

Обустройство России: вызовы и риски

УДК 304.42

КОНСТАНТИНОВА Лариса Владимировна — доктор социологических наук, профессор; заместитель директора Саратовского социально-экономического института — филиала Российского экономического университета им. Г.В. Плеханова (410003, Россия, г. Саратов, ул. Радищева, 89; kostkas@yandex.ru)

СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА КАК ФАКТОР КОНСТРУИРОВАНИЯ НЕРАВЕНСТВА: НОВАЯ МОДЕЛЬ ПАТЕРНАЛИЗМА

Аннотация. Данная статья представляет собой развернутую теоретическую гипотезу, описывающую процессы трансформации моделей социальной политики в современных российских условиях. В ней содержится аргументация предположения о том, что кардинальные изменения государственной стратегии в сфере социальной политики, происходившие в постсоветский период, прошли круг от модели государственного патернализма, ориентированного на обеспечение социального равенства, к модели, ориентированной на конструирование неравенства.

Ключевые слова: социальная политика, модели социальной политики, патерналистская модель социальной политики

На протяжении XX столетия в различных странах мира были сформированы различные модели социальной политики, ориентированные на достижение поставленных целей, но отличающиеся конкретными механизмами их достижения, методами реализации и принципами распределения социальной ответственности между ее основными субъектами — государством, частным, общественным сектором и семьей. В качестве основных моделей традиционно выделяются либеральная модель (с доминированием индивидуальной социальной ответственности), корпоративная модель (с доминированием социальной ответственности корпораций), общественная, или социал-демократическая модель (с доминированием общественной социальной ответственности) и патерналистская модель (с доминированием социальной ответственности государства). Данные модели формировались в различных странах под влиянием конкретно-исторических условий, претерпевая трансформации, детерминированные циклическими явлениями в экономике. Финансово-экономический кризис 2008—2009 гг. также внес существенные коррективы в перспективы дальнейшего развития данных моделей в их классическом исполнении, поставил на повестку дня вопросы необходимости формирования системы глобального регулирования социальных процессов и ресурсов, конвергенции действующих моделей, поиска новых индикаторов социального развития. Нарастание процессов структурной трансформации современных обществ в направлении информационной экономики также задает новые ракурсы трансформации моделей социальной политики [Кадомцева, Монахова 2015: 14].

Данный контекст, а также особые геополитические условия последних нескольких лет во многом детерминируют трансформационные процессы в сфере социальной политики российского общества. Эта сфера в России все последнее время являлась территорией самоопределения, перманентного социального выбора и стремительной смены стратегических ориентиров, в результате чего принимаемые и активно реализуемые социальные программы, проекты, инициативы зачастую оказывались не завершенными полностью из-за смены целевых установок, организационных моделей и финансовых условий.

Как известно, 1990-е гг. явили собой период кардинальных экономических

реформ и реализации стратегии крайнего неолиберализма в социальной политике, пришедшей на смену стратегии максимального государственного патернализма в социальной сфере советского периода. Это выразилось в минимизации участия государства в решении социальных проблем и регулировании неравенства и в результате привело к резкому росту социальной дифференциации в обществе. Нулевые годы были ознаменованы изменениями государственной стратегии в сторону социально ориентированной рыночной экономики, возвращением государства в социальную сферу в форме государственного регулирования, определенным повышением его социальной ответственности, увеличением расходов на социальную сферу, внедрением новых перераспределительных механизмов и системы мер, направленных на повышение эффективности государства в отраслях социальной сферы. Мировой финансово-экономический кризис 2008–2009 гг. потребовал перехода к антикризисной стратегии, которая в России отличалась сохранением социальных приоритетов, ориентацией на исполнение государством социальных обязательств путем применения эффективных мер использования бюджетных ресурсов и ресурсов стабилизационного фонда. Посткризисный период модернизационного романтизма и дискуссий о социальной политике как новом факторе экономического роста оказался недолгим, а риторика относительно новой стратегии социальной политики, ориентированной не на компенсационные меры преодоления бедности, а на воспроизводство социально-активного, креативного класса — не реализованной в действительности. Новый политический цикл, начавшийся в России в 2012 г., стал началом новой прагматической волны модернизации с определением четких целевых ориентиров развития социальной сферы и человеческого капитала, усиления государственного регулирования по их достижению и государственного контроля за их исполнением. Однако изменения геополитического контекста, финансово-экономический кризис в России, начавшийся в 2014 г., и связанное с этим существенное сокращение бюджетных возможностей привели к необходимости смены модернизационной стратегии в экономике и социальной сфере на мобилизационную, приостановке стратегии социального развития, концентрации государственных усилий на исполнении действующих социальных обязательств за счет оптимизации бюджетного сектора социальных услуг [Константинова 2015: 27–28]. Последовавшее в 2016 г. усугубление экономической рецессии, приведшее не только к заморозке бюджетных расходов на социальную сферу, но и к их секвестрованию, обусловило функционирование социальной сферы в условиях дефицита бюджетов всех уровней. Стратегическая парадигма развития социальной сферы как основная концептуальная идея социальной политики докризисного периода окончательно трансформировалась в парадигму оптимизации, которая стала центральным вектором социальных реформ, приобретающих все в более очевидной степени структурный характер.

Сегодня основные механизмы осуществления реформ социальной сферы разворачиваются преимущественно в данной парадигме и находят свое проявление в следующих форматах:

- сокращение путем ликвидации, реорганизации, объединения, укрупнения числа бюджетных учреждений и организаций социальной сферы, в т.ч. образовательных и медицинских, при стимулировании повышения их экономической эффективности, изменения качественных и количественных параметров деятельности и оказания услуг;

- изменение организационно-правовой формы бюджетных учреждений социальной сферы — переход в автономные учреждения;

- передача части функций поставщиков государственных социальных услуг НКО и частному сектору, аутсорсинг социальных услуг;

- коммерциализация социальных услуг – преобразование бюджетных организаций в частные предприятия;
- передача учреждений социальной сферы с одного уровня власти на другой (например, с федерального уровня на региональный, с регионального – на муниципальный).

Данные структурные реформы социальной сферы идеологически позиционируются как необходимые для повышения эффективности и качества предоставляемых социальных услуг, однако реально зачастую являются вынужденными мерами, т.к. происходят на фоне сокращения социальных расходов, падения уровня и качества жизни населения. Следствием этого становятся рост социальной дифференциации, появление новых видов социального неравенства, таких, например, как неравенство между учреждениями социальной сферы в рамках отраслей, а также рост межрегиональных различий в уровне и качестве жизни населения. Особенность данного этапа, в отличие от кризисной ситуации 1990-х гг., когда имело место разгосударствление социальной политики и существенное сокращение государственного регулирования социальной сферы, заключается в том, что при сокращении государственных расходов на социальную сферу, количественной оптимизации учреждений бюджетного сектора социальных услуг, как ни парадоксально, увеличиваются масштабы государственного регулирования в сфере социальной политики, что в первую очередь выражается в процессах бюрократизации и разрастания контрольно-надзорной деятельности. Кроме этого, несмотря на осуществляемые усилия, в современных условиях не происходит и компенсаторный рост негосударственного сектора социальных услуг. Сохраняются неблагоприятная экономическая ситуация и большие административные барьеры для развития частного сектора социальных услуг. По отношению к третьему сектору (НКО) усиливаются тенденции огосударствления, которые встречают определенное сопротивление со стороны его действующих субъектов. Государство создает институциональные механизмы для вовлечения некоммерческих организаций в процесс оказания государственных социальных услуг, однако значительная часть НКО не проявляют должной заинтересованности в этой деятельности, стремятся сохранить свои собственные ниши в социальной сфере в условиях сокращающихся финансовых возможностей. В то же время целевые показатели социальной политики, установленные в докризисный период и ориентированные на совсем иную бюджетную поддержку, из-за политических соображений не корректируются. С целью их обеспечения имеет место жесткий, порой преходящий в репрессивный государственный контроль в социальной сфере с возрастающими элементами ручного управления.

Таким образом, можно фиксировать трансформацию стратегии и тактики современной социальной политики в сторону патерналистской модели с масштабной долей социальных обязательств и контрольных функций государства. Однако специфика нового государственного патернализма в социальной сфере заключается в том, что в такой парадигме реализуемая социальная политика неизбежно становится фактором роста традиционных форм социального неравенства и источником его новых форм. Это связано с тем, что в существующих условиях ограниченные финансовые, в первую очередь бюджетные, ресурсы распределяются еще более неравномерно, а процессы оптимизации в отраслях социальной сферы зачастую сопровождаются социальными издержками. Основные социальные риски реорганизации учреждений социальной сферы усиливаются за счет необходимости решения политической задачи повышения заработной платы работников бюджетной сферы в условиях финансовых ограничений и находятся в зоне обеспечения гарантий занятости и доступности качественных социальных услуг. К таким рискам сегодня можно отнести следующие явления и тенденции:

– высвобождение работников бюджетной сферы в результате сокращения штатной численности сотрудников при оптимизации и реорганизации учреждений социальной сферы и, как следствие, рост безработицы, неравенства в уровне доходов между оставшимися работать и уволенными работниками, снижение уровня жизни значительной части населения;

– появление тенденции нисходящей социальной мобильности работников бюджетной сферы, переходящих из только оформившегося нового среднего класса в класс новых российских бедных и малообеспеченных, рост прекаризации работников бюджетных организаций образования и здравоохранения в силу разрастания феномена их негарантированной занятости;

– ограничения привычной и удобной территориальной доступности учреждений социальной сферы, прежде всего здравоохранения и образования, в условиях наличия транспортных проблем в регионах;

– существенное ограничение доступности социальных услуг здравоохранения, образования, культуры для жителей малых территорий в результате ликвидации единственных в населенных пунктах учреждений социальной сферы, вымирание сел и деревень в результате данных процессов;

– сокращение доступности бесплатных медицинских, образовательных и других социальных услуг в связи с процессами их коммерциализации;

– сокращение рабочих мест в организациях бюджетной сферы, являющихся градообразующими для части населенных пунктов;

– разрушение сложившихся профессиональных коллективов образовательных и медицинских учреждений в результате ликвидационных и объединительных процедур, сложные процессы формирования новых объединенных коллективов, что сказывается на качестве предоставляемых услуг;

– появление новых видов социального неравенства, в частности неравенства между учреждениями социальной сферы, что детерминирует неравенство в качестве предоставляемых социальных услуг.

Одна из основных особенностей нынешней ситуации заключается в том, что данные процессы роста социального неравенства не являются результатами действия «невидимой руки рынка», объективными издержками рыночной экономики. Данные процессы становятся результатом деятельности государства, определенными издержками целенаправленной социальной политики. В том случае, когда неоправданно высокие социальные обязательства не имеют необходимого финансового обеспечения, увеличивается риск негативных социальных последствий, искажений ожидаемых социальных эффектов. В этих условиях возникает риск трансформации социальной политики из основного политического и экономического механизма преодоления социально-экономического неравенства в один из воспроизводимых факторов его роста.

Особенность новой современной патерналистской модели социальной политики, в отличие от классической советской модели, заключатся в том, что она строится не на основе выравнивания возможностей, обеспечения социального равенства, а на основе конструирования неравенства как фактора, стимулирующего повышение эффективности и результативности деятельности субъектов социальной политики. А государство как основной субъект социальной политики при данной модели оказывается одним из основных акторов конструирования социальных иерархий [Ильин 2000]. Например, особо отчетливо такую роль государства можно сегодня наблюдать в сфере высшего образования, где в рамках проводимой государственной политики целенаправленно конструируется иерархическая система высших учебных заведений.

Поэтому социальная политика в этих условиях становится полем, на котором разворачиваются одновременно противоположно направленные процессы цен-

тростремительной и центробежной социальной мобильности, формирования и размывания среднего класса. Государство же, конструируя социальные иерархии в социальной сфере, с одной стороны, стремится стимулировать повышение качества предоставляемых социальных услуг, а с другой – создает для граждан ситуацию неравного доступа к социальным ресурсам и услугам.

Оправдана ли такая социальная политика? Этот вопрос пока остается нерешенным. Неблагоприятные социальные последствия порой достаточно жесткой политики оптимизации сети учреждений социальной сферы, не сопровождающейся компенсационными мерами, приводят к появлению очагов социальной напряженности. Реакция людей на закрытие больниц, фельдшерских пунктов, роддомов, вузов, школ в селах, в небольших городах, где, кроме этих учреждений, ничего другого нет, а также и в крупных городах, для которых конкретные учреждения образования или здравоохранения имеют большую социальную значимость, неоднозначна, а порой негативна. Имеют место протестные акции населения, профессиональных сообществ, отражающие повышенный уровень недовольства данной ситуацией. С другой стороны, выстраивание иерархического контура в социальной сфере путем государственного регулирования опасно возможной монополизацией ресурсов ограниченным числом учреждений социальной сферы, что не может не сказываться на доступности и качестве социальных услуг.

В этой связи необходимо еще раз отметить, что естественное социальное неравенство имеет диалектический характер и внутренне противоречивую сущность, обладает возможностями разнофункциональной направленности в обществе [Борта 2001: 23]. Ряд исследований по проблемам взаимосвязей структурно-функциональных характеристик социально-экономического неравенства с основными показателями социально-экономического и демографического развития современного российского общества показал, что нормальное неравенство всегда обнаруживает себя как позитивный фактор, а избыточное неравенство – как негативный, и динамика развития общества хорошо объясняется динамикой соотношения между этими факторами. Поэтому регулирование и оптимизация неравенства являются ключевыми факторами развития общества в целом [Шевяков 2009]. Регулирование процессов оптимизации неравенства во всем комплексе своих проявлений и управление ими и есть системная функция и сущностная основа социальной политики. Современная социальная политика в России ориентирована на мобилизацию позитивного потенциала социального неравенства как источника развития, в ее основу заложена установка на воспроизведение, конструирование неравенства, создание конкурентной среды в социальной сфере. Однако успешность реализации данной стратегии в практическом измерении пока сложно оценить однозначно.

Таким образом, можно заключить, что происходившие кардинальные изменения государственной стратегии в сфере социальной политики за весь постсоветский период прошли круг в своих трансформациях от государственного патернализма, стремящегося обеспечить равенство, к государственному патернализму, конструирующему неравенство. Возможно, это естественный процесс самоопределения нашего общества и государства в данной сфере, его адаптации к постоянно изменяющимся условиям, связанный с поиском наиболее адекватной матрицы, обеспечивающей соответствие институциональных и социально-культурных параметров.

Список литературы

Борта С.П. 2001. К вопросу об эволюции представлений о социальной стабильности. – *Проблемы социальной политики*. М.: Изд-во РАГС. С. 5-25.

Ильин В.И. 2000. *Социальное неравенство: деятельностно-конструктивистский подход*: дис. ... д.соц.н. М. 65 с.

Кадомцева С.В., Монахова И.В. 2015. Конвергенция моделей социального государства на новой технологической основе. — *Вестник Саратовского социально-экономического университета*. № 5(59). С. 12-16.

Константинова Л.В. 2015. Стратегические ориентиры социальной политики: современные концептуальные рамки. — *Власть*. № 8. С. 27-34.

Шевяков А. 2009. Мифы и реалии социальной политики. — *Общество и экономика*. № 7. С. 99-116.

KONSTANTINOVA Larisa Vladimirovna, Dr.Sci.(Soc.), Professor, Deputy Director of Saratov Socio-Economic Institute – the branch of Plekhanov Russian University of Economics (89 Radischeva St, Saratov, Russia, 410003; kostkas@yandex.ru)

SOCIAL POLICY AS A FACTOR IN THE CONSTRUCTION OF INEQUALITY: A NEW MODEL OF PATERNALISM

Abstract. *This article presents a comprehensive theory, describing processes of transformation of social policy patterns under modern Russian conditions. It contains the argumentation of the assumption that in post-Soviet period the state strategies in the sphere of social policy have evolved from the model of state paternalism based on social equality provision to the model based on the construction of inequality.*

Social policy is aimed at achieving the optimal ratio of positive and destructive potential of social inequality, determining the development of society in the continuum of «social order – social imbalance». At present, however, in a changing geopolitical and financial-economic context the strategic paradigm of optimization of social institutions has become the central vector of social reforms. It is implemented by reduction of the number of budgetary institutions in the social sphere, adjustment of legal organizational form, growth of commercialization of public social services, transfer of functions of its implementation to non-profit and private sector. The purpose of this strategy is to increase the economic efficiency of the public sector of social services. However, the implementation of this strategy increases government regulation, bureaucratization and control-supervision activities of government services.

Keywords: *social policy, models of social policy, paternalistic model of social policy, social inequalities, optimization of social institutions*
