

Е.В.Виноградова

**СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА: ИСТОРИЧЕСКИЙ,
ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ, ПРАКТИЧЕСКИЙ АСПЕКТЫ**

Состояние социальной сферы в России, темпы и характер изменений, происходящих в отечественной социальной политике, являются источниками разочарования широких слоев населения и объектом критики со стороны политических партий, профессиональных организаций работников образования, здравоохранения и культуры, представителей государственной власти и местного самоуправления, экспертов и других заинтересованных наблюдателей и участников процесса реформ. Эта критика касается практически всех аспектов социальной политики: объемов и качества предоставляемых услуг; принципов их распределения; чрезмерной социальной и территориальной дифференциации доступности общественных благ для населения; несоответствий между реально предоставляемыми и законодательно определенными социальными гарантиями, в том числе противоречий между действующими конституционными нормами, закрепляющими статус России как «социального государства», и правительственные программами, предполагающими переход к государству «субсидиарному».

Экономические и социологические исследования, направленные на интеллектуальное обеспечение российских социальных реформ, ведутся уже более десяти лет. За это время специалистам удалось значительно продвинуться как в анализе актуальной социальной ситуации в стране, так и в изучении мирового опыта формирования и реализации программ в сферах здравоохранения, образования, жи-

лишней политики, социальной защиты, пенсионного обеспечения, регулирования трудовых отношений, социально-экономической поддержки безработных и т.д.

Однако многие дискуссии, которые идут вокруг социальной политики в российском обществе, базируются на представлениях, адекватных реальности, ушедшей в прошлое. Социальная политика по-прежнему рассматривается многими главным образом как один из элементов инфраструктурной политики государства. В то же время практически любая хозяйственная деятельность в социальных отраслях отождествляется с социальной политикой¹, а прогресс в социальной политике – с наращиванием социальных расходов.

Такой взгляд был более или менее адекватен советскому прошлому с единым центром выработки и принятия политических решений, с централизованным планированием и управлением экономикой, с относительно простой социальной структурой общества, но вряд ли перспективен в плюралистическом обществе с децентрализованной рыночной экономикой. Рыночная среда ставит индивидов и социальные группы в принципиально иные условия, делая их благосостояние, а в маргинальных случаях – и собственно физическое выживание непосредственно зависимым от успеха их функционирования на рынке. На смену единому субъекту социальной политики – государству² приходит множество институтов, представляющих интересы различных социальных, демографических, профессиональных и т.п. групп, в деятельности которых отражаются многообразные политические, этические и социокультурные представления о справедливом и эффективном общественном устройстве.

¹ Наиболее важные научные дискуссии по проблемам социальной сферы, исследования, проводившиеся в этой области в 60–80-х годах, полностью укладывались в рамки этой традиции. Достаточно назвать еще памятную многим «теоретическую» дискуссию о производительном и непроизводительном труде, критику пресловутого «остаточного принципа» выделения ресурсов на развитие социальных отраслей, которая в действительности апеллировала исключительно к инфраструктурной роли образования, здравоохранения и других социальных отраслей.

² Распределение ролей между различными субъектами социальной политики в советском обществе, такими, как компартия, советские профсоюзы, министерства, предприятия, и рядом общественных организаций было сугубо функциональным, имело управленческий характер.

Понимание социальной политики, адекватное реалиям рыночной экономической среды и плюралистического общества, представлено в обширной литературе, посвященной анализу истории и логики ее развития. Большая часть работ в этой области посвящена проблемам социальной политики в развитых странах, которые и стали лидерами теоретических исследований в этой области.

Хотя, как показывает опыт стран с переходной экономикой, проблемы, возникающие в области социальной политики в этих странах, не вполне укладываются в рамки существующего базового теоретического знания, без освоения последнего невозможно ни продвижение в области теории, ни совершенствование практической политики. В работе предлагается обзор существующих позиций по наиболее общим и фундаментальным проблемам в области социальной политики, имея в виду прежде всего возможности его приложения к анализу ситуации в России.

I. Что такое социальная политика и чем она характеризуется?

В самом общем смысле под **социальной политикой** понимается **воздействие государства и негосударственных институтов на социально-экономическое положение определенных социальных групп¹**. В разных странах на разных этапах их исторического развития она имела различное содержание: от селективной поддержки (или, напротив, ограничения социального потенциала) определенных социальных классов, страт, демографических, профессиональных, этнических, религиозных и других групп (каст, кланов, меньшинств и т.д.) до обеспечения полного и всеобъемлющего социального равенства всех членов общества.

При таком понимании социальной политики к ней могут быть отнесены самые разные меры: продовольственная помощь, оказывавшаяся высшими слоями общества беднейшему населению еще в

¹ Такое понимание социальной политики можно считать более или менее общепринятым в современной литературе. Рассмотрение этого понятия в широком историческом контексте и анализ его отличий от ряда сопряженных категорий, в частности, от «государства благосостояния» – категории, связанной с конкретным и относительно коротким историческим периодом, можно найти, например, в работе Г. Эспинг-Андерсена «Социальные основы постиндустриальной экономики» (17, с. 33–35).

Римской империи, система взаимной материальной поддержки членов средневековых гильдий, создание систем начального, среднего и университетского образования в рамках отдельных религиозных конфессий, системы льгот и привилегий для представителей высших сословий, находившихся на государственной или придворной службе, или, скажем, практиковавшиеся на различных этапах российской истории дискриминационные режимы налогообложения, неодинаковый доступ к базисным материальным и нематериальным благам для выходцев из различных социальных классов, расово-этнических, религиозных и других групп.

Чаще же под социальной политикой подразумевается определенное явление, сложившееся в развитом или развивающемся индустриальном обществе и рыночной среде. Считается, что в этом, современном смысле социальная политика берет начало во второй половине XIX в., ее первоначальные формы ассоциируются с законодательством о социальном страховании, принятым в Германии в годы правления канцлера Бисмарка. Развитые формы социальной политики, возникшие после окончания Второй мировой войны, включали широкий круг мер, которые в разной степени применялись в различных странах: программы, направленные на страхование социальных рисков, таких как старость, болезнь, безработица, отсутствие доходов на уровне прожиточного минимума; программы поддержки и развития отраслей, производящих наиболее значимые социальные блага, таких как здравоохранение, образование, культура; жилищная политика; регулирование заработной платы, занятости и, наконец, макроэкономическое регулирование¹.

В рыночной экономике социальная политика – это совокупность действий, призванных обеспечить достижение желательного состояния, которое не может быть достигнуто в результате рыночного взаимодействия. Речь идет о *корректировке определенных характеристик общества, стихийно формируемых рынком, осуществляющей*

¹ Более чем столетняя история социальной политики освещается во множестве работ. Краткий обзор эволюции основных ее направлений в развитых странах Запада дает, например, «Словарь истории идей» (12, vol. 4. с. 510–515). Анализ общей логики развития социальной политики, ее взаимосвязь с экономическими и общеполитическими факторами дан, например, в работах К.Пирсона (C.Pierson), Э.Хьюбер (E.Huber), Дж.Стивенса (J.Stephens) (27, 23).

путем выведения распределения, а во многих случаях и производства, социально значимых благ за рамки рынка.

Отправным пунктом для корректирующего воздействия на социальные процессы, осуществляемого в рамках социальной политики, является потребность в страховании социальных рисков. С этой точки зрения *социальная политика определяется как коллективное управление социальными рисками*. Выделение социальных рисков из огромного множества индивидуальных рисков, с которыми сталкиваются люди, происходит, во-первых, в связи с социальным характером некоторых их последствий, и во-вторых, в связи с существованием рисков, определяемых факторами, которые по своей природе не подлежат индивидуальному контролю. Отнесение индивидуальных рисков к разряду социальных может также происходить и по социокультурным основаниям.

В исследованиях по социальной политике выделяются три основных типа социальных рисков: 1) групповые (или классовые); 2) риски, связанные с жизненным циклом индивида; 3) межпоколенные риски (17, с 40–43).

Страхование этих рисков предполагает формирование различных уровней и моделей общественной солидарности. Существование рисков первого типа – **групповых** – связано с объективными различиями в положении различных профессиональных и социально-демографических групп на рынке труда. Очевидно, что для разных групп риск потери трудоспособности, работы и дохода неодинаков: есть «плохие» и «хорошие» риски. Повышенная уязвимость отдельных групп, т. е. существование «плохих» рисков, может быть связана с различными причинами. Занятость на вредных и опасных участках работы увеличивает риск потери трудоспособности и, соответственно, работы и дохода. Работники с низкой квалификацией, работники с ограниченной трудоспособностью (инвалиды), матери-одиночки, чаще всего менее конкурентоспособны на рынке труда: их шансы потерять работу выше средних, возможности трудоустройства – ниже.

Возможные модели солидарности в отношении групповых рисков могут формироваться на основе следующих принципиальных подходов.

1. Общество может оказывать адресную помощь наиболее уязвимым группам. Причины, по которым такой подход считается (если считается) предпочтительным, – сохранение самодостаточности ин-

дивидов, поддержание стимулов к самостоятельному решению проблем, возможность избегать развития социального паразитизма.

2. Члены определенной группы объединяются для страхования своих рисков, в результате чего формируется корпоративистская солидарность – обеспечивается защита членов того или иного сообщества (чаще всего, профессионального, хотя бывают и другие принципы объединения).

3. Общество в целом страхует все риски – и «плохие», и «хорошие». В этом случае все члены общества оказываются под защитой. Преимущества такого универсалистского подхода заключаются прежде всего в относительно низких административных издержках и более широкой поддержке общества.

Риски второго типа – они связаны с различными жизненными циклами индивида – вызваны существованием разрыва между объемом ресурсов, необходимых для удовлетворения потребностей, специфических для определенных этапов жизни, и объемом ресурсов, которыми, как правило, располагает индивид в эти периоды. *Риск бедности, нехватки средств к существованию, как правило, концентрируется на двух крайних отрезках жизни индивида: на начальном этапе, т. е. в детстве (особенно в многодетных семьях), когда еще не успевшая аккумулировать ресурсы молодая семья не справляется с повышенной нагрузкой, связанной с родительскими обязанностями, а также на завершающем этапе, т. е. в старости, когда возможности заработка резко сокращаются, если не сводятся на нет.*

В традиционном обществе функцию страхования таких рисков брала на себя семья. Старшие поддерживали младших на старте, те в свою очередь поддерживали стариков на завершающем этапе их жизни. В условиях рынка, в более сложной социальной среде семья не может в полной мере обеспечить страхование рисков такого рода. Альтернативой или дополнением поддержке, которую своим членам оказывает семья в рыночной среде, является частное страхование и частные пенсионные планы. При этом и государство берет на себя часть нагрузки, как правило, страхуя риски, возникающие в «крайних», объективно «пассивных» периодах, – в детстве (через детские пособия и другие льготы семьям с детьми) и в старости (пенсионное обеспечение).

Риски третьего типа, **межпоколенческие**, связаны с передаваемыми от поколения к поколению низким социальным статусом, не-

значительным объемом материальных благ, недостаточным объемом человеческого капитала, воспроизводящимся низким потенциалом социальной мобильности и т.п. Реальные возможности вертикальной мобильности, возможности повышения благосостояния существенно зависят от положения индивида на социальной лестнице: чем ниже ступень, тем уже эти возможности. Как свидетельствуют многочисленные исследования, профессиональный и образовательный статус людей по-прежнему зависит от социального происхождения, а бедность воспроизводится в одних и тех же слоях населения (17, с. 42).

Задача страхования межпоколенных рисков качественно отличается от двух других, рассмотренных выше. Если такие задачи, как социальная защита или страхование доходов, по существу являются задачами универсализации отдельных социальных прав, то страхование межпоколенных рисков требует широкой и ясно сформулированной стратегии следования принципам равенства. Выравнивание возможностей, в отличие от универсализации ряда социальных прав, требует не отдельных мер, а комплексной политики – взаимосвязанных, последовательных и подчиненных единой цели действий.

Важное значение в этой связи имеет вопрос о содержании понятия равенства возможностей. История дает множество примеров принципиально отличающихся друг от друга трактовок этого понятия и, соответственно, концепций выравнивания. Здесь условно выделяются минималистский и максималистский подходы (17, с. 43). Минималистский связан с идеей устраниния конкретных проявлений социальной несправедливости. Он основан на признании того факта, что общество систематически дискриминирует определенные группы (этнические, расовые, демографические, социальные) и тем самым лишает их равных с другими шансов. Эта идея, в частности, лежала в основе введения во всех развитых странах всеобщего обязательного среднего образования, открывавшего более широкие возможности для увеличения человеческого капитала, что рассматривается как важная составляющая благосостояния¹.

Возможен, однако, и более последовательный, широкий и многосторонний подход (реализуемый, в частности, в Скандинавских

¹ Эти меры дополнялись и специальными адресными программами для групп риска, такими, например, как «Head start» в США – целевая программа поддержки образования и здравоохранения для детей из малообеспеченных семей (29).

странах). Он базируется на признании того, что в принципе все социальные группы подвержены тем или иным рискам. Таким образом, проблема межпоколенных рисков воспринимается как более широкая, чем проблема дефицита человеческого капитала в отдельных социальных группах, и ее решение связывается с оптимальным функционированием всех социальных ресурсов.

Существенно различаются и представления о том, какие социальные характеристики подлежат выравниванию. Скандинавские социал-демократии в течение многих лет привержены широкой трактовке равенства, предполагающей равенство социальных ресурсов индивида, и, соответственно, осуществляют комплексные стратегические программы по выравниванию человеческого капитала широкого круга общественных групп. Англосаксонский, либеральный подход, напротив, отличает селективность, что предполагает отбор относительно узкого круга социальных групп, находящихся в бедственном или проигрышном положении, и оказание им «спонсорской» помощи для усиления их социальной мобильности¹.

Однако возможна и иная логика, когда акцент делается на индивидуалистической трактовке справедливости и прав. Такой подход реализуется, например, в страховых схемах, при которых распределение соответствующих благ (услуг, выплат) осуществляется в соответствии с размерами взносов и длительностью участия в программе. Система социального страхования, широко распространенная во многих европейских странах, помимо указанных критерии, базируется и на статусных характеристиках, т.е. на критериях принадлежности к той или иной профессиональной группе.

В одних странах, например в странах Северной Европы, проводятся активные программы, направленные на достижение гендерного равенства путем государственной поддержки соответствующих услуг и введения оплачиваемых отпусков, связанных с материнством и семейными обязанностями; в других – подобные цели реализуются через введение квот или через так называемые программы позитивных действий. Очевидно, что результаты выравнивания во всех этих случаях могут существенно различаться.

¹ Социальные последствия такого подхода все более активно обсуждаются в американской научной литературе и публицистике. Подробному анализу социальных последствий избирательности либеральной социальной политики посвящены исследования Т. Скокпол (T. Skocpol) (37).

Таким образом, в практике стран применяются различные подходы к определению социальных рисков, к выбору модели социальной солидарности, на базе которой эти риски страхуются, к трактовкам понятия равенства. Все это предопределяет особенности социальной политики. Каков может быть критерий, позволяющий сравнивать, ранжировать различные меры или комплексы мер с точки зрения интенсивности и характера их воздействия на социальные процессы?

Для современных исследований этот вопрос являлся стержневым (15, 23, 27, 43). На протяжении длительного времени, а именно с 50-х (когда и начались систематические исследования социальной политики) до 90-х годов, главным и по существу единственным критерием, на основе которого проводились сравнения и строились типологии социальной политики, считался уровень социальных расходов, как правило, измерявшийся долей тех или иных видов социальных расходов в ВВП (42). На результатах анализа соответствующих рядов базировались многочисленные международные сопоставления, проводился анализ эволюции социальной политики в конкретных странах. Задачи, которые ставили и решали исследователи, главным образом сводились к выявлению факторов, влияющих на степень «активности» социальной политики, т.е. на уровень социальных расходов. Одни исследователи¹ к числу таких факторов относили уровень урбанизации, темпы экономического роста, характеристики демографической структуры общества и некоторые другие показатели, которые, по их мнению, в совокупности адекватно отражали все основные черты индустриальной модернизации. Другие, придававшие решающее значение политическому фактору, сосредоточили внимание на выявлении корреляции между уровнем социальных расходов и характеристиками политического представительства и влияния на законодательный процесс различных политических партий и коалиций, прежде всего, левого крыла².

Однако по мере накопления и осмысливания эмпирического материала становилось все более ясно, что **объем ресурсов, направляемых**

¹ Ярким представителем этой группы является Х. Виленский (H. Wilensky.) Анализ этих взаимосвязей представлен в его работе «Государство благосостояния и равенство: структурные и идеологические основы публичных расходов» (42).

² В этой группе выделяются такие авторы, как Дж. Стивенс (J. Stephens), Г. Эспинг-Андерсен (G. Esping-Andersen).

на удовлетворение социальных потребностей, не является исчерпывающей и абсолютно адекватной характеристикой социальной политики. Более того, во многих случаях опора исключительно или преимущественно на показатели социальных расходов при анализе эволюции социальной политики в той или иной стране или при межстрановых сравнениях может привести к ложным выводам. Сопоставимые по объемам ресурсы могут использоваться для достижения принципиально различных социальных целей и результатов.

Пришло понимание того, что в действительности направленность и активность социальной политики проявляются в характере и масштабах ограничений, накладываемых на действие рыночных сил в социальной сфере, т. е. в уменьшении зависимости благосостояния индивида от рынка. Иными словами, социальная политика характеризуется прежде всего достигаемой с ее помощью степенью свободы индивида от рынка. В межстранных исследованиях социальной политики это явление – *уменьшение степени зависимости благосостояния индивида от его участия в рыночном процессе* – получило название декоммодификации.

Понятие декоммодификации как ключевой характеристики социальной политики было введено в научный оборот одним из наиболее авторитетных современных исследователей социальной политики Г.Эспинг-Андерсоном. Его работа «Три мира капитализма благосостояния» (15), опубликованная в 1990 г., явилась поворотным пунктом в изучении социально-политической проблематики. В ней был реализован принципиально новый качественный подход к пониманию и исследованию социальной политики, который в качестве универсального инструмента анализа признан практически всеми членами научного сообщества, независимо от их принадлежности к той или иной школе.

Исходя из этого принципа на качественном уровне характеристики социальной политики строятся по следующим направлениям, каждое из которых характеризует какой-либо аспект декоммодификации, достигаемой с помощью той или иной программы или их комплекса:

– по **характеру доступа населения к социальным благам, распределяемым в рамках социальной политики.** Здесь возможны универсализм (предполагающий охват всего населения) или селективный подход. Универсалистский подход провозглашает всеобщее бесплатное об-

разование, здравоохранение, пособия на детей всем семьям, независимо от уровня их доходов и т.п. В рамках этого подхода возможны ограничения в виде статусного доступа к благам, когда разным статусным группам гарантируются неодинаковые набор и качество социальных услуг и благ, что часто приводит к установлению тех или иных профессиональных привилегий. (Более благоприятные условия пенсионного обеспечения и социальные льготы для определенных социальных групп, к которым чаще всего относятся государственные и муниципальные служащие и работники бюджетной сферы: управленцы различных уровней, работники образования, от сельских учителей до университетской профессуры; занятые в органах охраны общественного порядка, на государственных транспортных предприятиях, например, железнодорожники или персонал государственных авиакомпаний, работники муниципальных служб и т.п.) Селективный подход предполагает, что на социальные блага имеет право только часть населения, – как правило, беднейшие слои, степень нуждаемости которых соответствующим образом подтверждена;

– по отраслевым и функциональным характеристикам программ, реализуемых в рамках социальной политики. Социальная политика может быть всесторонней (как с точки зрения финансирования, так и с институциональной точки зрения), т.е. распространяться на все основные сектора социальной сферы: пенсионное обеспечение, социальная помощь, здравоохранение, образование, культура. При этом возможна также и модель, в рамках которой лишь ограниченный набор социальных услуг финансируется из бюджета (не считая начального и среднего образования и здравоохранения, которые практически везде получают значительные объемы бюджетного финансирования) и ограниченный набор услуг производится учреждениями общественного сектора (кроме школьного образования, которое практически везде в широких масштабах осуществляется на базе учреждений публичного сектора);

– по качеству услуг и степени возмещения утерянного или недостающего дохода в рамках трансфертных социально-политических программ. Так, в рамках программ бесплатного здравоохранения может обеспечиваться только минимальный, базовый набор услуг или оптимальный объем всесторонней медицинской помощи. Пособия по бедности могут гарантировать их получателям минимум благ, необходимых для физиологического выживания; или набор, включающий некоторые социальные потребности; или обеспечивать средний уровень жизни, сложившийся в данной стране или данном регионе;

— по принципам, на основании которых определяются объем и качество социальных благ, предоставляемых индивидам в рамках тех или иных социально-политических программ. Один из возможных принципов — предоставление соответствующих благ в пределах, зафиксированных в законодательстве страны; другой — установление зависимости между объемами и качеством благ и услуг, которые индивиды получают в рамках различных программ, с одной стороны, и стажем работы, длительностью участия в страховых системах того или иного типа, размерами заработка — с другой.

Все это позволяет дать качественную оценку социальной политики — как отдельных программ или их групп, так и в целом всего комплекса. В международных исследованиях были разработаны также методы, позволяющие дать **количественную оценку** социального потенциала как отдельных направлений и программ, так и их совокупности, в частности, так называемые **индексы декоммодификации**.

Было проведено немало эмпирических исследований, позволяющих оценивать и сопоставлять социальный потенциал политики, проводившейся в разных странах на различных этапах их развития. Так, сравнительный анализ социальной политики 80-х годов, проведенный по большой группе развитых стран, выявляет довольно существенные различия между уровнем декоммодификации. К числу стран с наиболее высоким уровнем индекса декоммодификации исследователи отнесли Швецию, Норвегию, Данию и Финляндию. Среднюю группу составили Бельгия, Нидерланды, Австрия, Швейцария, Германия, Франция, Япония и Италия. Относительно низкий уровень соответствующего показателя был выявлен в Великобритании, Ирландии, Канаде, Новой Зеландии, США, Австралии. (23, с. 88–89).

II. Типы социальной политики и режимы благосостояния

Потенциал социально-политических программ, в частности, достигаемая с их помощью степень декоммодификации социальных благ, зависит прежде всего от доминирующих в той или иной стране идеологических приоритетов (которые чаще всего ассоциируются с программами ведущих политических партий) и от политического содержания реально проводимых социально-политических программ. В центре различий между возможными подходами к социальной политике находится вопрос о социальных целях вмешательства, об опти-

мальных границах корректировки состояния, достигаемого в социальной сфере на основе рыночных взаимодействий. Этот вопрос был и остается центральным пунктом противостояния политических сил и ассоциированных с ними традиций общественной мысли: либеральной, консервативной и социал-демократической.

Известно, что, выступая за предоставление максимального пространства для действий «невидимой руки» свободного рынка, приверженцы либеральной идеологии тем не менее признают необходимость некоторых корректировок результатов рыночных взаимодействий, в том числе и в социальной сфере. Мера вмешательства определяется потребностями в компенсации провалов рынка и в обеспечении производства социально значимых благ, т. е. предполагает минималистскую, маргинальную социальную политику. Такой выбор обусловлен традиционными либеральными этическими нормами: границы социальной помощи устанавливаются таким образом, чтобы не порождать склонности предпочесть ее работе.

Этот подход предопределяет жесткость условий оказания социальной поддержки и принципов отбора потенциальных получателей, в частности, относительно узкий сектор публичного здравоохранения, наиболее (по сравнению с другими странами) жесткие условия пособий по временной нетрудоспособности, беременности и родам, короткие отпуска по уходу за новорожденными и т.д.

Жесткость условий предоставления социальной помощи проявляется также и в том, что, как правило, они предполагают проверку нуждаемости потенциальных получателей. Доля расходов, осуществляемых в рамках социальных программ, базирующихся на проверках нуждаемости, в общих расходах на социальные программы в странах с либеральной ориентацией социальной политики чрезвычайно высока.

В таких странах, как Австралия, Канада, Ирландия, Новая Зеландия и Великобритания, она безусловно составляет значительную величину. В Австралии и Новой Зеландии она приближается к 100%; в США и Ирландии – 40, в Канаде и Великобритании – 20–30%. (Для сравнения: в Германии, в которой эта доля самая высокая в группе «нелиберальных» стран – 12%.) (17, с. 74–75)

Социальная политика либерализма минимизирует эффекты декомmodification. Она формирует тип социальной стратификации, для которого характерно сочетание относительного равенства бедно-

сти среди получателей государственной социальной помощи и сформированного рынком неравенства большинства населения.

Либеральная идеология и политика подвергаются критике с двух сторон: со стороны консервативного и со стороны социал-демократического лагерей. Представители и того и другого направлений выступают за более активное вмешательство в социальные процессы, за достижение более высокой степени декомодификации. Однако между консервативной и социал-демократической позициями существуют принципиальные различия.

Для консервативного направления необходимость ограничения рынка в социальной сфере обусловлена стремлением к сохранению социального порядка, базирующегося на принципах традиционной, статусной организации социальной жизни. В соответствии с этим порядком доступ индивида к социальным благам, степень и характер декомодификации определяются его принадлежностью к той или иной социальной страте, к той или иной корпорации, сообществу и т.п. и, что весьма существенно, степенью его лояльности, готовности соблюдать и поддерживать моральные, религиозные и т.п. нормы, установленные в данном сообществе. Разрушение этого порядка, происходящее с развитием рынка, с заменой статуса контрактом, означает для консервативного подхода моральную деградацию общества и разрыв социальных связей.

Формирование систем социальной защиты во всех развитых западноевропейских странах исторически было связано с идеяным и политическим влиянием именно **консервативного направления**. В формировавшуюся рыночную среду перешли многие принципы и институты социальной защиты традиционного, дорыночного общества. Свойственный традиционному обществу **патернализм** лежал в основе систем поощрения работников на предприятиях (социальные льготы предоставлялись избирательно, вне связи с трудовым контрактом, по усмотрению руководства или собственника).

Корпорativizm, унаследованный еще от гильдий, лежал в основе организации товариществ, обществ социальной взаимопомощи и других подобных организаций, обеспечивавших социальную защиту своих членов. Корпоративистские модели социальной защиты актив-

но поддерживались Католической церковью¹ и тоталитарными режимами 30-х годов XX в. в Германии и Италии.

Особая роль в формировании национальных систем социальной защиты, в зарождении государственной социальной политики принадлежит **этатистской** модели консерватизма. В этой модели нет речи об оправдании вмешательства государства – сторонники этой идеологии считали его единственным условием эффективного функционирования экономики. В этатистской модели, наверное, наиболее ярко проявляется общая черта консерватизма: готовность субъекта социальной политики (патрона, корпорации или, как в данном случае, государства) предоставлять социальные права жестко обусловлена политической и идеологической лояльностью, соответствием поведения объекта воздействия требованиям принятой морали. (Следует заметить, что в консервативной социальной политике грань между правами и обязанностями очень размыта.)

Наиболее ярко этатистская модель консервативной социальной политики была представлена в Германии времен Бисмарка и Австрии при Тааффе, где социальные реформы рассматривались как одно из важнейших средств укрепления монархии и предполагали патерналистско-авторитарную ответственность за благосостояние подданных. Социальное законодательство и коллективные договоры считались в Германии основой классового мира и залогом процветания империи².

Социал-демократический подход к социальной политике принципиально отличается как от либерального, так и от консервативного. Он нацеливается на решение «сверхзадачи»: достижение максимальной свободы индивида, преодоление его зависимости как от рынка, так и от традиционных институтов семьи и власти – с ее

¹ Поддержке принципов корпоративизма в социальной жизни были в значительной степени посвящены две энциклики – знаменитая «Rerum Novarum» папы Льва XIII (1891) и выпущенная Пием XI во время Великой депрессии «Quadragesimo Anno» (1931), – оказавшие большое влияние на политику в католических странах (4, с. 171–176).

² Известно, что, помимо введенных его усилиями законов о социальном страховании, Бисмарк, увлеченный идеей милитаризованного труда, воплощенной в концепции «солдата трудового фронта» (Soldaten der Arbeit), вынашивал идею законодательного закрепления права на труд, причем рабочие становились чем-то вроде солдат хозяйства, организованного по армейскому типу. В 30-х годах XX в. нацисты реализовали эту идею, введя трудовую повинность и обязательное членство в профсоюзе.

идеологическими и моральными установками. С одной стороны, социал-демократическая идеология противостоит идеологии либеральной, краеугольным камнем которой являются рыночные стимулы, а с другой – она противостоит идеологии консервативной (и в этом смысле социал-демократическая идея близка либеральной), в рамках которой сохранение традиционной семьи, готовность индивидов следовать определенным моральным нормам, а также покровительство государства-патрона – главные факторы, цементирующие общество.

Специфика социал-демократического подхода состоит не в признании необходимости наделить индивида социальными правами (как мы видели, таковую признают и сторонники двух других идеологических течений), а в представлении о качестве этих прав и принципах, на основании которых эти права предоставляются членам общества. В отличие от либерального подхода социал-демократический предполагает их максимизацию и институционализацию. В отличие от консервативного он не только не предполагает, а, напротив, исключает обусловленность «защиты от рынка» принадлежностью к семье, религиозному или профессиональному сообществу или политической лояльностью к государству.

Особую важность имеет вопрос об исторических закономерностях формирования социал-демократической модели социальной политики. Хотя идеологическая направленность социал-демократического подхода существенно отлична от направленности двух других базовых подходов, реальное развитие социал-демократической модели социальной политики оказалось тесно переплетенным с институциональными формами и принципами, характерными как для консервативной, так и для либеральной модели.

Социал-демократическое движение начиналось в традиционных институциональных рамках, опиралось на профсоюзные организации, различные ассоциации взаимопомощи и т.п. Постепенно (в литературе этот процесс иногда характеризуется как «медленная революция») эти рамки расширялись, в систему социальной солидарности включались более широкие слои, в том числе и те, возможности которых обеспечить социальную защиту своими силами были крайне ограниченными. По мере универсализации социальных прав в рамках новых, расширенных систем солидарности преодолевался характерный для консервативной социальной политики статусный подход к социальной политике.

Содержание программ, которые выдвигались социал-демократами в первые послевоенные годы, практически во всех случаях сводилось к гарантированию минимальных социальных прав наиболее нуждающимся. Контингент получателей социальной поддержки был ограниченным, условия — четко определенными и во многих случаях предполагавшими проверки нуждаемости. Уровень социальных пособий и льгот на первом этапе оставался весьма скромным; сфера, где действовали подобные программы, ограничивалась кругом жизненно важных потребностей и включала пенсионное обеспечение, страхование от несчастных случаев, пособия по безработице и пособия по временной нетрудоспособности (23, с. 181–182).

Таким образом, первоначально цели, которые ставили социал-демократические правительства, вполне соответствовали либеральному пониманию социальной политики. Задача состояла не в том, чтобы освободить людей от зависимости от рыночных сил, а в том, чтобы победить бедность, определить уровень жизни, падение ниже которого социально недопустимо, и обеспечить всему населению соответствующие доходы. Эта позиция была в немалой степени, но все же лишь отчасти, связана с жесткими ресурсными ограничениями, которые существовали в тот период во многих странах. Одновременно она отражала и установки рабочего движения (15, с. 26–33).

На рубеже 50–60-х годов XX в. по мере формирования соответствующих экономических и политических условий начался процесс последовательного вытеснения «дуализма», существовавшего в социальной сфере. На смену двойному стандарту социальных прав (социализм и равенство на минимальном уровне благосостояния для бедных плюс рынок и дифференциация для представителей всех других социальных страт) постепенно приходил универсальный стандарт благосостояния на относительно высоком уровне, приближавшемся к среднему уровню жизни в стране. Расширялись как сфера действия социальных программ, которые стали охватывать более широкий набор социальных потребностей, так и круг вовлеченных в эти программы: объектом государственной социальной политики стал и средний класс. Не только трудовая деятельность на рабочем месте, но и воспитание детей, выполнение других семейных обязанностей, переобучение и многие другие виды деятельности получают финансую поддержку общества на уровне среднего стандарта жизни.

В реальной социальной политике стран, как правило, можно обнаружить элементы всех трех рассмотренных подходов, в комбинациях которых проявляется национальная специфика. Как правило, представляется возможным выделить доминирующие тенденции и определить преобладающий тип социальной политики. Либеральная социальная политика преобладает в странах, где социалистические или социал-демократические движения слабы или практически отсутствуют. Как правило, это ангlosаксонские страны¹. Страны, где еще очень сильны традиции консервативной социальной политики, — Австрия, Франция, Германия и Италия.

Социал-демократическая модель социальной политики реализована в относительно небольшом числе стран: распространение ее ограничивается по существу странами Скандинавии и Северной Европы. Формирование ее произошло значительно позже, чем двух других моделей. В Дании, Норвегии и Швеции основы социал-демократической социальной политики были заложены в 30–40-е годы XX в., в Финляндии — двадцатью годами позже, а формирование зрелых форм датируется серединой 60-х годов (17, с. 78–80).

Важно отметить, что практически везде социал-демократическая модель выросла на либеральной почве. Характерные для нее универсализм, высокие стандарты страхования широкого круга социальных рисков, значительные размеры предоставляемых государством социальных благ и эгалитаризм являются «политическим потомством продолжавшегося десятилетиями, сильного и практически безраздельного социал-демократического правления» (17, с. 78).

Один из важнейших аспектов анализа социальной политики связан с исследованием того, каким образом функции страхования социальных рисков распределяются между рынком, семьей (домохозяйством) и государством. Это существенное направление, по которому проходят различия между странами. Различные типы аллокации производства социальных благ описываются в литературе как различные режимы благосостояния. В соответствии с традиционной классификацией выделяются три режима, соответствующие трем базовым

¹ Внутри этой группы, однако, есть различия. Так, в Великобритании и Австралии, где рабочее движение играло более существенную роль в политической и социальной жизни, социальная политика более разносторонняя и коллективистская, чем в США, где роль общественных движений была маргинальной (19).

идеологическим направлениям в социальной политике: консервативный, либеральный и социал-демократический¹.

Характеристика либерального режима благосостояния — приверженность рынку. Среди наиболее ярких *его примеров* — «капитализм благосостояния» 20-х годов в США: социальные программы, даже в форме социального страхования, которое было введено в начале 30-х годов, т. е. до поворота к так называемому Новому курсу², там отсутствовали. Другой пример — Великобритания после реформ М. Тэтчер (28).

Режимы очень значительно отличаются по степени опоры на рынок. Об этом свидетельствуют многочисленные статистические данные и расчеты.

Например, данные о структуре социальных расходов в середине 90-х годов дают следующую картину. В США доля частных расходов в общей сумме социальных расходов составляла 34,7%, в Канаде — 19,6, в Великобритании — 16,8, в Австралии — 15,0, в Финляндии — 3,8, в Дании — 4,1, в Италии и Швеции — около 7%. (22, с. 3).

Расчеты, проведенные Г. Эспинг-Андерсоном, базируются на основе анализа двух ключевых показателей: доля социальных льгот и пособий, выделяемых на основе проверки нуждаемости, в общей сумме социальных расходов (на начало 90-х годов) и доля частных пенсий в общей сумме пенсий (80-е годы). Коэффициенты корреляции каждого из этих показателей с условной переменной, отражающей степень либерализации в стране, равны + 0,68 и + 0,52 соответственно. Причем в случае стран с социал-демократическими и консервативными режимами эти коэффициенты будут отрицательными (17, с. 77).

В последние годы ряд исследователей обращают внимание на необходимость расширения концепции режимов благосостояния, ее адаптации к меняющимся социально-экономическим условиям. Дело в том, что начало формирования концепций «классических» моделей

¹ В последнее время некоторые исследователи предлагают другие подходы к анализу режимов благосостояния, в частности, предполагающие выделение большего числа типологических групп. Эти исследования представляют большой интерес, однако их обзор выходит за пределы задачи данной работы.

² Система мероприятий администрации президента Ф. Рузвельта в 1933—1939 гг., направленная на ликвидацию последствий Великой депрессии 1929—1933 гг. и решение социальных проблем. Она сочетала меры по усилению государственного регулирования экономики с реформами в социальной области. Новый курс в корне изменил принципы американской социальной политики и представления о роли федерального правительства.

относится к середине 50-х годов. Последующие два десятилетия отличались относительной стабильностью экономического и политического развития большинства развитых стран. В этих условиях исследования, проводившиеся на базе концепции «режимов», достаточно адекватно и полно описывали существенные черты социальной политики.

Однако с середины 70-х годов ситуация стала заметно меняться. Стал более отчетливо проявляться циклический характер развития экономики многих развитых стран. Существенные перемены произошли на рынке труда, прежде всего в европейских странах: росли длительная безработица, частичная занятость, увеличилась доля работающих женщин. Это изменило как условия функционирования систем социальной защиты, так и требования к ним. Происходила эволюция традиционных политических доктрин — часто в направлении их сближения, что особенно ярко проявилось в последние годы, когда социальные программы конкурирующих политических сил традиционно противоположной ориентации по многим позициям стали почти неотличимы друг от друга.

Существенным фактором, который в последнее время во многом определяет характеристики национальных систем социальной защиты, является глобализация, проявившаяся, в частности, в усилении влияния международных организаций, таких как ЕС, Мировой банк, МВФ, МОТ¹. Социальная политика многих стран с развитой рыночной экономикой стала утрачивать черты, связанные с особенностями их предшествовавшего социально-экономического и политического развития. Последнее десятилетие XX в. стало поворотным для большой группы стран, в которых начались рыночные реформы. Несмотря на своеобразие исторического наследия и различия перспектив, например, в странах Латинской Америки и Восточной и Центральной Европы, модернизация социальной политики идет во многом по сходным сценариям.

Одним из важнейших изменений стало перераспределение функций, ответственности между различными субъектами социальной политики, опорами системы социальной защиты. Исследования,

¹ Наиболее подробный систематический анализ процесса глобализации в сфере социальной политики и роли международных организаций в этом процессе дан в книге Б. Дикона и др. «Глобальная социальная политика: Международные организации и будущее благосостояния» (13).

проводившиеся в последние годы в странах с развитой рыночной экономикой, весьма убедительно указывают на возрастание роли «мезоуровня», т. е. предприятий, компаний, в системах социальной защиты. В частности, все более заметным этот сдвиг становится в таком важнейшем секторе социальной сферы, как пенсионное обеспечение (34).

Общая картина социальной сферы, где государство не является единственным актором, а наряду с ним на поле социальной политики выступают и другие агенты рынка, существенно меняет, усложняет общую картину. Наличие многих самостоятельных субъектов влияет и на характеристики «режима», т. е. на принципы распределения социальных благ, и на стабильность функционирования системы социальной защиты (причем это влияние неоднозначно), и на объем и набор предоставляемых населению социальных благ.

Эксперты отмечают, в частности, что недооценка роли мезоуровня в формировании благосостояния населения и в обеспечении стабильного функционирования систем социальной защиты, концентрация внимания исключительно на государстве как субъекте социальной политики привели к ряду не вполне верных выводов и заключений. Так, учет корпоративной социальной политики заставляет внести существенные поправки в представление об уровне и качестве социальной защиты в США: оценка, проводимая в более широком институциональном контексте, по крайней мере, выводит ее из разряда безнадежно «отстающих». По-видимому, требует корректировки и представление о системе социальной защиты Швеции. Эта страна традиционно рассматривалась как пример сильной уравнительной социальной политики. Учет же тех льгот и социальных гарантий, которые работающая часть населения дополнительно к государственным получает в соответствии с трудовыми контрактами, заметно меняет картину распределения социальных благ в обществе, которая в этом случае представляется не столь однородной (34, с. 16).

В действительности не столь однозначна и роль государства, которая, по крайней мере в сфере социальной политики, традиционно связывалась с обеспечением стабильности: политика государства не только снижает различные риски (что составляет ее объявленную цель), но и объективно создает новые. Эти риски проявляются в нестабильности, в непредсказуемых изменениях установленных правил. (Опыт России и ряда других постсоциалистических

стран показывает, что риски могут быть связаны и с невыполнением государством формально стабильных правил и обязательств.)

Необходимость рассматривать социальную политику и режимы благосостояния в более широком институциональном контексте, учитывать не только позитивные стабилизирующие воздействия государства на социально-экономические процессы, но и эффекты противоположного, деструктивного характера, не меняют принципиальной значимости типологизации социальной политики и выделения режимов благосостояния как эффективных инструментов анализа. Периодические «ревизии» состояния социальной политики в различных странах и регионах мира свидетельствуют об актуальности описанных выше подходов.

Опираясь на определения, описания моделей, можно более четко характеризовать идеологическую направленность и институциональную специфику политики, проводимой в той или иной стране, тем или иным правительством, оценить содержание тех или иных программ и т.п. Комплексный анализ социальной политики предполагает рассмотрение ее базовых характеристик в связи со следующими факторами:

- с особенностями процесса индустриализации в стране; важно учитывать, в каких исторических рамках происходил этот процесс, какими были его продолжительность, масштабы, технологические и географические характеристики, какая социальная структура общества явилась ее результатом; с масштабами национальной экономики – размерами ВВП;
- с абсолютными и относительными размерами общественного богатства страны;
- со степенью зависимости страны от экспорта и экспортной специализацией;
- с историческими корнями существующей системы социальной защиты (в том числе культурными и религиозными традициями).

III. Факторы, определяющие тип социальной политики и формирование режимов благосостояния

Что определяет развитие социальной политики по тому или иному пути? Какие факторы определяют социальную политику и тип государства благосостояния? Дискуссии по этим вопросам в послед-

ней четверти XX в. велись между представителями трех основных подходов, связанных с оценками влияния различных экономических или социальных факторов: между приверженцами *концепции «логики индустриализма»*, *«государственных концепций и концепций «властных ресурсов»* (включающих в том числе – в качестве разновидностей – концепции «классовой мобилизации», «политической классовой борьбы» и т.п.) (23, с. 15–17). Определенный вклад в научное обсуждение темы внесли представители и ряда других направлений, которые не вполне укладываются в рамки этой схемы¹. Что же касается трех магистральных направлений, то, несмотря на различия в этих подходах, было бы неверно рассматривать их как принципиально противоречащие друг другу: скорее они комплементарны.

Концепция «логики индустриализма» развивалась в более широких рамках структуралистского подхода с характерным для него интересом к анализу систем, в частности, к функциональным аспектам их формирования и воспроизведения. Активизация социальной политики, возникновение и рост государства благосостояния – прямой результат экономического развития, его последний для социальной организации общества и демографических сдвигов. Различия между национальными моделями социальной политики также в первую очередь определяются экономическими факторами и особенностями индустриализации в стране.

Индустриализация делает социальную политику необходимой и возможной. Необходимой, поскольку доиндустриальные институты, такие как семья, церковь, цеховая солидарность, оказываются разрушенными под воздействием процессов, сопровождающих индустриализацию (таких, как урбанизация, индивидуализация и усиление зависимости от рынка). Рынок же является не вполне адекватным регулятором социально-экономической жизни, хотя бы потому, что он охватывает только тех, кто способен действовать на нем. Функция поддержания благосостояния на социально приемлемом уровне, таким образом, ложится на государство (14, 32, 42). Социальная политика становится возможной, поскольку именно индустриализация, рост эффективности производства приводят к достижению такого

¹ В последние годы важную роль в исследовании социально-политической проблематики стали играть феминистские течения, вклад которых в исследования социально-политической проблематики заслуживает отдельного рассмотрения.

уровня экономического развития, который позволяет изъять некоторую часть ресурсов из производственной сферы и перенаправить на удовлетворение социальных нужд¹. Аргументы, связанные с необходимостью достижения «достаточного» уровня экономического развития (или, иными словами, тезис о том, что эффективность может служить ограничительным фактором для социальной политики), объясняют и то, что активная государственная социальная политика возникла пятьюдесятью годами, а в некоторых случаях и столетием позже разрушения традиционных обществ².

В «государственной» концепции генезиса и эволюции социальной политики реализован институциональный подход – с характерным для него интересом к институтам и акторам. Эта концепция обращается к трем основным направлениям анализа.

Первое направление связано с идеей усиления роли бюрократии в определении политики в целом и с тезисом о развитии автономности государственного аппарата от общества. Одним из проявлений этих тенденций является, в частности, расширение возможностей бюрократии формировать, обеспечивать финансирование и реализацию социальных программ (29).

Этот подход, впрочем, скептически воспринимается многими исследователями социальной политики. Сомнения по поводу его способности объяснить как долгосрочные изменения в эволюции социальной политики внутри отдельных стран, так и различия в моделях социальной политики, формирующиеся в них, связаны с рядом обстоятельств. Во-первых, с констатацией неоднородности позиций бюрократии по вопросу об увеличении расходов вообще и на соци-

¹ В известном смысле эта идея перекликается с идеями либерализма: социальное перераспределение снижает эффективность, и избежать разрушительных потерь возможно лишь на определенном уровне развития (26).

² Критики логики индустрIALIZМА отмечали, что разрыв во времени, который имел место между разрушением традиционного общества и возникновением активной государственной социальной политики, снижает убедительность аргументов, подчеркивающих функциональную необходимость активной государственной социальной политики. Во многом сама постановка вопроса об уровне экономического развития, позволяющем реализовывать социальные программы, явилась ответом на подобную критику. В дискуссии на эту тему использовались, в частности, и ссылки на закон Вагнера, связанный с оценкой того уровня экономического развития, на котором системное изъятие ресурсов на социальные нужды становится возможным.

альную политику в частности. Заинтересованность бюрократии в расширении своего «жизненного пространства», в увеличении объема ресурсов, находящихся в непосредственном администрировании через расширение социальных программ, характерно далеко не для всех групп бюрократии. Если такие устремления безусловно присущи представителям «социального блока», то для групп, представляющих «финансовый блок» и ответственных за балансирующие бюджетов, часто характерны прямо противоположные позиции, а именно стремление законсервировать или сократить размеры государственных расходов. Во-вторых, слабость этого подхода проявляется в недооценке роли структурных факторов: расстановка социальных и политических сил, представительство различных политических партий в правительствах и государственных структурах. Эти факторы ограничивают самостоятельность бюрократии; в тех же случаях, когда экспансия последней выходит за установленные рамки, власть инициирует реорганизации аппарата, кадровые перестановки и т.п.

Критики также указывают на то, что простая констатация стремления бюрократии к расширению социальных программ недостаточна для объяснения различий в социальной политике разных стран. Как было показано выше, при сопоставимых – и возрастающих – объемах перераспределения в рамках социальной политики содержание реализуемых мер может быть принципиально разным. Следует подчеркнуть, что в конечном счете мысль о том, что бюрократия может оказывать самостоятельное влияние на принятие решений в сфере социальной политики, не оспаривает практически никто. Оспаривается ее способность определять долгосрочные тренды и крупные принципиальные различия между странами.

Второе направление анализа в рамках «государственной» концепции связано с рассмотрением роли структурных характеристик государства в формировании социальной политики и государства благосостояния (23, с. 22–23). В литературе имеется немало исследований, посвященных влиянию таких факторов, как федерализм, структура парламента (двух- или однопалатная), распределение полномочий между парламентом и президентом (или премьер-министром), в частности, наличие у этих участников политического процесса права вето. Большая часть этих работ содержит систематизированный эмпирический материал, демонстрирующий (более или менее очевидную на уровне здравого смысла) зависимость между

сложностью политической системы (федеральное устройство, двухпалатная структура парламента, право президентского вето и т.п.) и ограничениями на расширение социально-политических программ. Иными словами, чем сложнее процесс принятия политических решений, тем медленнее и сложнее происходят сдвиги в социальной политике — как в направлении расширения социально-политических программ, так и в направлении их сокращения. Как расширение, так и сокращение социально-политических программ всегда тем или иным образом затрагивает интересы каких-либо групп общества. Институциональная дисперсия политической власти открывает более широкие возможности для мобилизации оппозиции со стороны тех групп, которые проигрывают от социально-политических инноваций, для корректировок или блокирования решений. Концентрация власти, напротив, повышает шансы относительно узких групп принимать и проводить их в жизнь.

Третье направление рассмотрения роли государства в рамках «государственной» концепции связано с анализом роли инерции «исторического наследия». На поверхностном уровне тезис самоочевиден: актуальная, сегодняшняя социальная политика во многом определяется социальной политикой прошлой, вчерашней (28, 29, 38). Однако вопрос о том, как именно прошлая социальная политика влияет на политику актуальную, далеко не так прост.

Теоретически исследования инерции, создаваемой проводимой социальной политикой, базируются на концепции «исторического институционализма» и на принципах, заложенных в теории рационального выбора. С этих позиций очевидно отсутствие симметрии в развертывании и свертывании социально-политических программ. «Уход государства из социальной сферы, — пишет П.Пирсон, — специфическое и трудное политической предприятия. Оно ни в коей мере не является простым зеркальным отражением процесса государственной экспансии в этой области, в котором акторы преобразуют благоприятный для них баланс “властных ресурсов” или институциональные преимущества в политический успех. Проводникам политики “ухода” приходится действовать на поле, которое было фундаментальным образом трансформировано предшествовавшей социальной политикой» (28, с. 1). Свертывание программ наталкивается на очень значительное сопротивление со стороны бенефициариев, которые, реализуя свое избирательное право, через демократические

механизмы осложняют, замедляют или блокируют этот процесс. В том, что касается их расширения, инерция прошлого проявляется скорее в консервации некоторых старых организационных форм, которые с течением времени трансформируются и нивелируются.

Концепция «властных ресурсов» рассматривает развитие социальной политики в зависимости от соотношения влияния различных политических сил (правых и левых) при принятии решений. Именно этот фактор считается определяющим различия между странами как в масштабах, так и в характере перераспределения ресурсов, осуществляемых через социальную политику.

Важнейшее условие аккумуляции властных ресурсов – наличие сформированных социальных групп с четко выраженным интересами, которые могут стать основой для коллективного действия и групповой мобилизации. Образование таких групп может происходить по разным основаниям: по социально-классовым (рабочий класс, средний класс, представленный в соответствии с принятой классификацией тремя слоями – нижним, средним и высшим), по религиозным, этническим, гендерным (женщины как организованная группа могут оказывать на социально-политические решения весьма существенное влияние). Другим важнейшим условием аккумуляции и реализации властных ресурсов является наличие эффективной системы политического представительства. При этом важны не только характер, природа коалиций, выступающих за расширение социальной политики, но и характер оппозиции, в частности ее идейная сплоченность (или раздробленность); важно, за какой электорат (левый или правый) скорее склонны конкурировать центристские партии.

Один из вариантов концепции властных ресурсов – концепция классовых коалиций, предложенная в начале 90-х годов Г.Эспинг-Андерсоном, рассматривает ресурсы политического влияния в широком социально-экономическом контексте и предполагает учет таких аспектов, как особенности процесса индустриализации, социальная структура и стратификация общества, особенности политического представительства различных социальных групп, существование конфликта или общности интересов различных групп применительно к различным вариантам социально-политических решений и т.д. (15).

В литературе представлены попытки синтезировать указанные подходы, обеспечить адекватный учет всего многообразия факторов,

влияющих на формирование социальной политики: экономических, политических, культурно-исторических и др. Анализ режимов благосостояния ведется в комплексе с анализом так называемых *режимов производства* (23). Под режимами производства понимаются специфические модели отношений, складывающиеся между предприятиями, финансовыми институтами, государством (правительством), трудом (представленным, в частности, профсоюзами), специфические конфигурации, образуемые рынком труда и экономической политикой.

Выделяются две основные модели экономики развитых стран: модель гибкой координации и либеральная, некоординируемая модель. В первой отношения между экономическими и политическими акторами (и отчасти отношения в среде экономических акторов) строятся на базе взаимного сотрудничества, которое приобретает высокую степень институционализации. В либеральном варианте эти отношения строятся как рыночные трансакции. Координируемые режимы производства отличаются высокой степенью организации труда и капитала, значительной ролью соглашений, заключаемых между этими акторами, а также более высокой, чем в либеральной модели, степенью координации в сфере регулирования заработной платы. Эта координация исключительно важна в условиях возрастающей открытости экономики – в реальных условиях, в рамках которых формировались и режимы производства, и связанные с ними (или соответствующие им) модели социальной политики.

Центральный тезис сторонников «синтетического» подхода – идея о том, что между социально-политическими программами и режимом производства, в который они встроены, должна существовать двусторонняя связь. Эта связь обеспечивает адаптацию социальной политики к меняющимся экономическим условиям, в частности, к изменениям, происходящим на мировых рынках.

Мировая экономика влияет на социальную политику как в структурном, так и в конъюнктурном аспектах. В той мере, в какой интеграция в мировой рынок создает импульсы к экономическому росту и, соответственно, открывает перспективы роста налоговых поступлений, возрастают и степени свободы выбора в сфере социальной политики. Кризисы, финансовые потрясения, спады соответственно сужают поле социально-политического выбора. В долгосрочном аспекте успешная интеграция в конкурентную среду мировых

рынков открывает благоприятные перспективы для социального развития, однако переход к такой интеграции, следующий за длительными периодами относительной закрытости, неизбежно связанной с субоптимальной аллокацией ресурсов, как правило, ведет к сокращению ресурсов, поступающих в публичный сектор, и негативно отражается на структурных параметрах социального сектора.

Фактор открытости экономики рассматривается некоторыми исследователями как самостоятельный детерминант социальной политики (24). Несмотря на свою противоречивость, это направление постоянно находится в поле зрения всех исследователей социальной политики, что вполне объяснимо в условиях глобализации. Ряд теоретических соображений и эмпирических фактов, представленных в литературе, свидетельствует в пользу того, что открытость экономики, усиливая подверженность экономики стран внешним воздействиям, порождает дополнительные и довольно мощные стимулы для усиления систем социальной защиты. Иными словами, есть немало аргументов, свидетельствующих о том, что активная социальная политика чаще формируется в небольших открытых экономиках, которые особенно подвержены влиянию международных рынков. Тенденция к государственному регулированию в сфере распределения возникает там, где и бизнес, и труд находятся во власти сил, лежащих вне сферы, которая может контролироваться на национальном уровне.

Правда, существуют и примеры, свидетельствующие в пользу прямо противоположных утверждений. Открытость товарных и финансовых рынков рассматривается как один из важных факторов, приведших к сокращению масштабов перераспределения.

IV. Новые тенденции в социальной политике

Период 1945–1973 гг. считается золотым веком послевоенного капитализма и временем формирования и роста государства благосостояния во всех индустриально развитых странах. Рост социальных расходов, расширение набора социальных программ продолжались до начала 70-х годов, когда позитивная динамика социальной сферы натолкнулась на ресурсные ограничения: актуализировалась проблема балансирования бюджетов.

Такой поворот был связан с существенным изменением экономических условий, которые ассоциируются прежде всего с отказом от

действовавшей Бреттон-Вудской валютной системы (1971) и осуществленным ОПЕК резким повышением цен на нефть (1973). В действительности сдвиги в социальной политике были обусловлены рядом долгосрочных факторов, таких как:

- рост объемов международной торговли;
- интернационализация производства и возрастание роли транснациональных компаний;
- интернационализация и либерализация финансовых рынков, рынков капиталов и валютных рынков;
- сокращение индустриального сектора экономики развитых стран и расширение сектора услуг;
- изменение характера труда: сокращение конвейерного производства, сужение сферы низкоквалифицированного (ручного) труда, расширение сферы труда, требующего широкой квалификации и гибкости.

Наиболее существенное воздействие на системы социальной защиты и социальную политику развитых стран оказали процессы глобализации, в частности рост международной торговли, стимулами для которой явилось снижение таможенных тарифов, нетарифных барьеров и транспортных издержек; интернационализация производства, произошедшая путем расширения транснациональных корпораций; рост международных потоков капитала, ставший возможным в результате либерализации рынков капитала и технологического прогресса, достигнутого в сфере коммуникаций.

Рост международной торговли оказывает прямое влияние на социальную политику. Высокий уровень социальных гарантий в той или иной стране предопределяет и высокий уровень цены рабочей силы и, соответственно, снижает конкурентоспособность продукции на мировом рынке. Возможным выходом из этой ситуации могли бы быть снижение уровня социальных отчислений, налогов, цены рабочей силы и, соответственно, сокращение социальных гарантий, сужение социальных прав. Попытки удерживать социальные гарантии на прежнем высоком уровне приводят к потере конкурентоспособности и росту безработицы. Влияние либерализации внешней торговли проявляется также и в снижении стимулирующей роли внутреннего спроса на динамику национальной экономики. Если в относительно закрытой экономике рост внутреннего спроса дает импульс росту

производства в стране, то в условиях открытой экономики он скорее дает толчок росту импорта.

Интернационализация производства может явиться фактором снижения налоговых поступлений в бюджеты стран. Как правило, конкурируя за приток капитала в страну, правительства предоставляют транснациональным компаниям льготы по налогам на заработную плату и на прибыль. В случаях, когда снижение ставок налогов не покрывает или не компенсируется увеличением налоговой массы и поступления снижаются, это отрицательно сказывается на величине социальных расходов. Политический вес транснациональных компаний в переговорах как с правительствами стран, так и с профсоюзами существенно выше, и вероятность решения вопросов в их пользу выше, чем в случае, когда контрагентом выступает национальный капитал.

Либерализация рынков капитала лишила правительства традиционных инструментов политического воздействия: они более не в состоянии одновременно контролировать учетные ставки процента и валютные курсы. Попытки правительств принимать меры антикризисного, антициклического регулирования, в частности, меры экспансионистской монетарной и фискальной политики, приводят к оттоку капитала и давлению на курс национальной валюты (в сторону понижения).

Среди других факторов, влияющих на социальную политику (и прямо не связанных с глобализацией), следует отметить общее снижение темпов роста производства и производительности, наблюдаемое с 70-х годов. Это снижает поле для маневра, в том числе и в области социальной политики. Ограничиваются возможности увеличения доходов бюджета, которые могли бы быть использованы в соответствующих целях.

Огромное влияние на социальную политику, ее задачи и потенциальные возможности оказывают демографические факторы, в частности, увеличение продолжительности жизни и снижение рождаемости. Эти сдвиги воздействуют на все сектора социальной сферы, причем решающим образом – на пенсионные системы. Существенная роль в формировании социальной политики принадлежит процессам, протекающим на рынке труда, изменениям в структуре занятости и – шире – сдвигам в самом характере труда. Переход к новой, так называемой постфордистской фазе развития производства пред-

полагает большую вариативность содержания труда, диверсификацию трудовых функций, более широкую сегментацию и увеличение гибкости рынка труда, соответственно большую вариативность условий занятости и оплаты труда. Это отражается на процессе формирования трудовых отношений. Заключение коллективных договоров, включающих многие аспекты социальных гарантий, становится менее централизованным (более дробным), соответственно, позиции отдельных профессиональных групп ослабляются, их координация осложняется.

Все эти факторы так или иначе действовали в направлении либо свертывания (некоторой части) социальных программ, сокращения присутствия государства в социальной сфере, либо торможения роста публичного сектора в социальной сфере развитых стран.

Наряду с глобализацией существует и другая, хотя и реже обсуждаемая, но довольно важная причина, обусловившая замедление процесса расширения социальной политики: ее выход на уровень «насыщения» (21). В ряде стран, прежде всего скандинавских, социальная политика имела всеобъемлющий характер, государственные программы действовали во всех секторах социальной сферы, охватывали все или почти все население, т.е. были универсалистскими, трансфертные программы обеспечивали получателям социальных пособий и выплат доходы весьма высокого уровня.

Все эти факторы объективно предопределили тенденции развития социальной политики в последнее десятилетие. В связи с этим многие исследователи предлагают различать экономическую адаптацию и идеологическое свертывание государства в социальном секторе (23, 27, 28). Оценивая изменения, произошедшие в социальной политике развитых стран, важно обратить внимание на то, что реакция на изменившиеся экономические условия не всегда означала сокращение роли государства. В тех случаях, когда сокращение размеров социальных выплат, ужесточение условий их получения и/или повышение налогов и социальных отчислений (или, например, повышение пенсионного возраста, что эквивалентно повышению налогов) не приводили к изменениям в системе распределения, сдвиги следует характеризовать скорее как адаптацию к новым экономическим условиям (имея в виду, что такая адаптация не означает реального сокращения публичного сектора), как коррекцию нежизнесспособных программ.

Исследования сдвигов, произошедших в социальной политике развитых стран за последние двадцать лет, показали, что в большинстве из них сокращения социальных программ не имели системного характера, т.е. имела место скорее адаптация. Исключения составляют Великобритания, Новая Зеландия и отчасти США, где либерализация социальной политики приняла наиболее радикальные формы (и где в результате существенно выросли социальное неравенство и бедность)¹.

В большинстве же стран реальное сокращение социальных программ имело весьма скромный характер, и системных изменений в принципах распределения не произошло. Изменения выразились прежде всего в практически повсеместной тенденции к «маркетизации» социальной сферы (т. е. в стремлении повысить экономическую эффективность соответствующей деятельности): в переориентации деятельности публичных организаций и учреждений на рыночные принципы, во введении нового типа организации работы в органах государственного управления (административная реформа). Широкое распространение получила приватизация учреждений и организаций, действовавших в публичном секторе и занимавшихся производством социальных услуг населению. Этим курсом следовали не только Новая Зеландия, но Швеция, Франция и др.

В отличие от развитых стран с высоким уровнем дохода, где тенденции развития социальной политики были в целом однодirectionalными и различия между странами характеризуются масштабами сокращений социальных программ и идеологическим фоном, на котором они происходят, группы стран со средними и низкими доходами дают гораздо более разнообразную картину (20). Можно выделить

¹ По поводу США существуют разные оценки. Либеральные реформы, которые, по оценкам многих исследователей, осуществлялись скорее по идеологическим, а не по экономическим соображениям, так же как в Великобритании и в Новой Зеландии, привели к существенному росту неравенства и бедности. Некоторые исследователи считают, что это дает основания отнести США к числу «радикальных либеральных реформаторов». Однако другие обращают внимание на то, что в США сфера, где происходили изменения, была ограничена лишь программами социальной помощи, в то время как в Великобритании и Новой Зеландии сокращения и либерализация имели всесторонний характер и затронули все виды программ: как трансферные адресные программы социальной помощи, так и прежде универсалистские программы в сферах здравоохранения, пенсионного обеспечения, социального страхования и страхования от безработицы. Либерализация рынка труда в США была также менее радикальной. С другой стороны, либерализация социальной сферы в США к 80-м годам и без того была на довольно высоком уровне.

группу стран, где влияние глобализации приводит к расширению социальных программ. Так, Испания и Португалия, ранее отстававшие от стандартов социальной политики, сложившихся в наиболее развитых странах этого региона, активно подтягиваются к этому уровню. Страны Центральной и Восточной Европы, осуществив серию рыночных преобразований, также двигаются в направлении европейского уровня социальных гарантий и услуг. Системные изменения происходят в Южной Корее: от «азиатской» модели социальной политики, основанной исключительно на корпоративных социальных программах и не предполагающей практически никакого участия государства, эта страна переходит к модели «западной», к развитию государственной системы социальной поддержки населения. Практически во всех странах происходят модернизация социальной политики, сопровождающаяся различной динамикой социальных расходов (в некоторых странах они растут, в некоторых – сокращаются), изменением их структуры, а также усиление либеральных подходов к формированию социальных программ, активно поддерживаемое международными финансовыми организациями.

V. Россия: Точки отсчета и направления движения

Россия, переживающая сложнейший этап системной трансформации, включающаяся в процессы глобализации, стоит перед задачей формирования новой модели социальной политики, соответствующей складывающимся социально-экономическим реалиям. Новые отношения собственности, включение рыночных регуляторов хозяйственной жизни, открытость экономики, изменившийся тип трудовых отношений, усложнившаяся социальная структура, возросшая дифференциация уровня и качества жизни различных групп населения создают принципиально новые условия жизни и работы людей и выдвигают иные задачи перед государством.

Характеристика социальной политики современной России, в частности определение ее места в международном контексте, должна включать как сравнительную оценку ее ресурсного потенциала, так и качественные определения происходящего перехода с точки зрения принятых в мире классификаций и типологий. Оценка ресурсного потенциала на самом общем уровне должна включать, во-первых, сравнительные характеристики общего уровня социально-экономи-

ческого развития страны и человеческого развития; во-вторых, характеристики общего объема перераспределения, осуществляемого через бюджет; и в-третьих, оценку относительных размеров социальных расходов.

Общий уровень социально-экономического развития страны в значительной степени задает параметры государственных расходов вообще и ресурсный потенциал социальной сферы в частности. Более того, как следует из результатов ряда исследований, рассмотренных выше, наряду с другими этот фактор оказывает существенное влияние и на содержание социальной политики, на ее направленность.

Как выглядят российские показатели на фоне мировой статистики? В качестве первичного ориентира, стандартной характеристики богатства граждан страны обычно используется *показатель ВВП на душу населения*, рассчитанный с учетом паритетов национальных валют¹. Как видно из табл. 1, Россия входит в группу стран с низким подушевым уровнем ВВП, уступая по данному показателю странам первой группы в 4–5 раз, странам второй группы – в 2–3 раза. Положение России в группе стран с душевым ВВП менее 10 тыс. долл. близко к медианному.

Аналогичное место Россия занимает и по уровню индекса человеческого развития, который, как легко видеть, довольно тесно коррелирует с показателем ВВП на душу населения (табл. 1).

Размер бюджета расширенного правительства (БРП) в России следует определить как относительно небольшой. Согласно одной из принятых в экономическом анализе классификаций, в зависимости от размеров БРП выделяются три модели публичных расходов (с характерными для них особенностями). Первая модель предполагает, что доля публичных расходов превышает 50% ВВП, – это так называемое «большое правительство» (ББРП). Модель «правительства среднего размера» укладывается в рамки расходов, составляющих от 40 до 50% ВВП (СБРП). «Маленькие правительства» являются распо-

¹ Официальной статистикой такие показатели регулярно, один раз в три года, рассчитываются в рамках программы международных сопоставлений ООН, проводимой под эгидой ОЭСР и объединяющей данные по 43 развитым и развивающимся странам.

Существуют также различные экспертные оценки, охватывающие более широкий круг стран. В этой статье использованы данные журнала «The Economist», пользующиеся доверием профессионального сообщества (44).

рядителями бюджетных средств в пределах, не превышающих 40% ВВП (МБРП).

**Таблица 1
ВВП на душу населения и некоторые
социальные показатели по группам стран**

Страны	ВВП на душу населения, (в долл. США)	ВВП на душу населения по ППС (в % к уровню США)	Индекс чело-вече- ского разви-тия	Расхо-ды на здраво- охра-нение (в % к ВВП)	Число врачей на 1000 чело- век	Число боль-ничных коек на 1000 человек	Расходы на обра-зование (в % к ВВП)
1	2	3	4	5	6	7	8
Россия	2140	20,1	78,1	6,1	4,4	13,1	4,4
СТРАНЫ С ВЫСОКИМ УРОВНЕМ ВВП ПО ППС НА ДУШУ НАСЕЛЕНИЯ							
Австра-лия	19070	71,8	93,9	8,5	2,6	4,1	4,7
Австрия	23350	77,0	92,6	8,5	3,3	9,1	5,8
Бельгия	22370	76,3	93,9	8,7	3,9	6,8	5,9
Велико-британ-ния	23920	71,0	92,8	7,3	1,8	3,9	4,5
Герма-ния	22510	73,6	92,5	10,7	3,6	9,1	4,6
Дания	30290	83,1	92,6	8,3	3,0	4,3	8,2
Канада	22390	77,4	94,0	8,9	2,0	4,6	5,5
Нидер-ланды	23860	79,9	93,5	8,8	3,2	11,5	4,8
Норве-гия	37020	85,6	94,2	7,8	2,8	14,0	6,9
Фин-ляндия	23340	70,1	93,0	6,6	3,1	7,6	6,1

Продолжение табл. 1

1	2	3	4	5	6	7	8
Фран- ция	22030	70,2	92,8	9,5	3,3	8,1	5,8
США	35200	100	93,9	13,0	2,8	3,5	4,9
Швеция	23750	69,4	94,1	7,9	3,3	3,5	7,8
Швей- цария	34460	90,3	92,8	10,8	3,5	17,9	5,5
Япония	32520	74,5	93,3	7,1	2,1	17,0	3,5
СТРАНЫ СО СРЕДНИМ УРОВНЕМ ВВП ПО ППС НА ДУШУ НАСЕЛЕНИЯ							
Венгрия	5240	35,0	83,5	6,8	3,2	8,2	5,0
Греция	11030	51,1	88,5	8,3	4,6	4,9	3,8
Израиль	17550	57,3	89,6	9,4	3,9	6,3	7,3
Испа- ния	14570	57,6	91,3	7,0	4,6	3,6	4,5
Новая Зелан- дия	13240	53,2	91,7	8,0	2,3	6,1	6,1
Порту- галия	10940	51,7	88,0	7,7	3,3	4,0	5,8
Саудов- ская Аравия	8870	38,8	75,9	11,0	0,2	0,2	9,5
Слова- кия	3790	34,4	83,5	5,4	4,7	7,2	4,2
Слове- ния	9480	49,8	87,9	7,6	2,3	5,3	5,8
Синга- пур	20850	66,7	88,5	3,3	1,4	3,6	3,7
Тайвань	12660	50,2	-	0,4	1,6	5,3	-
Чехия	5530	41,8	84,9	7,2	3,0	8,4	4,4
Южная Корея	8970	43,9	88,2	6,0	1,6	5,9	3,8

Продолжение табл. 1

СТРАНЫ С НИЗКИМ УРОВНЕМ ВВП ПО ППС НА ДУШУ НАСЕЛЕНИЯ							
1	2	3	4	5	6	7	8
Алжир	1770	17,2	69,7	3,6	1,0	2,1	6,0
Аргентина	7170	32,0	84,4	8,6	2,7	3,3	4,0
Бразилия	2910	20,6	75,7	6,5	2,5	2,9	4,7
Болгария	1720	19,7	77,9	4,5	3,4	6,8	3,4
Венесуэла	5070	16,3	77,0	4,2	2,4	2,0	5,2
Египет	1430	10,4	64,2	3,8	1,6	2,2	2,3
Индия	470	8,2	57,7	5,9	0,5	1,4	4,1
Иран	1600	17,3	72,1	5,5	0,9	1,1	4,4
Китай	900	11,5	72,6	5,6	1,6	2,3	2,1
Колумбия	1930	19,8	77,2	9,6	1,0	1,1	4,1
Мексика	6150	24,0	79,6	5,3	1,3	1,1	4,4
Перу	2070	13,0	74,7	4,8	1,0	1,7	3,4
Польша	4570	27,3	83,3	5,8	2,3	5,1	5,0
Румыния	1730	16,9	77,5	7,0	2,0	7,7	3,5
Тайланд	1800	18,2	76,2	6,8	0,3	5,9	5,4
Турция	2180	17,0	74,2	5,0	1,3	2,6	3,5
Украина	770	12,5	74,8	3,3	4,6	9,2	4,5
Чили	4310	25,8	83,1	7,2	1,7	2,8	4,2
Южная Африка	2590	31,8	69,5	7,5	0,7	3,1	5,5

Источник: World in Figures, p. 104–229 (44).

Таблица 2
Объем БРП и структура публичных расходов в 1960 и 1990 гг.
(в % ВВП¹)

Виды публичных расходов	РФ	Индустриально развитые страны						Новые индустриальные страны****
		ББРП*		СБРП*		МБРП***		
	2000 г.	1960 г.	1990 г.	1960 г.	1990 г.	1960 г.	1990 г.	1990 г.
Расходы, всего	27,7	31,0	55,1	29,3	44,9	23,0	34,6	18,6
Здравоохранение	2,2	2,6	6,6	3,0	5,9	2,3	5,2	1,8
Образование	3,0	4,5	6,4	2,9	5,6	3,4	5,0	3,3
Социальная защита	1,8	13,5	19,5	9,6	13,9	6,2	7,9	1,0

*В группу стран с ББРП в данном случае включены Бельгия, Италия, Нидерланды, Норвегия, Швеция.

**Группа СБРП: Австрия, Канада, Франция, Германия, Ирландия, Новая Зеландия, Испания.

***Группа МБРП: Австралия, Япония, Швейцария, Великобритания, США.

****Группа новых индустриальных стран: Чили, Гонконг, Корея, Сингапур.

¹ Следует подчеркнуть, что во всех странах, данные по которым приведены в табл. 2, за исключением Новой Зеландии, где была проведена масштабная реформа государственного сектора, уровень и структура публичных расходов не изменились.

Источники: Tanzi V., Schuknecht L. Public Spending in 20th Century: a Global Perspective, p. 101 (41) Социальное положение и уровень жизни населения России, М., Госкомстат, 2001, с. 27 (9).

Как видно из табл. 2, масштабы публичных расходов в России ниже, чем в группе развитых индустриальных стран. Однако в сопоставлении с группой развивающихся (в данном случае выбраны те из них, которые отличаются в целом высокими темпами роста) стран РБП России представляется довольно масштабным.

Как на этом фоне выглядит социальная составляющая публичных расходов? Обратимся к статистическим данным по более широкому кругу стран (табл. 3). В 2000 г. общий объем социальных расходов (расходов консолидированного бюджета) в России составил 7,6% стоимости ВВП. В этот показатель включаются, в частности, расходы на образование, составившие 3% ВВП (214 млрд. руб.), расходы на здравоохранение – 2,2 % ВВП (153,4 млрд. руб.), на социальную защиту – 1,8 % (127,9 млрд. руб.). (9, с. 27).

Это почти втрое ниже, чем в развитых странах мира. Так, в странах ОЭСР общий объем социальных расходов консолидированного бюджета в 1997 г. составил в среднем 21% ВВП, при этом расходы по каждой из указанных трех статей составляли примерно равные доли: около 6% ВВП (табл. 3).

Таблица 3
Государственные социальные расходы в отдельных странах
(в % к ВВП)

Образование		Здравоохранение		Социальная защита		
	1995 г.	1999 г.	1995 г.	1999 г.	1995 г.	1999 г.
1	2	3	4	5	6	7
РОССИЯ	3,5	3,1	2,5	2,2	1,3	1,9
СТРАНЫ СНГ						
<i>Армения</i>	2,8	1,9	1,8	1,3	1,8	1,6
<i>Азербайджан</i>	4,5	4,2	2,1	1,1	3,2	2,7
<i>Грузия</i>	1,2	2,6	0,7	1,1	-	1,3
<i>Киргизстан</i>	6,5	3,9	3,7	2,3	0,9	0,7
<i>Молдова</i>	7,5	4,2	4,9	2,4	1,8	0,9
<i>Таджикистан</i>	3,3	2,1	2,1	1,0	1,1	0,1
<i>Узбекистан</i>						

<i>стран***</i>	7,4	7,8	3,6	3,0	3,4	3,0
-----------------	-----	-----	-----	-----	-----	-----

Продолжение табл. 3

1	2	3	4	5	6	7
Средне-взвешенный показатель расходов	5,8	5,9	3,1	2,3	2,6	2,4
НЕКОТОРЫЕ РАЗВИВАЮЩИЕСЯ СТРАНЫ						
<i>Бенин</i>	2,6	-	1,6	1,6	-	-
<i>Гаити</i>	1,9	2,1	0,7	0,6	-	-
<i>Гондурас</i>	3,5	4,2	2,2	2,5	1,7	2,6
<i>Лаос</i>	2,7	2,8	1,8	1,2	-	0,3
<i>Вьетнам</i>	2,1	-	1,0	0,8	4,8	3,6
<i>Йемен</i>	6,5	-	0,9	2,0	0,4	0,5
Средне-взвешенный показатель расходов	2,8	2,7	2,7	1,2	3,7	2,9
НЕКОТОРЫЕ СТРАНЫ ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ						
<i>Чехия</i>	5,2	3,7	6,6	7,0	2,8	3,9
<i>Венгрия</i>	4,6	3,8	4,8	2,6	2,9	5,0
<i>Польша</i>	3,4	1,7	4,4	4,5	6,4	4,7
<i>Словакия</i>	-	4,0	5,0	7,0	6,9	6,8
<i>Словения</i>	5,8	4,3	6,9	5,6	3,9	3,2
Средне-взвешенный показатель расходов	4,2	2,7	5,2	4,9	4,8	4,6
В среднем по странам ОЭСР	5,8	5,9	6,1	6,2	6,2	6,2

*В соответствии с методологией Госкомстата РФ – расходы на здравоохранение и физическую культуру.

**По данным за 1996 г.

*** Оценка на базе индикативного обменного курса, установленного на 1995 г.

**** По данным за 1994 г.

***** По данным за 1994 г.

Источники: Poverty reduction, Growth and Debt Sustainability in Low Income CIS Countries, IMF, WB, February 4, 2002. Социальное положение и уровень жизни населения России. Статистический сборник. М., Госкомстат, 1997.

Различия со средними показателями по странам Восточной Европы несколько меньше, но также весьма значительны. Если доли расходов на образование в России и в СВЕ сравнимы (около 3% ВВП), то соответствующие показатели по здравоохранению и социальной защите в СВЕ вдвое превышают российские (табл. 3). Доли социальных государственных расходов в ВВП наиболее продвинутых латиноамериканских странах, таких как Аргентина, Чили, Бразилия, выше, чем в России. Наиболее близкой к российской представляется пропорция, существующая, например, в Мексике и Венесуэле, – странах, близких России и по ряду других показателей (табл. 1; 45, с. 152–155).

Данные о ресурсах, задействованных в социальной сфере, свидетельствуют о заметных структурных диспропорциях. Так, по данным Всемирной организации здравоохранения, среди стран – членов этой организации (в этот ряд включено 191 государство) по относительной величине публичных затрат на здравоохранение (в расчете на душу населения) Россия занимает 75-е место. (45, с. 152–155). Следует отметить, что при этом по показателям эффективности использования этих ресурсов, также определяемых ВОЗ, она занимает лишь 130-е место, существенно опережая большинство стран, в том числе и высокоразвитых, например, по таким показателям, как число врачей и количество больничных коек на душу населения (табл. 1).

Оптимизация использования ограниченных ресурсов является одной из важнейших целей начатых в России социальных реформ. Решение этой задачи в современных условиях считается невозможным без отказа от действующей, унаследованной от советской социальной политики, системы социальной поддержки, основу которой составляют всеобщие социальные трансферты, субсидии на товары и услуги, а также категориальные льготы.

В качестве ориентиров для преобразований, планируемых Правительством РФ на долгосрочную перспективу, избраны следующие (7):

- обеспечение максимально эффективной защиты социально уязвимых домохозяйств;
- обеспечение всеобщей доступности и общественно приемлемого качества базовых социальных благ, прежде всего медицинского обслуживания и общего образования;

– создание условий, позволяющих гражданам за счет собственных средств обеспечивать более высокий уровень социального потребления, включая комфортное жилье, лучшее качество услуг в сфере образования и здравоохранения, достойный уровень жизни в пожилом возрасте (7, с. 1).

По замыслу авторов программы, ее реализация предполагает переход к модели «субсидиарного государства», обеспечивающего перераспределение социальных расходов в пользу самых уязвимых групп населения при одновременном сокращении социальных трансфертов обеспеченным семьям. Предполагается также существенное расширение негосударственного сектора в сфере социальных услуг.

Основанием для подобного перехода является необходимость привести обязательства государства в социальной сфере в соответствие с реально имеющимися у него ресурсами и возможностями. Выполнение этого условия считается необходимым для того, чтобы социальная политика служила катализатором, а не тормозом экономического роста.

В российской и зарубежной литературе предпринимаются попытки определить характер переходных процессов, происходящих в российской социальной политике с точки зрения типологий, обзор которых, в частности, дается в этой статье (2, с. 69–105; 25, с. 56–59 и 62–70). Следует признать, что как исходная модель, так и ситуация, сложившаяся в сфере социальной политики на сегодняшний день, едва ли однозначно могут быть отнесены к какой-либо из «классических» типологических групп. В советской социальной политике сочетались принципы универсализма и эгалитарности, присущие социал-демократической модели, с принципами статусного распределения социальных благ, характерными для социальной политики консервативного типа.

Однако вопрос о соотношении этих подходов в советской социальной политике, о том, какой из них являлся на практике доминирующим, представляет немалую сложность. Статусным аспектам распределения материальных и нематериальных благ, стратификации и социальной структуре посвящены работы ряда российских социологов и экономистов. Так, роль ведомственного сектора в производстве социальных услуг рассмотрена В.Лексиным и А.Швецовым (5). Исключительную роль статуса, принадлежности к тому или иному ведомству, от-

расли и т.п. в социальном положении общественных групп в течение длительного времени подчеркивала Т.И.Заславская (3, с. 310–311, 327, 329). По ее данным, различия в потреблении социальных услуг и в объеме различных льгот являлись важнейшим фактором социальной дифференциации советского общества. Однако в целом степень этой дифференциации была несколько ниже, чем, например, в некоторых других странах с централизованной экономикой.

Не вполне ясен и другой вопрос: в какой степени сходство советских, «социалистических» универсализма и эгалитарности со «скандинавскими», социал-демократическими можно считать реальным, а в какой степени оно оставалось лишь формальным? Указанные принципы, в частности, предполагают равный доступ населения к базовым социальным услугам, производимым в соответствии с едиными стандартами качества. Советская система открывала доступ к бесплатному образованию, здравоохранению и другим социальным услугам для всего населения страны, однако качество образования, в том числе и школьного, медицинского обслуживания в центральных регионах страны, в больших городах существенно отличалось от качества соответствующих услуг на периферии страны, в сельской местности. Дополнительные трудности при отнесении советской социальной политики к тому или иному типу связаны с широким распространением теневых процессов, прежде всего в сфере советского здравоохранения.

Трудности определения стартовых позиций предопределяют и проблемы определения качественных характеристик перехода. Однако ряд тенденций можно выделить. Одна из важнейших – постепенный отказ от системы статусных льгот и привилегий, который следует характеризовать как важную часть либерализации социальной политики. Как показывает опыт многих стран, осуществляемый в России переход к «субсидиарному» государству, мотивированный необходимостью приведения социальных обязательств государства с его ресурсными возможностями, может дать начало развитию на этой базе как подобия либеральной «ангlosаксонской» модели, так и различных ее комбинаций с другими известными типами социальной политики. Причем если направления и темпы либерализации в наибольшей степени зависят от действий государства, то «социализация» социальной политики целиком и полностью определяется развитием гражданского общества, формированием в соответствующей сфере

групп интересов и обеспечением их политического представительства.

Список литературы

1. Гонтмахер Е. Социальная политика: уроки 90-х. – М.: Гелиос АРВ, 2000. – 334 с.
2. Государственная социальная политика и стратегии выживания домохозяйств / Под ред. Шкарата О. – М.: ГУ ВШЭ, 2003. – 461 с.
3. Заславска Т. Социальная трансформация российского общества: деятельностно-структурная концепция. – М.: Дело, 2003. – 567 с.
4. История экономических учений / Под ред Автономова В. и др.: Учеб.пособие. – М.: ИНФРА-М, 2000. – 784 с.
5. Лексин В., Швецов А. Новые проблемы российских городов. Муниципализация социальных объектов: правовые и финансовые решения. – М.: УРСС, 1999. – 256 с.
6. Обзор экономической политики в России за 2002 год / Авдашева С., Андреева Е., Андрианов В. и др.; Бюро экон. анализа. – М.: ТЕИС, 2003. – 527 с.
7. Основные направления социально-экономической политики Правительства Российской Федерации на долгосрочную перспективу // http://www.akm.ru/rus/gosinfo/prog_gov/.
8. Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2003–2005 годы) // <http://2003-2005.ru/content/99/997-article.asp/>
9. Социальное положение и уровень жизни населения России. – М.: Госкомстат, 2001. – 348 с.
10. Справедливые и несправедливые неравенства в современной России / Ред.-сост. Рыбкина Р. – М.: Референдум, 2003. – 672 с.
11. Balancing protection and opportunity. A strategy for social protection in transition economies. The World Bank, 2000 // <http://www-wds.worldbank.org/> – 102 p.
12. Dictionary of the history of ideas // <http://etext.lib.virginia.edu/Dic-Hist/dict.html>.
13. Deacon B. with Hulse M., Stubbs P. Global social policy: International organizations and the future of welfare. – L.; Thousand Oaks (Ca.): SAGE, 1997. – 252 p.
14. The development of welfare states in Europe and America. / Ed. by Flora P., Heidenheimer A. – New Brunswick (N. J.): Transaction books, 1981. – 417 p.
15. Esping-Andersen G. The three worlds of welfare capitalism. – Princeton (N.J.): Princeton univ. Press, 1994. – 248 p.
16. Esping-Andersen G. Welfare states in transition: National adaptations in global economies. – L.; Thousand Oaks (Ca.): SAGE, 1996. – 276 p.
17. Esping-Andersen G. Social foundations of postindustrial economies. – Oxford; N. Y.: Oxford univ. Press, 1999. – 207 p.

18. Esping-Andersen G. with Gallie D., Hemerijck A., Myles J. Why we need a new welfare state? – Oxford; N. Y.: Oxford univ. Press, 2002. – 244 p.
19. Families of nations: Patterns of public policy in western democracies. / Ed. by Castles F. – Dartmouth: Aldershot, 1993. – 353 p.
20. Globalization and the future of social security policy: Cross-regional comparisons./ Ed. by Glatzer M., Rueschemeyer D. – Pittsburgh: univ. of Pittsburgh, 2004, forthcoming.
21. Growth to limits – the Western European welfare states since World War II / Ed. by Flora P. – Berlin: De Gruyter, 1987. – Vol. 1: Sweden, Norway, Finland, Denmark. – 383 p.
22. Hietaniemi M., Vidlund M. Net social expenditures in OECD countries// Intergroup, Notice 1/2000 – www.etk.fi.
23. Huber E., Stephens J. Development and crisis of the welfare state: Parties and policies in global markets. – Chicago, L.: univ. of Chicago press, 2001. – 416 p.
24. Katzenstein P. Small states in world markets: Industrial policy in Europe. – Ithaca (N.Y.): Cornell univ. press, 1985. – 268 p.
25. Left parties and social policy in postcommunist Europe. / Ed. by Cook L. et al. – Westview: M. E. Sharp, 1999. – 270 p.
26. Okun M. Equality and efficiency: The big tradeoff. – Wash.: Brookings inst. press, 1975. – 124 p.
27. Pierson, C. Beyond the welfare state?: The new political economy of welfare. – University Park (Pa): Pennsylvania state univ. press, 1991. – 246 p.
28. Pierson P. Dismantling the welfare state?: Reagan, Thacher, and politics of retrenchment. – Cambridge, England, N.Y.: Cambridge university press, 1994. – 213 p.
29. The politics of social policy in the United States / Ed. by Weir M. et al. – Princeton (N.J.) Princeton univ. press, 1988. – 465 p.
30. Privatization and labor: Responses and consequences in global perspective. / Ed. by Po-susney M., Cook L.. – Cheltenham; Northampton (Ma): Edward Elgar, 2002. – 274 p.
31. Poverty reduction, growth and debt sustainability in low income CIS countries / IMF, WB, 2002. – <http://www.imf.org/external/np/eu2/2002/edebt/eng/040202pdf/> – 44 p.
32. Pryor F. Public expenditures in communist and capitalist nations. – L.: Allen a. Unwin, 1968. – 543 p.
33. Reforming the state: Fiscal and welfare reform in post-socialist countries. / Ed. by Kornai, J. et al. – Cambridge; N. Y.: Cambridge univ. press, 2001. – 284 p.
34. Rein M., Wadensjo E. Enterprise and the welfare state. – Cheltenham; Lyme: Edward Elgar, 1997. – 385 p.
35. Rein M., Friedman B., Worgotter A. Enterprise and social benefits after communism. – Cambridge; N. Y.: Cambridge univ. press, 1997. – 315 p.
36. Russia development policy review // <http://www-wds.worldbank.org/servlet/> – 96 p.
37. Skocpol T. The missing middle. – N.Y.: Norton, 2000. – 207 p.

38. Skocpol, T. Social policy in the United States: Future possibilities in historical perspective. Princeton (N. J.): Princeton univ. press, 1995. – 326 p.
39. Social security: A new consensus. – Geneva: Intern. Labour Off., 2001. – 114 p.
40. Stephens J. Transition from capitalism to socialism. – Chicago; L.: Univ. of Illinois press, 1986. – 248 p.
41. Tanzi V., Schuknecht L. Public spending in the 20th century: A global perspective. – Cambridge; N. Y.: Cambridge univ. press, 2000. – 291 p.
42. Wilensky, H. Welfare state and equality: Structural and ideological roots of public expenditures. – Berkeley: Univ. California press, 1975. – 151 p.
43. Wilensky H. et al. Comparative social policy: Theories, methods, findings. – Berkeley: Univ. of California, 1985. – 99 p.
44. World in Figures, – London: The Economist, 2004. – 240 p.
45. World Health Organization (WHO), World Health Report, 2000 / <http://www.who.int/whr/en/>.