



СОКОЛОВ Вадим Вячеславович — кандидат исторических наук; доцент кафедры истории, теологии и международных отношений Среднерусского института управления — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (302028, Россия, г. Орел, б-р Победы, 5а; historiki-osu@mail.ru)

ЦЫБАКОВ Дмитрий Леонидович — доктор политических наук; профессор кафедры политологии и государственной политики Среднерусского института управления — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (302028, Россия, г. Орел, б-р Победы, 5а; d413839@yandex.ru)

ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ ФОРМИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ ГОСУДАРСТВА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Аннотация. В статье рассматривается роль социальной политики государства в решении проблем развития российского общества в XXI столетии. Авторы определяют специфику становления и развития стратегии политического управления социальной сферой в процессе формирования суверенной государственности Российской Федерации. На примере выявления основных проблем, затрудняющих формирование эффективной модели государственной политики, определяются приоритеты и варианты модернизации системы социальных гарантий стабильного развития страны. Авторы заключают, что определяющее значение в реализации приоритетов социальной политики в условиях надвигающегося глобального социально-экономического кризиса будет принадлежать публичной власти, и делают вывод о необходимости создания условий для укрепления автономии и самостоятельности субнационального и локального уровней политического правления в организации развития социальной сферы современной России.

Ключевые слова: социальная политика, государство, социальная защита, политическое управление, государственная власть, гражданское общество, третий сектор

От способности государств постиндустриального мира выработать эффективные модели и формы регулирования социальной сферы напрямую зависит успех поступательного развития современного общества. Задача формирования рациональной и обоснованной социальной политики актуализируется в ситуации системных политико-экономических кризисов, когда ослабевают и деградируют механизмы социальной защиты граждан, их сообществ и корпораций. Именно обострение социальных проблем стало ключевой причиной глобальных политических катаклизмов XX в., породивших различные вариации тоталитаризма, а на исходе столетия детерминировавших распад СССР. В свою очередь, управление социальным развитием требует от государственной власти внедрения прямых или косвенных мер контроля над распределением общественных ресурсов, которые концентрируются для решения приоритетных целей развития социальной подсистемы общества. Кроме того, в условиях постсоветской России взаимодействие по поводу организации социальной сферы естественным образом создает сектор партнерства гражданского общества и государственной власти. Только в этом случае обеспечивается приемлемый уровень легитимности публичной власти, что достигается за счет ее способности реагировать на значимые общественные и групповые потребности по повышению уровня жизни и созданию социального комфорта.

Задача формирования эффективной социальной политики весь постсоветский период остается в фокусе внимания исследовательского сообщества и



государственной власти Российской Федерации. Унаследовав от советского периода обширный пакет социальных гарантий, российское государство в скором времени оказалось перед проблемой невозможности их детального выполнения. Идеино-политическая база суверенизации РФ в период 1990-х гг. опиралась на догмат упрощенно и произвольно трактуемых либеральных подходов к организации функционирования социальной и социально-экономической сфер. Коллапс экономической системы, спровоцированный радикальными рыночными реформами, не оставил в распоряжении публичной власти необходимых средств для поддержки социальных запросов граждан страны.

Однако вплоть до рубежа XXI столетия государственные институты, исходя из задач снижения протестного потенциала, были вынуждены продолжать политику предоставления все новых и новых социальных обязательств. Последние распространялись на самые широкие общественные слои – прежде всего пенсионеров, ветеранов, военнослужащих, учащуюся молодежь.

Решительные шаги правительства по оптимизации не оправдывающей себя в новых реалиях системы социальных гарантий выразились в известном проекте «монетизации льгот», реализация которого обернулась общественной дестабилизацией. Весьма показательны, что в конституционных поправках, утвержденных в 2020 г., в ст. 71 внесены дополнения, декларирующие создание условий для социального партнерства и социальной солидарности.

Отметим, что контекст реализации социальной политики государства в современной России определяется в первую очередь вековой патерналистской традицией взаимоотношений между обществом и государственной властью. Именно российский народ, согласно Основному закону нашей страны, является источником суверенитета и легитимности публичной власти. Однако негосударственный сектор социальной структуры России и в прошлом, и теперь не имеет возможности сформулировать и отстоять свою политическую субъектность. Отношения по линии «общество – государство» оставались неравноправными как в период самодержавной монархии, так и в условиях советского тоталитаризма. Доминирование государственного интереса (или интереса выражающих через государство свою организованную политическую волю социальных групп) над потребностями российского общества проявляется и на современном этапе, о чем может свидетельствовать постепенное сворачивание доставшихся от советского наследия социальных обязательств, наиболее резонансное из которых – повышение пенсионного возраста для граждан России.

Признание неравноправного статуса государства и общества при констатации деформированности или неразвитости гражданских институтов является общим местом для представителей самых разных научных школ, исследующих социальную политику постсоветской России [Грудцына, Петров 2012: 5]. Детальный анализ несопоставимости реального политического потенциала общества и государства в российской политике не входит в круг задач настоящей работы. Отметим лишь, что данный фактор обусловлен как условиями универсального порядка, носящими глобальный, общемировой характер, так и особенностями исторического развития России.

Известно, что эффективность общественного влияния на разработку и реализацию государственной социальной политики остается дискуссионным вопросом и для практики государственного управления в развитых демократических государствах. Как в США, так и в странах Западной Европы сохраняется широкий научный плюрализм, зачастую идеологически ангажированный, относительно целей и приоритетов роли государства в социальной реальности.

Причем камнем преткновения в научных дискуссиях в первую очередь выступают проблемы реформирования социального государства и той политики, которую с ним связывают.

Что касается российской специфики, то оригинальным представляется подход М.А. Власова, согласно которому отечественный социум не способен спроецировать свою активность на построение собственного будущего [Власов 2015: 239]. Причем такое состояние объясняется драматизмом судьбоносных общественно-политических событий XX в. Будучи поставленным на грань выживания в эпоху «войн и революций», русский народ в своем массовом политическом сознании вытеснил из числа приоритетов практически все проблемы, прямо не касающиеся вопросов защиты своего Отечества. Поэтому российское общество нуждается в длительном временном периоде, необходимом для преодоления последствий прошедших кризисов для достижения статуса равноправного субъекта в государственно-гражданском диалоге.

Со своей стороны отметим, что тяжелый урон укреплению негосударственного, гражданского сектора социальной политики был нанесен в период радикальных рыночных реформ 1990-х гг. Именно тогда была полностью разрушена структура советского варианта среднего класса. Большинство из тех, кто мог бы составить социальную опору гражданского общества в постсоветской России, в указанное время были отвлечены прежде всего на решение первоочередных житейских проблем, а материальная основа общественной самоорганизации оказалась надолго подорванной перманентными государственными преобразованиями ультралиберального толка.

На пороге третьего десятилетия XXI столетия еще одним негативным фактором развития социальной политики РФ является наступающий системный кризис глобальной экономической системы, в которую в значительной степени вовлечены и общество, и государство постсоветской России.

Немаловажное значение имеет и фактический отказ «политического класса» России от формирования общенациональной идеологии, которая могла бы выступать в качестве идейно-политического фундамента социальной политики государства. Как правило, любая так называемая национальная идея не только затрагивает аспекты вселенского масштаба, включая решение геостратегических проблем политической нации, но и представляет ответ на запросы социальной повседневности и определяет перспективы общественного, коллективного и индивидуального развития. В российской реальности при всем сохраняющемся идеологическом плюрализме (благодаря конституционным нормам вытесненному за пределы государственных институтов) к настоящему времени не сложились идейно-политическое единство и закрепляющая его социально-политическая консолидация. Между тем сохраняется потребность нации в современной, актуальной интегральной идее, на духовные ценности которой был бы ориентирован социально активный гражданин.

Согласно авторскому подходу, интегрирующий потенциал и идейная платформа устойчивости российского социума XXI в. могут быть сформированы в рамках рациональной и отвечающей принципам общественной и корпоративной солидарности социальной политики государства. Именно решение насущных потребностей повседневного быта во все времена оставалось конструктом, цементирующим общественное единство. Граждане и их объединения, будучи освобождены от поиска ответов на вызовы социальной реальности за счет государственной социальной поддержки, закономерно ориентируются на преумножение своих прав и инструментов их реализации. Подобным образом общество со временем способно трансформироваться из векового «иждивенца» государства в его статусного партнера, имея возможность участия в



выборе магистральных путей политико-экономического и социального развития.

Стоит задуматься над тем, каким образом происшедшие в постсоветский период полномасштабные экономические перемены сказались на реальности выполнения конституционных принципов в сфере социальных отношений. Создается впечатление, что запрос постсоветских правящих элит на формирование своей опоры в обществе доминировал над осознанием необходимости социальной солидарности и взаимопомощи. Указанный фактор следует считать определяющим при объяснении неравенства в распределении доходов. Вследствие этого российское общество, особенно на уровне ряда регионов страны, может быть отнесено к доиндустриальным или частично индустриальным социально-политическим системам.

Не вызывает сомнения, что на эффективность социальной политики в РФ в значительной степени влияет новое социально-классовое размежевание, сложившееся к началу нулевых годов. Несопоставимые уровни жизни провоцируют внутреннюю аморфность общественной структуры, вызывают его дальнейшую эрозию. Поэтому жизненные цели и идеалы социальных групп все чаще не совпадают между собой. К настоящему времени не сформированы действенные преграды для использования заинтересованными лоббистами или центрами влияния государственно-правовых механизмов для достижения своих корпоративных целей и интересов, сохранения своего обособленного положения в обществе.

Ключевые противоречия и проблемы социальной политики государства в нашей стране достаточно давно выявлены и проанализированы отечественным экспертным сообществом. Среди них можно назвать такие, как идеологическая предопределенность характера социальных реформ; малая способность государственной и муниципальной власти действовать в диалоговом режиме при реформировании социальной политики; реактивный, а не упреждающий акцент в работе государственного управления в социальной сфере; слабая самоорганизация российского третьего сектора, его потребительское отношение к инициативам политических элит; подмена целеполагания государственных стратегий, когда инициативы власти на деле направлены не на модернизацию социальной политики, а на затягивание, имитацию принципиальных решений в данной сфере.

Представляется, что перспективы развития социальной политики в России ближайшего будущего будут определяться в рамках следующих примерных вариантов. Во-первых, можно прогнозировать стагнацию утвердившегося к началу 2020 г. курса государства в решении проблем социальной сферы. Это означает, что федеральные властные и управленческие институты продолжат практиковать директивный подход в определении временных рамок, механизмов и технологий социальных преобразований. При этом интересы регионов и муниципий будут учитываться избирательно, что снизит потенциал социального реформирования общества на основе укрепления федерализма и местного самоуправления.

Фундаментальной опорой рассматриваемого варианта будут оставаться приоритетные национальные проекты. В соответствии с президентским указом № 204 на период 2019–2024 гг. запланировано выделение средств по решению задач 12 национальных проектов, значительная часть которых прямо или косвенно затрагивает различные сферы социальной политики – от традиционных демографии и здравоохранения до цифровой экономки и международной кооперации. Наряду с позитивным восприятием их практического внедрения в экспертной среде можно встретить и достаточно критические оценки вероят-

ных итогов реализации проектов начавшегося пятилетнего периода. Так, указывается на вероятность снижения реальной эффективности прямых адресных вложений в социальную сферу на фоне надвигающегося кризиса глобальной экономики, мировой пандемии и падения цен на углеводородные ресурсы, ставшего следствием срыва соглашений между Россией и ОПЭК в марте 2020 г. Помноженные на затяжную международную конфронтацию по поводу украинского кризиса и необходимость материальной поддержки российско-белорусской интеграции, указанные факторы со всей очевидностью могут существенно снизить общественно-политический эффект и результаты национальных проектов. В связи с этим возникает предположение о перманентном обновлении очередных федеральных программ социальной направленности, которые бы дополняли прежние и служили их социально-пропагандистским эквивалентом.

Еще одним системным фактором является усложнение информационного обеспечения проектов и их восприятие массовым общественным сознанием. Как указывается, долговременный характер и широкий социальный охват рассматриваемых направлений социальной политики в общественном мнении теперь прочно ассоциируется с общей стратегией правительства и политической партии «Единая Россия» [Каминская, Чаусов 2020: 31].

Противоположная точка зрения заключается в признании открытости национальных проектов и доступности итогов их реализации для общественного мнения [Иванов, Бухвальд 2019: 40]. Целевые индикаторы эффективности национальных проектов, состоящие из 91 показателя, включены в официальный документ — Федеральный план статистических работ.

Кроме того, в научной среде крепнет убеждение, что именно программно-целевой метод позволяет сконцентрировать ограниченный арсенал ресурсов страны на наиболее значимых проблемах социальной политики, обеспечив их рациональное решение [Кожевников 2020: 69].

Во-вторых, возможен вариант включения модернизации политики государственной поддержки социальной сферы в дискурс полномасштабных реформ политической системы РФ. Такие политические преобразования, легитимированные итогами всенародного голосования по поправкам в российскую Конституцию 1 июля 2020 г., как пересмотр полномочий Государственного совета, формирование единой системы публичной власти, будут иметь первоочередное значение для выбора вектора государственной стратегии в социальной сфере. В данном случае корректировка социальной политики будет прямо определяться конъюнктурой общественно-политической ситуации в стране и в мировом сообществе, а также состоянием борьбы за политическую власть. В описанном варианте контекст происходящих изменений будет прямо определять характер внутренней политики — в вариациях от частичной либерализации до нарастающей этатизации всех сфер общественных отношений. Причем обе указанные тенденции могут проявлять себя и в комплексе, инициируя формирование гибридных форм социальных стратегий государства.

Для граждан страны подобная перспектива может обернуться сокращением доступа к социальным гарантиям, коммерциализацией образования, здравоохранения, сферы досуга. Одновременно прогнозируется увеличение субъектного состава социальной политики за счет привлечения к ней институтов третьего сектора, а также бизнес-сообщества. При этом социальные услуги все более будут интегрированы в область рыночных отношений, что станет проблемным вопросом для поддержания политической стабильности в стране.

В третьем варианте следует описать сценарий кардинального пересмотра принципов и приоритетов социальной политики РФ. Это потребует полно-



масштабной реформы организации функционирования социальной сферы. Основным ее направлением может стать изменение системы отношений между федеральными институтами и органами управления субъектов РФ. Отмеченная задача требует придания новых инициатив развитию российского федерализма и регионализма через увеличение объема полномочий субнационального уровня политического управления. Расширение границ компетенции региональных властей должно сопровождаться формированием необходимой ресурсной базы для выполнения социальных обязательств перед гражданами России. При этом за федеральными институтами необходимо сохранить полномочия по надзору и контролю над расходованием материальных и финансовых средств реализации социальной политики, а также по определению ее методологии и формированию нормативно-правовой базы.

В настоящее время отмечается определенная активизация политического управления регионального звена, в задачи которого включены полномочия по реализации национальных проектов в сфере социальной политики. Необходимо учитывать, что природно-географические, демографические и социально-экономические различия субъектов РФ продуцируют их объективные возможности по исполнению замысла общенациональной стратегии в социальной сфере.

Привлечение регионального управления к полномасштабным программам государственной поддержки социальных сообществ закономерно формирует качественно более высокие требования ко всей системе публичной власти в административно-территориальных образованиях. Другой ключевой задачей остается апробация инновационных механизмов взаимодействия национального и субнационального уровней управления в решении приоритетных задач экономического и социального развития России. На сегодняшний день отмечается отсутствие действенного механизма правового регулирования привлечения региональных органов управления к участию в продвижении социально ориентированных проектов, что требует разработки комплекса организационно-управленческих стратегий применительно к региональным объединениям в масштабе федеральных округов и конкретных субъектов РФ.

Особое место в деле реализации социальной политики должно отводиться уточнению полномочий и задач муниципального управления, что требует полноценной реформы всей системы местного самоуправления в Российской Федерации.

Список литературы

Власов М.А. 2015. Социальная политика государства: модельный и комплексный подходы. — *Вестник российской нации*. № 1(39). С. 239-250.

Грудцына Л.Ю., Петров С.М. 2012. Гражданское общество, народ и власть: концептуальное понимание и российская специфика. — *Государство и право*. № 6. С. 5-15.

Иванов О.Б., Бухвальд Е.М. 2019. Национальные проекты России: региональное измерение. — *ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика*. № 1. С. 37-53.

Каминская Т.Л., Чаусов А.И. 2020. Национальные проекты и медиасфера: продвижение и восприятие. — *Власть*. Т. 28. № 3. С. 31-36.

Кожевников С.А. 2020. Проблемы развития проектного управления в публичном секторе в ракурсе достижения национальных целей. — *Проблемы развития территории*. № 1(105). С. 64-77.

SOKOLOV Vadim Vyacheslavovich, Cand.Sci. (Hist.), Associate Professor of the Chair of History, Theology and International Relations, Central Russian Institute of Management – Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (5a Blvd Pobedy, Orel, Russia, 302028; historiki-osu@mail.ru)

TSYBAKOV Dmitriy Leonidovich, Dr.Sci. (Pol.Sci.), Professor of the Chair of Political Science and Public Policy, Central Russian Institute of Management – Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (5a Blvd. Pobedy, Orel, Russia, 302028; d413839@yandex.ru)

PROBLEMS AND PROSPECTS OF FORMATION OF STATE SOCIAL POLICY IN MODERN RUSSIA

Abstract. *The article considers the role of state social policy in solving the problems of the development of Russian society in the 21st century. The authors define the specifics of the formation and development of the strategy of political management of the social sphere in the process of forming the sovereign state of the Russian Federation. Using the example of identifying the main problems that hinder the formation of an effective model of state policy, the article determines priorities and options for modernizing the system of social guarantees for the country's stable development. The authors assume that the public authorities will play a decisive role in implementing social policy priorities in the context of the impending global socio-economic crisis and conclude that it is necessary to create conditions for strengthening the autonomy and independence of subnational and local levels of political government in the organization of social development in modern Russia.*

Keywords: *social policy, state, social protection, political management, state power, civil society, third sector*

САЛИН Павел Борисович – кандидат юридических наук, директор центра политологических исследований департамента политологии Финансового университета при Правительстве РФ (125993, Россия, г. Москва, ГСП-3, Ленинградский пр-кт, 49; salpavbor@mail.ru)

ИНФОРМАЦИОННОЕ СОПРОВОЖДЕНИЕ РЕАЛИЗАЦИИ НАЦПРОЕКТОВ КАК ФАКТОР СТАБИЛИЗАЦИИ ПОЛИТСИСТЕМЫ

Аннотация. *В статье на основе проведенного коллективом авторов Финансового университета при Правительстве РФ в 2020 г. исследования в контексте социальных рисков рассматриваются вопросы информационного сопровождения нацпроектов. Автор приходит к выводу, что без грамотной информационной составляющей недостижима основная социально-политическая цель нацпроектов – формирование позитивного образа будущего у населения, и акцентирует внимание на необходимости активизации каналов обратной связи с населением. В статье особо отмечается, что без реализации данной задачи российская политсистема подвержена повышенному риску флуктуаций.*

Ключевые слова: *национальные проекты, социальные риски, СМИ, социальные сети, политическая система.*

В 2020 г. российские власти решили осуществить «рестарт» национальных проектов, запущенных двумя годами ранее. 21 июля Владимир Путин подписал указ «О национальных целях развития России до 2030 года». Хотя формально речь идет о пролонгации нацпроектов в скорректированном виде до 2030 г., де-факто это означает перезапуск нацпроектов, реализация которых