УДК 316.334.3:36

Бакалдина Е.С.,
кандидат политических наук, доцент кафедры
«Политология, государственное и муниципальное управление»
Орловского филиала РАНХиГС при Президенте РФ

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ИЗУЧЕНИЮ МОДЕЛЕЙ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Научное осмысление процесса трансформации моделей социальной политики актуализируется в процессе реформирования отечественной системы государственного управления. В статье выделены два полюса моделей социальной политики: социальное государство и субсидиарное государство. Социальное государство является наиболее целесообразным способом соединения начал свободы и власти. Перспективная модель социальной политики должна отвечать двум важнейшим требованиям: учитывать и обобщать весь имеющийся ценный опыт развития социального государства и принимать во внимание экономические, политические, исторические и прочие особенности стран, в которых они функционируют.

Ключевые слова: социальная политика, социальное государство, субсидиарное государство.

Социальная политика, непосредственным объектом которой является положение индивида, разрабатывается и реализуется в рамках определенной модели. Эта модель представляет стратегические ориентиры, для достижения которых с учетом текущей ситуации и разрабатывается система мероприятий по достижению целей социальной политики. И именно от выбора адекватной эффективной модели и ее реализации во многом зависит успех социальной политики в целом.

Понимание и содержание функций, целей, объектов, субъектов и других составляющих социальной политики во многом зависят от той ее модели (концепции, парадигмы, стратегии), которая избрана в обществе в качестве определяющей. В рамках нашего исследования мы будем под моделью социальной политики понимать систему взаимосвязанных принципов и направлений деятельности, регулирующих общественное развитие, распределение и перераспределение материальных благ и ресурсов. Однако во-

прос о том, сколько моделей социальной политики можно выделить и на каких основаниях, не только дискуссионный, но и весьма сложный, так как решение должно учитывать специфику разных стран при наличии общих признаков.

Более того, в настоящее время именно за разработку различных моделей присуждают Нобелевские премии, тем самым определяя тематику моделирования систем в качестве приоритетного направления развития мировой науки.

Важнейшим критерием, характеризующим эффективность модели социальной политики, является качество жизни населения. Это понятие охватывает весь диапазон ее свойств, распространяется на все ее стороны, отражает удовлетворенность людей предоставленными им материальными и духовными благами, отражает обеспеченность, комфортность, удобство жизненных условий, их приспособленность к современным требованиям, безболезненность и продолжительность жизни[1].

Исследователями отмечается, что проблема комплексной количественной оценки объективных условий жизни общества и степени удовлетворения развивающихся общественных и личных потребностей крайне сложна и не может быть сведена к выработке какого-то одного общественного показателя[2]. В этих условиях именно модель социальной политики может служить критерием ее оценки.

Мировая и российская практика сформировала несколько общих моделей социально-экономического развития, в рамках каждой из которых реализуется соответствующая модель социальной политики как часть общей системы. Объединяет эти различные модели их цель, заключающаяся в наиболее полной реализации потенциала граждан и достижении социально-экономического благополучия населения, но в рамках каждой модели предполагается достижение этой цели с использованием различных средств.

Особый интерес представляют модели социальной политики, сложившиеся в развитых зарубежных странах.

Европейский союз, чьей задачей является разработка унифицированной модификации социальной политики для единой Европы, выделяет две основные модели — «бисмарковскую» и «бевериджскую» и те их разновидности, которые формируются на основании разных критериев.

1. Первая модель, часто называемая «бисмарковской» (по имени ее родоначальника, канцлера Бисмарка), устанавливает жесткую связь между уровнем социальной защиты и успешностью (длительностью) профессиональной деятельности. Социальные права обусловливаются теми отчислениями, которые выплачиваются на протяжении всей активной жизни, т.е. социальные выплаты принимают форму отложенных доходов (страховых взносов). Страховые кассы, управляемые на паритетных или разделенных началах работодателями и работополучателями (предпринимателями и наемными работниками), собирают в установленном, как правило, через коллективные договоры размере отчисления из заработной платы, из которых формируются различные профессиональные страховые фонды и осуществляются социальные выплаты.

Ответственность за финансовое равновесие и сохранность средств несут правления касс (фондов). Они не должны субсидироваться из бюджета любого уровня, так как налоговое перераспределение, реализуемое через универсальный бюджетный подход, противоречит логике трудового (страхового) участия. Здесь социальная защита должна быть принципиально независима от «финансовых инъекций» со стороны госбюджета.

Для семей со слабыми возможностями активного трудового участия существует национальная солидарность, реализуемая через муниципальные службы для малообеспеченного населения, или благотворительность. Но это вспомогательные механизмы, а не основополагающие принципы.

2. Вторая модель носит название «бевериджской» (Beveridge) и исходит из того, что любой человек независимо от

его принадлежности к экономически активному населению имеет право на минимальную защищенность по отношению к заболеваниям, старости или иной причине сокращения своих материальных ресурсов. В тех странах, которые выбрали эту модель, действуют системы страхования по болезни, прикрепление к которым является автоматическим, а пенсионные системы обеспечивают минимальные доходы всем престарелым независимо от их прошлых усилий по отчислениям от заработной платы (так называемые «социальные» пенсии в отличие от «профессиональных»). Такие системы социальной защиты финансируются через налоги из государственного бюджета. В данном случае преобладает принцип национальной солидарности, основанный на концепции распределительной справедливости. Приверженцами этой системы являются Великобритания и страны «скандинавского социализма», в первую очередь Швеция, достигшие весьма различных результатов в решении, например, проблем бедности.

Базовые характеристики каждой модели взаимообусловливают друг друга. Так, в «бисмарковской» модели успешность трудовой деятельности определяет уровень социальной защищенности, поскольку основным механизмом социальной защиты является страхование, страховые отчисления формируют финансовую основу системы социальной защиты. В «бевериджской» модели согласно сановному принципу любой гражданин может претендовать на минимальный уровень социальной защищенности, в связи с чем основным механизмом является перераспределение налоговых отчислений, а финансовых баз не формируется за счет налоговых отчислений.

Широко известна классификация, предложенная английским социологом Г. Эспин-Адерсеном[3]: неолиберальная; консервативно-корпоративистская; социально-демократическая (скандинавская) модель.

Сильная сторона приведенной классификации состоит в политических и макроэкономических способах оценки характера социальной политики, слабая — в известной условности применяемых методов оценки.

Исследователи отмечают также и другие разновидности моделей социальной политики, характеризующие уровень занятости, бедности, перераспределение доходов и т.д. Применительно к нашему исследованию более значимой является более глобальная их характеристика — степень соответствия результатов реализации этих моделей нормам социального государства.

Наиболее полно меры прямой и активной политики выражены в модели социального государства, в основу которой была положена концепция дирижизма, во многом опирающаяся на теоретические позиции французской школы политико-экономической и социальной мысли (Ф. Перру, Л. Бартоли, Ж. Лекайон, Л. Маршаль и др.). Основные положения этой концепции можно свести к следующему. Общество построено на основе принципа господства и власти, который рассматривается как естественный, а государство стоит над интересами социальных, экономических и политических групп, не дает столкновению их интересов выплеснуться сверх допустимого уровня, поддерживает механизм рыночной экономики в эффективном состоянии. Дирижизм — концепция и политика, рассматривающая общество в целом, а не только сферу экономического развития (по сравнению с кейнсианством), а значит, исходящая из широкой интерпретации социальной ответственности государства.

Само же понятие «социальное государство»[4] впервые в научной литературе появилось в середине XIX в. в трудах немецких ученых под влиянием философии Гегеля и в результате анализа развития капитализма и классовой борьбы в Германии. Делалась попытка найти и определить место и роль государства в регулировании справедливого распределения дохода между трудом и капиталом, в восстановлении равенства и свободы граждан, в обеспечении социальной солидарности общества и заботы имущих

и работающих о неимущих и неработающих, в осуществлении экономического и общественного прогресса всех членов государства, так как развитие одного является условием и следствием развития другого.

Формирование социального государства, получившего мощный теоретико-политический импульс в период 30 — 40-х годов, вступило в практическую фазу с середины XX в. и происходило в результате действия двух важнейших факторов развития: длительного периода экономического роста и формирования социально равновесного механизма распределения национального дохода.

Это требовало развития теории государственной политики. Методы регулирования, определенные в кейнсианской концепции, позволили разрешить противоречия развития стран Запада в условиях острого кризиса, носившего системный характер. Но вместе с тем общество оказалось перед лицом нового вызова времени, особенно в связи с растущей интернационализацией социально-экономических и политических процессов и развитием НТР.

В соответствии с этим сторонниками концепции повышения роли государства была по-новому поставлена проблема целей и средств государственной политики. В ней центральное место отводится стратегическим вопросам — проблеме обеспечения долговременных стабильных темпов роста, в рамках которой социальные аспекты рассматриваются на этом этапе как производные, зависимые переменные.

Таким образом, сформированная на основе развития теории и практики управления новая политика позволила в течение фактически 2—3 десятилетий обеспечить решение основополагающих проблем модернизации в условиях новой эпохи:

1) стабильность развития (в социально-экономическом и политическом плане);

2) сформировать эффективные и гибкие политико-институциональные механизмы воздействия на различные аспекты развития общества;

3) поддерживать необходимый уровень инвестиционного процесса, модернизации технического и структурного уровня экономики;

4) сформировать необходимую в условиях НТР экономическую и социальную инфраструктуру.

В то же время формирование и реализация территориальных программ развития осуществляются и в условиях социально-экономической и политико-правовой стабильности. Например, еще в Советском Союзе был накоплен огромный научный и практический опыт регионального программирования[5].

В настоящее время в качестве показателя, дающего наиболее полное представление об уровне жизни населения и социальном развитии региона, используют индекс развития человеческого потенциала (ИРЧП), который рассчитывается по апробированной методике ООН. Индекс развития человеческого потенциала региона является интегральным показателем, представляющим «усредненное значение следующих трех обобщающих показателей:

1) индекса ожидаемой продолжительности жизни (долголетия), который определяется как продолжительность предстоящей при рождении жизни,

2) уровня достигнутого уровня образования, измеряемого как совокупный индекс грамотности взрослого населения и совокупной доли учащихся, поступивших в учебные заведения первого, второго и третьего уровней,

3) индекса уровня жизни, равного скорректированному реальному ВВП на душу населения»[6].

Исследования, проведенные западными специалистам, позволили сделать важный вывод о том, что социальное государство во многом представляет собой конечный и естественный результат процесса модернизации. Один из наиболее существенных аспектов данного процесса — долговременная тенденция централизации власти, возрастания роли государства. Причем эта тенденция развивается по мере усложнения общества и формирования более технологически

совершенной и производительной экономики. Однако это «расширение» отнюдь не носит абсолютного характера и не исходит от самого государства, которое стремится поддерживать стабильность социально-экономического и политического развития, замещая другие институты по мере необходимости в случае, если они теряют прежнюю эффективность.

По такому же пути пошли несколько бывших социалистических стран Восточной Европы.

Основой экономической политики социального государства в этих и других странах стали рыночная экономика, свободная конкуренция, частное предпринимательство, а также перераспределение доходов от преуспевающих групп населения к менее благополучным через налоги и госбюджет в форме финансирования социальных программ. Перераспределяемые доходы поступают в так называемые общественные фонды потребления, откуда впоследствии направляются на осуществление конкретных социальных программ. При этом налоговое бремя может быть достаточно высоким, а роль социального государства в осуществлении социальных программ и мероприятий может быть различной.

Россия, опираясь на предыдущий опыт социализации экономической и социальной жизни, учитывая менталитет общества и т.п., в 1993 г. в ст. 7 своей Конституции провозгласила в стране социальное государство. В монографии «Концептуальные основания региональной социальной политики» отмечается, что идеи социального государства, государства всеобщего благоденствия настолько укоренились в определяющих правовых актах и общественном сознании, что воспринимаются как естественные, данные человеку от природы[7].

Проведение в России экономической реформы, предполагающей в рамках смешанной экономики становление институтов частной собственности и развитие рыночного сектора экономики, потребовало новой модели распределения доходов населения[8]. Данное обстоятельство обусловило дальнейшее совершенствование модели социальной политики Российской Федерации.

В целом социальное государство — наиболее целесообразный способ соединения начал свободы и власти в целях обеспечения благополучия личности и благоденствия общества, достижения социальной справедливости и солидарности в распределении продуктов труда. Социальная справедливость и социальная солидарность предусматривают реализацию на практике таких положений, как солидарная ответственность поколений и сословий (богатые платят за бедных, здоровые платят за больных, трудоспособные платят за еще или уже нетрудоспособных), обеспечение равных прав и равных возможностей мужчин и женщин.

Глобализация социальной политики позволяет нам обобщить ее содержание в двух «полюсных» моделях — активной и пассивной.

Модель активной социальной политики предполагает достаточно успешное использование корпоративности, результатом чего является контролируемая классовая борьба, где представители различных групп интересов сотрудничают с государством, например, в трехсторонних переговорах. Эта модель имеет обязательным предварительным условием высоко и хорошо организованное общество и является итогом политической приверженности принципам институционального общества благосостояния.

Активная социальная политика характеризуется двумя особенностями. Во-первых, все ее направления и мероприятия нацелены па стимулирование экономического роста. Речь идет в первую очередь о создании благоприятных условий для расширенного воспроизводства рабочей силы как в количественном, так и в качественном отношении. Немаловажное значение имеет и стимулирование экономической активности трудоспособного населения. Уровень жизни населения является не только результатом, но и фактором экономического роста, поскольку непосредственно воздействует на величину совокупного спроса

населения и, следовательно, во многом определяет емкость внутреннего рынка, что, в свою очередь, оказывает непосредственное влияние на перспективы экономического роста в стране.

Второй особенностью активной социальной политики является то, что она не следует пассивно за событиями, лишь реагируя на возникающие негативные явления в социальной сфере, а стремится предотвращать их возникновение. В рамках активной социальной политики основной акцент делается не на помощь обездоленным и малообеспеченным слоям населения, а на недопущение бедности, безработицы, социальной несправедливости. Целью активной социальной защиты является поддержка экономически активного населения. Одними из направлений реализации этой формы защиты являются проведение эффективной инвестиционной политики государства, проявляющееся во вложении средств государства, и повышение инвестиционной активности рыночных структур, стимулирование мелкого и среднего предпринимательства, обеспечение стабильного финансировании социальной сферы и социальных программ, содействие созданию новых рабочих мест, содействие инновациям в производстве товаров и услуг[9]. Исследователи не случайно представляют проблемы социальной защищенности в качестве самостоятельной функции социальной политики[10].

Пассивная социальная политика является полной противоположностью активной. Она практически не включена в механизм экономического роста, ее требования слабо учитываются при разработке и реализации программ экономического развития.

Главное внимание в рамках пассивной социальной политики уделяется оказанию помощи малообеспеченным и безработным, компенсации их потерь. На практике пассивная социальная помощь сводится к поддержанию определенного уровня доходов широких слоев населения с помощью различного рода социальных выплат и льгот, путем перераспределения валового внутреннего продукта и национального дохода через государственный бюджет. Такая политика неизбежно ведет к ущемлению интересов наиболее экономически активных слоев населения.

Пассивная модель носит преимущественно компенсационный характер, то есть нацелена на часть населения, находящегося в тяжелом материальном положении. При этом государство ставит перед собой цель распространить принцип адресности вложений (инвестиций) на оплату социальных выплат и льгот, иначе при его отсутствии произойдет неэффективное распределение бюджетных средств. Инвестируя, государство должно соблюдать баланс между субсидиями, идущими на поддержку малообеспеченных граждан и малоэффективных социальных проектов, и отчислениями, взимаемыми с обеспеченной масти населения и процветающих предприятий.

Завершая анализ моделей социальной политики, следует отметить, что каждая страна с учетом своей специфики формирует собственную модель социальной политики, что они динамично развиваются, и правящие политические партии используют для решения текущих задач различные элементы тех или иных моделей, поэтому применительно к конкретным государствам можно говорить либо об исторических традициях, либо об основных тенденциях, проявляющихся в социальных акциях. Ученые также утверждают, что мир движется к созданию новой парадигмы социальной политики.

Проанализировав различные подходы к изучению моделей социальной политики, мы выделили два полюса моделей социальной политики: социальное государство (ориентирующееся на развитие общества в целом) и субсидиарное государство (ориентирующееся на помощь только отдельным категориям граждан). Социальное государство является наиболее целесообразным способом соединения начал свободы и власти в целях обеспечения благополучия личности и благоденствия общества, достижения социальной справедливости и солидарности в распределении продуктов труда.

В итоге, давая ответ на вопрос о том, какую модель социальной политики должно выбрать современное государство, мы должны сказать, что она должна отвечать двум важнейшим требованиям: во-первых, учитывать и обобщать весь имеющийся ценный опыт развития социального государства и, во-вторых, принимать во внимание экономические, политические, исторические и прочие особенности стран, в которых они функционируют.

[1] Чеканов Е.В. Теоретико-методологические основы регулирования заработной платы в системе механизмов формирования и реализации социальной политики. М.: Национальный институт бизнеса, 2007. С. 9.

[2] Люблинский В.В., Москвин Л.Б., Пирогов Г.Г., Пронин С.В., Храмцов А.Ф., Цвылев Р.И. Теория и практика современной социальной политики. М.: Современная экономика и право, 2004. С. 30.

[3] Роик В. Социальная модель государства: опыт западноевропейских стран и выбор России // Человек и труд. № 1. 2006. С. 18.

[4] Социальная политика. Толковый словарь. Изд. второе, дораб. / Общ. ред. д.э.н., проф. Н.А. Волгина; отв. ред. д.э.н., проф. Г.А. Ракитский. М.: Изд-во РАГС, 2002. С. 33.

[5] Аганбегян А.Г., Шнипер Р.И. Региональные программы (на примере Сибири). — В кн.: Программно-целевое управление социалистическим производством. М., 1980. С. 10.

[6] Стратегия макрорегионов России: методологические подходы, приоритеты и пути реализации / Под ред. А.Г. Гранберга. М.: Наука, 2004. С. 105.

[7] Бляхер Л. Е., Левков С.А. Концептуальные основания региональной социальной политики. Хабаровск, 2005. С. 8.

[8] Ахинов Г.А., Камилов Д.А. Социальная функция государства в условиях рыночной экономики: вопросы теории и паратики. М.: ИНФРА-М, 2006. С. 58.

[9] Александрова Е.И. Финансовый механизм активизации социальной защищенности населения (западный опыт 1990-х годов и проблемы современной России) // Финансы и кредит. № 5. 2003. С. 59.

[10] Чеканов Е.В. Теоретико-методологические основы регулирования заработной платы в системе механизмов формирования и реализации социальной политики. М.: Национальный институт бизнеса, 2007. С. 19.

Bakaldina E.S., e-mail: vestnik.gmu@yandex.ru
Candidate of Political Sciences, associate professor of the department "Political Sciences of the state and municipal administration" of the Orel Branch of RANE and CS under the President of the RF

THEORETICAL APPROACHES TO THE STUDY OF SOCIAL POLICY MODELS

Scientific understanding of the transformation process of social policy models is becoming urgent in the process of reforming the national system of state administration. Two poles of social policy models are singled out in the article: welfare state and subsidiary state. Welfare state is the most expedient way to connect freedom and power. Prospective model of social policy must meet two key requirements: consider and synthesize all available valuable experience in the development of the welfare state and take into account the economic, political, historical and other features of the countries in which they operate.

Key words: social policy, welfare state, subsidiary state.