

*Е. Р. Ярская-Смирнова,
доктор социологических наук,
Саратовский государственный
технический университет*

*П.В.Романов,
доктор социологических наук,
Саратовский государственный
технический университет,
Центр социальной политики
и гендерных исследований*

Социальная политика в современной России: итоги и перспективы

В современном отечественном контексте проблемы социальной политики имеют свою постсоветскую специфику, которая отчасти объясняется традиционно высокой ролью государства в различных секторах общественной жизни, а также

© Е.Р.Ярская-Смирнова, П.В.Романов, 2003

наследием социалистических принципов управления экономикой и культурой.

К началу 1990-х годов Россия имела экономику, истощенную гонкой вооружений, плохо приспособленную к рыночным условиям существования, в ней преобладали неповоротливые промышленные предприятия-монстры, а наиболее перспективными оказались отрасли, ориентированные на вывоз сырья. К этому следует добавить такие накопившиеся проблемы, как: высокая детская смертность, снижение рождаемости, дефицит жилья, огромные различия в уровне жизни в разных регионах, сверхцентрализация управления, обширное, но довольно противоречивое в институциональном и идеологическом отношении наследие в области здравоохранения и социальной защиты населения — все это, с чем пришлось бы считаться любому реформатору, даже проводящему осторожные эволюционные перемены в условиях экономической и политической стабильности. Положение еще более усугубилось политическим кризисом, результат которого — распад союзного государства, банкротство могущественной идеологии и политических институтов, что привело к катастрофе экзистенциального порядка, имеющей глубокие последствия в мироощущении и поведении больших групп людей, в трансформации важнейших социальных институтов.

По мнению М.МакФаула, с тех пор как Россия стала независимым государством (с момента распада Советского Союза), здесь не происходило существенных реформ социальной политики¹. Властвующая российская элита сознательно ограничила масштабы трансформации социальной политики, для того чтобы максимально быстро осуществить шоковую терапию. В результате макроэкономические реформы были проведены за счет беднейших слоев населения, причем меры социальной защиты оказывались неэффективными. Сравнительный анализ социальных трансфертов показывает, что в конце 1990-х годов лишь 6% российской социальной помощи достигало наименее обеспеченных групп населения, по сравнению с 29% — в Польше, 36% — в Эстонии и 78% — в США.

Что же определяет нынешнюю социальную политику в России? Прежде всего социальные проблемы *признаны* и *становятся предметом публичного дискурса*. А поскольку определение проблемы следует из того, как именно понимаются порождающие их социальные условия различными политическими силами, постольку разные определения социальных проблем становятся исходным пунктом для формулирования альтернативных стратегий действия.

¹ McFaul M. The Political Economy of Social Policy Reforms in Russia: Ideas, Institutions and Interests // Left Parties and Social Policy in Postcommunist Europe / Ed. L.J.Cook, M.A.Orenstein, M.Rueschemeyer. Oxford: Westview Press, 1999. P. 207-234.

В связи с этим появились множественные, порой конфликтующие между собой, профессиональные дискурсы проблем и подходы к их решению: медикалистский, юридический, социальный, административный. И если какой-либо из этих подходов претендует на монополию в процессе принятия решений на единственно верное мнение, то существует риск, что проблема будет истолковываться односторонне, а эффективность метода решения окажется низкой. Поэтому важно расширять возможность обсуждения многочисленных аспектов социальной политики не только внутри отдельных профессий, но и с участием нарождающихся институтов гражданского общества. Это повышает степень прозрачности системы социальной политики, открывая поле анализа, критики и, возможно, реформирования этой системы.

Важным фактором развития социальной политики в современной России является *активизация гражданского участия*, что практически было невозможно в период господства ленинского принципа "демократического централизма". Сейчас люди, активно выступающие за свои гражданские права, могут реально влиять на процесс принятия решений в области социальной политики. Во второй половине 1990-х годов на повестку дня все чаще стали выноситься проблемы инвалидов, пожилых людей, женщин, детей, оказавшихся в ситуации риска, и чем более активное участие в продвижении этих важных вопросов принимают социологи и другие исследователи, тем успешнее связь исследований с политическим процессом.

Важный аспект обновления социальной политики в современной России — *возникновение и развитие социальной работы* как профессиональной практики, требующей подготовки в рамках высшего образования, как научной, так и учебной дисциплины. Ее становление сопровождается серьезной конкуренцией за символические и материальные ресурсы, но сам факт такой конкуренции действует положительно на укрепление профессиональной идентичности. В самой практике социальной работы — будь то в социальных службах, школах или интернатах — модель рефлексивной практики пока еще лишь начинает прокладывать себе дорогу среди моделей профессионализма. В государственных службах пока еще превалирует интуитивный способ объяснения социальных проблем и их решения. Важный фактор развития государственной социальной службы — расширение практики взаимодействия с местным сообществом, привлечение волонтеров, общественных организаций, сотрудничество и обмен опытом с неправительственными службами, участие в анализе собственной профессиональной деятельности, обсуждение новых подходов к социальным проблемам, построение партнерских отношений с клиентами.

Развиваются и постепенно становятся реальностью *альтернативные акторы и программы социальной политики* в России.

Здесь имеется в виду и многообразие негосударственных социальных служб, групп защиты прав, организаций самопомощи, а также локализация социальной политики, усиление роли местных органов самоуправления, групп бизнеса. Муниципалитеты, получив в свое распоряжение ведомственные социальные службы — жилье, дошкольные, медицинские, образовательные учреждения, значительно расширили свое влияние на местные процессы. В негосударственных службах, особенно тех, которые имеют грантовое финансирование и разветвленную сеть контактов с аналогичными российскими и международными организациями, проблема профессионализма работников решается весьма эффективно в силу небольшого размера организации, низкой текучести кадров, успешной практики привлечения волонтеров, открытости интеллектуальным дебатам и высокой заинтересованности в повышении квалификации.

Определенно заметны тенденции *гуманизации государственных сервисов*. Компетенция работников этих служб постепенно расширяется не только в сфере практических методов социальной помощи и уровня юридической грамотности, но и по вопросам прав человека. Происходит реформирование социальной помощи пожилым, развивается социальное и медико-социальное обслуживание старшего поколения по месту жительства. Здесь важно задействовать механизмы, которые поощряли бы самоуправление и активность пожилых людей в развитии такого сообщества, а также социальную ответственность и социальное участие бизнеса, в частности тендеры социальных проектов, кроме того, важно возродить волонтерское участие школьников в социальной помощи. Нуждается в оптимизации не только межведомственное и межсекторное взаимодействие, но и сотрудничество даже в рамках одного ведомства.

Особенность постсоветской социальной политики в России — развитие в ряде ее направлений такой идеологии, которая основана на доминировании дисциплинарных форм и расширении социального контроля. Речь идет об ужесточении мер, направленных на выявление потребностей семей с детьми, инвалидов, бедных, мигрантов, а также на усиление репрессивного компонента в программах работы с людьми, страдающими наркозависимостью, и правонарушителями, совершившими нетяжкие преступления. П.Сквирс полагает, что идеология социального обеспечения вполне оправдывает контролирующие и дисциплинирующие формы социальной политики¹. Но степень развития этих форм не должна превышать обязательств государства в обеспечении социального благополучия своих граждан, в противном случае они могут вылиться

¹ Squires P. *Anti-Social Policy: Welfare, Ideology and the Disciplinary State*. N.Y.; L.; Toronto: Harvester Wheatsheaf, 1990 P. 68-70.

в так называемую антисоциальную политику, как это произошло в Великобритании в XIX в. с развитием контроля за бедными со стороны социальных работников и широким распространением рабочих домов.

В современной России стратегии политиков в области социальных проблем не всегда имеют гуманистическую направленность. В свою очередь, следуя этим стратегиям, социальных работников и администраторов социальных служб подчас в большей степени беспокоит сохранение государственных фондов, чем судьбы простых людей, и решение сложных ситуаций подменяется проверкой честности клиентов и обоснованности их претензий на субсидии и социальную помощь. Политики, говоря о социальных проблемах бедности, оперируют терминами ущербности — "психологическая дезадаптация", "неблагополучные семьи", а сам факт бедности или нужды рассматривается ими как причина интервенции и применения таких действий, которые, по сути, "патологизируют" индивида.

Практика и риторика социальной работы в России пока не включает аспект социальных изменений во имя социальной справедливости. В частности, классификация семей на "полные" и "неполные" выступает для ряда специалистов знаком индивидуальных и эмоциональных проблем, стигматизирует женщин, воспитывающих детей без супруга, а определение семей как "благополучных" и "неблагополучных" перекладывает всю ответственность на индивидов.

Системы мероприятий, разрабатываемые в целях реализации концептуальных программных документов, создаются на основе утвержденного бюджета области, который слабо учитывает приоритеты социальной сферы, тем самым возникает зазор между риторикой и практикой воплощения социальной политики уже на уровне планирования. Репрессивный подход, который настойчиво воспроизводится в ряде направлений социальной политики (например, в аспектах профилактики наркозависимости, ВИЧ-инфекции, СПИДа) вносит вклад в криминализацию и медиализацию социальных проблем, а классификация семей на "здоровые" и "больные" способствует развитию "дисциплинарных" механизмов контроля. Ряд гуманистических начинаний, имеющих положительный опыт и экономический эффект, обречен на временный статус в силу ведомственной разобщенности и теневых интересов субъектов социальной политики.