

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ РАЗВИТИЯ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ НА ОСНОВЕ ОСОБЕННОСТЕЙ ВЫБРАННОЙ МОДЕЛИ СОЦИАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВА

На основе выбора модели национальной экономики и государственного регулирования экономики страны мира в настоящее время формируют определенную социальную политику. Следует отметить, что проблемами исследования и развития теории социального государства занимались такие отечественные и зарубежные ученые, как Доллан Э., Линдсей Д., Дорнбуш Р., Фишер С., Макконел К., Брю С.Л., Пигу, Эклунд К. и др. Ошутимый вклад внесли отечественные ученые: Баликов В.З., Бреев Б.Д., Костенко Т.Н., Нанавян А.М., Волков А.М., Генкин Б.М., Петров А.Н., Кравченко Н., Рогова О., Чистов Л.М., Яковлев И. и другие. Однако до настоящего времени среди исследователей отсутствует единство в понимании сущности социального государства. Если для одних характерно широкое его толкование как государственной системы опеки и обеспечения, то, по мнению других, роль социального государства сводится к сглаживанию структурного социального неравенства и предотвращению массового обнищания населения. Так, Д. Крефт и И. Милленц, авторы Словаря социальной работы, предлагают следующую трактовку: «социальное государство обозначает обязанность государства заботиться о благосостоянии своих граждан. Это обязательство осуществляется путем компетентного вмешательства государства в соответствии с существующим законодательством в социально-экономические процессы, когда это необходимо для поддержки должного уровня благосостояния» [цит. по 6, С. 129].

Термин «социальное государство» используется преимущественно в немецкоязычных источниках, а в англоязычных версиях употребляется понятие «общество всеобщего благосостояния/ благоденствия». Хотя эти понятия по своей сущности близки, историко-политическое развитие и социокультурные традиции позволяют рассматривать данный понятийный аппарат как самостоятельный. По нашему мнению, в любом государстве социальная политика должна быть нацелена на стабилизацию уровня жизни, создание прочной основы для его повышения по мере преодоления кризисного состояния, сокращение масштабов бедности, оптимизацию ситуаций на рынке труда.

Историческое формирование постсоциального государства связано с деятельностью рейхсканцлера германской империи О. Фон Бисмарка-Шенгаузена (1815-1898), который реализовал патриархальные представления о помощи неимущим и заложил основу социальной политики, получившей в дальнейшем название социального маневрирования. Современный тип социального государства формируется непосредственно после окончания второй мировой войны. К основателям социального государства относят первого канцлера ФРГ Конрада Аденауэра (1876-1967) и экономиста, государственного деятеля Людвиг Эрхарда (1897-1977). В Основном законе, принятом 23 мая 1949 г., зафиксировано, что ФРГ является демократическим и социальным федеративным государством.

К характеристикам и параметрам социального государства можно отнести классификацию, приведенную в работе Холостовой Е.И., Сорвиной А.С. [6, С.130-131]: налоговое государство (бюджет и внебюджетные фонды, социальное страхование); услуговое государство (бюрократическое, в веберовском понимании термина), в зависимости от степени развитости социальных служб. Так, социальная сфера является одной из самых человекоемких отраслей народного хозяйства. Например, доля занятых в ней составляет в Швеции 35%, Нидерландах -28%, США – 26%, Франции и Великобритании – по 25%, ФРГ – 21% и лишь в Японии только 13%; правовое государство с развитым социальным законодательством, предполагающим принцип разделения властей, реализацию функций законодательной, исполнительной и судебной властей в социальной сфере, формирование нормативно-правовой базы социальной работы, взаимодействие органов и учреждений, различного ведомственного подчинения в социальной сфере с различными гражданскими и частными инициативами. В этой связи социальное государство может существовать лишь при наличии развитого гражданского общества. Таким образом, социальное государство представляет собой механизм формирования и реализации определенной социальной политики, классификация моделей которой, так или иначе, вытекает из роли и степени участия в реализации политики государства, институтов гражданского общества и отдельных граждан.

Особое место среди факторов, способствующих гармонизации интересов личности и общества, гарантирующих защиту интересов человека, его прав и свобод занимает социальная политика государства. По мнению Холостовой Е.И., Сорвиной А.С. [5, С.78], политика – это отношения между социальными группами, классами, государствами по поводу завоевания,

сохранения и упрочения власти; система деятельности в различных областях общественной жизни: в сфере экономики, социальной сфере, духовной жизни, военной сфере и др.; практическая деятельность по реализации политического курса, по достижению политических целей; участие во властных отношениях граждан, политических деятелей, общественных организаций; искусство работы с людьми, умение учитывать и выражать их интересы, возможности, психологические, профессиональные и иные качества.

Социальная политика – это составная часть внутренней политики государства, воплощенная в его социальных программах и практике, и регулирующая отношения в обществе в интересах и посредством интересов основных социальных групп населения. В социальной сфере находит отражение и проявление степени гуманности политики государства, и чем она сильнее, тем нагляднее гуманистическая сущность, гуманистический смысл направленности общественного развития. В XX в. в промышленно развитых странах мира получают признание и реальное воплощение различные концепции и доктрины, возлагающие на государство задачу обеспечения ряда неотъемлемых прав человека, в том числе права на труд, на определенный общественно-необходимый стандарт благосостояния, который может быть реализован через социальную политику, проводимую государством. Представление о наиболее заметных различиях в подходах к социальной защите, существующих в мире, дает получившая в настоящее время широкое признание классификация моделей социальной политики [7], известная как классификация Г. Эспинг-Андерсена, включающая либеральную, консервативную (корпоративную) и социал-демократическую модели социальной политики государств (см. рисунок):

1. Либеральная (американо-британская) модель характеризуется минимальным участием государства в социальной сфере, однако максимально стимулирует создание и развитие в обществе различных форм негосударственного социального страхования и социальной поддержки, а также различных средств и способов получения и повышения гражданами своих доходов. Подобная модель социального государства характерна для США, Англии и Ирландии. Эта модель социальной политики базируется на индивидуалистических принципах при отсутствии сильного социального законодательства и относительно слабой роли профсоюзного движения в общественно-политической жизни страны.

2. Консервативная (корпоративная) модель. В этой модели государство, как правило, несет ответственность только за выдачу социальных пособий получателям, то есть за социальное обеспечение, но не организует социальные услуги.

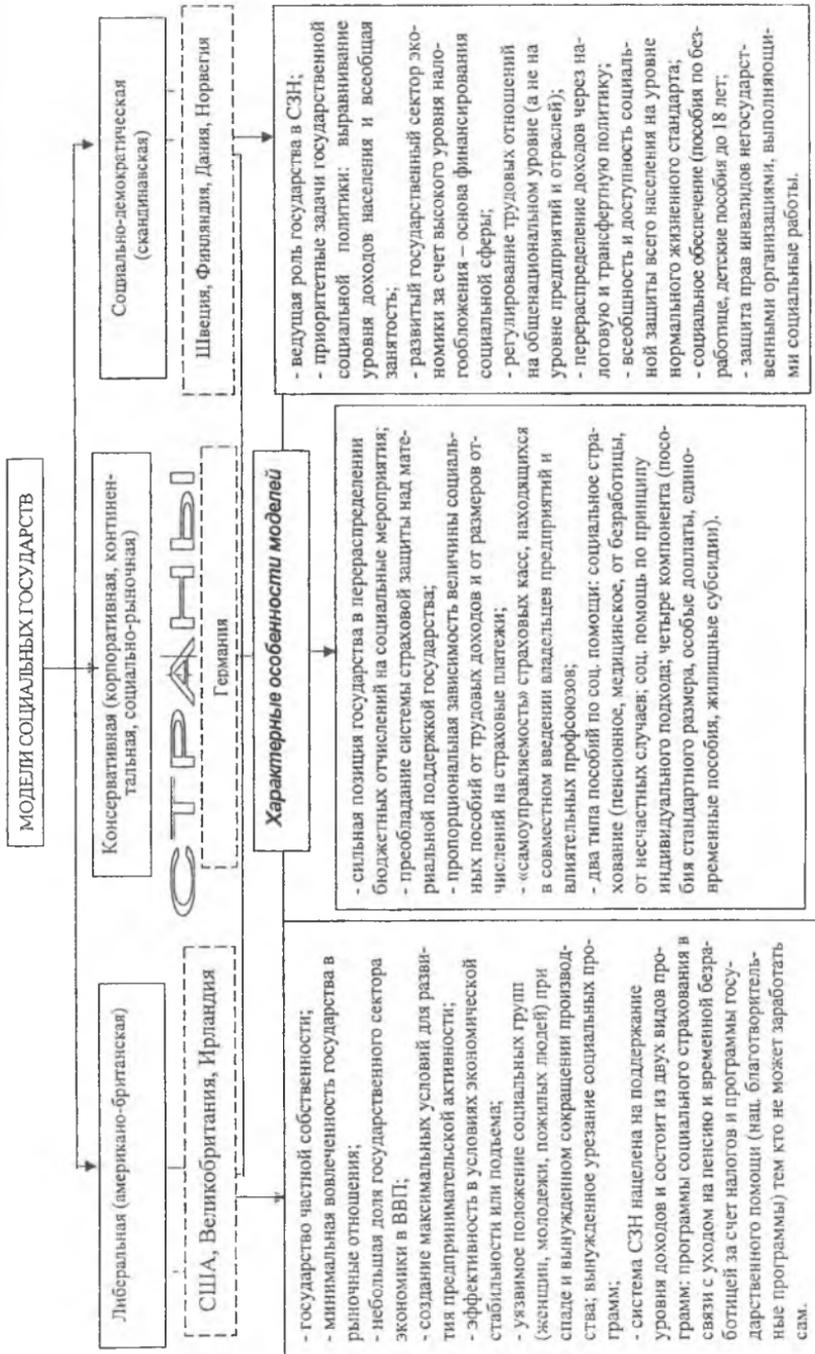


Рис. 1. Модели социальных государств

Здесь бюджетные отчисления и страховые взносы работника и работодателя на социальные мероприятия примерно равны, и основными каналами перераспределения являются как государственные, так и частные (но находящиеся под контролем государства) социально-страховые фонды. Этой модели следуют Германия, Франция, Австрия, Бельгия.

Согласно эмпирическим данным анализа получения социальной помощи в долгосрочной перспективе, наблюдаются следующие тенденции: с одной стороны, существенная динамика обращения населения за социальной помощью, а с другой – нередко быстрый отказ от ее получения, так как многие люди обращаются за социальной помощью на несколько месяцев для покрытия временного дефицита средств, но быстро справляются с ситуацией за счет трудоустройства или поиска других источников дохода. Разумеется, есть и долговременные получатели, но их численность относительно невелика по отношению к числу кратковременных получателей, обращающихся и выходящих из системы социальной помощи.

3. Социал-демократическая (скандинавская) модель. В модели социальной политики этого типа значительную часть расходов на социальные нужды берет на себя государство, и основным каналом перераспределения является бюджет. Государство несет основную ответственность за социальное благополучие своих граждан и является основным производителем социальных услуг. Услуги (образование, здравоохранение, забота о детях и престарелых и т.п.) в большинстве случаев организовываются муниципалитетами. Данная система действует через перераспределение (например, бюджет или социально-страховые фонды), и доля социальных расходов очень высока. Эта модель в той или иной мере воплощается в политике таких стран, как Швеция, Финляндия, Дания, Норвегия.

Мировой опыт свидетельствует о том, что государство никогда не устраняется полностью от контроля над доходами и ценами на внутреннем рынке. Наибольшее распространение среди методов государственного вмешательства получили, по мнению Байгереева М. [1]: налоговая политика; контроль оплаты труда и доходов; поощрение конкуренции в промышленности; защита сельскохозяйственного производителя; стратегическое планирование. Сегодня в странах с рыночной экономикой применяется принцип трехсторонней ответственности за социальную защиту населения [2, С.53-54]: потенциальных получателей пособий и пенсий, работодателей и государства.

На сегодняшний день правомерно, по мнению автора, говорить о создании и развитии новой модели социальной политики – **общевропейской**, в соответствии с которой развертываются интеграционные процессы в социальной сфере в рамках государств-членов ЕС. Доминирующей является мысль, что государственный контроль препятствует не только экономическому, но и социальному развитию. Это приводит к пересмотру роли государства в социальной сфере в тех странах, где оно было традиционно сильным, например, в скандинавской модели. Происходит процесс переориентации социальных программ с универсального уровня на индивидуальный, что значительно дешевле и эффективнее, так как адресная помощь предоставляется только лицам, действительно в ней нуждающимся.

Следует заметить, что отмеченные три модели нигде в мире не встречаются в чистом виде, представляя собой «идеальные типы» социального государства, каждый из которых имеет свои достоинства и недостатки. На практике обычно можно наблюдать сочетание элементов либеральной, корпоративной и социал-демократической моделей при явном преобладании черт одной из них. В Канаде, например, наряду со страховой пенсией существует так называемая «народная» пенсия из средств государственного бюджета. Аналогичная пенсия введена и в Австралии.

В основу общевропейской социальной политики положен принцип совмещения экономической эффективности и социальной солидарности. При этом упор делается на сбалансированное развитие социальной политики Европы, соблюдение интересов всех стран-членов ЕС, регулярные встречи министров по социальной политике позволяют обмениваться опытом и выработать общую концепцию. Еврокомиссия оказывает содействие в подготовке отчетов и проведении исследований. Все правительства европейских государств сходятся в том, что социальная политика – это, прежде всего, ответственность каждой из стран, входящих в ЕС. В 90-е годы взгляды на государство благосостояния значительно изменились.

Практически все политики Запада отмечают кризис концепции «государства благосостояния» (или социального государства). В странах Запада повсеместно сокращаются отчисления на проведение социальных программ. «Государство благосостояния» считает способом преодоления кризиса новую предложенную либерально-консервативными политиками социально-идеологическую модель, в частности, переход на смешанные

формы предоставления социальных услуг, большую часть которых должны оплачивать сами нуждающиеся [6, С.387-388].

Международный опыт убедительно свидетельствует о том, что для всех стран характерны общие стратегические проблемы социального развития, решаемые в каждой стране по-разному, а также о том, что действующие системы социального благосостояния, существенной частью которых является социальная защита, значительно улучшили качество жизни многих людей. При выборе той или иной модели экономического развития, прежде всего, необходимо исходить из особенностей политического, экономического и исторического развития с учетом географических и климатических условий страны.

Анализ применения различных моделей экономического развития показал, что все модели различаются между собой степенью вмешательства государства в экономику. При этом на разных этапах экономического реформирования эта степень увеличивается или уменьшается, в зависимости от изменения социально-экономических приоритетов. Наиболее тяжелые последствия в экономике той или иной страны возникают там, где реформаторские правительства не смогли своевременно определить место государства в рыночной экономике. Поэтому при выработке национальных программ экономического развития необходимо учиться на чужих ошибках и избегать их повторения.

В ходе социально-экономической трансформации во всех постсоциалистических странах проявились достаточно общие тенденции, связанные со снижением жизненного уровня населения, возникновением и возрастанием безработицы и бедности, углубляющейся дифференциацией доходов населения.

Усиливается противоречие между общемировой объективной тенденцией к социальной ориентации современной экономики и асоциальной трансформацией экономических отношений в трансформируемой экономике. Падение уровня жизни населения ниже дореформенного уровня наблюдалось во всех постсоциалистических странах.

Однако в странах Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ) социальный спад был менее продолжительным (3—4 года) и менее глубоким, чем в странах бывшего СССР.

Это, в частности, объясняется тем, что в странах ЦВЕ рыночные отношения развивались в недрах старого строя (в Югославии — с 1952 г., в

Венгрии — с 1968 г., в Польше частный сектор в сельском хозяйстве никогда не прекращал своего существования), поэтому переход к рыночным отношениям произошел более быстро и с меньшими социальными издержками.

Как известно, социальная политика социального государства является основным системообразующим компонентом государственной экономической политики, который направляет функционирование всех остальных ее элементов на реализацию целей социальной справедливости, защищенности, высокого уровня жизни. Однако объявление в качестве основных приоритетов в деятельности государства социальных целей еще не означает, что в переходной экономике уже создана и действует социально-распределительная система, соответствующая принципам социального государства.

При переходе к рынку приоритетными целями социальной политики становятся защитная и распределительная, которые постепенно замещают экономическую и идеологическую направленность дореформенной социальной политики. Это становится одной из основных особенностей социальной политики в переходный период.

Таким образом, особенностями социальной политики в трансформирующейся экономике являются ее поливариантность, альтернативность, нестабильность, когда в течение короткого периода времени могут диаметрально измениться цели социальной политики, ее содержание и роль в происходящих переходных процессах.

Это объясняется большой зависимостью социальной политики трансформационного периода от субъективных факторов (выбранной доктрины экономического развития, политической ситуации в обществе) и объективно заданных ограничений.

К объективным ограничениям, влияющим на выбор целевой функции социальной политики и механизм ее осуществления, относятся ограничения, которые задают определенные рамочные условия социальной политике в трансформирующейся экономике, но в то же время жестко не определяют ее: социальные издержки, которые возникли в первые годы реформ и приняли в дальнейшем устойчивый, трудно поддающийся регулированию характер; финансовые, а также институциональные ограничения.

Между тем общей чертой постсоциалистических стран является выбор оборонительной точечной стратегии социальной политики, которая

сужает социальную политику до оказания помощи отдельным, наименее защищенным категориям населения.

Для остальных трудоспособных членов общества ведущим становится принцип индивидуальной ответственности, когда уровень доходов индивидов зависит только от их трудовой деятельности и предприимчивости.

Библиографический список

1. Арский Ю.М., Данилов-Данильян В.И., Залиханов М.Ч., Кондратьев К.Я., Котляков В.М., Лосев К.С. Экологические проблемы. Что происходит, кто виноват и что делать: учебн. пособие / под ред. В.И. Данилова-Данильяна. М.: Изд-во МНЭПУ, 1997.

2. Мировая экономика. Важнейшие черты и динамика развития. М.: Экзамен, 2001. 512 с.

3. Можаяев В. Совместима ли шведская модель с глобализацией и «евроинтеграцией»? // Человек и труд. 2001. № 4. С.35-39.

4. Политика доходов и уровень жизни населения / под ред. Н. А. Горелова. СПб. : Питер, 2003. 653 с.

5. Россия на рубеже веков / отв. ред. Горшков М.К. М.:РОССПЭН, 2005.

6. Социальная работа: теория и практика: учеб. пособие / отв. ред. Е.И. Холостова, А.С.Сорвина. М.: ИНФРА-М, 2002. 427 с.

7. Хансенн М. Социальное страхование и социальная защита: Доклад Генерального директора МОТ //Человек и труд. 1993. №9. С.15-24.