



КОМПЕТЕНТНОСТЬ В СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКЕ

И.А. Григорьева

Подход к гражданской компетентности, предлагаемый в данной статье, близок к подходу Д. Равена. Обсуждаются основные шаги для повышения компетентности принимаемых социально-политических решений, уровни оценки компетентности, проблема достижения целей социальной политики. В статье также рассматривается связь прав и обязанностей граждан, анализируется баланс прав и обязанностей, в частности, в гендерно ориентированных решениях. Сделан вывод о взаимосвязи развития социального государства, активности граждан и их компетентности.

Ключевые слова: компетентность, социальная политика, эффективность, критерии оценивания социальной политики

В последние годы и в системе образования, и во многих управленческих решениях часто используются понятия компетентности и компетенций. Возможно, частота использования и привела к тому, что эти понятия пока не раскрыты в литературе достаточно операционально. Так, в образовательных стандартах привычный набор «знаний, умений и навыков» был заменен на несколько видов компетенций, а именно: культурные (базовые или личностно-ориентированные) и профессиональные (научно-исследовательские, научно-организационные, организационно-управленческие и социально-проектные). Компетенции там понимаются как способность и готовность применять знания, умения и личностные качества для успешной деятельности в той или иной конкретной области, а собственно компетентностный подход остается размытым.

«Текущая современность» [Бауман, 2008] характеризуется возрастающей сложностью и динамикой, когда и управленцы, и люди в повседневной жизни должны быть способны функционировать во все более изменчивой и нестабильной среде. Однако о формировании компетентных

управленцев, способных принимать решения, дающие нужные результаты, в ситуации изменений и неопределенности, написано немало [Keen, 1992; McClelland, 1973; 1989]. В частности, анализируется опыт решений, принимавшихся в связи с трансформацией основных социально-экономических институтов странах Восточной Европы и постсоветском пространстве. А вот о людях, компетентных в принятии решений «текучей» повседневной жизни, – гораздо меньше. Важной причиной этого была «стабильность» прежней, особенно советской жизни. Поэтому сегодня даже социологи ностальгируют по поводу утраченной стабильности, а уж обычные люди – тем более. Нам кажется, что эта ностальгия по «порядку» является важнейшей причиной фактической реставрации той социальной организации, по поводу необходимости радикального преобразования которой к середине 1980-х годов также сложился консенсус. Но значительная часть населения оказалась неспособной и незаинтересованной в серьезных переменах в собственной жизни, а предлагаемые «сверху» перемены стали вызывать активное отторжение. В общественном сознании роль государства все еще связана с социальными гарантиями и заботой, но сегодняшнее государство предлагает только возможность участия в конкуренции за социальные блага. При этом часть общества благодаря возникшей конкуренции, выиграла, а часть, безусловно, проиграла. Гипотеза Д. Равена связана с тем, что выигравшие были мотивированы на собственное участие или собственные инициативы, видели себя как активно действующих в разнообразных ситуациях. Такое мотивированное и участвующее поведение в различных организационных средах Равен называет компетентным. С этой позиции он критикует британскую систему образования и современное британское общество в целом.

Как нам кажется, для современного состояния российского общества также характерны многие моменты, отмеченные Равеном. Поэтому обсуждаемый нами подход связан, в первую очередь, с необходимостью формирования общесоциальной или общегражданской компетентности у рядовых граждан, поскольку без их заинтересованного участия в «сочинении собственного жизненного сценария» реализация каких-либо планов государства невозможна. Тем самым он близок к классическому подходу Д. Равена, который писал:

Социальное, гражданское и политическое образование – это *центральная* часть в обучении компетентности. Необходима переоценка социально значимых типов поведения, развитие новых видов компетентности [Равен, 2002. С. 23].

Необходимость повышения компетентности граждан связана с тем, что представление человека о причинах происходящих с ним событий, локализация этих причин в себе или во внешних обстоятельствах является одной из важнейших характеристик, определяющих «социально значимые

типы поведения» любого человека. Не важно, кем этот человек является, кухаркой или членом правительства (если перефразировать известный исторический афоризм). Опубликованная в начале 1980-х годов книга К. Муздыбаева была первой, содержащей критический анализ того, что называлось психологией «простого советского человека», и широко обсуждалась профессионалами. В ней автор отмечает, что в России преобладают люди, склонные видеть причины происходящих с ними событий в судьбе или случае, в других людях, начальстве, государстве или окружающей среде, что говорит о внешней (экстернальной) локализации контроля, или внешней атрибуции ответственности [Муздыбаев, 1983]. Понятия «локализации контроля» и «атрибуции ответственности» являются широко принятыми и экспериментально проверяемыми. Сейчас у них появились новые оттенки, связанные с оценкой причин быстрых изменений в одних странах и отсутствия изменений – в других. Поэтому эти понятия сохраняют свою роль в дискуссии о социальной компетентности.

Современные авторы, как отмечает М. Мацкевич [Мацкевич, 2008], утверждают, что по степени локализации ответственности отличаются не только отдельные личности, но и целые общества и группы [Хок, 2003. С. 264; Росс и Нисбетт, 1999. С. 305]. В обществах с устоявшимися демократическими институтами и развитой экономикой преобладают представления о внутренней («интернальной») причинности происходящего с человеком [Inglehart, 1997].

Столь длинное вступление об интернальности / экстернальности ответственности мы сделали потому, что в России до сих пор на всех уровнях все вопросы социальной политики решают «цены на нефть», так же как в предшествующий период – «происки врагов социализма». Поэтому дискуссия о том, как выстраивать более равноправные отношения между гражданами и государством, что именно для улучшения своего положения граждане должны делать сами, а что будет делать государство, – будет означать и переход к более компетентной социальной политике. Такая компетентность нам нужна везде – как в планировании национальных проектов и социальной части государственного бюджета, так и в планировании собственной жизни.

Основные шаги для повышения компетентности принимаемых социально-политических решений

Попробуем определить, что же в первую очередь необходимо делать для рационализации социальной политики. На наш взгляд, нужно учитывать три момента. Первый, – необходимо разрабатывать и оценивать различные варианты любого управленческого решения. В 1970-е годы, в пору расцвета системного подхода в управлении и попыток проектирования автоматизированных систем управления сложными социально-

экономическими системами, в ходу были разработки различных графов / деревьев: целей, ресурсов, организационных структур. Они давали наглядное, хотя и схематическое представление о возможных траекториях развития социальных процессов в каждой точке ветвления. Было бы преувеличением назвать эти попытки улучшения управления очень удачными, но для рефлексии самих возможностей улучшения и степени управляемости ситуацией они дали важный материал.

Однако в начале 1990-х годов, когда страна стояла перед историческим выбором направления и путей реформирования, возобладал поиск одного, единственно правильного и, главное, быстрого пути, то есть пути либерализации, предложенного Гайдаром – Чубайсом и поддержанного Б. Ельциным. Это было осознанное предпочтение, поскольку предлагались и варианты, казавшиеся слишком медленными («500 дней», Программа Г. Явлинского – С. Шаталина, где процесс изменений был расписан на указанный срок) и слишком сложными (Программа Е. Сабурова, предлагавшего 12 прошедших экономико-математическую обработку моделей, параметры изменения которых находились в зависимости от того, «как реально будут развиваться события»). Однако реформирование получилось и очень медленным, и очень сложным. А главное, цена, которую заплатило население, да и государство, оказалась много выше предполагавшейся. Как видно, у сложных задач не бывает единственно правильных решений, и стратегия решения должна быть адаптивной.

Второй момент, – компетентный подход должен учитывать представления общества о справедливости, как бы сильно они ни различались у разных групп населения. Одной из фундаментальных проблем социальной политики является распределение ресурсов, определение справедливых или, по крайней мере, признаваемых таковыми большинством членов общества оснований для получения части средств, аккумулированных через систему налогообложения. Собственно, на классическом подходе к перераспределению налоговых средств от богатых к бедным, от здоровых – к больным, от взрослых – к детям и старикам и строится рациональная социальная политика. Естественно, в российском трансформирующемся государстве эта рациональность часто вступает в противоречие с давлением даже более сильных акторов, чем само государство, то есть крупного бизнеса.

В 1990-е годы подходы к социальной политике в России радикально изменились в условиях экономических реформ. Последствия реформ выразились в переориентации принципов социальной политики с корпоративных и, в какой-то мере, меритократических, то есть учитывающих трудовые и боевые заслуги, например, ветеранов, на более либеральные формы социальной поддержки. Правда, вопрос о степени либерализации весьма дискуссионный. Наверное, в этой ситуации и представление о справедливости нужно было бы расширять. Однако необходимой работы по

разъяснению особенностей новой политики сделано не было, поэтому многие до сих пор считают ее менее справедливой, чем социальная политика советского периода. Напомним, что сама модель современного общества, то есть «общества среднего класса», базируется на необходимости консенсуса по поводу ряда общих ценностей. О необходимости полного консенсуса общества в модели «мы – советский народ», предлагавшейся в Конституции СССР 1977 года, и говорить не приходится. «Оставив в стороне» анализ привычных типов неравенства, новая политика породила другие, не менее болезненные. При этом исследованиями различных аспектов социального исключения показано, что одно только выравнивание доходов не решает задачу «социального роста» низкостатусных социальных групп [Сен, 2004]. Так, Нобелевский лауреат А. Сен в ряде работ доказывает, что доступ к образованию и увеличение доли образования в бюджетах государств способствуют и развитию человека, и развитию общества. Особенно важно развивать потребность в образовании и уважение к нему в странах – экспортерах сырья, где существуют как проблемы более справедливого распределения сырьевых доходов, так и изменения представлений населения о способах улучшения своей жизни. В число «более высоких» потребностей входит, в том числе, формирование мотивации и умения самостоятельно планировать жизнь. Согласимся, что социальная компетентность не является неизменным качеством в структуре личности человека, она способна развиваться, совершенствоваться или полностью исчезать при отсутствии стимула к ее проявлению [Садохин, 2008. С. 90].

Социология исторически формировалась как научное средство преодоления эгоизма: индивидуального, классового, национального, эгоизма благополучных классов общества – и вместе с тем – утверждения солидарности между индивидами, социальными группами и обществами. Это понятие занимает центральное место в трудах классиков мировой и русской социологии, а также у социальных мыслителей русского зарубежья XX века. Социальная солидарность относится к числу наиболее достоверно установленных социологией общих фактов социальной жизни. Воспитанные в марксистской парадигме социологи не всегда осознают, что это не менее «естественный», «нормальный» и распространенный феномен, чем социальный конфликт. А.Б. Гофман отмечает:

Российское общество, как и ряд других, базируется не только на принуждении, не только на экономической взаимозависимости, интересе и договорных отношениях, но и на более или менее высокой степени солидарности. Но нужна длительная и упорная работа по формированию чувства социальной солидарности, объединяющего индивидов и групп. И в этом процессе опять-таки важнейшая роль принадлежит социологии [Гофман, 2008].

Третий важный момент – необходимо учитывать то, что существуют различные уровни рассмотрения проблемы компетентности, варианты

решения, а также оценки проблемы компетентности. Как отмечает Н. Данилова,

специфика российской социальной политики выражается в ее непосредственной зависимости от реформ в системах государственной власти. Например, это регионализация социальной политики, которая выражается не только в различных финансовых ресурсах и специфических для каждого региона программах социальной поддержки, но и в разных формах политического взаимодействия между представителями разных структур, включенных в решение социальных вопросов [Данилова, 2008].

Уместное, то есть эффективное, конструктивное, компетентное решение на уровне клиента, точнее интересов или нужд клиента, может не быть таковым на уровне социальных групп или общества. Так, в Германии план Харц-4, который является ядром «Повестки до 2010 года» (плана реформирования социально-экономических отношений), по-разному действует на макро- и микроуровнях, среди занятых / застрахованных и незанятых / получателей социальной помощи [Сизова, 2009]. Так, для длительно неработающих женщин пособие на ребенка оказывается ниже, чем для работающих хотя бы неполный день матерей. Можно это интерпретировать как возврат к принятым еще со времен Бисмарка нормам защиты прав работающих. Но можно интерпретировать и как поддержку занятости женщин, в первую очередь женщин с детьми, что соответствует современным принципам гендерного равенства.

Иными словами, для разных социальных групп, для клиентов и работающих даже одного государства также возможно разное понимание справедливости, эффективности, а следовательно, компетентности принимаемых государством решений. Тем более, оценки могут различаться на разных уровнях принятия решений и разных уровнях планирования. При этом компетентные решения должны учитывать и риски их реализации, в том числе, отдаленные.

Обсудим разные уровни планирования и оценки подробнее. На всех уровнях планирования субъекты принимаемых решений всегда имеют дело с ограниченными ресурсами и неоднозначными предпочтениями. *Государство* должно рационально планировать бюджет. Что приоритетнее? Оборона страны, экономическое развитие или развитие человека? Для субъекта федерации альтернатива может быть такая: рабочие места для большинства трудоспособных или социальная помощь слабым группам, которые являются, однако, большинством электората? Для социальной службы реален следующий выбор: больше клиентов, получивших услуги за одинаковые или меньшие деньги или повышение качества обслуживания стабильного числа клиентов? Увеличение количества человекоуслуг или индивидуальные нужды человека? Доступность или качество услуг? Социальные работники, учитывая их маленькую заработную плату, тоже

выбирают: экономить собственное время или уделять больше времени клиенту? Выбор клиента может заключаться в том, чтобы получать «что положено» вместо того, чтобы добиваться улучшения своего состояния. Заинтересован ли клиент в улучшении / реабилитации, если определенные социальные бонусы он получает за «плохое» состояние здоровья или отсутствие чего-либо?

Исторические примеры несогласованных, и более того, исключаящих друг друга действий в отношениях государства и граждан нередки. Так, во Франции во второй половине XVIII века

спасению утопавших ... препятствовали возмутительные узаконения: лодочник, спасший жизнь упавшему в воду, не получал ни гроша, а в то же время, в силу какого-то странного противоречия, его вознаграждали за извлечение из воды трупа. Отсюда вытекала жестокая медлительность лодочников... Принятые начальником парижской полиции Ленуаром в 1780-е годы меры привели к тому, что всем, кто прямо или косвенно участвовал в спасении тонущих, выдавалось вознаграждение, что привело в результате к некоторому смягчению нравов [Кузьмин, Сутырин, 2002].

Становится понятно, что для каждого уровня действий социальной политики должны быть свои критерии оценивания ресурсов и результатов «на входе и выходе» и что процедура сведения результатов в общую картину эффективности не является тривиальной. Если представить, что социальная работа является средством реализации социальной политики или что социальная политика может быть названа «структурной социальной работой», то это несколько упрощает связь социальной политики и социальной работы. Все же социальная работа адресована людям и группам с особыми потребностями и проблемами. Она не ставит в явной форме задачу согласования различных интересов, приоритетную для социальной политики. На то, что декомпозиция целей «высокого уровня», то есть уровня социальной политики, получается противоречивой на уровне социальной работы, обратила внимание Е.Г. Васильева [Васильева, 2008]. Возможно, причина кроется в особенностях молодого, фрагментированного российского социума, еще не достигшего консенсуса по ряду важных вопросов социального развития, что было отмечено выше. Видимо, это подтверждает исчерпанность детерминистского подхода, который все еще характерен для наших управленцев. Тем не менее опустимся на уровень социальной работы.

Компетентность / эффективность социальной работы: уровень клиента

Остановимся на важнейшем для социальной работы уровне клиента. Еще раз подчеркнем, что в современном российском обществе нужен

консенсус по поводу ролевых ожиданий и принятых норм поведения. Это важно потому, что постоянные клиенты социальных служб, как правило, *не мотивированы на социальные достижения*, считающиеся самоочевидно привлекательными для условного среднего класса, то есть на социально-экономический рост через образование и профессиональную карьеру, на постоянную занятость и хотя бы относительную независимость от государства и от персонифицирующих его социальных служб. Часть таких клиентов объективно депривированы, удалены от источников помощи. Но часть имеет крайне низкие социальные притязания.

В России процесс получения статуса клиента можно напрямую связать с формированием специфической компетентности и ее успешным завершением. Получение «группы» (имеется в виду «группа инвалидности») или доказательство нахождения в «трудной жизненной ситуации / ситуации риска» связано, скорее, с доказательством и признанием этой особой компетентности.

Это свидетельствует о наличии разнообразных латентных правил поведения, поскольку очень важно знать то, как вести себя, чтобы стать клиентом надолго / навсегда, что зачастую и является целью обращения [Балабанова, 1999]. Онтологизация и универсализация статусных принадлежностей клиентов, удобная как для работы служб, так и для самих клиентов, способствует неуклонному расширению круга клиентов. Способствует этому и безмерно затянувшийся кризис пенсионной системы, делающий бессмысленным зарабатывание трудовой, то есть страховой пенсии. Если страховая часть пенсии лишь немного превышает (и то не во всех случаях) базовую, это соотношение тем более ставит под вопрос традиционную трудовую мотивацию и вытекающую из нее компетентность. В данный момент, уже в который раз, появились надежды на то, что продолжение пенсионной реформы – валоризация, то есть переоценка стоимости пенсионных прав, улучшит ситуацию и повысит размеры трудовой пенсии [О страховых взносах... 2009].

В конструировании социального статуса клиента существуют межстрановые различия, и связи этого статуса с уровнем компетентности очень важны для дальнейших рассуждений. Так, М. Пейн отмечает, что «пребывание в статусе клиента неизбежно завершается через получение помощи социальных служб» [Пейн, 2007. С. 30]. Он подчеркивает цикличность процесса, в котором все акторы данного процесса взаимодействия обуславливают друг друга. Этот процесс «создания клиентов» социально сконструирован. Но если получение помощи социальных служб делает статус клиентов временным, а клиенты мотивированы использовать помощь для роста своей самостоятельности и ответственности, то такую помощь действительно можно связывать с ростом компетентности.

В российском же варианте социальной работы у клиентов закрепляются патерналистские установки и тип поведения, адаптированный под стандарты социальных служб. Люди думают не о том, посредством каких усилий улучшить свою жизнь, а о том, что государство обязано их защищать от проблем жизни, предоставляя гарантии, пусть и минимальные. Никакие социальные инновации в такой ситуации невозможны и развитие нашей страны в последние годы этот тезис подтверждает. Конечно, мы исходим из того, что общество больше заинтересовано в ответственных гражданах, чем в клиентах, даже компетентных. Естественно, что странство оценок компетентности многомерно, и, например, автор куда менее компетентна в том, как жить на улице, чем лицо без определенного места жительства «со стажем»¹.

Политический курс всегда можно проанализировать через набор программ, провозглашаемых и реализуемых этим курсом. Но...

программы могут быть декларативными или конкретными, утопическими или привязанными к реальности, противоречивыми или внутренне согласованными – анализ эффективности программы невозможен, если непонятно, каких именно целей и в какие сроки планируется достичь, и каким образом уровень достигнутого будет оценен. Последнее таит в себе проблему измерения. Определение проявлений реальности, подтверждающих или опровергающих исследовательскую гипотезу, является нетривиальной задачей... [Творогова, 2006].

Поэтому приходится возвращаться к наиболее распространенной перспективе – экономически центрированному подходу, ориентированному на *измеримые* показатели, в рамках которого обосновываются многоуровневые системы оценки [Васильева, 2008]. Основными составляющими критериями такой оценки чаще всего выступают:

1. Уровень благосостояния населения (в качестве индикатора выступает доля населения, чьи доходы выше / ниже реального прожиточного минимума). Несмотря на очевидные недостатки, здесь основой оценивания являются справки о доходах на индивидуальном уровне и статистика заработной платы на структурном. На индивидуальном уровне нет законных оснований и правил учета накопленного имущества, на структурном – невозможно учесть ту часть зарплаты, которая находится в «тени», выдается в конвертах.

2. Доступность социальных услуг, ориентация институциональных структур на индивидуальные потребности граждан, достаточность ре-

¹ Примерно два года назад на кафедре социальной работы факультета социологии СПбГУ была дискуссия о том, являются ли лица без определенного места жительства (БОМЖ) некомпетентными людьми и, соответственно, как строить работу по повышению их компетентности. Конечно, в некоторых областях жизни они некомпетентны. Возможно, потому и попали на улицу. Но далеко не во всех...

сурсов для выполнения профессионально-квалификационных функций (в качестве измеримого показателя рассматривается показатель экономической эффективности работы территориальных органов социальной защиты).

3. Общественное мнение (измеримый показатель – субъективные оценки системы региональной социальной защиты). Однако в обществе, находящемся в «ожидании заботы», такие оценки могут быть непреднамеренно низкими.

4. Подготовленность специалистов и руководителей, возможность повышать квалификацию для решения соответствующих задач социальной политики (в качестве измеримых показателей рассматриваются, в том числе, доля средств, предусмотренных местным бюджетом на социальную защиту, развитость инфраструктуры социальной защиты, численность социальных работников (отметим, что в качестве позитивной черты может рассматриваться и сокращение, и увеличение численности), наличие региональных социальных программ социальной защиты отдельных групп населения).

Основной проблемой такого подхода выступает проблема адекватности индикаторов, используемых при формировании обобщенных измеримых показателей и несовместимость оценок макро- и микроуровня социальных отношений. Пока же основными критериями оценки выполнения социальных программ является или отсутствие очереди на получение определенных услуг (видов обслуживания) или своевременное освоение выделенных средств. Если же что-то не выполнено, то, как правило, из-за «финансирования меньшего, чем запланировано».

Длительность и взаимодействие разных социальных процессов

Необходимо учитывать, что реализация различных инноваций требует разных временных периодов. При этом проявляется и разная скорость изменения, то есть разная темпоральность социальных переменных. Изменения сверху могут встречать сопротивление снизу, которое возвращает развитие на пройденную колею [Явлинский, 2004]. Эти процессы объясняют теории «зависимости от пройденного пути», неготовности важных институтов к изменениям или «дефицита институтов». Именно это произошло с идеей демократии в России, которая была попросту утоплена в борьбе за власть сменяющих друг друга олигархических группировок. Над «демократией один раз в четыре года» смеялся еще родоначальник американского государства Т. Джефферсон, однако вместо развития гражданского общества и все более прозрачных механизмов управления Россия движется назад к автократии и полному подчинению общества государству.

В то же время определенное осознание проблемы рассогласования направлений социально-экономического реформирования все же происходит. Так, один из разделов «Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации» («План 2020») называется «Развитие социальных институтов и социальная политика». Собственно, новой в риторике правительственных документов является сама связка институтов и определенных направлений социальной политики. Что понимается под институтами, не определено, а направления самые традиционные: создание эффективных рабочих мест, государственная поддержка семьи, улучшение реабилитации инвалидов. Есть и новации, такие, как повышение уровня социальной интеграции инвалидов. В то же время заявлено, что социальное обслуживание пожилых должно осуществляться путем дальнейшего развития сети организаций различных организационно-правовых форм и форм собственности. А в следующем пункте речь идет о необходимости преобразования большинства государственных и муниципальных учреждений системы социальной защиты, оказывающих услуги пожилым и инвалидам, в некоммерческие организации. На наш взгляд, тотальное разгосударствление сферы социального обслуживания пожилых и инвалидов может иметь те же следствия, что и переход к медицинскому страхованию, то есть услуги относительно высокого качества станут совершенно недоступными значительной части пожилых. Уже возникали такие ситуации, когда попытки быстро реформировать институты воспринимались населением как кризис, отказ государства исполнять обязательства и утрата всех социальных норм.

Социальная работа часто понимается как помощь клиентам в реализации их социальных прав. Однако и права, и почему-то остающиеся без симметричного внимания специалистов обязанности человека, являются специфическими регуляторами взаимодействия человека с государством, закрепленными, как правило, в правовой форме, то есть форме «социального контракта», договора, идею которого развивали еще мыслители XVIII века. В силу очевидных исторических условий представление о контрактных отношениях между гражданами и государством в России не сформировано, устойчивая социальная практика взаимных обязательств между государством и индивидами не сложилась. Социалистическое государство монопольно распоряжалось ресурсами общества, вследствие чего бытует даже в научной литературе представление о том, что связка «право человека – обязанность государства» неразрывна. Поэтому в сознании граждан обязанности, связанные с реализацией их социальных прав, всецело лежат на государстве. В этом смысле россияне – «некомпетентные граждане», то есть граждане, слабо осознающие свои гражданские обязанности, чему и посвящена цитированная работа Д. Равена, получившая серьезный научный и общественный отклик [Равен, 2002]. Нужна серьезная научная

и воспитательная работа, чтобы сделать отношения граждан и государства более симметричными. Идеализированная конструкция «социального контракта» философов XVIII века, где граждане и государство мыслились равноправными партнерами, требует как компетентного государства, так и компетентных граждан.

Во всяком случае, нужно признать, что различные типы обществ, составляющие их группы и граждане по-разному соотносят права и обязанности по отношению к государству и друг к другу. Так, германский подход к вопросу сформулирован Л. Эрхардом, а именно:

глубинный признак социальной рыночной экономики ... – соединять на рынке принцип свободы с социальной сбалансированностью и нравственной ответственностью каждого человека перед сообществом [Эрхард, 1993].

Между тем в России, как нам представляется, каждый человек, скорее, осознает права, а не ответственность перед сообществом.

Права граждан регулируют отношения гражданина и государства, где гражданин рассчитывает на содействие государства в их реализации. Все статьи главы 2 Конституции РФ «Права и свободы человека и гражданина» проводят различие прав и свобод по этому признаку [Конституция... 1993]. За различием понятий «человек» и «гражданин» стоит различие сферы частных (личных) и публичных интересов. Естественные (личные) права определяют свободу человека от какого-либо вмешательства. Это право на жизнь, право на свободу и личную неприкосновенность, а также неприкосновенность личной жизни, жилища, свободу совести.

Гражданские права, в первую очередь, право собственности, имеют очень длинную традицию их юридической защиты. А естественные, то есть неотъемлемые, права человека до 1950–1960-х годов выступавшие преимущественно в виде идейных или общих правовых принципов, лишь постепенно стали приобретать прямое, непосредственное юридическое действие. Внешне такое непосредственное действие прав человека дало о себе знать в сфере публичного права – решения сложных вопросов привлечения к ответственности за нарушение прав человека бывших государственных деятелей ГДР в 1996 году в Германии и в 1998–1999 годы в Великобритании в отношении бывшего чилийского диктатора Пиночета.

По мнению С.С. Алексеева, юридически «возвысившиеся» права человека оказали мощное влияние на основной предмет гражданских законов – на человека, его статус и возможности, подняли гражданско-правовой статус личности, дали импульс правовой обеспеченности его частных отношений [Алексеев, 1999. С. 17]. Мы бы добавили, что возможность защищать права человека, а не только права собственника, работника или другие гражданские права по-новому ставит вопрос об обязанностях челове-

ка, в том числе обязанностях считаться с правами других, которые также нуждаются в осмыслении. По всей видимости, права и обязанности имеют обратимый или симметричный характер, по крайней мере, для дееспособных членов общества. Но это новый аспект вопроса по сравнению с проблемой гарантий социальных прав и возможностей государства в их обеспечении.

В современных условиях только симметричность гражданских прав и обязанностей делает общество справедливым, что совпадает с точкой зрения К. Поппера. Он прямо связывает проблематику прав и обязанностей с понятием справедливости:

Большинство из нас, особенно те, кто привержен гуманизму, говоря о справедливости, имеют в виду следующее: а) равное распределение бремени гражданских обязанностей, то есть тех ограничений свободы, которые необходимы в общественной жизни; б) равенство граждан перед законом при условии, что законы не пристрастны в пользу или против отдельных граждан, групп или классов; в) справедливый суд; г) равное распределение преимуществ, а не только бремени, которое может означать для граждан членство в данном государстве [Поппер, цит. по: Гелих, 2003. С. 123].

Обратим внимание на то, что Поппер даже не упоминает о «равенстве результатов» или «равенстве возможностей», столь дорогих всем пишущим о моделях социальной политики. Действительно, равное распределение «бремени и преимуществ» выглядит сегодня как нельзя более актуальным для России. Добавим все же, что в настоящее время, в связи с расширением компетентностного подхода к образованию, в проекте стандарта магистерской подготовки в области социальной работы одна из общекультурных компетенций звучала следующим образом: «способность и готовность к соблюдению прав и обязанностей гражданина; к свободному и ответственному поведению, готовность и стремление к совершенствованию и развитию общества...» [ФГОС ВПО, 2008].

Понимание четкой зависимости реализации социальных прав от состояния экономики, ресурсных возможностей не менее важна, чем используемые в современном «рамочном» законодательстве рекомендательные, «нестрогие» формулировки, такие как «достойная жизнь», «благоприятные условия труда», «остаточный период дородового и послеродового отпуска» [Права, 2001. С. 159]. Это обусловлено тем, что население не всегда понимает зависимость между ресурсными возможностями государства, то есть состоянием экономики, собственной экономической активностью и возможностями для реализации социальных прав, а нечеткие формулировки законов выглядят как заведомо уклончивые.

Особенно важно разобраться с ресурсным обеспечением прав тех групп населения, к которым традиционно предъявляются не столь высокие требования обязательной экономической активности, или с теми

ситуациями, где такие требования не принято предъявлять. Как давно замечено социологами, изучающими гендерные отношения, особые проблемы реализации социальных прав возникают в том случае, если мы внимательно посмотрим на проблему неоплачиваемой работы, в первой очередь, домашней, женской или пенсионных прав женщин. Расширение любой оплачиваемой работы предполагает поддерживающую систему неоплачиваемой работы за пределами рынка труда. Эта работа отвечает нуждам детей, стариков, больных. Так, по оценкам английских экономистов, она стоит примерно 24 миллиона фунтов в год (в начале 1990-х годов), что равно годовой стоимости услуг Национальной службы здоровья Великобритании. Считается, что очень важно сохранить этот вклад, в том числе для успешного функционирования рынка труда. Но такое гендерное разделение труда с паттернами успеха и статуса в оплачиваемой работе фактически отрицает равные возможности женщин в этой сфере. Ряд британских исследователей описывают разнообразные позитивные аспекты этой работы, не отрицая, однако, что никто не спрашивал женщин, нравится ли им такое социальное структурирование [Simmonds, 1998].

Доминантной идеей является то, что социальная практика определяет как наиболее подходящее для женщин занятие – «принудительный альтруизм». Альтруистическая практика структурирует жизнь женщин, но именно она исходно задана мужчинами. Большое число исследований в Англии показывает официальную дискриминацию в поддержке женщин и как помощников, и как реципиентов. Они во всех смыслах получают меньше. В то время как мужчины получили идентичность через работу по найму и их вклад в социальную систему, женщины имели доступ к благам благодаря их вкладу в поддержку в сообществе. Поэтому у женщин обычно и заработная плата, и пенсия меньше, чем у мужчин. Поэтому идеи «развития сообществ» через участие не работающих по найму, но работающих в сообществах женщин, подвергались критике гендерно ориентированных экспертов. Подчеркнем, что работа в сообществах не обеспечивает женщинам достаточных трудовых и пенсионных прав, а только более высокий социальный статус и признание.

Интересно сравнить эти соображения английских социологов с расчетами российских специалистов. В отечественной литературе время от времени проскальзывает мысль о том, что, несмотря на более низкий уровень заработной платы, механизмы перераспределения пока (именно из-за специфики существующих страховых отношений) работают в пользу женщин. В частности, это происходит из-за того, что требования трудового законодательства к женщинам ниже, чем к мужчинам (20 лет для женщин и 25 – для мужчин, чтобы получить полную пенсию). Реально же разница в стаже и средней величине заработной платы у женщин и мужчин существенно выше. А разница в начисленной пенсии не столь велика, притом, что средняя продолжительность жизни и, соответственно, количество

женщин в старших возрастах очень заметно превышает те же показатели у мужчин, что видно из табл. 1:

Таблица 1

Численность пенсионеров и средний размер назначенных месячных пенсий¹

Годы	Всего, тыс. человек	Распределение по полу, %		Средний размер назначенных пенсий, рублей в месяц		Отношение среднего размера назначенных пенсий женщин к размеру пенсий мужчин, %
		жен- щины	муж- чины	жен- щины	муж- чины	
1997	38 184	65	35	345	406	85
1998	38 355	65	35	388	431	90
1999	38 361	64	36	506	550	92
2000	38 411	65	35	806	855	94
2001	38 630	64	36	1 100	1 225	90

Эта тенденция сохранится и в следующие годы, в связи с тем, что в старших возрастах будут преобладать женщины, как показывают данные государственной статистики. Кроме разницы в трудовом стаже, средней заработной плате и возрасте дожития, существует разница в количестве обращений женщин и мужчин в медицинские учреждения. Это также позволяет допустить, что женщины, чьи формальные обязательства перед системой медицинского страхования такие же, как у мужчин, реально меньше участвуют в финансировании этой системы из-за меньшей заработной платы. В то же время услугами медицины и, тем самым, своими правами, они пользуются больше в силу более выраженного у них самосохранительного поведения. А самосохранительное поведение, можно согласиться, «означает определенный уровень ... компетентности, степень соответствия поступков человека требованиям здорового образа жизни» [Ковалева, 2008].

Серьезные аргументы, подкрепленные расчетами и связанные с тем, что пенсии женщин финансируются мужчинами, которые работают больше, а умирают раньше, не истратив накопленные на страховых счета деньги, приводит В.Е. Григорьев:

Остановимся на том, что на 1 000 мужчин пенсионного возраста приходится 2 334 женщины в возрасте старше трудоспособного, средний размер

¹ С учетом компенсации [См.: Федеральная служба государственной статистики].

женской пенсии в 2003 году составлял 92 % от мужской. Это значит, что на каждый рубль, полученный мужчинами, женщины получали $0,92 \times 2,33 = 2,14$. То, что среди зарегистрированных безработных женщин 65–70 %, приводит к тому, что они являются и основными получателями пособий [Григорьев, 2009. С. 38–39].

Добавим, что преобладание женщин среди зарегистрированных безработных говорит не только о том, что у «безработицы женское лицо», но и о том, что женщины чаще регистрируются, аккуратнее посещают службы занятости и чаще обращаются за помощью в трудоустройстве. Поэтому мнение Л. Ржанициной, что расходы системы социальной защиты в России распределяются не в пользу женщин, не обосновано расчетами, а скорее, следует принятым стереотипам [Ржаницина, 2003]. Таким образом, баланс прав, обязанностей и компетентного к ним отношения участников в системе социального страхования весьма запутан и вряд ли позволяет сделать однозначные выводы.

В то же время можно говорить как о тенденциях дисбаланса в пользу женщин в отношениях социальной защиты, так и о том, что этот дисбаланс компенсирует вклады женщин в ведение домашнего хозяйства, рождение и воспитание детей. Поэтому принимать «выравнивающие» управленческие решения нужно крайне осторожно, поскольку в данном случае мы имеем дело с так называемой «позитивной дискриминацией» женщин. Разнообразие материальных, структурных и правовых форм поддержки семьи и женщин при рождении ребенка привели к тому, что рождение ребенка вне брака уже является экономически возможным, а иногда и желательным для женщин. Но такое принятие семейных обязанностей женщинами сразу привело к уменьшению их возможностей получать обязательную прежде поддержку мужчин, хотя законы в отношении родительских обязанностей не изменились. Но латентные правила взаимодействий изменились и на фоне поддержки государства реализовать право на поддержку мужей и отцов становится для женщин и детей все более непростой задачей.

В этой ситуации компетентные решения государства, интерес которого направлен, в первую очередь, на сохранение семьи как среды рождения и воспитания детей, должны быть направлены, с нашей точки зрения, на структурную поддержку, развитие сети детских учреждений и улучшение условий в них. Важен контроль над работодателями, дискриминирующими беременных женщин или имеющих маленьких детей. Также важно, чтобы женщины могли воспользоваться правом на неполный рабочий день или неделю. И, например, 35-часовая неделя женщин могла бы оплачиваться как 40-часовая неделя мужчин, что было бы важным решением для работающих женщин. Во-первых, для мотивации совмещать материнские обязанности и трудовую занятость, во-вторых, более инструментально, чтобы женщины с детьми успевали добраться до-

мой до «часа пик», сберегая «время и нервы». Такое решение тоже потребовало бы финансирования, возможно, через социальное страхование, как и «материнский капитал». И вклад мужчин, соответственно, их обязанности, наверное, были бы больше, поскольку получатели – женщины. Но адресованы эти меры были бы работающим женщинам, что очень важно, обеспечивая баланс трудовых прав и семейных обязанностей и мужчин, и женщин. Не очевидно, что эти меры понравились бы населению больше, чем «материнский капитал», но политики должны ориентироваться хотя бы на более рациональные решения или решения, которые предлагают населению более рациональные обязательства, чем «приз» за рождение ребенка.

Подчеркнем еще раз, что среди направлений реформирования и рационализации социальных обязательств государства в России особое место занимает пенсионная система. Принципиальное отличие этой системы от любых других институтов социальной защиты состоит в том, что ее участниками являются все жители страны – не только, как часто думают, пенсионеры, но и все занятые и даже еще не занятые граждане, то есть молодые и средние поколения, которым со временем предстоит пользоваться ее услугами. Строеение этой системы определяет степень ответственности поколения взрослых за постаревших родителей, всех трудоспособных / здоровых граждан за всех инвалидизированных, всех занятых – за безработных. Распределение пенсионных обязанностей и прав между государством, работодателями (бизнесом) и работополучателями (гражданским обществом) делает эту систему важнейшей опорой социального партнерства, а не только частью социальной защиты. Долгосрочность трудовых обязательств, обмениваемых на пенсионные права, дает основания считать их основой социально-контрактных отношений в современном правовом государстве. Возможность, а в российской пенсионной системе, скорее, невозможность сохранять и накапливать средства для финансового покрытия пенсионных обязательств является безусловным индикатором здоровья общества и компетентности «архитекторов системы».

Наконец, компетентный социолог добавит, что пенсионирование – это важнейший механизм реализации принципа солидарности, способ нарастить мускулы на костяк этой важнейшей социальной ценности. Готовность быть добросовестным налогоплательщиком является предпосылкой организации устойчивого социального порядка, легитимного как с точки зрения повседневной жизни, так и государственных интересов.

Цели социальной политики

В начале 1990-х годов сама способность высшего руководства или управленческих воздействий государства, реализующих социальную

политику, менять социальную ситуацию в стране еще не ставилась под вопрос, хотя уже был накоплен значительный опыт социальных программ, не достигших намеченных результатов. Однако «наверху» реформирование мыслилось, в первую очередь, как экономическая либерализация, без ясно проработанных социальных целей, за исключением, может быть, привычного «роста благосостояния». Поэтому сейчас, через двадцать лет, мы снова сталкиваемся с вопросом о том, какие же ставить цели. Сама необходимость постановки амбиционных целей не нова, и во многом определяла успехи в развитии нашей страны в целом в предвоенные и первые послевоенные годы. Да и позднее этот принцип приводил к успеху в космической и военно-технической областях. Однако он был дискредитирован формулировкой авантюрных целей (наподобие поворота рек вспять), которые отличаются от амбициозных отсутствием научного обоснования.

В настоящее время понятно, что направить экономическую политику нашей страны следует на те цели и задачи, к которым сейчас стремятся развитые страны. То есть нам нужно попасть не туда, где экономика развитых стран была вчера, а туда, где она собирается оказаться завтра. В этом отношении постановка задачи об удвоении ВВП к 2010 году была вполне резонна, но нужно было сразу обозначить, за счет чего должно произойти это удвоение. Получилось же, что задача удвоения в монетарном измерении была решена к началу 2007 года, но кризис моментально показал, что рост цен на нефть ничего не изменил в уровне развития нашей сырьевой экономики. Между тем в США прирост ВВП на 50–60 % осуществляется за счет интенсивных факторов, вложений в развитие человека.

Одним из важных аспектов некомпетентности можно считать то, что нам – и государству, и гражданам – постоянно не хватает рациональности в оценке собственных возможностей, которая чрезвычайно необходима, как отмечает А.Б. Гофман:

Нашу страну можно упрекнуть в чем угодно, но только не в избытке рационализма... В сочетании со множеством постоянно воспроизводящихся социальных мифов и сказок, это составляет мощный слой иррационализма, затрудняющий понимание социальных процессов и порождающий огромный разрыв между целями, идеалами и действительностью [Гофман, 2008].

Отсутствие проработок целевой составляющей социальной политики и, тем более, достигаемых через определенные периоды времени результатов до недавнего времени объяснялось необходимостью преодоления экономического кризиса и приоритетностью мер, обеспечивающих экономический рост. Но в последние годы рост ВВП, с одной стороны, позволил не вспоминать, что структурная перестройка экономики так и не произошла, и этот рост полностью зависит от цен на нефть, имеет

чисто сырьевой характер. С другой стороны, экономический рост, независимо от его качества, позволил выдвинуть масштабные социальные проекты на «передний край» социологической / социально-экономической дискуссии.

Речь идет, конечно, не только о четырех национальных проектах, но о не менее важных мерах – реформе межбюджетных отношений в сфере социального обслуживания / защиты населения, которая привела к тому, что основные решения по поводу социальной политики принимаются или не принимаются на уровне субъектов РФ. Это, безусловно, ведет к утрате целостного подхода в социальной политике, к многочисленным лоскутам и фрагментам, из которых состоит теперь социальная политика в России, но и дает возможность решать новые задачи тем субъектам РФ, которые экономически готовы к собственным, нестандартным решениям. Утверждать то, какие новые решения могут быть своевременными или даже опережающими и при этом компетентными, без анализа предпринятых реально управленческих шагов, видимо, нельзя.

Но учет неоднозначных или непреднамеренных последствий [Мертон, 2009] любых принимаемых решений или социальных действий, их постоянное и открытое обсуждение с широкой общественностью позитивно сказался бы на компетентности решений государства или, как минимум, на улучшении их восприятия населением.

* * *

Компетентность и возможности адаптации государства к меняющимся современным условиям возможна только в процессе постоянного диалога с гражданами, осознающими свои права и обязанности. А компетентность граждан зависит не только от качества подготовки в учебных заведениях разного уровня, но и от накопленного и осмысленного / отрефлексированного личностью социального опыта, то есть социальной компетентности. В частности, в современных условиях особенно важны умение и готовность не бояться использовать меняющиеся ситуации и управлять новыми жизненными обстоятельствами. Можно согласиться с мнением ряда авторов о том, что социальную компетентность можно развивать, если решить задачу расширения доступа социально уязвимых групп населения к социальным благам и престижным каналам социализации, тем самым предотвращая их маргинализацию и расширяя сами возможности их социального развития. Решение большинства социальных проблем предполагает участие разных институциональных ведомств, включая социальную защиту, образование, здравоохранение, занятость.

Опыт наиболее успешных в строительстве социального государства стран Скандинавии показывает, что гражданское, то есть социально-политическое, образование жителей страны является даже более важным

для формирования их компетентности, чем учеба в университете [Хансен, 2008. С. 10]. У значительной части населения этих стран именно гражданское просвещение сформировало уверенность в том, что каждый простой человек способен успешно контролировать собственную жизнь, если будет предпринимать активные действия, направленные на разрешение собственных проблем. В каких-то случаях ему будет необходимо гражданское участие, общественная активность, которая будет поддержана властями, обычно местными. Но если их ресурсов не хватит, местные власти обратятся к центральным властям и те откликнутся на активность граждан.

Эта сеть доверия и социальных взаимодействий и создает современное социальное государство активных, компетентных и ответственных граждан.

Список литературы

- Алексеев С. С.* Гражданское право в современную эпоху. М.: Юрайт, 1999.
- Балабанова Е. С.* Андекласс: понятие и место в обществе // Социологические исследования. 1999. № 12. С. 65–70.
- Васильева Е. Г.* Оценка эффективности социальных программ: опыт Волгодградской области. Тезисы докладов ВСКЗ. М.: ИС РАН, 2008.
- Всемирный банк* нашел гигантскую дыру в бюджете Пенсионного фонда России // NEWSru.com. 2005. 28 февраля.
- Голод С. И., Клецин А. А.* Состояние и перспективы развития семьи. СПб.: Наука, 1994.
- Гофман А. Б.* Социология как мировоззрение и российское общество сегодня. Тезисы докладов Всероссийского социологического конгресса-3. М.: ИС РАН, 2008.
- Григорьев В. Е.* Гендерный порядок в современной России // Телескоп. 2009. № 4. С. 37–42.
- Данилова Н. Ю.* Неформальные (сетевые) принципы в российской социальной политике: Тезисы докладов Всероссийского социологического конгресса-3. М.: ИС РАН, 2008.
- Ковалева А. А.* Самоохранительное поведение в системе факторов, оказывающих влияние на состояние здоровья // Журнал социологии и социальной антропологии. 2008. № 2. С. 179–191.
- Конституция РФ.* М.: НОРМА, 1993. Гл. 2.
- Кузьмин К. В., Сутырин Б. А.* История социальной работы за рубежом и в России. М.: Академический проект, 2002.
- Мацкевич М.* Опыт применения показателя атрибуции ответственности в социологическом исследовании: Тезисы докладов Всероссийского социологического конгресса-3. М.: ИС РАН, 2008.

Мертон Р. Непреднамеренные последствия преднамеренного социального действия // Социологический журнал. 2009. № 2. С. 5–17.

Муздыбаев К. Психология ответственности. Л.: Наука, 1983.

О страховых взносах в Пенсионный фонд, Фонд социального страхования, Фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования. Закон РФ от 24.07.2009. № 212-ФЗ.

Пейн М. Социальная работа: современная теория / Пер. с англ. М.: Академия, 2007.

Поппер К. Р. Открытое общество и его враги / Пер. с англ.; под ред. В. Н. Садовского. М.: Фонд «Культурная инициатива», 1992.

Права человека. М.: Наука, 2001. С. 159.

Равен Дж. Компетентность в современном обществе. Выявление, развитие и реализация. М.: Когито Центр, 2002.

Ржаницина Л. Выступление на семинаре «Международное право в области равноправия мужчин и женщин: Декларации тысячелетия ООН, заявленные цели и способы их выполнения». Москва, 07 июля 2003 // <http://www.owl.ru/right/>.

Росс Л., Нисбетт Р. Человек и ситуация. М.: Аспект пресс, 1999.

Садохин А. П. Компетентность и компетентностный подход в диалоге культур // Журнал социологии и социальной антропологии. 2008. Том 11. № 2. С. 80–91.

Сабуров Е. Либерализм в экономике // Неприкосновенный запас. 2004. № 6 (38). С. 23–25.

Сен А. Развитие как свобода / Пер. с англ. М.: Новое издательство, 2004.

Сизова И. Л. Модернизация государственности благосостояния в странах организации экономического сотрудничества и развития. Н. Новгород: Изд-во НИСОЦ, 2008.

Творогова С. В. Чтобы было не напрасно: оценивание как способ повышения эффективности социальной политики // Социальное рыночное хозяйство: концепции, практический опыт и перспективы применения в России. Сб. докладов / Под ред. проф. Р. М. Нуреева. М.: Изд-во ГУ ВШЭ, 2006. С. 80–84.

Федеральная служба государственной статистики // <http://www.gks.ru/wps/portal/!ut/p/cmd/cs/ce>.

Федеральный государственный образовательный стандарт высшего профессионального образования (ФГОС ВПО) по направлению 040100. Квалификация Магистр: Проект. М.: Мин-во обр. и науки РФ, 2008.

Хансен Т. Б. Скандинавская модель социальной поддержки на примере Дании // Третий возраст: новые возможности / Под ред. И. А. Григорьевой, С. П. Чернышевой. СПб.: Интерсоцис, 2008.

Хок Р. 40 исследований, которые потрясли психологию. М.: Прайм-Еврознак, 2003.

Эрхард Л. Полвека размышлений: Речи и статьи. М.: Руссико, 1993.

Явлинский Г. А. Реформы 90-х и экономическая система современной России: генезис периферийного капитализма // Экономический журнал ВШЭ. 2004. № 1. С. 82–96.

Inglehart R. Modernization and Postmodernization. Cultural, Economic and Political Change in 43 Societies. Princeton: Princeton University Press, 1997.

Ирина Андреевна Григорьева
д-р социол. наук, профессор факультета социологии Санкт-Петербургского
государственного университета
электронная почта: soc28@yandex.ru
