что, очевидно, связано с трудностями реформирования и определенной растерянностью и практиков, и исследователей относительно новых целей социального государства и методологии их реализации. В то же время в развитых странах, по оценке ряда авторов, исследования и публикации по вопросам социальной политики составляют не менее 15% всех проводимых социальных исследований. Очевидно, это свидетельствует о том, что нет таких проблем общества, которые решались бы «навсегда, окончательно и бесповоротно», и что в каждом развитом социальном государстве есть специфические, выявленные и прогнозируемые социальные проблемы, относительно возможностей регулирования которых выстраивается социальная политика.

Ясно сформулированная социальная политика нужна и потому, что через должное политики может раскрываться и оцениваться сущее общества, выражаясь философским языком. Сегодня публикуется масса данных о разных аспектах жизни общества; социологическая информация доступна, но критерии оценки, к сожалению, «митинговые» и связаны с интересами той группы общества, которая в данный момент информацией владеет. «За скобкой» остается вопрос, что значат определенные социальные тенденции для общества в целом.

Кризис российского государства связан как с неспособностью справляться с традиционными функциями — поддержанием законности, правопорядка и обеспечением обороноспособности страны, так и с неспособностью реформироваться в направлении социального государства, социальной рыночной экономики и повышения доверия к институтам гражданского общества. Между тем, в социальном государстве любое экономическое реформирование рассматривается через призму достижения социальных целей, так как приоритетной является социальная политика. Экономические механизмы реализации социальных функций государства могут различаться, но более-менее общепринято, что социальная политика социального государства должно обеспечивать: движение к достижению в обществе социальной справедливости, ослабление социального неравенства, предоставление каждому работы или иного источника существования, сохранение мира и согласия в обществе, формирование благоприятной для человека жизненной среды.

При этом все авторы единодушны относительно важности социальной справедливости, остальное же может дискутироваться. Например, США

считают себя социальным государством, но вовсе не стремятся к ослаблению неравенства, однако гарантии, связанные с работой или иными источниками существования, весьма эффективны.

Поэтому наша задача — проанализировать теоретические подходы и альтернативные варианты социальной политики, сложившиеся, в основном, в Европе. Ведь Россия не остров в безлюдном океане, а член мирового сообщества, также находящегося в процессе перемен.

Социологический анализ теоретических подходов к социальной политике

В современном обществе существует множество причин актуализации проблем социальной политики и соответствующего дискурса. Во-первых, давно и основательно обсуждается кризис идеи и практик современных социальных государств и через механизмы социальной политики ищутся выходы из кризиса. Во-вторых, в развитых социальных государствах происходит стабилизация экономического роста, однако нет ни одной страны, где бы проблемы чрезмерной дифференциации уровня жизни, а иногда и бедности перестали существовать.

Кроме бедности, в разных социальных обличьях выступает проблема социального исключения, которая не всегда связана с низким уровнем жизни, но обязательно влечет за собой ограниченные жизненные перспективы и возможности многих групп населения — от женщин до мигрантов. Многие социологи подчеркивают, что развитие рыночно ориентированного общества разрушает традиционные социальные связи и ведет к социальной дезинтеграции [Салустович, 2002, с.13]. Э. Гидденс ссылается на процесс «исключения» (disembedding). Он пишет: «Под исключением я понимаю «вырывание» социальных отношений из локального контекста и их реструктуризацию в неопределенных точках временного пространства» [Giddens, 1990, p.21]. Недостаточное включение в традиционно сложившееся сообщество и классовую структуру поднимает вопрос роли социальных взаимодействий в современном обществе.

Недостаточная стабильность общественных образований в современном обществе, опасность социальной изоляции и одиночества как индивидов, так и групп (меньшинств, эмигрантов, инвалидов, бедных и т.д.) также свидетельствует о том, что необходимо развивать социальные стратегии объединения (ассоциирования) людей с целью развития общественных образований, которые помогают организовать социальную жизнь на основе открытости, толерантности и равных гражданских прав. В контексте муниципального развития встает важный вопрос о способе организации социальной жизни и создании условий для реализации человеческих потребностей в современном индустриальном обществе.

Более того, технологическое развитие современного производства связано с вытеснением людей с рынка труда и распространением неполной занятости, что имеет различные социальные следствия. Параллельно с глобализацией социальной политики и созданием мировой экономики существуют тенденции регионализации и локализации как внутри развитых

стран, так, особенно, и в развивающемся мире и странах, находящихся в состоянии «транзита». Проблема альтернативных вариантов социальной политики только начинает осмысляться, поскольку идеология такого типа социальной политики связана, в первую очередь, не с ростом благосостояния, а с ростом качественных параметров жизни в небольших сообществах — коммюнити и максимальной независимостью как от государства, так и от рыночных структур.

Все эти проблемы в известной степени проявляются и на российской почве. Сужение рынка труда, особенно в промышленности, носит отнюдь не ситуативный характер, но это не осознается населением, а правительство молчит о том, какие отрасли перспективны и будут развиваться. Очевидно также, что природные богатства в отдаленных районах могут никогда не понадобиться не только из-за отсутствия средств на инвестиции, но и в связи с изменениями, присущими постиндустриальной экономике. Существуют также социальные проблемы, в том числе глобальные, которые плохо поддаются управленческим воздействиям, но с которыми невозможно не считаться. О.А. Митрошенков называет их «мегатенденциями» социальной политики и относит к ним следующие проблемы: терроризм, наркотики, уязвимые группы (беспризорные и безнадзорные дети, молодежь в городах), социально исключенные (беженцы и вынужденные переселенцы, лица без гражданства или места жительства и т.д.) [Митрошенков, 1998, с.17–18].

Немалое значение имеют природные бедствия, которые скорее можно назвать природно-социальными, когда риск природных бедствий не был учтен селившимися в данной зоне людьми и не предупрежден соответствующими службами (как ситуация в Ленске в 2001 г. и наводнение на Юге России в 2002 г.), а также последствия промышленной деятельности человека, техногенные аварии. Вместо корректирования бюджета и отказа от каких-либо социальных программ давно пора резервировать средства, которые в конце года, если «повезет», могут быть использованы для дополнительного финансирования детских программ и т.д.

Отмечено, что анализ состояния социальной политики государства относительно определенной социальной проблемы должен включать ряд этапов, но практически отсутствуют работы, в которых данная работа проделана [Стребков, 1997, с.13]. Относительно социальных проблем, признанных актуальными, предлагается выяснить наличие или отсутствие законодательных актов, связанных с данной проблемой, наличие федеральных, региональных и местных программ социальной защиты населения, оказавшегося в трудной жизненной ситуации из-за возникшей проблемы, а также существование или отсутствие социальных служб, занимающихся выявленными категориями лиц. Оценка социальной ситуации — это всегда выяснение соотношения глубины социальной проблемы и масштабов ее воздействия на социальные группы и возможностей социальных групп ее решать.

Итак, без диагностики социальных проблем и обсуждения выявленных проблем с населением, а также сравнительной оценки состояния этих проблем в ретроспективе и возможной перспективе, было бы желательно воздерживаться от оценок и яростной полемики, которая присутствует по поводу практически всех социальных проблем. Например, бедность или оценка того, сколько бедных в России. Оценки даются самые разные,

вплоть до 90% населения, живущего в бедности. Это происходит, в частности потому, что проблема бедности «получила гражданство» в отечественной социологии как актуальный аспект анализа социального неравенства только в 1990-е годы [Социальные... 2001].

При этом замалчивается, что в развитых странах бедность давно рассматривается как экономический индикатор социального неблагополучия, за которым могут скрываться низкий уровень образования и мобильности, алкоголизм и наркомания, насилие в семье и другие социальные проблемы. Какие проблемы и причины скрываются за бедностью россиян, кроме очевидных, внешних, ведь именно их надо решать социально-политическими средствами, а не бороться с их следствием — бедностью?

Как правило, авторы не пишут, какие стандарты (критерии) бедности были использованы для измерения, учитывалось ли при оценке уровня жизни накопленное имущество или депозитные вклады, или только текущие доходы; сопоставлялись ли доходы населения и оборот розничной торговли и т.д. Даже если используются данные Госкомстата РФ о доле населения с доходами ниже прожиточного минимума, они мало информативны, так как один и тот же уровень денежных доходов в сельской местности и большом городе дают совершенно разный уровень жизни. Подчеркиваются проблемы пенсионеров, в то время как значительную долю малоимущих составляют работающие с низким заработком, с задержками заработной платы, частичной занятостью и т.п., что позволяет говорить о деградации условий наемного труда. Самое печальное, что наименее социально ориентированным работодателем за эти годы устойчиво проявило себя государство по отношению к тем, кто работает по найму у него. Низкая заработная плата «бюджетников» давно стала «притчей во языцех».

Снижение реальных доходов населения и быстрый рост их дифференциации оказались основными тенденциями в социальном развитии населения России за последние 10 лет. Они развивались на фоне сокращения благ и услуг, в прошлом предоставлявшихся бесплатно или почти бесплатно, что относится к оплате жилья и общественному транспорту, здравоохранению и образованию. Нельзя не отметить, что существенную компенсирующую роль, позволившую принять развитие платных услуг, сыграло развитие системы социального обслуживания пенсионеров и инвалидов. Развитие этой системы и ее законодательное оформление в 1995 году является едва ли не самым большим достижением российского государства в социальной политике. В роли такого же компенсатора должна была выступить система адресной социальной помощи наименее обеспеченным семьям, а также людям, находящимся в трудной жизненной ситуации, но здесь ситуация оказалась более сложной.

Изначально система помощи наиболее нуждающимся была «нагружена» рядом политически важных задач: компенсировать низкий уровень заработной платы для определенных профессиональных групп, поддерживать уровень благосостояния лиц с особыми заслугами перед государством (так в 1995 г. появился противоречащий логике реформирования Закон РФ «О ветеранах»), снижать социальное напряжение среди недовольных реформами групп с высокой избирательной активностью, в первую очередь, пенсионеров, и т.п. В результате за годы реформ список социальных льгот и выплат, а также их получателей, существенно расширился. Ими охвачено,

по разным подсчетам, не менее 60% населения, как правило, не относящегося к самым низкодоходным категориям.

Необходимость перехода от субсидирования социальной сферы к развитию форм социальной защиты, связанных с трудовым участием, многократно декларировалась. Бюджетный кризис, начавшийся буквально вместе с либерализацией, выявил ограничения экстенсивного пути развития социальной сферы. Был поставлен вопрос о переходе к адресным формам социальной помощи и адресной системе социальной политики в целом. Сосредоточение общественных ресурсов на помощи беднейшим соответствует логике либерализации, поскольку сохранение социалистического универсализма в социальной политике трудноосуществимо в либерализованной экономике. Однако реализация «адресной помощи» поставила перед практиками и теоретиками целый ряд новых вопросов.

Во-первых, как уже было отмечено, отсутствие исследований социальных проблем, в том числе проблемы бедности, привело к тому, что довольно трудно дать качественно-количественный портрет «бедного» или «бедной семьи». «Категориальный подход», который пока применяется (бедными считаются пенсионеры, ветераны, инвалиды, многодетные семьи и т.д.) приводит к тому, что только четверть общей суммы реализуемых всеми домохозяйствами льгот и пособий приходится на долю домохозяйств со средним доходом ниже прожиточного минимума, в то время как на долю домохозяйств со средним доходом выше прожиточного минимума — три четверти [Бедность... 1998]. Итак, для реализации адресного подхода необходим социологический портрет бедной семьи или бедного, который позволил бы решить какую именно и в каких размерах помощь необходимо им оказывать.

Во-вторых, социологическая концептуализация бедности в России для повышения адресности помощи — не столь простая задача, тем более, что она связана с заинтересованностью населения в получении льгот и субсидий. Задача оказания социальной помощи, в том числе, реализация принципа адресности, передана законодателем муниципальным образованиям, поскольку только там имеется адекватная информация о степени нуждаемости граждан, однако передача финансовых ресурсов не состоялась. Таким образом, государство не хочет отказываться от патернализма в социальной политике, поскольку он дает возможности манипулирования населением и ресурсами. Переход к более адресным формам помощи не нужен ни государству, ни льготным категориям населения.

В-третьих, отказ от патернализма и адресные формы помощи разрушат ту систему социальной поддержки электорально активной части населения, которая сложилась в последние годы за счет льгот ветеранам и т.д., а это невыгодно политикам всех уровней, от депутатов местного самоуправления до Государственной Думы, поскольку может создать проблемы с участием населения в проведении выборов и их легитимации.

В свете сказанного будем считать приоритетными проблемы обновления целей и сбалансированности социальной политики, перехода от патернализма к более равновесным и многосубъектным моделям, проблеме либерализации и формирования более адресных форм поддержки нуждающихся и, конечно, развитие человека, как интегральную и важнейшую цель.

Цели и определения социальной политики

Эти вопросы возвращают нас к необходимости определения социальной политики и ее целей. Теоретическое осмысление социальной политики началось параллельно с оформлением социального государства в Германии. В частности, в последней четверти XIX в. группа немецких исследователей объединилась в «кружок по изучению социальной политики» («Verien für Sozialpolitik»), где экономисты с позиций социал-реформизма. Необходимость осмысления нового социального явления отмечает В. Зомбарт: «...наблюдательный теоретик-социолог, который хотел бы осветить светом науки политику-практику, стремится внести в путаницу отдельных политических мероприятий смысл, единство и систему, различает группы однородных и разнородных начинаний и приходит к необходимости установить понятие социальной политики» [Зомбарт, 1906, с.61].

Уже тогда было очевидно, что определение социальной политики зависит от того, что считается основными средствами и целями. В соответствии с ними можно выделить следующие трактовки. Первая, в которой «социальное» приравнивается к «общественному», а социальная политика понимается как «общественные действия по решению проблем, затрагивающих все общество». Цель социальной политики — «способствовать достижению целей общества», такой политике противоположна частнопредпринимательская политика. Вторая, где социальная политика через трудовое законодательство и социальное страхование решает проблемы наемных работников, в первую очередь, рабочих. Цель социальной политики — нейтрализация радикальных социалистических идей, обеспечение возможности социал-реформизма. Противоположность — социал-радикализм, то есть социалистическая революция под руководством рабочего класса. Сейчас, через сто лет, мы видим опыт реализации социал-реформизма в развитых государствах Европы, а опыт социал-радикализма — в бывшем СССР.

Третья, где социальная политика через систему общественного и государственного вспомоществования (призрения) и благотворительности обеспечивает минимальный доход нетрудоспособным, деклассированным и самым бедным из работающих (пауперам). Цель — обеспечить перечисленным группам населения сколько-нибудь приемлемое существование, чтобы обеспеченные классы могли не опасаться за свою жизнь и имущество. Противоположность — любые варианты принудительного трудоустройства, которые в современном правовом государстве трансформировались в общественные работы или систему отработки пособий. Исторически такую социальную политику реализовала Великобритания, а затем страны, связанные исторически с Британской империей.

Четвертая, в которой социальная политика понимается как инструмент, смягчающий негативные последствия рыночного либерализма или реформирования в этом направлении, в первую очередь, в процессах распределения. Цель — удержать дифференциацию доходов в определенных рамках (если рамки — децильный коэффициент, то он не должен превышать 1:10). Противоположность — массовое обнищание наемных работников, пауперизм. Дегградация условий наемного труда в России — результат и следствие попыток такой социальной политики.

Пятая рассматривает как базовую характеристику социальную солидарность и возможности регулирования развития всех социальных групп через коллективную ответственность «общества за всех». Противоположность — индивидуалистический либерализм, но сегодня он также развился в идею индивидуальных контрактов граждан (налогоплательщиков) с государством и страховыми системами, «общество благосостояния». Возможно, это социальная политика XXI века в развитых странах.

В «сегодняшнем» понимании социальной политики, суммированном в Конвенции 117 МОТ, также говорится о благосостоянии всего населения: «Всякая политика должна, прежде всего, направляться на достижение благосостояния и развитие населения, а также на поощрение его стремления к социальному прогрессу... в качестве основной цели при планировании экономического развития» [Конвенция... 1962, с.2].

Мы считаем, что социальная политика — деятельность государства и/или общества (общественных институтов) по согласованию интересов различных социальных групп и социально-территориальных общностей в сфере производства, распределения и потребления, позволяющая согласовать интересы этих групп с интересами человека и долговременными целями общества. Цель социальной политики — регулирование и согласование интересов для устойчивого и сбалансированного развития общества, достижение социального мира или общественного согласия. Подчеркиваем это, так как согласование интересов, с нашей точки зрения, гораздо более важная цель, чем удовлетворение интересов любой, самой почтенной или самой перспективной социально-возрастной группы. Совершенно очевидно, что общество устроено так, что нельзя «дать» кому-то что-то, не забрав, не «отняв» у другой группы населения. Дискуссии о том, какой крен для общей лодки выгоднее, бессмысленны, необходимо искать способ держать ее в равновесии, о чем мы уже писали [Григорьева, 1998]. Близкий подход находим у А. Стребкова: государственную социальную политику можно представить как баланс сил, как степень согласия по текущим и перспективным решениям, программам социального устройства и переустройства. В соответствии с этим можно обозначить круг проблем теории социальной политики. К ним относятся, во-первых, социальные условия жизни различных групп, структура социальных условий, границы минимальных и максимальных условий жизни, проблемы человеческих потребностей и структуры условий жизни. Во-вторых, социальная стратификация общества, ее признаки, ресурсное состояние групп и классов, динамики социально-классовых структур. И, наконец, третьих, это роль государства в изменении отношений социальных классов к условиям своей жизни или социально-экономическому положению, правовая оформленность этих отношений, проблемы форм собственности [Социальные... 2001, с.62]. На предпочтительность интегрального подхода к социальной политике обращают внимание Н.Е. Тихонова и О.И. Шкаратан, отмечая, что «...эта политика является своеобразным «фокусом», в котором сходятся интересы нередко противоборствующих в состязании за ограниченные ресурсы социальных групп, и представления о справедливости, и общесоциальные потребности, связанные с самосохранением общества и поддержанием его конкурентоспособности в мире глобальной экономики и системы информационных обществ» [Тихонова... 2001, с.22]. Эти же авторы отмечают преемственность такого

подхода с предложенным еще в 1980-х годах подходом С.С. Шаталина с коллегами [Микульский... 1987], который тогда казался, безусловно, новаторским.

Несколько иные, но не противоречащие нашим, акценты расставляет Р. Баркер, автор «Словаря социальной работы». Он считает, что «социальная политика — деятельность и принцип общества, формирующие способ, при помощи которого оно вмешивается и регулирует отношения между индивидами, группами, общинами, социальными учреждениями. Эти принципы и действия являются результатом обычаев и ценностей общества и в большей степени определяют распределение ресурсов и уровень благосостояния его людей. Социальная политика включает планы и программы в сфере образования, здравоохранения, экономической защиты, социального обеспечения, составляемые правительством, добровольными организациями» [Баркер, 1994, с.38]. Оба определения подчеркивают, что субъектом социальной политики может быть не только государство, но и общественные, благотворительные и иные объединения, гражданские инициативы и группы самопомощи.

Итак, цель социальной политики — это регулирование и согласование интересов для устойчивого и сбалансированного развития общества, то есть достижение социального мира или общественного согласия. Подчеркиваем это, так как согласование интересов, с нашей точки зрения, является гораздо более важной целью, чем интересы любой, самой почтенной или самой перспективной, социально-возрастной группы. Совершенно очевидно, что общество устроено так, что нельзя «дать» кому-то что-то, не «отняв» у другой группы населения. Дискуссии о том, какой крен для общей «лодки» выгоднее, бессмысленны: необходимо искать способ держать ее в равновесии.

Поскольку большинство исследователей сегодня соглашаются, что социальная политика (уровень целеполагания) определяет новую область социальной теории и практики, социальную работу и её характер (технологический уровень), то нельзя не отметить, что оба приведенных определения социальной политики говорят о неких интегративных нуждах общества, а не о помощи каким-либо социальным группам. Нельзя обойти вниманием то, что такое понимание социальной политики и социальной работы имеется как в научной литературе, так и в общественном мнении. Так, Австрийская академия социальной работы отмечает, что «в каждом обществе могут встречаться нужды и конфликты, которые люди не могут самостоятельно преодолеть. Социальные проблемы обуславливаются как индивидуальными, так и общественными причинами. В этой связи общество несет обязательство предоставить соответствующую помощь. Одной из специфических форм такого предложения является социальная работа» [Wortersbuch... 1988].

Такое понимание позволяет обозначить основную функцию социальной работы как «компенсирующую» (дефицитную). На взгляд автора очевидно, что компенсирующая функция есть одна из возможных проекций социальной интеграции, поэтому определение Австрийской академии вовсе не противоречит, а как бы входит в более широкие предшествующие определения. С другой стороны, «компенсирующее» понимание делает социальную политику и социальную работу «маргинальными» социологическими дисциплинами. Оно подчеркивает, что их объект — особые, нуждающиеся группы

населения, или «население группы риска». Остается непонятным, какая наука или теория занимается развитием «нормальных» групп населения. В духе восстановительно-нормализационного подхода, который явно занимает лидирующие позиции, начиная с 1970-х годов, предпочтительнее кажется интегративный подход. Поэтому далее в тексте мы будем подразумевать именно интегративное (интегрирующее) понимание как социальной политики, так и социальной работы. Кроме того, интегративное понимание социальной политики делает акцент на двух принципах: профилактике социальных рисков и активизации человеческих ресурсов. Подчеркнем, что важность помощи жертвам социальных рисков этим не отрицается, но «во главу угла» ставится их профилактика, равно как и участие клиента в решении собственных проблем.

Выделение «компенсирующего» и «интегрирующего» понимания социальной работы близко по смыслу к сложившемуся в англоязычной литературе разделению на резидуальную и институциональную системы социальной политики (а также системы социальной защиты или социального обеспечения, так как эти понятия большинство авторов считает очень близкими) [Сапс... 1994].

Резидуальную и институциональную системы можно описать следующим образом:

Резидуальная система

проблемы индивидов, групп и населения решаются благодаря участию семьи, родственников и соседей

обращение за помощью в государственные службы считается «аномальным»

помощь оказывается после проверки обстоятельств и степени неспособности решить проблему самостоятельно

помощь временная и минимальная

получение помощи унижает, связано с потерей социального статуса

Институциональная система

проблемы решаются в соответствии с установленными законами, нормами и правилами

такое обращение считается «нормальным»

помощь носит по возможности превентивный, профилактический характер

помощь, адекватная проблеме и потребностям

помощь носит универсальный характер, каждый может ее получить, не теряя самоуважения

Из этого сравнения заметно, что резидуальная социальная политика может нести дезинтеграционный «заряд», что видно на примере США и Германии, хотя США строят социальную политику на либеральных принципах, а Германия — на консервативных (страховых). Универсальная возможность получения помощи обеспечивает институциональной системе солидарно-интегрирующий характер.

Поэтому в США в последнее десятилетие предпринята попытка смены стратегии социальной политики в масштабах государства. Был намечен переход от welfare (благополучия на основе пособий) к workfare (благополучию на основе занятости), когда получение пособий означало определенные обязательства в плане занятости (может быть, в общественном секторе) или обработок пособий [Лебедева, 2000]. Первые законы об отра-

ботке пособий были приняты еще в 1984 году и их применение показало, что отработки снижают степень зависимости и стимулируют поиски работы. Конечно, эффективность данной «революции» в социальной политике зависит от макроэкономических факторов, от наличия рабочих мест на рынке труда. Но даже если приходится довольствоваться общественными работами (как в данный момент, когда в США экономический спад) «возвратность» пособий через отработки способствует снижению социального иждивенчества.

Список литературы

- Баркер Р.* Словарь социальной работы / Пер. с англ. М.: Институт социальной работы, 1994.
- Бедность:* альтернативные подходы к измерению / Моск. Центр Карнеги. Науч. Докл. Вып. 24. М., 1998.
- Григорьева И.А.* Социальная политика и социальное реформирование в России в 90-х годах. СПб.: Изд-во «Образование–культура» — СЗАГС, 1998.
- Зомбарт В.* Идеалы социальной политики. Пер. с нем. СПб., 1906
- Конвенция* об основных целях и нормах социальной политики. Конвенции и рекомендации МОТ. Международное бюро труда. Женева, 1962.
- Лебедева Л.Ф.* США: государство и социальное обеспечение. Механизм регулирования. М.: Наука, 2000.
- Макроэкономика.* Учебное пособие. Под ред. Бунина М.К., Семенова В.А. М.: Наука, 1995.
- Микульский К.И., Роговин В.З., Шаталин С.С.* Социальная политика. М.: Политиздат, 1987.
- Митрошенков О.А.* Социальная политика в России: мегатенденции. М.: Изд-во МГСУ «Союз», 1998.
- Салустович П.* Муниципальное развитие и его роль в создании демократии и гражданского общества /Новые подходы в социальной работе и возможности непрерывного образования. СПб.: «Семантика-С», 2002. С.13–24.
- Саттс М., Уэллс К.* Опыт социальной работы. Введение в профессию / Пер.с англ. М.: Аспект Пресс, 1994.
- Социальные льготы* гражданам Российской Федерации и направления их реформирования. / Под общ. Редакцией В.Н. Бобкова, В.Г. Зинина. М.: Изд-во ВЦУЖ, 2001.
- Стребков А.* Задачи и состояние теории государственной социальной политики // Школа гуманитарных наук. 1997. №2. С.60–65.
- Тихонова Н.Е., Шкаратаи О.И.* Российская социальная политика: выбор без альтернативы? // Социологические исследования. 2001, №3. С.21–33.
- Giddens A.* The Consequences of Modernity, Stanford University Press, Stanford, 1990.
- Luhmann N.* Formen des Helfens im Wandel gesellschaftlicher Bedingungen // Luhmann N. Soziologische Aufklärung 2. Aufsätze zur Theorie der Gesellschaft, 4 Auflage. Opladen. 1991, S. 134–149.
- Wortersbuch* Sociale Arbeit: Aufgaben, Praxisfelder, Begriff und Methoden der Sozialarbeit und Socialpadagogik. Weinheim und Basel, 1988.

Григорьева Ирина Андреевна, к.ф.н., доцент
кафедры теории и практики соц. работы
факультета социологии Санкт-Петербургского
государственного университета, электронная
почта: dvs@mailbox.alkor.ru
