



Том 1(1)

СОЦИАЛЬНЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ И СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

П.В. Романов

В статье дается характеристика основных этапов советской социальной политики и ее постсоветская специфика. Автор приводит данные об экономических и политических приоритетах советского этапа, когда система социальной политики стала легитимным механизмом ускорения экономического развития и консолидации социализма. Построение социального государства в постсоветской России наталкивается на трудности, связанные со сложившейся системой бюрократии и спецификой социальной структуры. Реализация реформ в социальной сфере запаздывает в условиях развитой государственной бюрократии и слабости гражданского общества.

Ключевые слова: факторы, принципы и идеология социальной политики, развитие советской социальной политики, социальные реформы в постсоветской России

Принято считать, что социальная политика — это система мер, осуществляемых государством, общественными организациями, местным самоуправлением и предприятиями по широкому кругу вопросов, связанных с общественным благополучием, а также сам процесс принятия решений. Довольно часто эти меры, процесс их выработки и реализации рассматривают как политическую деятельность, оказывающую влияние на благополучие граждан [Hill, 2000, p.1].

Социальная политика понимается и как целенаправленная деятельность государства по перераспределению ресурсов среди граждан с целью достижения благополучия [Social Policy, 1999, p.21]. Обычно в международной практике, говоря о социальной политике, упоминают такие направления, как социальное обеспечение, здравоохранение, образование, жилье и занятость. Социальное обеспечение (social welfare) в западной традиции понимается как система мер для защиты индивида и семьи от тех рисков, которых невозможно избежать, в том числе от серьезного сокращения дохода, необходимого для поддержания приемлемого стандарта жизни [Rys, 1966].

В современном отечественном контексте проблемы социальной политики имеют свою постсоветскую специфику, которая отчасти объясняется традиционно высокой ролью государства в различных секторах общественной жизни, а также наследием социалистических принципов управления экономикой и культурой. Здесь к социальной политике относятся жизненный уровень, благосостояние, доходы населения; сфера труда и трудовых отношений, проблемы занятости населения; социальная защита малообеспеченных и нетрудоспособных групп населения; экологическая политика; отдельные направления развития социальной сферы, в том числе образования, здравоохранения, науки, культуры, физической культуры и спорта; современная инфраструктура, включая жилье, транспорт, дороги, связь, торговое и бытовое обслуживание; миграционная политика, а также политика в отношении отдельных адресатов: семьи, молодежи, инвалидов, пожилых и других категорий населения [Холостова, 2001].

Динамика преобразований российской социальной политики на протяжении последних десяти лет в условиях переходного периода была достаточно интенсивной. Можно сказать, что мы сейчас имеем дело совсем с другим государством, другой социальной политикой, другими институтами, ее обеспечивающими. Что до реципиентов государственной поддержки, то и среди них произошли значительные изменения. Подводя некоторые итоги десяти лет переходного периода, важно сформулировать некоторые основные элементы советской социальной политики, ушедшей в прошлое, ответить на вопрос о том, что российские граждане приобрели и потеряли после распада социалистических институтов социальной защиты, в чем особенности современной российской социальной политики.

Идеология советской социальной политики

Социальная политика в Советском Союзе на протяжении всей истории его существования подвергалась постоянным преобразованиям, подчиняясь меняющимся приоритетам экономического развития, оказываясь в зависимости от состояния экономики, особенностей способа производства и социально-экономических отношений во всех сферах общества. Порой социальная политика была в более независимом положении от экономики, кроме того, в отдельные периоды советской истории более существенную роль в принятии решений по социальным вопросам играли идеологические факторы, что придавало принимаемым мерам несколько утопический характер. Разворачивание экономической и социальной политики в течение длительного периода лучше анализировать в контексте развития экономики страны, политической системы и доминантной идеологии, которые, в свою очередь, в социалистическом государстве были тесно увязаны с личностью политического лидера. Все советские лидеры по-разному строили управление социалистическим обществом, однако существуют три главных критерия определения социализма, с которыми в той или иной мере были согласны все руководители советского государства.

Рассмотрим принципы этого управления, оставив в стороне их практическое воплощение, которое, как известно, сделало повседневную жизнь

миллионов советских людей совсем непохожей на первоначальные проекты земного рая. Прежде всего, социалистическое общество означало национализацию средств производства и распределения, направленную на то, чтобы создать бесклассовое общество и уничтожить условия политической и экономической эксплуатации, планировать развитие экономики централизованно на макроуровне и способствовать сбалансированному и быстрому экономическому росту. В отношении экономического неравенства последовательно осуществлялись мероприятия, в соответствии с которыми трудящиеся граждане должны были получать вознаграждение по труду, при этом экономическая политика в корне редуцировала различия в доходе, а экономические стимулы, мотивирующие человека к труду, постепенно должны были вытесняться идеологическими. Согласно этой доктрине, в будущем, когда советское общество перейдет от социализма к коммунизму, экономические вознаграждения будут распределяться по потребностям, различия между физическим и умственным трудом будут уничтожены, и люди будут работать бескорыстно для себя и для пользы сограждан. Наконец, после короткого периода диктатуры пролетариата наступит полная свобода в политике, литературе и идеологии. Участие граждан будет центральным принципом принятия решений во всех аспектах экономических и социальных институтов. А в отдаленном коммунистическом будущем процесс самоуправления достигнет апогея с отменой государства как аппарата угнетения.

В развитии отношений между экономической системой и социальной политикой можно выделить несколько крупных этапов. В течение первого десятилетия советской власти цели социальной политики управлялись эгалитарной идеологией, даже если на практике ее было трудно реализовать из-за отсутствия необходимых ресурсов. Период конца 1920-х — начала 1950-х годов характеризовался изменением содержания социальной политики, нацеливая ее на нужды государственной экономики, на быстрый индустриальный рост. В постсталинском периоде с его более солидной экономической базой социальная политика находилась в равноправных отношениях с экономикой. Цели правительства состояли в том, чтобы позволить расходовать больше государственных средств на население в смысле увеличения производства товаров народного потребления и предоставления людям бесплатных или почти бесплатных социальных услуг [George, Manning, 1980].

Отметим, что все социалистические страны демонстрировали различные системы социальной политики при внешнем сходстве идеологических установок. Это показывают и результаты международных сравнительных исследований. Проводя анализ систем социального обеспечения в странах социалистического лагеря (Китае, Кубе, Чехословакии, Венгрии, Северной Корее, Польше, Советском Союзе и Югославии) в конце 1980-х годов, исследователи подчеркивают, что их первоначальная идея сделать обзор указанной проблематики натолкнулась на такие серьезные сложности в сравнении эмпирических данных, что даже термин «в условиях социализма» в названии проекта оказался недостаточно адекватным [Social welfare... 1992]. Эти страны демонстрируют многообразие форм социального обеспечения, а властвующие элиты исповедуют марксистскую коммунистическую идеологию различных видов. Принимая во внимание различные факторы внешней

и внутренней среды — идеологию, ценности, историю, политический и социально-экономический контекст; структуру, администрирование и финансирование социального обеспечения, а также специфические целевые группы социальной политики, — можно увидеть, что базовые идеологические посылки способны приводить к совершенно различным стратегиям социального развития.

Век реформ: основные этапы развития советской социальной политики

Остановимся на периодах развития советской системы социальной политики. В первые годы советской власти новое большевистское правительство, делая первые шаги в экономической и социальной политике, столкнулось с трудностями, связанными с быстрыми изменениями в ситуации слабой социально-экономической базы реформ. В октябре 1917 года провозглашается модель государственного призрения нуждающихся трудящихся, создается Наркомат государственного призрения РСФСР со следующими функциями: социальное обеспечение трудящихся при всех случаях временной нетрудоспособности, охрана материнства и детства, попечение об инвалидах войны и их семьях, о престарелых и несовершеннолетних [Косарев, 1999, с.19]. В дальнейшем эта модель подвергается пересмотру в соответствии со сложившимися социально-экономическими реалиями.

С началом гражданской войны стратегия постепенного реформирования уступила место военному коммунизму (с июня 1918 года по декабрь 1920 года). Если ранее большевистское правительство национализировало лишь крупные предприятия, то за время военного коммунизма, к ноябрю 1920 года даже малые предприятия были переданы в государственную собственность. В сложившихся условиях было невозможно продолжать политику постепенных решений и смешанной экономики. Тяготы войны, сопряженные с потерей самых богатых аграрных регионов, вторжением иностранных армий, войной с белыми армиями, разрушением транспортной инфраструктуры, голодом, миграцией городского населения в сельские районы, отражались на правительственной политике зарплат и цен. Деньги утратили свою ценность в обороте, часть услуг (например, почта и транспорт) предоставлялась бесплатно, однако правительством подчеркивался временный характер таких немонетарных отношений. В условиях полного хаоса и разрухи росла преступность, снижалась трудовая дисциплина. Большевики шли на жестокие санкции против рабочих и служащих в стремлении установить контроль над производством и потреблением.

В 1918 году Наркомат государственного призрения переименовывается в Наркомат социального обеспечения, а функции попечительства и охраны материнства передаются вновь созданному Наркомату здравоохранения. Социальное страхование заменялось бесплатным социальным обеспечением, при этом необходимые финансовые средства предполагалось взимать с предприятий и предпринимателей и только в крайних случаях брать из государственного бюджета. В условиях социализма экономика и социальное обеспечение тесно взаимодействуют. С одной стороны, это позволяет

справляться с неизбежными побочными эффектами экономического развития, особенно в случаях временной потери трудоспособности в силу профессиональных травм и заболеваний, распада семьи и молодежной безработицы. С другой стороны, система социального обеспечения позволяла вести политику низких зарплат и максимизировать инвестиции в экономическое развитие, обеспечивая социальную поддержку рабочим и прикрепляя их к предприятиям. Создание патерналистского типа менеджмента, доминировавшего в СССР, было бы невозможно без создания вокруг предприятий целого комплекса социальных сервисов [Григорьев, Романов, 2001]. Таким образом, формы социального обеспечения были тесно связаны с политикой стимулирования трудовой деятельности, играя важную роль не только в улучшении трудовой дисциплины, но и в поощрении роста производительности труда.

В конце 1918 года принимается Положение о социальном обеспечении трудящихся, в котором предусматривается медицинская помощь, денежные пособия, пенсии и помощь «натурой». В период военного коммунизма наиболее частой была именно натуральная помощь [Косарев, 1999, сс.19–20]. Некоторые меры социальной политики в этот период отличаются поворотом к утопизму; правительство поддерживает (умышленно или неумышленно) радикальные варианты строительства социализма, быстрые изменения привычек, убеждений, в том числе в таких тонких сферах, как семейные отношения, вопросы секса, воспитания детей, религии и дисциплины в условиях массовой бедности, неграмотности, общей отсталости.

Если в период военного коммунизма социальное страхование объявлялось институтом буржуазного права, скрытой формой эксплуатации и на повестку дня выносились принципы социального обеспечения, то в период новой экономической политики правительство отказалось от модели социального обеспечения и вернулось к системе социального страхования. Со временем противоречия между принципами соцстраха и соцобеспечения постоянно изменяли соотношение сил между двумя системами в ту или иную сторону: «Необходимость учета, предупреждения и компенсации рисков, которым подвергались наемные работники, вытеснялась потребностью обеспечения определенного уровня дохода особо нуждающихся за счет централизованного формирования и распределения специальных фондов» [Шкира, 1993, с.15]. Ориентация на более реалистические цели привела к отказу от ультрарадикальных и утопических идей периода военного коммунизма. Семейный кодекс 1926 года усилил ответственность семьи, в том числе ответственность за социально-экономическую поддержку родственников. Выплата пособий была связана с определенными условиями занятости. Страна не располагала финансовыми, кадровыми и материальными ресурсами для общенационального здравоохранения, в связи с чем приоритетными группами выступали, во-первых, застрахованные рабочие, особенно те, кто был занят в ключевых секторах экономики; во-вторых, подрастающее поколение; в-третьих, труженики сельского хозяйства. В этот период оказалось возможно предоставить населению некоторые из обещанных благ, в отличие от периода военного коммунизма, когда советское государство обещало намного больше, чем могло дать [Madison, 1968]. Соцстрах должен был стать и воспитательным средством для нового пополнения рабочих за счет крестьян, которым вменялись в вину «собственни-

ческие настроения», проявившиеся в требовании высокой оплаты, хорошего снабжения, приличного жилья. Их следовало переориентировать на осознание необходимости наращивания производительности труда, создания важнейших отраслей индустрии, а в связи с этим и привязанности к предприятию в существующих условиях [Косарев, 1999, с.25; Батыгин, 1977, с.38–45].

Беспрецедентные по своим масштабам государственные меры в период индустриализации (1928–1940), направленные на развитие тяжелой промышленности, неизбежно сказывалась на социальной и экономической политике. В первую очередь, были созданы условия для исчезновения частного бизнеса в промышленности и торговле. Это было сделано не только по идеологическим причинам, но также в силу правительственного курса на ограничение роста производства потребительских товаров, такое производство базировалось, в основном, на частных предприятиях. Акцент на быстрой индустриализации означал обострение проблемы притока рабочей силы, потребность в которой удовлетворялась за счет женщин и крестьян. Такая неопытная, необученная и недисциплинированная рабочая сила участвовала в расширении промышленного производства. Советское государство оказалось перед необходимостью принять срочные меры по ликвидации неграмотности, распространению профессиональных навыков среди больших групп выходцев из деревни, привить им нормы индустриальной субкультуры [Вишневский, 1998, с.282–290].

Рациональность индустриальной дисциплины сделала неактуальным социалистический принцип участия рабочих в процессе принятия решений. В 1933 году все функции, связанные с социальным страхованием в СССР, были переданы профсоюзам, и если ранее профсоюзы одновременно пытались выполнять две противоречивые задачи – защищать интересы трудящихся и помогать менеджерам в осуществлении целей производства, то сейчас они были вынуждены сфокусироваться на второй функции, невзирая на увеличение во второй половине 1930-х годов числа жалоб со стороны рабочих. В результате советские профсоюзы не стали самостоятельным субъектом ни в системе социального страхования, ни в защите интересов работников, являясь «приводным ремнем Партии». Государство управляло страховыми фондами, что в условиях централизованного контроля над огромным бюджетом соцстраха вело к бюрократизации и волоките.

Система социальной защиты переживала важные изменения, разрабатывавшиеся с целью повышения производительности, снижения текучки кадров и укрепления трудовой дисциплины. При этом большое внимание уделялось подготовке и социальной поддержке женщин и сельских жителей, мигрирующих в города. Открывались новые техникумы и фабрично-заводские училища для подготовки квалифицированных рабочих, естественно-научные и технические факультеты вузов расширили прием студентов для подготовки высококвалифицированного персонала, в котором так остро нуждалась советская промышленность.

Безопасность на производстве, профилактика и лечение профзаболеваний становились приоритетными вопросами. Развивалась система социальных гарантий и услуг по уходу за ребенком для работающих женщин, в том числе, пособия по беременности и родам, в связи с рождением ребенка.

Вместе с тем все упомянутые меры советской социальной защиты касались преимущественно городского населения, а в отношении наиболее многочисленных в то время сельских жителей «эти функции осуществлялись в весьма урезанном и даже парадоксальном виде — в форме крестьянской трудовой помощи по запашке полей и уборке урожая» [Косарев, 1999, с.30]. Что касается урбанизированной части населения, то здесь цель производственной дисциплины оправдывала жесткие средства государственной политики модернизации. Неявка на работу влекла временную утрату социальных льгот и иных бенефиций, список и объем которых стали зависеть от стажа работы и отрасли экономики. Если ленинская концептуализация социальной защиты находилась под сильным влиянием раннего европейского опыта в социальном страховании, то Сталин, во-первых, объединил социальную защиту со стимулированием труда, связав социальное обеспечение с записями в трудовой книжке заявителя, производительностью труда и отношением к работе. Во-вторых, политический и идеологический конформизм стал условием для получения социальных гарантий [George... 1980, p. 31].

Как указывает Ю.А. Косарев, «в 1930-е гг. принципы предоставления соцстраховских привилегий в зависимости от «ударничества», привязанности к месту работы и приоритетным отраслям получили дальнейшее развитие в законодательных актах о непрерывном трудовом стаже (который легко прерывался, если работнику ставили прогул или он менял место работы) и о других льготах. Так, размеры пособия по беременности и родам зависели от отрасли и стажа, но, например, для женщин, занятых на подземных работах и в угледобывающей промышленности, имел значение не стаж, а выполнение нормы в течение двух месяцев перед назначением пособия» [Косарев, 1999, с.27–28]. В целом, вся административная машина претерпела изменения, гибко реагируя на широкий спектр экономических мероприятий правительства. Приоритеты социальной защиты определялись стратегическими целями экономики, поэтому индивидуальное право на социальное обеспечение и услуги находилось под влиянием трудовой биографии и политических взглядов.

При этом трудовая дисциплина и интенсификация занятости в промышленности отражались и на семье, и на системе образования. Ориентиры в направлении скорейшей индустриализации вели к изменениям не только в трудовых, но и в семейных отношениях. Чтобы восстановить семью как базовую единицу советского общества и повлиять на темпы роста рождаемости, принимается целый ряд законов, нормативных актов, касающихся, в том числе, усложнения процедуры развода, запрещения аборт, поддержки многодетных матерей. В системе образования политика экспериментов, либерализации и открытых дискуссий 1920-х годов была резко прекращена в угоду более ортодоксальным методам, акцент был сделан на фундаментальных дисциплинах, а важность экзаменов и авторитета учителя были реставрированы в увеличенных масштабах. Тем самым образование, социальная защита, здравоохранение, жилищная и семейная политика функционировали в качестве придатка экономической политики. Административный аппарат правительства и коммунистической партии был усилен и расширен, стал авторитарным, непостоянным, засекреченным и практически неподотчетным общественности. Нужно отметить, что специфической

чертой советской модели социального обеспечения была система двойного подчинения и контроля — со стороны Советов всех уровней и вертикальной цепочки исполнительных органов власти. При этом «чем ниже иерархический уровень Совета, тем ближе он к конкретному человеку» и «тем меньшими возможностями и полномочиями он обладал» [Сухоруков, 1996, с.126].

Одержимость идеей стремительного экономического роста любой ценой и стремление рационально, с позиции здравого смысла оправдать политические действия, а также наличие системы социального страхования, — все эти черты были характерны для стран с рыночной экономикой конца XIX — первой половины XX века. В 1920–30-е годы во многих индустриально развитых странах, включая США, осуществляется достаточно широкое вмешательство правительства в экономику. Все это указывает на то, что советская социальная политика развивалась по сценарию, достаточно типичному для капитализма той эпохи. Однако будучи капиталистической по характеру применяемых средств, государственно-бюрократическая модернизация в СССР обеспечила экономический рост при социалистической риторике своих целей и в условиях полной национализации производства и распределения. Вся жизнь в Советском Союзе в рассматриваемый период, по выражению А. Вишневого, «была проникнута идеологией жертв во имя будущих поколений. Под действием самых разных факторов — от наивной веры до грубого насилия, не убеждением, так принуждением (при относительно слабом сопротивлении), «Центр» добился того, что потребители поступились своими правами, делегировали их плановым органам, вследствие чего в СССР была достигнута огромная централизация экономической власти» [Вишневский, 1998, с.51]. Плановая социалистическая экономика не была временным инструментом мобилизации на период «большого скачка», но просуществовала в течение всего периода советской власти.

Политический и экономический контекст времен Великой Отечественной войны и послевоенного времени (1940–1953) обусловил направленность социальной политики, фокус и масштабы которой были существенно ограничены приоритетами обороны и последующего экономического восстановления. Дисциплина на рабочем месте приобретала более жесткий характер, и небольшая отлучка с работы грозила уголовным преследованием, даже для женщины, которая бегала домой, чтобы покормить грудного младенца. Восстановление жилья после войны шло медленно, поскольку основное внимание уделялось реконструкции промышленности и путей сообщения. Тем не менее, в сфере социальной защиты расходы были существенны, включая пособия жертвам войны — инвалидам, вдовам, сиротам. Были введены новые системы материального и символического поощрения рождаемости: пособия многодетным матерям и звание «мать-героиня». Политика расширения доступа к высшему образованию для выходцев из рабочей-крестьянской среды, этнических меньшинств, реализуемая с первых лет советской власти, получила свое развитие в Конституции 1936 года, которая декларировала равные права всех граждан на образование. Однако реальная практика воплощения этих принципов изобиловала случаями нарушения прав на получение высшего образования, в том числе, представителей «неблагонадежных» сословий, репрессированных народностей, а также тех, кто имел родственников за рубежом [Татур, 1994, с.149].

Само содержание образования все больше пропитывалось идеологией тоталитарного режима.

К середине 1950-х годов созрели экономические и политические условия для реформирования социального обеспечения. Широкомасштабные хрущевские реформы (1956–1964) были направлены на смену сталинской диктатуры и возврат к ленинскому принципу «демократического централизма» в отношении форм управления. В некоторой степени можно говорить о возврате к той форме принятия политических решений, которая практиковалась в период нэпа. В середине 1950-х годов предприятия, размеры и количество которых выросли во много раз, испытывали недостаток трудовых ресурсов из-за потерь во время войны и не могли наращивать производство. Новая экономическая ситуация требовала расширения стандартов продукции для потребителей, большей свободы предприятий и большей производительности труда от рабочих. Некоторые отрасли выпуска товаров народного потребления, а позднее и большинство отраслей промышленности получили поле для эксперимента. Прибыль стала главным мерилем эффективности выполнения плана и экономической поддержки рабочих, так как позволяла повышать оплату труда.

Стремительный рост объема выпуска потребительских товаров, либерализация сельского хозяйства были результатом политики, которая ориентировалась на продвижение более сбалансированных форм экономического развития и сокращение неравенства по доходу, образованию и жизненным шансам. Была установлена минимальная заработная плата, снизились налоги на низкодоходные группы, улучшены условия работы, а мобильность работников упрощалась с отменой законодательства, подвергавшего уголовному преследованию прогулы и смену работы, не одобренную свыше. Длительность рабочей недели была сокращена, а продолжительность оплачиваемого отпуска увеличена.

Снижение социального неравенства в этот период вновь стало приоритетом реформы социальной политики. Законодательство 1956 и 1964 годов модернизировало систему социального обеспечения и сделало ее одной из лучших в мире. Были увеличены размеры пособий, они теперь в меньшей степени сопрягались со статусом занятости; кроме того, были введены гарантии для низкооплачиваемых работников. Законом «О государственных пенсиях», принятым Верховным Советом СССР 14 июля 1956 года, государство обязалось выплачивать пенсии из государственного бюджета, образуемого из взносов предприятий, учреждений и организаций без каких-либо вычетов из заработной платы. С этого времени началось реформирование и пенсионной системы, которая стала освобождаться от тех дискриминирующих особенностей, которые характеризовали ее со сталинской эпохи. Закон «О пенсионном обеспечении колхозников», принятый в 1964 году, расширяет схему социальной защиты и охватывает крестьянство, сокращая различия между рабочими и колхозниками в сфере социального страхования. Помимо эгалитарных принципов, причины расширения принципов социальной защиты и распространения их на колхозников были связаны с послевоенным демографическим спадом и фактической депопуляцией сельской местности. Реформы 1958 года в сфере образования способствовали выравниванию шансов, поскольку восьмилетнее среднее образование стало обязательным для всех. При приеме в вуз предпочтение

отдавалось тем абитуриентам, кто уже имел несколько лет трудового стажа, — таким образом расширялись возможности доступа к высшему образованию представителей рабочего класса. С 1959 года промышленным предприятиям и совхозам было предоставлено право в качестве поощрения за ударный труд направлять в вузы своих рабочих для получения высшего образования¹.

Большого прогресса удалось достичь в жилищной политике: темпы строительства жилья в 1961–1962 годах были наивысшими в Европе.

С отставкой Н.С. Хрущева, в период так называемой стагнации (1966–1982) изменились политические и экономические условия социальной политики. Впрочем, основные социальные реформы и меры социальной политики 1956 и 1964 годов были не только сохранены, но упрочены. В условиях постепенного экономического роста промышленным рабочим был разрешен более свободный режим перемещений между работодателями; сельскохозяйственным рабочим предоставлен гарантированный стабильный минимум заработной платы, социальные пособия для колхозников были существенно повышены и теперь не отличались от пособий, предоставляемых остальному населению, которые тоже выросли вслед за увеличившейся зарплатой. Подготовительные отделения, которые пришли на смену рабфакам, были призваны скорректировать состав высшей школы в соответствии с социальной структурой общества². На подготовительные отделения принимались «рабочие, колхозники, воины, уволенные в запас из рядов Вооруженных Сил СССР, имеющие направления промышленных предприятий,строек, организаций транспорта и связи, геологоразведочных организаций, колхозов и воинских частей» [Гусев... 1982, с.63]. Лица, окончившие подготовительные отделения и успешно сдавшие выпускные экзамены, зачислялись на первый курс вузов без экзаменов, однако это приводило к сравнительно большому их отсеву в процессе учебы в вузе. Благодаря многолетнему расширению медицинских услуг и постепенному улучшению их качества к 1980-м годам Советский Союз построил одну из наилучших в мире систем здравоохранения, в частности по универсальности и доступности сервисов, количеству врачей на тысячу населения.

Несмотря на все достижения экономической и социальной политики, уровень жизни советских людей был невысок, в первую очередь ввиду низких зарплат и недостатка жилья. Демографические тренды, включая динамику браков и разводов, мобильность населения, еще более усугубляли жилищную проблему. Если в конце 1959 года только 48% населения жило в городах, то в 1970 году доля горожан составила уже 60%. Наиболее радикальные изменения в годы советской власти произошли в семейной сфере, что также отразилось на жилищной политике. Например, в 1913 году уровень разводов в Российской империи составлял 0,15 на тысячу брачных пар, а к концу 1970-х годов этот показатель вырос в сто раз и достиг 15,2 развода на тысячу брачных пар [Гусев... 1982, с.151]. По сравнению

¹ *Постановление* Совета Министров СССР от 18 сентября 1959 года №1099 «Об участии промышленных предприятий, совхозов и колхозов в комплектовании вузов и техникумов и в подготовке специалистов для своих предприятий».

² *Постановление* ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 20 августа 1969 года «Об организации подготовительных отделений».

с другими секторами социальной политики — социальным обеспечением, здравоохранением и образованием — жилищная политика оказалась наименее адекватной потребностям населения, даже при развернувшемся жилищном строительстве. Несмотря на значительные инвестиции в жилищную сферу в течение всего советского периода, проблема обеспечения людей нормальным жильем была и продолжает оставаться весьма далекой от своего решения.

Таким образом, в период своего расцвета, относящегося к хрущевскому и раннебрежневскому периоду (середина 1950-х — середина 1970-х годов), советское правительство создало одну из наиболее продвинутых в мире систем социальной поддержки в отношении равенства доступа, объема и качества услуг. В некоторые периоды, когда социальная политика была приоритетом для советского правительства (1960-е годы), достижения в области жилищного строительства, медицинского обеспечения, социального обеспечения и образования помещали СССР на лидирующее место в мире по темпам роста и объема услуг. С конца 1970-х годов, когда Советский Союз вступил в новую, наиболее жесткую фазу холодной войны, в период ухудшения мировой конъюнктуры цен на энергоносители — основной статьи экспорта, основные слабости социальной политики, ее ориентиров и институциональной структуры, стали постепенно проявляться все с большей и большей силой. Уже в этот период, задолго до перестройки, стали наблюдаться негативные тенденции в качестве жизни советских граждан и в сфере демографии.

В результате к началу 1990-х годов Россия подошла истощенной гонкой вооружений, с плохо приспособленной к рыночным условиям существования экономикой, в которой доминировали неповоротливые промышленные предприятия-монстры, а наиболее перспективными оказались те отрасли, которые были ориентированы на вывоз сырья. Вдобавок, накопленные проблемы — высокая детская смертность, снижение рождаемости, дефицит жилья, огромные географические различия по уровню жизни, сверхцентрализация управления, обширное, но достаточно противоречивое в институциональном и идеологическом отношении наследие в области здравоохранения и социальной защиты населения [Russia's... 2000, Gough, 2000, pp.153–176] — составили тот контекст, с которым пришлось бы считаться любому реформатору, даже проводящему осторожные эволюционные перемены в условиях экономической и политической стабильности. Положение еще более усугубилось политическим кризисом, в результате которого произошел распад союзного государства, банкротство могущественной идеологии и политических институтов, что стало катастрофой экзистенциального порядка, имеющей глубокие последствия в мироощущении и поведении больших групп людей, в трансформации важнейших социальных институтов [Standing, 1996; Fajth, 1999].

Постсоветская социальная политика — что происходит с советским наследием?

По мнению М. МакФаула, с тех пор как Россия стала независимым государством (с момента распада Советского Союза), здесь не происходило

существенных реформ социальной политики [McFaul, 1999]. Отметим, что законодательная деятельность проводилась активно и выделялись солидные средства на федеральные целевые программы¹. Принимались важнейшие законы, программы и концептуальные документы в отношении семьи и детства², меры по усилению прямой материальной поддержки семей с несовершеннолетними детьми³.

Наряду с выработкой некоторых предложений для радикальных изменений ни одно из постсоветских российских правительств до недавнего времени не приняло стратегический план в отношении проблем социального обеспечения. Это тем более удивительный факт, если учитывать предыдущие советские установки на общедоступность социального обеспечения и те потрясающие трудности, с которыми столкнулись трудящиеся и пенсионеры с начала рыночных реформ в 1992 году [Manning... 2000]. Здесь проходили наиболее драматические трансформации, по сравнению с другими посткоммунистическими странами; с началом рыночных реформ русские бедные стали гораздо беднее, а русские богатые стали еще богаче. Почему же не было принято новых социальных стратегий и почему общество не отреагировало на их отсутствие? МакФаул полагает, что властвующая российская элита сознательно ограничила масштабы трансформации социальной политики для того, чтобы осуществить шоковую терапию максимально быстро. В результате макроэкономические реформы были проведены за счет беднейших слоев населения, причем меры социальной защиты оказывались неэффективными. Сравнительный анализ социальных трансфертов показывает, что в конце 1990-х годов лишь 6% российской социальной помощи достигало наименее обеспеченных групп населения, в сравнении с 29% в Польше, 36% в Эстонии и 78% в США [Manning... 2000].

Подводя итоги этому краткому обзору реформ социальной политики, отметим, что система социальной защиты в советское время, по сути, стала легитимным механизмом ускорения экономического развития и консолидации социализма, будучи вдохновленной идеями классиков марксизма и политических лидеров советского государства. В самом деле, социальная защита являлась не только неотъемлемой частью социалистического образа жизни, но и практическим выражением классовой солидарности [Riminger, 1971, p.255]. В качестве идеальной модели социальная защита стала неотъемлемым правом политически лояльных трудящихся и их семей, при этом последовательно продвигались принципы распределения по

¹ Например, указом Президента России от 18 августа 1994 года № 1696 была утверждена Президентская программа «Дети России», включающая федеральные целевые программы «Дети-инвалиды», «Дети Чернобыля», «Дети Севера», «Дети-сироты», «Планирование семьи», «Развитие индустрии детского питания на 1991–1995 годы», «Одаренные дети», «Организация летнего отдыха детей» и «Дети семей беженцев и вынужденных переселенцев».

² Указы Президента России от 14 мая 1996 года № 712 «Об основных направлениях государственной семейной политики», от 5 мая 1992 года № 431 «О мерах по социальной поддержке многодетных семей», от 14 сентября 1995 года № 942 «Об утверждении Основных направлений государственной социальной политики по улучшению положения детей в Российской Федерации до 2000 года (Национального плана действий в интересах детей)».

³ С 1 января 1994 года было введено единое ежемесячное пособие на каждого ребенка в размере 70 % минимального размера оплаты труда на ребенка в возрасте до шестнадцати лет (учащегося общеобразовательного учреждения – до окончания им обучения, но не более чем до достижения им возраста восемнадцати лет).

труду, не стремясь к уравниванию заработка тех, кто вносит различный трудовой вклад. В свою очередь, социальные гарантии не должны были предназначаться тем, кто способен поддерживать себя посредством заработка, но предоставлялись лишь тем, чьи доходы недостаточны ввиду особенностей занятости или заболевания, то есть «по потребностям». Однако на практике эта идеальная модель воплощалась по-разному в различные периоды истории социалистического государства.

В целом можно выделить четыре принципа социальной политики советского периода, которые были существенным образом переформулированы в результате перестройки. Во-первых, общедоступность и равенство как принцип, преобладающий в системе распределения и доступа к образованию, жилью, здравоохранению, социальной защите, на рынке труда. Во-вторых, унификация, единство и строгая иерархия в управлении как принцип, придающий системе прозрачность, подконтрольность и всеохватность. В-третьих, стабильность, предсказуемость в исполнении некоего объема гарантий, предусмотренных принятыми законами и установлениями. В-четвертых, стремление обеспечить большой объем социальных услуг, рассчитанный на вовлечение большого количества реципиентов. Подчеркнем, что у каждого этого принципа есть свои достоинства и недостатки, кроме того, каждый из них по-разному проявлялся в столице и некоторых крупных промышленных центрах в силу высокой централизации и концентрации ресурсов в СССР. Несомненно, советская система обладала развитой системой социальных сервисов в аспекте организации стационарного обслуживания пожилых и инвалидов, заботы о нуждающихся, сиротах и учащихся. Тем самым следует говорить о наличии в социалистической системе социального обеспечения индивидуальных социальных услуг. Их осуществление основывалось на принципе унификации (выравнивания), позволявшем распределять каждому гражданину согласно его потребностям, — понятие, на котором, кстати, базировалась этика социального обеспечения во многих странах мира [Nobuaki, 1987, p. 133]. Однако так называемое универсальное медицинское обслуживание и равноправное социальное обеспечение на практике означало общий стандартно невысокий уровень обслуживания и несправедливое перераспределение ресурсов в отдельные элитные центры — для жителей столиц или партийной номенклатуры. Социальная стратификация в Советском Союзе носила особый и зачастую скрытый характер, она отличалась по своей природе от капиталистического общества. Монетарные отношения вытеснялись идеологическими, а все попытки расширить личную экономическую свободу расценивались как политически нелояльное, близкое к криминальному поведение [Шохин, 1987, с. 83–89; Осипенко, 1986, с.63–70].

Построение социального государства в постсоветской России наталкивается на трудности, связанные со сложившейся системой бюрократии [Deason, 1992; Deason... 1997] и спецификой социальной структуры: на протяжении многих десятилетий здесь создавалось бесклассовое общество, тогда как социальное государство, согласно традициям европейской социал-демократии, основывается на представлении о современном обществе как классовом [Александров, 2001, с.28]. Особенностью постсоветской социальной политики в России является развитие в ряде ее направлений особой идеологии, основанной на доминировании дисциплинарных

форм и расширении социального контроля. Речь идет об ужесточении мер по выяснению нуждаемости в отношении инвалидов, бедных, мигрантов, а также об усилении репрессивной компоненты в программах работы с наркозависимыми и правонарушителями в сфере нетяжких преступлений. П. Сквирс полагает, что идеология социального обеспечения вполне оправдывает контролирующие и дисциплинирующие формы социальной политики [Squires, 1990, p.68–70]. Но если эти формы развиваются до определенной степени, они могут превысить обязательства государства в обеспечении социального благополучия своих граждан и вылиться в так называемую антисоциальную политику, как это произошло в Великобритании в XIX веке с развитием контроля за бедными со стороны социальных работников и широким распространением рабочих домов.

В современной России стратегии политиков в отношении социальных проблем не всегда отличаются гуманистическим содержанием. В свою очередь, следуя этим стратегиям, социальные работники и администраторы социальных служб подчас в большей степени озабочены сохранением государственных фондов, чем судьбами простых людей, и решение сложных ситуаций подменяется проверкой честности клиентов и обоснованности их претензий на субсидии и социальную помощь. Для политиков социальные проблемы бедности становятся понятными в терминах ущербности — «психологическая дезадаптация», «неблагополучные семьи», а сам факт бедности или нужды рассматривается как причина интервенции и применения таких действий, которые по сути «патологизируют» индивида. Вместе с тем, в отличие от политиков, социологи и опытные социальные работники видят за тем, что называют бедностью, причины более широкого порядка — распад семьи, подростковую делинквентность, недовольство трудящихся зарплатой и условиями труда, изменение структуры потребностей. Без поворота социальной политики в направлении поиска ответов на эти структурные причины проблемы не могут быть решены, более того, такая антисоциальная политика останется определяющей стратегией.

Необходимо сказать несколько слов о такой функциональной составляющей социальной политики, как деятельность специалистов, предоставляющих различные виды услуг, отвечающих за реализацию соответствующих гарантий и оказывающих профессиональную помощь. Одной из отличительных особенностей социального обслуживания нуждающихся в Советском Союзе являлось развитие программ в виде персональных социальных услуг [Wiktorov, 1992, pp. 184–207]. Речь, например, идет о системе льгот и скидок на детские сады и ясли для детей матерей-одиночек и из малоимущих семей, льготах для пожилых на путевки в санатории, обеспечение одеждой и питанием детей-инвалидов, проживающих в интернатах, пожилых в домах престарелых, профессионально-техническом образовании для инвалидов. Однако среди этих индивидуальных услуг в силу определенных идеологических установок и культурных традиций отсутствовал аналог западной модели социальной работы. Системы образования и здравоохранения в Советском Союзе были обеспечены кадрами, имеющими профессиональное образование, а вот социальных работников и соответствующего образования не было. В это время социальная работа развивалась в капиталистических странах и ассоциировалась там с предоставлением индивидуальных социальных услуг, связанных не столько с получением денежных

пособий, сколько с квалифицированной помощью в удовлетворении комплекса потребностей в трудной жизненной ситуации. Эта помощь обеспечивается в ответ на различные личные нужды, требует наличия подготовленного, квалифицированного персонала [Rys, 1966, p.242].

Характер и механизмы социального обслуживания при социализме и после него становятся понятными в контексте противоречий между представлением об ответственности государства, с одной стороны, и личной или семейной ответственности, с другой стороны, за такие проблемы, как занятость и безработица, хронические заболевания и инвалидность, алкоголизм, семейные конфликты и домашнее насилие, правонарушения, потребность в пособии и персональном уходе. Конфигурация приватного и публичного на протяжении советской истории находилась в состоянии постоянного переопределения и амбивалентности. Сама потребность в социальной работе при социализме не могла быть артикулирована, поскольку достижение экономического равенства, как считалось, должно было автоматически разрешить все социальные проблемы, порожденные системой рыночных отношений. Поэтому в социалистической России социальные, социально-психологические или медико-социальные услуги существовали фрагментарно и скорее относились к категории других видов деятельности, например семейные проблемы разбирались в суде или на партсобрании. В свою очередь, многие социальные проблемы не признавались, а иные, например политическая лояльность, инвалидность определялись как медицинские или юридические. Признание таких проблем не как индивидуальный диагноз, а как порождение системы означало бы покушение на саму основу доминирующей идеологии.

Наряду с социально-политическими реформами в последнее десятилетие произошли и некоторые системные трансформации, которые в целом все же требуют больше времени, чем политические, особенно в условиях развитой государственной бюрократии и слабости гражданского общества. Иначе говоря, при наличии нового социального законодательства и важных изменений в риторике социальной политики приходится констатировать недостаток внедрения соответствующих программ на местах в силу того, что сами социальные службы и организации социальной защиты остаются второстепенными как для государственного бюджета, так и для частного сектора. При этом объем потребностей населения в услугах социальной защиты, образования, здравоохранения не уменьшается, а растет высокими темпами несмотря на пересмотр дефиниций «нуждаемости» и переход к адресному принципу социальной помощи.

Необходимо отметить качественное изменение демографической структуры населения, которое ведет к переформулированию целей и приоритетов социальной политики. Прежде всего, речь идет об увеличении доли пожилых людей в обществе и соответствующие изменения в структуре их потребностей. Непосредственное влияние на систему социального обеспечения и социальную работу оказывают и такие феномены, как рост числа детей, рожденных вне брака, и, как следствие, увеличение числа монородительских семей, рост доли «социальных сирот» и бездомных детей.

Кроме того, важным фактором развития социальной политики в современной России является активизация гражданского участия, — явление, практически невозможное во времена господства ленинского принципа

«демократического централизма». Только сейчас для людей, активно выступающих за свои гражданские права, стало возможно реальное влияние на процесс принятия решений в области социальной политики. Во второй половине 1990-х годов на повестку дня стали более активно выноситься проблемы инвалидов, пожилых людей, женщин, детей, оказавшихся в ситуации риска, и чем заметнее в продвижении этих важных вопросов участие социологов, других исследователей, тем удачнее осуществляется связь исследований с политическим процессом.

Несмотря на целый ряд кардинальных различий между капиталистическими, социалистическими и постсоциалистическими странами в аспектах государственного устройства, экономики и общественных отношений, а также специфики каждой из социалистических стран в отдельности, в области социальной политики существует довольно много общего. Это происходит, очевидно, потому, что каждая из этих социально-политических систем призвана способствовать как удовлетворению потребностей людей в нормальных условиях существования, так и потребности государства в социальной стабильности. Проблемы, которые формируют определенные виды социальной помощи и защиты, являются более или менее универсальными — старение, материнство, отсутствие места жительства, производственные травмы, заболевания, инвалидность. Поэтому остаются инвариантными и основные подходы в социальной политике. В самом деле, как в развивающихся, так и в развитых странах, в государствах с плановой экономикой и при капитализме существовали и существуют похожие программы. Эти программы, конечно, отличаются своими деталями и экономической обеспеченностью, однако во многих странах прибегают к аналогичным понятиям групп риска, с которыми и работает система социальной защиты.

В государствах, переживающих период социальных и экономических трансформаций, начиная с 1990-х годов были приняты новые конституции, характеризующиеся демократической риторикой, однако все эти страны имеют сходные трудности, связанные с выполнением политических обещаний населению. Как в капиталистических, так и в постсоциалистических странах проблема сочетания демократии и рынка является настоящим камнем преткновения для политиков, экономистов и социологов.

В официальной риторике людей призывают быть активными (активная политика занятости, активная социальная политика) и самостоятельными (концепция «независимой жизни»), но все же рынок настойчиво воспроизводит многозначные отношения неравенства. И хотя западноевропейская концепция социального государства (welfare state) выступает идеальным проектом достижения демократии и социальной справедливости в условиях рыночной экономики, в реальности очень трудно найти такую систему, где подобная модель была бы реализована в полной мере. В постсоветских странах, по сравнению с развитыми демократическими, ощущается существенный недостаток социальных сил для построения гражданского общества, хотя возможности для гражданского участия, выражения политических и социальных интересов несомненно выросли весьма значительно. Политические партии все с большим профессионализмом обращаются к лексикону социальной защиты в риторике предвыборной борьбы, а общественные организации, негосударственные сервисы представляют собой растущий компонент новой социальной политики.

Что же определяет нынешнюю социальную политику в России? Прежде всего, социальные проблемы признаны и становятся предметом публичного дискурса. А поскольку определение проблемы следует из того, как именно понимаются порождающие их социальные условия различными политическими силами, то разные определения социальных проблем становятся исходным пунктом для формулирования альтернативных стратегий действия.

В связи с этим появились множественные, порой конфликтующие между собой, профессиональные дискурсы проблем и подходы к их решению: медикалистский, юридический, социальный, административный. И если какой-либо из этих подходов претендует на монополию в процессе принятия решений, на единственно верное мнение, то есть риск, что проблема будет истолковываться односторонне, а эффективность метода решения окажется низкой. Поэтому важно расширять возможность обсуждения многочисленных аспектов социальной политики не только внутри отдельных профессий, но и с участием нарождающихся институтов гражданского общества. Это повышает степень прозрачности системы социальной политики, открывая поле анализа, критики и, возможно, реформирования этой системы.

В принципе, отношения между местным правительством и исследователями складываются не всегда идеальным образом как в постсоциалистических государствах, так и в странах с развитой традицией критического анализа социальной политики. Ученые считают, что администраторы и политики редко прислушиваются к их выводам, а чиновники и управленцы полагают, что исследователи пишут на непонятном и непрактичном языке. Кроме того, как стало ясно из анализа литературы и обсуждения исследований с зарубежными коллегами, во многих странах для представителей правительства, администрации характерен страх критики, так называемый антиинтеллектуализм. Анализируя наш опыт, мы можем заключить, что отношения между местной администрацией и учеными меняются в течение исследуемого десятилетия кардинальным образом: от нежелания слушать ничего научного на конференциях, проводимых управлением социальной защиты в первой половине 1990-х годов, до зрелого взаимного интереса в середине 1990-х годов и примеров реального сотрудничества в настоящее время.

Вместе с тем потребность в дебатах по поводу программ и мероприятий социальной политики, в оценке эффективности на всех уровнях ее реализации пока еще не актуализирована, и ряд учреждений может оказаться закрытым не только для критики, но и для более глубокого анализа их деятельности, не ограничивающегося беглым поверхностным знакомством с достижениями, скажем, дома-интерната.

Однако есть надежда на то, что анализ политики на уровне принятия решений и их воплощения в конкретных учреждениях и проектах вскоре станет потребностью в России. Анализ политики, конечно, не может изменить условия, но может изменить дискурс, способ размышления о той или иной проблеме. Очень важно, чтобы в дебатах о принимаемых решениях и анализе их результативности принимали участие субъекты гражданского общества — представители общественных организаций, социальных движений.

Новый актор поля социальной политики — социальная работа

Важным аспектом обновления социальной политики в современной России является тот факт, что здесь возникла и развивается социальная работа как профессиональная практика, требующая подготовки в рамках высшего образования, как научная и учебная дисциплина. Ее утверждение сопровождается серьезной конкуренцией за символические и материальные ресурсы, но сам факт такой конкуренции действует положительно на укрепление профессиональной идентичности. И хотя социальная работа все в большей степени признается и распознается как агент решения социальных проблем, все еще налицо недостаток символический системы образов новой профессии. Этот дефицит пока не восполнен ни учреждением профессионального праздника 8 июня (день социального работника был учрежден приказом президента в октябре 2001 года), ни усилиями местной администрации по награждению отличившихся грамотами и призами. При всем значении деятельности профессиональных ассоциаций необходимы дальнейшие идеологические усилия на местах и в федеральном центре, чтобы увеличить число положительных образов социальной работы не только внутри конкретной организации или в рамках самой профессии, но и на публичной повестке дня. Трудно ожидать в современных экономических и социокультурных условиях, что кто-либо из отечественных мастеров кино или начинающих кинорежиссеров возьмется за создание такого образа, однако имеющийся символический вакуум возможно заполнить посредством вынесения вопросов, связанных с социальными службами, новыми профессионалами социальной сферы на обсуждение в телепередачах и программах.

В самой практике социальной работы — будь то в социальных службах, школах или интернатах — модель рефлексивной практики пока еще лишь начинает прокладывать себе дорогу среди моделей профессионализма. В государственных сервисах пока еще в ходу интуитивные приемы объяснения социальных проблем и их решения. Очень важным фактором развития государственной социальной службы является расширение практики взаимодействия с местным сообществом, привлечение волонтеров, общественных организаций, сотрудничество и обмен опытом с неправительственными сервисами, участие в анализе собственной профессиональной деятельности, обсуждение новых подходов к социальным проблемам, построение партнерских отношений с клиентами.

Развиваются и постепенно становятся реальностью альтернативные акторы и программы социальной политики в России. Здесь имеется в виду и многообразие негосударственных социальных сервисов, групп защиты прав, организаций самопомощи, а также локализация социальной политики, усиление роли местных органов самоуправления, групп бизнеса. Муниципалитеты, получив в свое распоряжение ведомственные социальные сервисы — жилье, дошкольные, медицинские, образовательные учреждения, значительно расширили свое влияние на местные процессы. Не всегда деятельность общественных организаций называется социальной работой, так как, во-первых, в сознании многих социальная работа воспринимается исключительно как забота государства и муниципальных сервисов, а во-вторых,

ввиду отсутствия такой традиции в России произошло некоторое смещение понятий. Дело в том, что социальные работники у многих специалистов, даже занятых в социальной сфере, в государственных и негосударственных организациях, ассоциируются с доставкой на дом продуктов, простейшими операциями по уходу за пожилыми людьми. В идеальном виде социальная работа как профессиональная, основанная на теоретических знаниях и освоенных навыках, помощь людям в чистом виде практически не существует в современной России, хотя профессионализм сотрудников служб растет благодаря накапливаемому практическому опыту, участию в семинарах и конференциях. Рост региональных социальных программ, к сожалению, сильно ограничен скудостью областных и муниципальных бюджетов, недостаточным развитием законодательной базы и недостатком профессиональных акторов — социальных работников, экономистов, журналистов, социальных менеджеров, администраторов, экспертов по управлению. Совершенствование высшего образования в указанных областях позволяет надеяться, что эти трудности будут преодолены.

В негосударственных службах, особенно тех, которые имеют грантовое финансирование и разветвленную сеть контактов с аналогичными российскими и международными организациями, проблема профессионализма работников решается весьма эффективно в силу небольшого размера организации, низкой текучести кадров, успешной практики привлечения волонтеров, открытости интеллектуальным дебатам и высокой заинтересованности в повышении квалификации. Проблемы равенства, партнерства, прав человека, ненасилия и нондискриминации прочно входят в риторику и повседневную деятельность кризисных центров, которые, в отличие от муниципальных и государственных служб, испытывают трудности из-за отсутствия стабильной бюджетной поддержки со стороны государства. Важнейшим отличием любого российского неправительственного сервиса от западноевропейского является то, что за рубежом все эти организации имеют не менее 50% финансирования от местного или государственного бюджета. Для отечественных негосударственных организаций такая поддержка была бы не просто привилегией, а необходимым условием выживания и эффективной работы.

Женщины представляют сегодня основной кадровый резерв как государственных, так и негосударственных сервисных организаций, школ и интернатов, составляя подавляющее большинство рядовых работников и лишь слегка уступая места мужчинам на уровне среднего менеджмента и директората учреждений. Аналогичная ситуация в аппарате чиновников, где в числе руководителей социальной сферы муниципального и областного уровня преобладают мужчины, а позиции рядовых клерков и начальников отделов в основном занимают женщины. В подобной ситуации есть свои плюсы и минусы. Создание новых рабочих мест, безусловно, является положительным фактором в решении проблем занятости населения, в том числе и женщин. Вместе с тем нельзя не отметить тот факт, что низкий уровень заработной платы в секторе социальных услуг вносит вклад в воспроизводство социального неравенства по гендерному признаку, укрепляя стереотипы «женских профессий» и представления о дешевизне женского труда. Тем самым порождается еще одна форма социального исключения в современном российском обществе — речь идет о маргинализации новой

профессии. При этом арсенал средств повышения престижа социальной работы у социальных администраторов невелик и включает, в основном, символические ресурсы. Однако такие декоративные меры, как уже упоминавшееся учреждение Дня социального работника или использование организационной символики не в силах внести сколько-нибудь существенный вклад в повышение роли этой профессии в глазах общества, не будучи подкрепленными экономическими механизмами. Отдельно следует сказать о слабых шансах вертикальной мобильности сотрудников, об иерархической организации современных социальных служб, руководители которых демонстрируют лишь горизонтальные траектории профессионального перемещения.

Определенно заметны тенденции гуманизации государственных сервисов. Компетенция работников этих сервисов постепенно расширяется не только в сфере практических методов социальной помощи и уровня юридической грамотности, но и по вопросам прав человека. Происходит реформирование социальной помощи пожилым, развивается социальное и медико-социальное обслуживание старшего поколения по месту жительства. Дома-интернаты для престарелых также подвергаются трансформации, но в условиях неадекватного финансирования трудно ожидать, что философия этих учреждений в ближайшем будущем трансформируется от «содержания престарелых» к «сообществу пенсионеров» (по аналогии с retirement community в США). Здесь важно задействовать механизмы, которые поощряли бы самоуправление и активность пожилых людей в развитии такого сообщества, а также социальную ответственность и социальное участие бизнеса, в частности тендеры социальных проектов, кроме того, важно возродить волонтерское участие школьников в социальной помощи. Нуждается в оптимизации не только межведомственное и межсекторное взаимодействие, но и сотрудничество даже в рамках одного ведомства, например, в системе реабилитации детей-инвалидов. В целом определение инвалидности на уровне областного управления и в практике учреждений постепенно меняется от индивидуально-патологической, медикалистской модели к социальной, и хотя на этом пути еще многое предстоит сделать, здесь достигнут значимый прогресс по сравнению с серединой 1990-х годов.

Сегодня есть свидетельства того, что социальные сервисы постепенно приобретают новое видение своей миссии в обществе, ориентированное на толерантность, активную позицию в интересах клиентов, знание и следование международным регламентам прав человека, признание мировых стандартов качества обслуживания. Отчасти эти смыслы социальной работы привносятся в практику социальной работы и новыми профессионалами, и в ходе дополнительного обучения действующих практиков, но здесь предстоит еще очень многое сделать. Практика и риторика социальной работы в России пока не включает аспект социальных изменений во имя социальной справедливости. Информированность о структурном гендерном неравенстве, дискриминации и культурных стереотипах демонстрируют большинство руководителей социальных сервисов как государственных, так и общественных организаций. Однако ввиду отсутствия базового образования и регулярного тренинга, в государственных сервисах реальное воплощение феминистских принципов социальной работы пока невозможно.

Здесь чаще склоняются к традиционному определению семьи, которое подразумевает неравноправие и угнетение женщин.

В частности, классификация семей на «полные» и «неполные» выступает для ряда специалистов знаком индивидуальных и эмоциональных проблем, стигматизирует женщин, воспитывающих детей без супруга. А определения семей как «благополучных» и «неблагополучных» перекладывает всю ответственность на индивидов. Вообще, интервенция государства в частную сферу входит в противоречие с программными требованиями самостоятельности семьи, с одной стороны, и экономической несостоятельностью большинства населения — с другой. Представления о способах решения проблем женщин оказываются более последовательными и системными в неправительственных кризисных центрах. Защита прав клиентов здесь базируется на твердом знании теории и существующих исследованиях, причем персональные сервисы понимаются в контексте необходимости структурных перемен в отношении домашнего насилия. Политическая практика здесь постепенно становится важной стороной деятельности специалистов. Речь идет о том, что для осуществления позитивных изменений важно способствовать демократизации социальных институтов, активизации самоуправления, мобилизации ресурсов самих клиентов, объединяя усилия с социальными движениями и организациями.

Вместе с тем отсутствие системы противодействия насилию, направленному против женщин, и его профилактики в России по сути дела оставляет большинство российских женщин наедине со своей проблемой, поскольку усилий одних лишь кризисных центров сегодня явно не достаточно. Препятствием в работе самих кризисных центров, как и в решении проблемы домашнего насилия, выступает драматическая ситуация в сфере жилищной политики, которая за все годы советской власти и в течение постсоветского периода не смогла создать условий для нормализации приватной жизни миллионов россиян. Отсюда следует и невозможность предоставления временного убежища женщинам, страдающим от насилия в семье: попытка организовать такого рода социальное общежитие становится каплей в море в российских условиях; все места в таком временном жилье на долгий срок занимают мигрантами, погорельцами, многодетными и другими женщинами, отчаянно нуждающимися в жилье.

Среди неотложных задач в деле противодействия насилию против женщин — налаживание межведомственного и межсекторного взаимодействия по данному вопросу, введение системы судебных ордеров, ограничивающих действия обидчика под угрозой ареста, изменение установок сотрудников милиции, судебных органов на уровне принятия соответствующей редакции уставов региональных управлений и ведомств. Сегодня для многих акторов социальной политики становится ясно, что проблему домашнего насилия и дискриминации женщин следует рассматривать в более широком социально-экономическом и социокультурном контексте, учитывая ситуацию в сфере занятости и рынка труда, влияния образования и СМИ на воссоздание стереотипных жизненных стратегий женщин и мужчин.

Само социальное законодательство по-разному обращается с женщинами и мужчинами, что подкрепляет гендерный дисбаланс в практиках рекрутирования рабочей силы, гендерную сегрегацию рынка труда, сегрегирует женщин в практиках социального обеспечения и реабилитации. Вообще,

современное российское социальное законодательство по проблемам детей, инвалидов, женщин, пожилых людей отражает особенности переходного периода. Многочисленная нормативно-правовая документация насыщена декларативными положениями, зачастую не подкрепленными соответствующими актами и не готовыми к внедрению, а официальные доклады о реализации прав и положении уязвимых групп населения ретушируют остроту проблемы и не выносятся на широкое обсуждение. Отметим, что хотя само социальное законодательство и содержит элементы социалистического наследия, все же законы уже стали во многом более прогрессивными, они подготовили почву для изменения социальной практики, на которую можно повлиять лишь системными усилиями. Тем временем общественные организации пока слабо задействованы в процессе подготовки указанных документов, статистическая информация собирается фрагментарно и зачастую обрабатывается недостаточно аккуратно. Скорее всего, следует несколько изменить структуру и процедуру подготовки докладов в направлении большей критичности, объективности и рефлексивности, важно фиксировать проблемы и прогресс в их решении.

Системы мероприятий, разрабатываемые с целью реализации концептуальных программных документов, создаются на основе утвержденного бюджета области, который слабо учитывает приоритеты социальной сферы, тем самым возникает зазор между риторикой и практикой воплощения социальной политики уже на уровне планирования. Репрессивный подход, который настойчиво воспроизводится в ряде направлений социальной политики (например, в аспектах профилактики наркозависимости, ВИЧ-инфекции, СПИДа) вносит вклад в криминализацию и медиализацию социальных проблем, а классификация семей на «здоровые» и «больные» способствует развитию «дисциплинарных» механизмов контроля, которые во втором мы обсуждали как антисоциальную политику. Ряд гуманистических начинаний, имеющих положительный опыт и экономический эффект, в том числе развитие института фостерных семей, обречен на временный статус в силу ведомственной разобщенности и теневых интересов субъектов социальной политики, отвечающих за детские судьбы.

Список литературы

- Александров Ю. Бегство от социализма // Pro et Contra. Т. 6. №3. 2001. С. 28.
Батыгин К.С. Возникновение и развитие социального страхования в СССР // Советское государство и право. 1977. №9. С. 38–45.
Вишневский В. Серп и рубль: консервативная модернизация в России. М.: ОПИ, 1998. С. 282–290.
Григорьев О.А., Романов П.В. Муниципализация социальной инфраструктуры предприятий. Саратов: Абрис, 2001. С. 7–11.
Гусев И.Т., Калашиников Н.П., Качанов А.В., Колобашикин В.М. и др. Профессиональная ориентация молодежи и организация приема в высшие учебные заведения. М.: Высш. шк., 1982. С. 63.
Косарев Ю.А. Социальное страхование в России: на пути к реформам. М.: Моск. рабочий, 1999.
Осипенко О. Нетрудовые доходы и формы их проявления // Экономические науки. 1986. №11. С. 63–70.
Сухоруков М. Социальная работа в России // Социальная защита. 1996. №1. С. 127.

- Татур Ю.Г.* Высшее образование в России в XX веке // Высшее образование в России. 1994. № 3. С. 149.
- Холостова Е.И.* Социальная политика: Учеб. пособие. М.: ИНФРА-М, 2001. С. 6.
- Шварц А.* Социальные риски и социальная защита (К истории вопроса в России) // Вопросы экономики. 1993. №12. С.15.
- Шхаин А.* Борьба с нетрудовыми доходами: социально-экономический аспект // Плановое хозяйство. 1987. №2. С. 83–89.
- Deacon B.* The New Eastern Europe: Social Policy — Past, Present and Future. London: Sage, 1992.
- Deacon B., Hulse M., Stubbs P.* Global Social Policy. International Organizations and the future of welfare. London: Thousand Oaks: Sage, 1997.
- Fajth G.* Social security in a rapidly changing environment: the case of post-communist transformation // Social policy and Administration. 1999. Vol. 33. №4. P. 416–436.
- George V., Manning N.* Socialism, social welfare and the Soviet Union. London: Routledge and Kegan Paul, 1980. P.1.
- Gough I., McMyllor P.* Enterprise Welfare and Economic Transition in Russia // I. Gough (Ed.). Global capital, human needs and social policies. Houndmills; New York: Palgrave, 2000. P.153–176.
- Hill M.* Understanding Social Policy. London: Blackwell Publ., 2000. P.1.
- Madison B.Q.* Social welfare in Soviet Union. Stanford: Stanford University Press, 1968.
- Manning N., Sbkaratan O., Tikhonova N.* Work and Welfare in the New Russia. Aldershot: Ashgate, 2000.
- McFaul M.* The Political Economy of Social Policy Reforms in Russia: Ideas, Institutions and Interests // Left Parties and Social Policy in Postcommunist Europe / Ed. by L. J. Cook, M. A. Orenstein, M. Rueschemeyer. Oxford: Westview Press, 1999. P. 207–234.
- Nobuaki S.* The changes in the Russian and Soviet social security // Annales of the institute of social science. № 27. Tokyo: University of Tokyo, 1987. P. 133.
- Rimlinger G.V.* Welfare policy and industrialization in Europe, America and Russia. New York: Wiley, 1971. P. 255.
- Russia's Torn Safety Nets: Health and social welfare during the transition* / Ed. by M.G. Field, J. L. Twigg. Houndmills; Basingstoke, Hampshire; London: Macmillan Press, 2000.
- Rys V.* Comparative studies in social security: problems and perspectives. Bulletin of the international social security association. 1966. №7–8. P. 242.
- Social Policy* / Ed. by J. Baldock, N. Manning, S. Miller, S. Vickerstaff. New York: Oxford University Press, 1999. P. XXI.
- Social welfare in socialist countries* / Ed. by J. Dixon, D. Macarov. London; New York: Routledge, 1992.
- Standing G.* Social Protection in Central and Eastern Europe: a tale of slipping anchors and torn safety nets // Welfare States in Transition. National Adaptations in Global Economies / Ed. by G. Esping-Andersen. London: Sage Publications, 1996.
- Squires P.* Anti-Social Policy: Welfare, Ideology and the Disciplinary State. New York; London; Toronto: Harvester Wheatsheaf, 1990. P. 68–70.
- Wiktorov A.* Soviet Union // Social Welfare in Socialist Countries / Ed. by J. Dixon, D. Macarov. London; New York: Routledge, 1992. P. 184–207.

Романов Павел Васильевич — д.с.н., директор
 Центра социальной политики и гендерных
 исследований (г. Саратов), профессор кафедры
 социальной антропологии и социальной работы
 Саратовского государственного технического
 университета; электронная почта: p_rom@mail.ru
