

## СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА: НА ЧЬЕЙ СТОРОНЕ ЕЕ НОВАЦИИ?

А. С. АВТОНОМОВ, И. Н. ГАВРИЛОВА

*АВТОНОМОВ А. С. - доктор юридических наук, главный научный сотрудник Института государства и права РАН. ГАВРИЛОВА И. Н. - доктор исторических наук, главный научный сотрудник Института социологии РАН (E-mail: gavrilova-sovet@yandex.ru).*

**Аннотация.** В статье рассматриваются противоречия в социальном развитии страны, возможности изменения социальной политики, степень участия общественных секторов в решении актуальных социальных проблем.

**Ключевые слова:** социальная политика \* социальность \* социальная справедливость \* государство \* гражданское общество \* социальные проблемы

Для нашей страны не теряет актуальности вопрос, отвечает ли проводимая в стране социальная политика интересам людей, во всяком случае, большинства населения, ответственна ли власть перед своими избирателями, а те, в свою очередь, - за свой выбор, есть ли у нас социально ответственный бизнес? Всегда ли власть готова к открытому диалогу, учитывает ли мнение граждан, организаций, движений, их предложений?

Что касается базы, основы социальной политики, то не только общественность усомнилась в том, каким образом был сформирован Стабилизационный фонд, на что пошли его значительные средства во время мирового финансового кризиса (напомним, на поддержку ряда крупных банков). Многими экспертами была поставлена под сомнение правильность такой тактики. Сам факт быстрого исчерпания денежных запасов свидетельствует о необходимости иного пути сбережения, еще в большей степени - о важности не столько жесткой экономии, сколько продуманных вложений в экономику, в особенности - ее реальный сектор. Сэкономленные в годы благоприятной рыночной конъюнктуры финансовые ресурсы стоило вкладывать в инфраструктуру, в создание и модернизацию рабочих мест, образование, что никак не могло повлиять на всплеск инфляции - главного аргумента сторонников экономии средств.

Китай во многом так и поступил: может, потому у них, по данным Всемирного банка за июнь 2010 г., рост ВВП составил +8,7% против убыли в - 2,1% в мировой экономике и - 7,9% в России<sup>1</sup>. Сейчас мир идет к инновационному труду, а он предполагает значительные вложения в человека, его обучение, здоровье и пр., т.е. в гармоничное развитие личности. Однако в современной России так и не удалось добиться пересмотра политики по данному вопросу. Как сказал председатель правительства РФ, отмечая роль "подушек безопасности" в период кризиса - резервного фонда и фонда национального благосостояния: "Политика накопления резервов полностью себя оправдала..., в дальнейшем, после окончательного выхода из кризиса, мы должны к такой практике вернуться"<sup>2</sup>. Таким образом, речь опять не идет о развитии человека, а лишь о накоплении денежной массы без каких-либо перспектив превращения этих денег в социальный капитал.

Нежелание российского государства кардинально менять стратегию социальной политики, учитывать мнение населения прослеживается совершенно четко, что ведет к дальнейшей деградации социальной сферы. На протяжении последнего десятилетия социальная защита населения ухудшалась постоянно, что видно по многим показателям. Отражением социального неблагополучия служат демографические данные: если в 1990-х гг. наша страна занимала 135 - 140-е места в международном рейтинге по средней продолжительности жизни, то по данным ВОЗ за 2009 г. Россия заняла 162-е место среди 224 государств мира (в среднем 66,0 лет, тогда как в Белоруссии - 70,6, Китае - 73,5, США - 78,1, Франции - 80,9, Макао - 84,4 лет)<sup>3</sup>. В условиях кризиса неблагоприятные тенденции, естественно, усугубляются, но государство вместо того чтобы предпринимать срочные и, что важно, системные меры, направленные на решение конкретных проблем, поддержку социально уязвимых слоев населения, на выработку стратегии, направленной на преодоление опасных тенденций, устранивается от этого. Другими словами, вместо того, чтобы государство в России было больше в решении социальных задач, оно уходит из социальной сферы, уповая в основном на мифический рынок.

Мировой кризис еще более высветил сущность нынешней социальной политики в РФ, которую на самом деле трудно назвать социальной в подлинном смысле слова, о чем говорил ранее и Н. Шмелев, когда писал, что "мы самая антисоциальная страна промышленного мира"<sup>4</sup>. Во всем мире в пору кризиса розничные цены были снижены либо заморожены, чтобы облегчить тяжелое положение населения. У нас же выросли все услуги населению. В связи с этим очевидна необходимость срочной структурной перестройки, создание конкурентной среды, поскольку давно доказано, что государство, в котором большинство населения бедное, не может быть стабильным и процветающим.

Кризис потребовал ускорить выработку адекватной изменившимся условиям социальной политики, поскольку практика стала опережать научные обоснования нововведений социального плана. В этих условиях и появились определенные наработки. В общественных науках развивается такое понятие, как "инфраструктура справедливости", т.е. комплекс норм и институтов, призванных смягчить социальный ущерб, наносимый внедрением либерально-индивидуалистической жизненной парадигмы в ее

крайних формах<sup>5</sup>. Создание такой инфраструктуры сопряжено с идеологией социального государства, построенного и успешно развиваемого в ряде европейских стран, где отчетливо осознали, а практика подтвердила, что стремление к высокому качеству жизни невозможно достичь индивидуально, не задумываясь о качестве жизни других. В свою очередь, качество жизни общества "должно определяться разнообразием жизненных благ, которые могут быть гарантированы каждому его члену"<sup>6</sup>. Причем к этим жизненным благам Д. С. Львов справедливо относил труд не только ради заработка, а также время, свободное от такого труда, что, в конечном счете, и должно измерять эффективность современной экономики с учетом того, что нынешний этап НТР предполагает высокие требования к качеству населения. Заметим, последнее во многом зависит от образовательного и профессионального уровня, требующего неустанного совершенствования, непрерывного образования и самообразования, ставящего основной целью даже не столько большие возможности успешного конкурирования на рынке труда, сколько раскрытие творческого потенциала личности.

Обобщенным критерием оценки такой политики, как и вообще любых преобразований в отдельной стране, должен стать вывод, лучше или хуже после этого стали жить люди<sup>7</sup>. Как отметил С. Гриер, европейская модель государства "хороша не только тем, что она нравится большинству простых людей и соответствует принципу социальной справедливости, но и тем, что она, как ни парадоксально, способствует экономическому росту и росту производительности труда... Несмотря на многочисленные кризисы, в различных национальных вариантах эта система еще и очень устойчива"<sup>8</sup>. Собственно говоря, об экономической эффективности активной социальной политики писали и говорили неоднократно. Об этом в свое время писал Ф. Фукуяма, как о фундаментальном процессе, предлагающем всем обществам единый эволюционный путь развития<sup>9</sup>. В настоящее время основными задачами социальной деятельности государства являются гарантия конституционных прав граждан в области социальной защиты, образования, охраны здоровья, культуры, обеспечения жильем и пр. Вопрос только в том, насколько справляется с решением этих задач конкретное государство, каковы его приоритеты, механизмы решения?

Цивилизованные демократические государства стремятся сейчас проводить политику, направленную на устойчивое развитие, снятие острых социальных противоречий, на социальную сплоченность и взаимную ответственность всех общественных секторов на основе социальной справедливости и социального партнерства. Большая роль отводится социальному партнерству. Анализируя роль некоммерческого сектора в развитой рыночной экономике на опыте США, А. Шлихтер показал, что рост этого сектора связан с кризисом государственного рыночного патернализма и усилением рынка, поскольку в этих условиях некоммерческий сектор выступает важной частью социальных отношений, так как удовлетворяет потребности, которые "для рынка функционально безразличны, а для государства остаются трудно выполнимыми"<sup>10</sup>.

Международное исследование, в котором сравнивались ценностные ориентации и предпочтения европейцев, показало, что они стремятся в большинстве своем как можно скорее преодолеть социальную разобщенность, делая при этом ставку на качество жизни, тогда как у нас достаточно долгое время социальные проблемы не решались либо их решение откладывалось на неопределенный срок. Еще худшим вариантом следует признать непродуманные действия, затрагивающие интересы значительной части населения, как в случае с "монетизацией" льгот. Иначе говоря, в ходе реформирования социальной и экономической сферы 1990-х гг. была разрушена прежняя система, включая и то лучшее, что было наработано десятилетиями (общедоступность здравоохранения, образования, достойное социальное обеспечение), но так и не была выработана новая социально-экономическая политика, отвечающая современным потребностям общества.

Приходится также констатировать, что не произошло кардинальных изменений и в отдельных положениях политики, хотя растет число обсуждений наболевших про-

блем, демонстрируются стремления по их решению и даже предпринимаются некоторые конкретные действия. Безусловно, это (наряду с попытками начать решать многие десятилетиями копившиеся проблемы как жилищная, доступность населению кредитования, продовольственная проблема и пр.) означает позитивные сдвиги в социальной политике государства. Но это еще не свидетельство наличия скоординированной и целенаправленной социальной политики, базирующейся на выверенной стратегии социального развития страны, финансово просчитанной, последовательной, гибкой, оперативно реагирующей на возникающие сложности.

Несомненно, имеются вопросы не только к государству, но и к обществу: по данным опроса Левада-центра, 63% респондентов согласны с утверждением, что россияне привыкли полагаться в решении проблем на государство, а не на себя<sup>11</sup>. Но в этой связи возникает вопрос: о каком инновационном развитии можно вести речь, в чем причина таких суждений? Как представляется, с одной стороны, это не только дань прошлому, когда в советский период многие социальные вопросы решались государством, причем часто весьма неплохо. В то же время, с другой стороны, это также следствие недоверия власти обществу: многие инициативы, да просто стремление жить по закону, например, защитить свою собственность или добиться полагающихся льгот, блокируются государственными органами, в принципе, призванными быть на страже закона<sup>12</sup>. И лишь когда позиции власти и общества совпадают по каким-то вопросам, государство громко провозглашает, что оно активно сотрудничает с гражданским обществом. Но только до того момента, когда это совпадение мнений происходит. Поэтому у людей устойчива точка зрения, что от их мнения ничего не зависит, растет социальная апатия, абсентеизм. Более того, как показали данные ВЦИОМ, 72% опрошенных считают, что на современном этапе для достижения порядка можно пойти на нарушение демократических принципов<sup>13</sup>.

Эти тенденции особенно опасны в условиях огромной поляризации населения, которая чревата социальными потрясениями. По данным Росстата, доля бедных в России еще недавно составляла порядка 14 - 15% (в 2009 г. она снизилась с 13,4 до 13,1%, хотя по данным неофициальных источников это не соответствует действительности). Так если принять во внимание плохие жилищные условия, то, как показали исследования Всероссийского центра уровня жизни, удельный вес тех, кто не в состоянии их изменить к лучшему, был втрое больше, не менее 42%, т.е. свыше 50 млн. человек<sup>14</sup>. Расчеты социологов показывают, что "нуждающимся" следовало бы признать каждого четвертого обитателя Москвы и Санкт-Петербурга, каждого третьего жителя областного центра, каждого второго в малых городах и почти 65% селян. Это же подтверждают и данные Центральной военно-врачебной комиссии Минобороны РФ на 2010 г., согласно которым 50 тыс. призывников ежегодно получают отсрочки от армейской службы из-за недоедания. Исследователи отмечают и опасность стагнирующей бедности: сравнительно низкую ресурсообеспеченность имеют около 60% населения; характерной особенностью российской бедности служит опережающее ухудшение уровня жизни, причем у молодежи, в особенности из глубинки, имеющих неравные стартовые возможности<sup>15</sup>. Например, среди получающих профессиональное образование в возрасте 15 - 35 лет в вузе учатся около 40% бедного по сравнению с почти 69% небедного населения<sup>16</sup>. Особенно распространена бедность на селе. Данные ВЦИОМ показали, что 50% россиян не могли позволить себе платное образование еще в докризисный 2008 г. Исследования Института социологии РАН: 24% россиян подтвердили неравенство в доступе к качественному образованию, негативно оценивают возможность получения необходимого образования<sup>17</sup>, в процессе которого происходит передача типичных для данного исторического периода норм поведения.

Ввиду снижения числа выпускников школ (899 тыс. в 2009 г. и 822 тыс. в 2010 г.) Минобрнауки РФ планирует дальнейшее сокращение бюджетных мест в вузах, особенно в гуманитарных науках, педагогике, экономике; там, где в прошлые годы набирали мало студентов, в 2010 г. бюджетные места могли вообще не выделить. А в

это время развитые страны мира стремятся расширить сферу бесплатного образования. Например, в США 85% детей обучаются бесплатно, начато установление общефедеральных школьных базисных планов; в Германии 98% детей обучаются в государственных школах, имеющих четкие образовательные стандарты, родители лишь оплачивают учебники; в Японии с апреля 2010 г. полностью бесплатными стали все 12 классов школы (ранее - 9<sup>18</sup>). В России из бюджета будут финансироваться только предметы, входящие в базисный план, который не один год сокращается (в 2004 - 2005 гг. на 25%) под предлогом высокой нагрузки на детей, хотя, как отметил ректор МГУ В. Садовничий, по уровню подготовки школьников Россия отстает от передовых стран мира почти на 50 лет<sup>19</sup>. А это на фоне продолжающейся коммерциализации образования, которая, по мнению американского исследователя Н. Хомского, разрушает понятия солидарности и сотрудничества в обществе<sup>20</sup>, чревато для государства дальнейшей стагнацией.

Итак, даже беглый анализ ситуации, сложившейся в социальной сфере в современной России, свидетельствует о крайне опасных тенденциях, преодолеть которые становится все труднее. Государство, несмотря на риторику, отдельные шаги в сторону большей социальности (вроде приоритетных национальных проектов), все еще не готово серьезно пересмотреть свое отношение к социальной политике, ее направленности, изменить методы и подходы решения социальных проблем, неспособно разделить зоны ответственности с гражданским обществом. Оно не понимает принцип субсидиарности, на который опираются в своей деятельности все экономически развитые страны мира. Все это вместе взятое ставит под сомнение вывод, что наша страна в ближайшей перспективе сможет преодолеть неблагоприятные тенденции и найти оптимальную модель социальной политики, которая устроила бы россиян.

#### ПРИМЕЧАНИЯ

<sup>1</sup> Аргументы и факты. 2010. N 27. С. 10.

<sup>2</sup> ВВП. 2010. N6(56). С. 144.

<sup>3</sup> Аргументы и факты. 2010. N 15. С. 18.

<sup>4</sup> Время новостей. 2008. 8 февраля. С. 4.

<sup>5</sup> Хаттон У. Мир, в котором мы живем. М.: Ладомир, 2004. С. 82.

<sup>6</sup> Львов Д. С. Модель глобализации с национальным лицом // Форум - 2004. Нация и мир. М.: ИСПИ РАН, 2004. С. 23.

<sup>7</sup> См.: Москвин Л. Б. Социальная ответственность в реформируемом обществе (на примере России) // Форум - 2003. Социум и власть. М.: ИСПИ РАН, 2003. С. 149.

<sup>8</sup> Гриер С. Л. Рецепт всеобщего благосостояния // Русские чтения. Вып. 1. Сб. мат-лов программы Института общественного проектирования. М.: "Группа Эксперт", 2006. С. 27 - 28.

<sup>9</sup> Fukuyama F. The End of History and the Last Man. N.-Y.: The Free Press, 1992. P. 48.

<sup>10</sup> Socpolitica.ru, 09.08.07.

<sup>11</sup> Цит. по: Парламентская газета. 2009. 6 ноября. С. 6.

<sup>12</sup> Собственно, этому факту тоже можно найти объяснение: как показали результаты анализа свыше 1500 материалов в СМИ, посвященных коррупции в России, проведенного специалистами интернет-библиотеки Public.ru, 65% взяточников - чиновники, причем средний размер взяток вырос до 27 тыс. руб., а для крупных чиновников - начиная с миллиона (Metro. 2010. 9 июля. С. 4).

<sup>13</sup> Metro. 2010. 13 апреля. С. 5.

<sup>14</sup> Бобков В. Реальные масштабы бедности в России значительно больше, чем принято считать // Человек и труд, 2007. N 5. С. 6 - 7.

<sup>15</sup> См.: Тихонова Н. Е. Социальная стратификация в современной России: опыт эмпирического анализа. М.: Институт социологии РАН, 2007. С. 253 и др.

<sup>16</sup> Доходы и социальные услуги: неравенство, уязвимость, бедность. М.: Независимый институт социальной политики, 2005. С. 174.

<sup>17</sup> Известия, 2008. 21 января. С. 6; Аргументы и факты, 2008. N 1 - 2. С. 5.

<sup>18</sup> Аргументы и факты. 2010. N 27. С. 14; 2010. N 19. С. 8.

<sup>19</sup> Парламентская газета. 2010. 6 ноября. С. 5.

<sup>20</sup> Socpolitica.ru, 27.04.09.