

СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА КАК ОБЪЕКТ АНАЛИЗА ТРАНСФОРМАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ

А.М.Сергиенко

Значительную часть исследовательского поля социологов в последнее десятилетие занимают проблемы трансформации общества в целом и ее отдельных процессов. Внимание ученых привлекают, в частности, кардинальные изменения в социальной политике, являющейся, с одной стороны, важнейшим механизмом такой трансформации, а с другой – одним из ее объектов. Большинство отечественных и зарубежных исследований в области социальной политики носят, как правило, эмпирический характер и ограничиваются изучением отдельных составляющих социальной политики и результатов их воздействия на социальную сферу общества и положение различных социальных групп, часто без опоры на теоретические разработки. В связи с этим возникает необходимость рассмотреть социальную политику как теоретический объект анализа в условиях социальной трансформации и выделить критерияльные основания выделения трансформационных процессов в социальной политике. Для этого, на наш взгляд, требуется проанализировать сущность социальной политики и выделить ее структурные компоненты, поскольку именно анализ изменений ее элементов и связей и позволяет более глубоко рассмотреть процессы трансформации социальной политики, и, как следствие, общества в целом.

Социальная политика как социологическая категория. В отечественной и зарубежной литературе существует множество различных подходов к определению понятия «социальная политика», анализа ее структуры и проблем развития. Среди них можно выделить два общих методологических подхода к пониманию данной категории – общесоциологический и деятельностный, дающие основу продуктивного анализа социальной политики в условиях меняющегося общества. *Общесоциологический подход* представляет собой, как правило, социологические трактовки социальной политики как *совокупности/системы (взаимо)отношений социальных групп*. Социальная политика рассматривается в качестве одной из сфер, составляющих политики в целом, под которой понимается совокупность взаимоотношений соци-

альных групп (классов, слоев, общностей), направлений и способов их деятельности, связанных с отстаиванием своих интересов и удовлетворением своих потребностей с помощью разнообразных средств. В социальной политике поводом *взаимоотношений*, взаимодействия социальных групп является сохранение и изменение *социального положения* [1,2].

При этом разделение политики на сферы, как отмечают многие исследователи, является весьма условным, поскольку в реальности выделить в «чистом» виде какую-либо из ее составляющих невозможно, да и нецелесообразно. Наиболее тесное взаимодействие наблюдается в процессе формирования и реализации социальной и экономической политики. Неслучайно широко распространенным является понятие «социально-экономическая политика», соединяющее оба вида политики как сферы взаимоотношений. К таким примерам в российской экономике относятся, в частности, либерализация цен 1992 г., приватизация государственной собственности, дефолт рубля 1998 г. В свою очередь любое социальное мероприятие, решение из области социальной политики является одновременно и экономическим, поскольку реализация первого возможна лишь при использовании методов и средств второго. К примеру, индексация заработной платы работников бюджетной сферы, пенсий в условиях инфляции как один из механизмов социальной политики должна быть обеспечена соответствующими источниками финансирования, статьями доходов и расходов государственного бюджета.

Другим методологическим подходом к определению сути социальной политики является **деятельностный подход**, определяющий социальную политику как *социальную деятельность*. Такой подход является наиболее популярным не только среди социологов, но и среди политологов, экономистов и представителей других социальных наук. В рамках деятельностного подхода в свою очередь можно выделить различные варианты его реализации. В частности, **субъектно-объектный подход** отличается

тем, что в определении социальной политики указывается *кто* (государство и другие акторы) и в отношении *чего/кого* (социальная сфера, социальное положение, различные социальные группы общества) осуществляет социальную деятельность (управленческую и др.).

При анализе особенностей социальной политики особое внимание социологами по праву уделяется **субъектам (или акторам)** социальной политики, т.е. тем, кто ее формирует и реализует, поскольку именно от них в значительной степени зависит качество социального управления, его конечный эффект. Нам представляется целесообразным выделение Б. Ракитским как «первородных», или *первичных, субъектов* (социальные группы, слои, классы, общество в целом), так и представляющих их интересы организационных структур (или *вторичных субъектов*), созданных для удобства практических действий в социальной политике [2]. Группа вторичных субъектов достаточно велика, к ней относятся: 1) государство в лице законодательных и исполнительных органов федерального, регионального и местного уровней; 2) государственные и негосударственные учреждения и предприятия социальной сферы; 3) работодатели – социальные группы, занимающие командные места в хозяйственном управлении предприятиями; 4) профессиональные организации (профсоюзы) и другие объединения наемных работников, политические партии и другие общественные организации; 5) религиозные организации; 6) международные организации и фонды (ООН, МОТ и др.); 7) посреднические организации (например, Сбербанк РФ, различные коммерческие банки); 8) временно организующиеся граждане (различные гражданские инициативы, например, группы самопомощи) и т.д. Таким образом, к субъектам социальной политики относятся все социальные группы и их организации, активно взаимодействующие в социальной сфере, т.е. формирующие, предъявляющие и отстаивающие интересы общества, отдельных социальных групп, индивидов в рассматриваемой сфере, а также формируемые на этой основе социальные институты.

Выбор модели социальной политики, ее целей, методов и средств и результаты их реализации во многом зависят от того, какие общественные силы управляют социальной жизнью. В стране с традиционно жестким управлением из центра субъекты социальной

политики имеют сравнительно простую структуру, фактически состоящую из органов государственной власти. Однако общеизвестно, что эффективная и справедливая социальная политика вероятнее реализуется при активном участии большого числа людей, групп, организаций и движений в делах устройства социальной сферы.

Одним из вариантов применения общесоциологического подхода в анализе понимания социальной политики является институциональный подход, активно развивающийся и используемый в последнее десятилетие и в отечественных исследованиях. Социальная политика является глубинной сферой взаимоотношений, взаимодействий социально-политических субъектов и их взаимоотношений, результатом чего является выработка определенных «правил игры», которые и составляют ее институциональную основу (см. работы Т.И. Заславской, С.Г. Кирдиной и др. [3–5]). Социальная политика формирует определенное рода институциональную среду, которая регулирует состояние социальной сферы, при этом одновременно являясь частью этой сферы (отношений, регулирующих общество изнутри) и частью внешних сигналов (отношений, навязанных обществом как бы извне и регулирующих социальную сферу). К внутренним регуляторам (отношениям) социальной сферы региона относятся местное самоуправление и различные виды социального контроля общественных организаций. Внешними регуляторами является федеральная социальная политика, реализуемая на региональном и межрегиональном уровнях. Социальная политика, формируемая и реализуемая непосредственно на уровне региона – субъекта Федерации, базируется на федеральной политике, преобразуя ее к региональным условиям.

По объекту воздействия социальную политику принято рассматривать *в узком и широком смысле*. Первое понятие (чаще всего встречающееся у экономистов, управленцев, политиков) – **социальная политика в узком смысле** – представляет собой целенаправленную деятельность государства и других акторов (социальной политики) по поддержанию общественных групп и слоев, которые в силу тех или иных причин оказались в более трудном положении, чем другие, страдают от специфических обстоятельств и не могут своими силами улучшить собственное положение. В этом случае содержание социальной политики сводится в большинстве своем

к социальным решениям и мероприятиям, связанным с поддержкой слоев общества, которые в силу своего специфического положения не в состоянии играть активную роль в условиях рыночных отношений. В *социально-демографическом плане* такими группами, к примеру, являются неработающие пенсионеры, дети, инвалиды, работающие матери, студенты; в *территориальном* – жители малых сел или особо удаленных районов; в *социально-профессиональном* – низкооплачиваемые работники, чаще всего работники бюджетных организаций, многие массовые слои интеллигенции (инженеры, учителя, врачи); в *социально-экономическом* – семьи, не имеющие жилья, и т.д.

Под **социальной политикой в широком смысле** понимается деятельность государства и других акторов по развитию социальной сферы, по организации прогрессивных изменений в социальном положении различных классов, слоев, групп. В этом случае социальная политика охватывает социальные и экономические решения и мероприятия, затрагивающие все стороны жизни членов общества, включая, по словам С. Смирнова, «обеспечение последних товарами, жильем и услугами социальной инфраструктуры, рабочими местами, приемлемыми денежными доходами, благоприятными экологическими условиями и т.п.» [6, с. 15].

Следовательно, другими словами, любая деятельность, приводящая к *позитивным изменениям социальной сферы, социального положения людей* и есть социальная политика. Причем положительный эффект необязательно проявится в краткосрочной перспективе, часто необходимо оценивать долгосрочные проекты общественного развития. Так, например, эффективная рыночная экономика трактуется как социальное благо, однако сам переход к ней обычно сопряжен с социальными издержками, прежде всего с падением уровня жизни населения. В этом случае значение имеет социальная цена такого рода реформ: масштабы, глубина и продолжительность негативных социальных последствий. Социально-экономический анализ результатов рыночных реформ в России показал, что россияне заплатили чрезвычайно высокую социальную цену за проведенные реформы. Либерализация цен и массовая приватизация в первой половине 1990-х гг. привели почти к двукратному падению реальных располагаемых денежных доходов населения,

не «погашенному» до настоящего времени, многократному социальному расслоению общества по доходам и собственности. Все это свидетельствует о низкой социальной направленности проводимых реформ.

Существует множество подходов к выделению объекта социальной политики, подробный анализ которых представлен, например, в работе Г.П.Осадчей [7, с. 54–71]). В данном случае мы поддерживаем позицию В.Н.Иванова, В.З.Роговина и других ученых и считаем, что *объектом социальной политики в широком смысле* является социальная сфера, рассматриваемая как совокупность социальных отношений и условий (труда, быта, досуга и др.), определяющих интересы классов, слоев, групп и влияющих на характер и содержание их деятельности и поведения [7, с.66–67]. При этом подходе социальная сфера по своему предметному содержанию включает как социальную структуру, так и социальную инфраструктуру, взаимосвязь которых обеспечивается, с одной стороны, системой общественных потребностей, а другой, – степенью их удовлетворенности и возможностями доступа к ценностям, благам и услугам. Кроме того, в поле социальной политики как развивающегося объекта попадают различные социальные процессы развития социальной сферы.

В отношении социальной сферы социальная политика проявляет свои уникальные свойства. Г.И.Осадчая отмечает, что социальная политика «обеспечивает взаимодействие всех сфер жизнедеятельности общества в решении социальных проблем», проявляя при этом свойства *универсальности* (всеохватывающий характер воздействия социальной политики на все стороны социального воспроизводства людей), *включенности* (возможность проникать во все сферы жизнедеятельности) и *атрибутивности* (способность сочетаться с любыми общественными отношениями, общественными феноменами и сферами) [7, с.143].

При рассмотрении же социальной политики в узком смысле ее объектами становятся, как отмечалось, социальные группы, отдельные индивиды, оказавшиеся в трудной жизненной ситуации (социально уязвимые, малообеспеченные слои, пострадавшие от природных и других катастроф и т.д.).

В качестве *предмета социальной политики* можно выделить конкретные проблемы жизнедеятельности классов, слоев, групп, социальных общностей, а также проблемы,

возникающие вследствие изменения их положения в обществе. В этом отношении одним из традиционных предметов социальной политики является *уровень жизни* населения. В последнее десятилетие в поле социальной политики включено также *качество жизни*, дополнительно учитывающее характеристики развития культурного и природного потенциалов общества.

Кроме субъектно-объектного варианта анализа сущности социальной политики выделяются и другие не противоречащие друг другу, а скорее взаимодополняющие варианты, акцентирующие внимание на структурных компонентах социальной политики, в т.ч. *функционально-целевой (или нормативно-целевой) и инструментально-технологический подходы*, суть которых будет изложена после общего анализа «устройства» социальной политики.

Структурные компоненты социальной политики. Системно-функциональный анализ социальной политики включает в себя изучение ее компонентов и их взаимосвязей. Как сферу деятельности, взаимоотношений социальную политику необходимо рассматривать во взаимосвязи со сферой *социального управления*. Как известно, необходимыми условиями и важнейшими признаками управления являются: 1) цель либо некий комплекс целей (отвечающие на вопрос *что делать?*); 2) способы достижения поставленных целей (*как?*) и 3) средства достижения поставленной цели, правила и процедуры их использования (*с помощью чего?*). Социальная политика может иметь общие цели с социальным управлением (поддержание социальной стабильности, порядка и законности, рост благополучия, социальной справедливости, демократии и др.), общие институциональные средства реализации (государство, политическая система общества). Однако неверно отождествлять социальную политику и социальное управление. Социальная политика включает, наряду с управлением социальными отношениями макро- и микроуровней, их регулирование в условиях, когда для осуществления реального управления нет либо ясных целей и согласия о них, либо необходимых знаний и технологий, либо практических возможностей, либо всего перечисленного, вместе взятого.

Таким образом, основными структурными компонентами социальной политики являются компоненты целеполагания (цели и функции) и компоненты целеосуществления (методы и средства). Особенности социаль-

ной политики в конкретный исторический период развития страны, государства определяются уровнем и характером развития социальной сферы, целями преобразования общества, составом, ролями и особенностями взаимодействия различных субъектов социальной политики, спецификой формирования и реализации ее основных направлений, институциональными и инструментальными возможностями развития социальной сферы.

Среди **целей социальной политики** различаются базовые и современные, среди последних – стратегические и тактические. *Современные цели* социальной политики учитывают комплекс сложившихся в настоящее время условий развития общества, их формулировки могут различаться по характеру и по форме в различных регионах, государствах, однако всегда в их основе лежат *базовые цели*. К последним относятся достижение равновесия, стабильности, целостности и динамизма социальной сферы при наличии материальных ресурсов, соответствующих политических сил и социальной системы. Это выражается в реализации двух базовых задач: 1) условно говоря, «испечь пирог побольше и повкуснее», т.е. создать условия для лучшего удовлетворения всей системы потребностей (от простых, физиологических, до более сложных – социальных и духовных) человека, социальной группы и всего общества и 2) «разделить пирог по справедливости» – реализовать принцип социальной справедливости в экономических, политических и других общественных отношениях.

Процесс разработки и реализации *стратегических и тактических целей* социальной политики сопряжен с проблемой выбора *социальных приоритетов*, т.е. социальных задач, которые признаются обществом на данном этапе его развития в качестве наиболее настоятельных и неотложных, требующих первоочередного решения. Приоритеты социальной политики призваны разрешать противоречия: 1) между текущими и перспективными интересами общества (примером может являться расстановка приоритетов в социальной защите пенсионеров и детей); 2) между несовпадающими или расходящимися интересами классов, социальных групп и слоев (между наемными работниками и работодателями, например, в вопросах условий и оплаты труда); 3) связанные с неизбежностью «платы» (экономической, экологической, технологической и др.) за социальный прогресс. Такой экономической

«платой» является, например, неизбежность установления сравнительно высоких налогов, взимаемых с предприятий и граждан, для организации развитой системы социальной защиты населения или снижения относительной величины оплаты за неквалифицированный, физически сложный труд в условиях научно-технического прогресса.

При реализации социальной политики могут наблюдаться значительные отклонения *реализуемых целей* от *декларируемых*. Социальная политика, по определению гуманна, призвана реализовывать цели улучшения положения всего общества, его отдельных групп и индивидов, но поскольку она реализуется отдельными лицами, социальными группами и организациями, которым свойственно ошибаться, преследовать свои интересы, реальность зачастую противоречит политическим декларациям. С точки зрения отдельных лиц, групп, организаций реализация тех или иных социальных мер может иметь гуманный характер, с точки зрения других – противоречить социальному развитию страны, поскольку улучшение положения отдельных социальных групп в таких случаях может происходить за счет не только относительного, но и абсолютного ухудшения положения остальных. Так, например, повышение таможенных тарифов на ввоз различных потребительских товаров в страну приводит к улучшению положения отечественных производителей при одновременном снижении покупательной способности населения на импортруемые виды продукции.

Декларируемые цели социальной политики довольно часто не реализуются из-за их «оторванности» от экономических и технологических возможностей развития общества. К таким примерам можно отнести значительное недофинансирование (в среднем на 80%) большинства федеральных и региональных социальных программ 1990-х гг., секвестр государственного бюджета в конце десятилетия, приведший к сокращению государственных расходов на социальные нужды, соотношение экономических результатов приватизации и социальной цены реформ.

В настоящее время в общественных науках не выработано единого представления о системе **функций социальной политики**. Так, при анализе социальной политики, а также строения и функционирования общественных институтов Т.И.Заславская выделяет адаптационную, стабилизирующую (воспроизводственную), инновационную и интегра-

тивную функции [3;5,с.55–59]. Г.И.Осадчая отмечает, что «социальная политика наряду с защитительной функцией выполняет конструктивную, связанную с профилактикой и позитивным совершенствованием как отдельных элементов, так и всей общественной системы в целом» [7,с.173].

По нашему мнению, все функции по характеру воздействия на объект условно можно разделить на две взаимосвязанные группы: 1) *функции по воспроизводству социальной сферы, сохранению существующих социальных отношений и норм в обществе* и 2) *функции по развитию, преобразованию социальной сферы*. К первой группе относятся такие функции как: а) *интеграционная* – обеспечение единства интересов различных социальных групп и организаций; б) *распределительная* – обеспечение согласованного функционирования различных сфер общества (например, обеспечение сбалансированности социально-профессионального, отраслевого и квалификационного состава рабочей силы через механизм подготовки и переподготовки кадров); в) *защитная* – по отношению ко всему обществу и отдельным группам, в т.ч. *компенсаторная* (компенсирующая воздействие социальных рисков в процессе социального развития) и г) *социализирующая, адаптационная, в т.ч. воспитательная*. Вторую группу образуют следующие функции: а) *стабилизирующая* как поддержка стабильности и устойчивости в развитии социальной сферы общества; б) *стимулирующая*, направленная на формирование, поддержание и усиление стимулов к повышению социального статуса различных групп в системе социальных неравенств, их социального положения в обществе, и в) *инновационная* как обеспечение социального прогресса общества, внедрение современных социальных технологий. При реализации всех указанных функций по характеру своей деятельности социальная политика выполняет *регуляторно-управленческую функцию*, связанную с разработкой и реализацией социальных программ и мероприятий, оценкой их эффективности.

Более глубокий анализ социальной политики приводит нас к необходимости рассмотрения ее отдельных направлений. Под **направлением социальной политики** понимается линия, курс, установка, ориентация государства или других акторов социальной политики в определенной ее области, по отношению к регулированию социального по-

ложения отдельных групп. В социальной политике наблюдается большое разнообразие ее отдельных направлений, составляющих, и достаточно сложной задачей является их систематизация. Мы предлагаем выделить два основания такой систематизации: 1) по влиянию социальной политики на изменение положения отдельных социальных групп, динамику социальных подструктур общества; 2) по отдельным областям, сферам социальной политики. Первое основание позволяет анализировать ее в отношении:

- *социально-демографических групп* (конкретными направлениями являются национальная, миграционная, молодежная, женская, пенсионная политики, охрана материнства и детства и др.);

- *социально-доходных групп* (политика доходов и уровня жизни населения, поддержка низкодоходных групп населения, в т.ч. путем установления минимального размера оплаты труда, пенсий и социальных пособий, индексации доходов и сбережений, с помощью налоговой политики, ценовой политики в отношении товаров потребительской корзины);

- *семей и домохозяйств, семейно-хозяйственной подструктуры* (семейная политика, политика поддержки личного подсобного хозяйства);

- *организационно-управленческой подструктуры* (регулирование заработной платы с использованием тарифной системы оплаты труда; политика по закреплению статуса чиновников, депутатов Государственной Думы РФ);

- *персонала, трудовых коллективов, социально-трудовой подструктуры* (регулирование социально-трудовых отношений, протестного поведения, политика охраны и оплаты труда работников предприятий и др.);

- *профессионально-квалификационных групп, соответствующей структуры* (использование ЕТС на предприятиях, политика индексации оплаты труда «бюджетников»);

- *территориальных групп населения, социально-территориальной структуры* (региональная политика по отношению к районам крайнего Севера, депрессивным территориям, поддержка малых городов и сел);

- *классов и слоев общества, социально-классовой структуры* (политика формирования среднего класса, борьба с бедностью, поддержка предпринимательства, политика по отношению к отдельным маргинальным

группам – беженцам, бомжам, беспризорным и др.) и т.д.

Второе основание систематизации направлений социальной политики (по ее областям, регулированию отдельных сфер социальной жизни) позволяет выделять такие направления как политика обеспечения занятости населения и регулирования рынка труда, демографическая политика, политики развития отраслей социальной сферы (образования, здравоохранения, культуры, физкультуры и туризма, кинематографии, бытового обслуживания, жилищного и коммунального хозяйства).

Все выделяемые направления социальной политики взаимосвязаны, взаимозависимы. Так, например, очевидны сильные связи между политикой регулирования рынка труда, обеспечения занятости населения и пенсионной, молодежной политиками, поддержкой предпринимателей. При этом существуют также общие, или «сквозные» (по отношению к различным группам, сферам), направления социальной политики, влияющие на социальную сферу и социальную структуру общества в целом. К ним относятся социальная защита общества, социальная безопасность, социальное благополучие, социальная экология и др.

В конечном счете все выделенные направления являются факторами, определяющими уровень и качество жизни населения, степень его удовлетворенности существующими (социальной, экономической, политической) системами, что определяет их стабильность, устойчивое развитие и прогресс.

К структурно-функциональным особенностям социальной политики относится также многоуровневость ее формирования и реализации. Исследователи обычно используют территориальный и социально-структурный подход в выделении **уровней формирования и реализации социальной политики**. В *территориальном разрезе* общепринятым является выделение: 1) федерального уровня (уровня центра); 2) регионального (как правило, уровня субъекта Федерации); 3) муниципального уровня, или уровня местного самоуправления (городского, сельского районного, сельского поселкового) [2, 8–10]. При микроанализе выделяют уровень предприятий, корпоративную политику. Кроме того, в социальной политике необходимо также учитывать и наднациональный, межгосударственный уровень (что актуально, например, для таких территориальных образований, как

Европейский Союз), а также глобальный уровень, уровень всего человечества, что особенно важно при анализе процессов глобализации и трансформации общества, регулирования его устойчивого развития.

В рамках *социоструктурного подхода* обычно выделяются четыре уровня формирования и реализации социальной политики: 1) уровень общества в целом (социальная политика призвана решать проблемы воспроизводства и развития социальной сферы, социальной структуры, в т.ч. расширения среднего класса и устойчивости его развития, социального здоровья и безопасности нации и др.); 2) уровень социальных групп и их организаций: поддержка инновационных процессов экономической активности персонала предприятий, трудоспособной части населения в целом; 3) уровень семьи как малой социальной группы: обеспечение достойной жизни ближайшего окружения человека – семьи, близких и родных людей; 4) уровень отдельного человека: обеспечение условий и средств обустройства жизни каждого человека [1, 2, 7].

При изучении социальной политики необходимо рассматривать такую его составляющую, как *социально-политическая культура*, куда входит не только совокупность идей, традиционных представлений, используемых в социально-политическом обороте, но и набор методов и средств социальной политики, как официальных, так и неформальных.

Цели социальной политики, определяемые при ее разработке, достигаются использованием субъектами политики определенных методов и средств. Под *методами* реализации социальной политики понимается совокупность принципов (основных идей и правил ее проведения) и способов достижения ее целей, направленных на все общество, отдельную группу, организацию, конкретного человека. *Средствами осуществления социальной политики* являются рычаги и инструменты управления, с помощью которых государство и другие субъекты проводят социальную политику.

Все принципы социальной политики условно можно разделить на две группы: 1) общеполитические или общеправительственные, действующие в сфере политики или управления в целом и их различных составляющих (комплексность, системность, приоритетность, дифференцированный подход к решению проблем, субсидиарность и др.) и 2) социально-политические, относящиеся

преимущественно к социальной политике. Основным ее принципом является *принцип социальной справедливости*. Кроме того, ко второй группе относятся социальная солидарность, социальная стандартизация, социальное страхование, адресность и целый ряд других.

Главным *способом реализации государственной социальной политики* является государственное регулирование, включающее общеполитическое, общее экономико-правовое регулирование, государственную поддержку регионов, поселений, предприятий, социальных групп. В свою очередь к способам государственного регулирования относятся директивное планирование и индикативное регулирование. Особое значение в период социальных трансформаций, рыночных реформ в России приобрело *индикативное регулирование* – воздействие государства на социальную и экономическую сферу при помощи организации (при участии государства) определенных видов деятельности (производства, создания объектов социальной инфраструктуры), инвестиционной, налоговой политик, регулирования через рынок ссудного капитала (кредитно-денежная политика), государственного заказа (государственного потребления продукции частного сектора), программирования и прогнозирования. Значительную роль в условиях рынка играет также *рыночное саморегулирование*, под которым понимается саморегуляция, самонастройка основных социально-экономических процессов в условиях действия экономических законов (закона цен, закона спроса и предложения).

Особое место в социальной политике занимают различные способы, технологии социального воздействия, такие, например, как лоббирование, социальный контроль, социальное партнерство.

В социальной политике используются средства политики в целом, в т.ч. средства, порожденные обществом, но внешние по отношению к политике (культурные нормы, традиции, общественное настроение (например, энтузиазм), идеологические течения, вера и т.д.), и средства, возникающие непосредственно в сфере политики. К последним относятся, во-первых, средства социального происхождения: знания и язык политики, политическая символика (здания, ритуалы собраний, заседаний, встреч и т.д.), средства массовой информации, искусства, пропаганда (предвыборная агитация), обще-

ственные движения (митинги, манифестации, забастовки как массовые акции). И, во вторых, таковыми являются средства, порожденные властью или политикой (приказ, распоряжение, все виды принуждения, законы и другие нормативно-правовые документы).

Главным средством осуществления социальной политики является *социальное управление* (в узком смысле), или управление социальной сферой. В рамках социального управления к числу *специальных средств социальной политики* относятся: государственные нормативно-правовые документы (законы, постановления, распоряжения и др.); административные решения; учреждения и предприятия социальной сферы; государственные социальные нормативы, а также экономические индикаторы, регулирующие социальную сферу (налоговые рычаги и стимулы, тарифы и др.); финансово-кредитные средства.

Законодательной и исполнительной ветвями государственной власти разрабатывается финансово-кредитный механизм социальной политики, т.е. порядок образования и использования финансовых ресурсов, предназначенных для обеспечения мероприятий социального характера, а также деятельность структур, осуществляющих эти функции. Финансово-кредитный механизм условно можно разделить на два блока, один из которых регулирует финансовое обеспечение части собственно социальной политики (нормативы обязательных страховых платежей социального характера, расходные статьи утверждаемых законодателями бюджетов различных уровней и т.п.). В рамках второго блока создаются финансово-кредитные ресурсы, предназначенные для государственного социально-экономического регулирования рынка (подробнее см. в работах Ю.Алексеева, Е.Пономаренко, С.Смирнова, Ф.Шаркова и др. [2, 6, 10]).

Путем определения размеров доходных или расходных статей государственного бюджета или внебюджетных социальных фондов (пенсионного фонда, фондов социальной защиты населения, обязательного медицинского страхования и др.) законодатели формально создают основу финансового обеспечения принятых ими документов по социальной политике. Это происходит, например, при принятии документов, связанных с установлением минимального размера заработной платы и ЕТС занятых в бюджетной

сфере, минимальных размеров трудовой пенсии и социальных пособий, при определении размеров финансирования учреждений некоммерческой части социальной сферы и т.п.

Кроме средств государственного бюджета и средств государственных внебюджетных фондов социальная политика финансируется за счет средств населения, а также средств предприятий и учреждений. К последним относятся обязательные взносы в государственные внебюджетные фонды, добровольные взносы, направляемые на социальную поддержку работников предприятий и членов их семей, средства благотворительности и спонсорства на оказание помощи отдельным неблагополучным социальным группам и учреждениям, а также средства на благоустройство территории.

Как известно, на формирование и реализацию социальной политики государства и других субъектов (работодателей, политических партий, профсоюзов и других общественных организаций) оказывают значимое влияние в последние годы также средства различных международных организаций, таких как Международный валютный фонд, международные банки (Международный банк реконструкции и развития и др.), Международная организация труда (МОТ), ООН, ЮНЕСКО, ЮНИСЕФ и др.

Для того чтобы подчеркнуть значимость целей и функций, методов и средств осуществления социальной политики, исследователи подчеркивают их значимость в определении этой категории. В качестве примеров мы уже выделили выше *функционально-целевой (или нормативно-целевой) и инструментально-технологический подходы*. В первом случае подчеркивается значимость целеполагания социальной политики и указывается либо общая цель (обеспечение достойного уровня и качества жизни), либо ряд конкретных задач (повышение доходов населения, сокращение социальных различий, бедности и безработицы и др.) и функций (защитная, компенсационная и др.), либо направленность на решение определенных социальных проблем и достижение социальных нормативов. При инструментально-технологическом подходе акцентируется внимание на важности целеосуществления социальной политики и указывается на использование конкретных технологий, рычагов и инструментов.

Формой социальной политики является способ ее существования и выражения

содержания. На основе выявленных структурных компонентов социальной политики нами было выделено шесть подходов к анализу форм ее реализации, позволяющих исследовать: 1) целевые, политико-идеологические концепции и модели социальной политики; 2) ее проявление через различные сферы и составляющие политики; 3) конкретные инструментально-управленческие формы; 4) конечные материальные формы; 5) территориальные формы и 6) субъектно-технологические формы.

Рассмотрим кратко каждый из выделенных подходов и начнем с характеристики ее *целевых, политико-идеологических концепций и моделей*.

По мнению многих исследователей, изучающих особенности социальной политики России («дотрансформационного» периода (Ф.Бородкина, Т.Заславская, Г.Осипова, О.Пчелинцева, Н.Римашевская, М.Руткевич и др.), ее основными концептуальными характеристиками являлись:

1) *иждивенческий подход*. Забота общества и государства о материальных и духовных потребностях человека, в целом потребительская направленность социальной политики советского периода без стимулирования экономической инициативы воспитывала иждивенчество, пассивность граждан. Такой подход (в ожидании «манны небесной») в значительной степени снимал с человека ответственность за обеспечение своего благополучия;

2) *этатический подход*, заключающийся, в частности, в уравнительном распределении заработной платы и других доходов;

3) замалчивание происходящих изменений в социальной структуре, социальной сфере общества (изменений состава и численности тех или иных социальных групп, причин и факторов этих изменений) либо их частичную, идеологически выгодную *пассивную регистрацию*.

Все три характеристики социальной политики имели место в дореформенный период и характеризовали социальную политику как патерналистскую в своей основе.

Если использовать в качестве основы анализа *моделей социальной политики* классификации, разработанные Г.Эспринг-Андерсоном при выделении критериев построения государства социального благополучия [11, 12], то в современных условиях в России можно обнаружить все основные прототипы традиционных социально-

политических моделей, а именно буржуазный *либерализм, неопатернализм и неоконсерватизм*.

При этом *либерализм* ориентирован на минимальное вмешательство государства, на создание для всех классов, групп, слоев номинально равных стартовых условий. Доминантой данной модели является опора на собственные силы, самоорганизация своей жизни, а, следовательно, социальная база либерализма – адаптированные средне- и высокодоходные слои общества. *Неоконсерватизм* отличается ориентацией на адаптирующиеся слои и группы, социальную динамику, сохранение значимых для населения ценностей, социальных институтов в отличие от сохранения отмирающих институтов, не поддерживаемых реальной жизнью. *Неопатернализм* (одна из форм социал-демократической модели) можно определить как политику государственного покровительства, сжатого до адресной системы решения проблем социально уязвимых групп (в отличие от бывшего всеобщего покровительства). Социальной базой такой модели являются слои и группы, которые по объективным причинам не способны адаптироваться к новым условиям («аутсайдеры») (подробнее см. в работах И.Григорьевой, К.Дойчмана, Н.Дроздовой, И.Кузнецовой, Н.Римашевской и др. [7, 11, 12, 13]).

Все три существующие модели социальной политики развивались в XX в. и в настоящее время представлены в экономически развитых странах, реализующих так называемую государственную политику благополучия граждан (Welfare state policy). В частности, в последние годы особое внимание исследователей уделялось оценке преимуществ и недостатков, выбору наиболее оптимальной модели социальной политики в государствах Европейского Союза [7, 11, 12].

Другим подходом к анализу структурных форм социальной политики является ее проявление через *различные сферы политической деятельности, составляющие политики*. В частности, социальная политика может реализовываться в форме экономической политики (кредитование населения, налогообложение физических лиц и др.), экологической (восстановление природной среды, мероприятия по ликвидации последствий воздействия техногенных факторов на здоровье населения), внешней, международной (займы МВФ, погашение государственных долгов), идеологической

(формирование положительного образа предпринимателя в СМИ) и др.

Третий подход заключается в выделении конкретных *инструментально-управленческих форм* социальной политики, а именно: нормативно-правовых документов (законов, постановлений, инструкций), социальных программ и мероприятий. Например, к международным нормативно-правовым формам социальной политики относятся Всеобщая Декларация прав человека (1948 г.), Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, Конвенция МОТ №102 «О минимальной норме социального обеспечения» (1952 г.), Декларация международной конференции ООН по окружающей среде и развитию (1992 г.). Инструментально-управленческими формами российской социальной политики федерального уровня являются Конституция РФ, законы «О занятости населения в Российской Федерации» (1991 г.), «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» (1995 г.), «О прожиточном минимуме в Российской Федерации» (1998 г.), «Об основах охраны труда в Российской Федерации» (1999 г.), Трудовой кодекс РФ и др.

Четвертым подходом является анализ различных *субъектно-технологических форм*, т.е. *технологических форм взаимодействия в «поле» социальной политики*, роли субъектов социальной политики в регулировании социальной сферы, участия социальных акторов экономической сферы в социальной политике. Пятый подход связан с выделением *конечных материальных форм социальной политики*. Так, социальная поддержка населению оказывается в форме денежных выплат (заработная плата, пенсия, стипендия, социальное пособие) и натуральных благ и услуг (транспорт, семена, одежда, бесплатный проезд на общественном транспорте и др.).

И, наконец, шестой подход заключается в выявлении *территориальных форм* социальной политики – по отношению к определенной территориальной общности, региону. Так, эксперты в области региональной политики OECD различают две *формы регионального (территориального) развития в зависимости от воздействия внешних импульсов*: 1) *экзогенное развитие*: при сильном внешнем вмешательстве со стороны государственных органов власти, в виде значительных государственных инвестиций (субсидий, кредитов и др.); 2) *эндогенное развитие*: при слабом государственном

вмешательстве в виде налоговых льгот, ускорении административного контроля, сокращении доли государственной собственности в регионе и др. [8]. Основная цель государственного вмешательства в этом случае – дать импульс внутренним факторам развития, правильно оценив потенциал региона и возможные точки роста, вызвать кумулятивный процесс. Естественно, что вторая форма требует меньших затрат со стороны государства. Ее классическими примерами являются зоны свободной торговли и зоны предпринимательства, опыт развития которых в последнее десятилетие появился и в российских регионах.

Общая схема анализа структурных компонентов и форм социальной политики как объекта трансформационных процессов общества представлена на рис. 1,2.

Таким образом, анализ различных определений понятия «социальная политика», представленных в отечественной и зарубежной литературе позволяет выделить два основных подхода, во-первых, это *общесоциологический подход*, трактующий социальную политику как *совокупность взаимоотношений социальных групп*, и, во-вторых, *деятельностный подход*, определяющий социальную политику как *социальную деятельность*. В рамках деятельностного подхода выделяются три взаимодополняющих друг друга варианта его реализации: 1) *субъектно-объектный подход*: подчеркивается значимость акторов социальной политики и объекта их социальной деятельности (социальной сферы, социального положения различных социальных групп общества); 2) *функционально-целевой (или нормативно-целевой) подход*: акцентируется внимание на целеполагании социальной политики и указывается либо общая цель, либо ряд конкретных задач и функций, либо направленность на решение определенных социальных проблем и достижение социальных нормативов; 3) *инструментально-технологический подход*: подчеркивается значимость целеосуществления в социальной политике и указывается на использование конкретных технологий и инструментов. Кроме того, важнейшим направлением общесоциологического анализа социальной политики является институциональный подход, позволяющий выделить ее институциональную основу, охарактеризовать институты социальной политики.

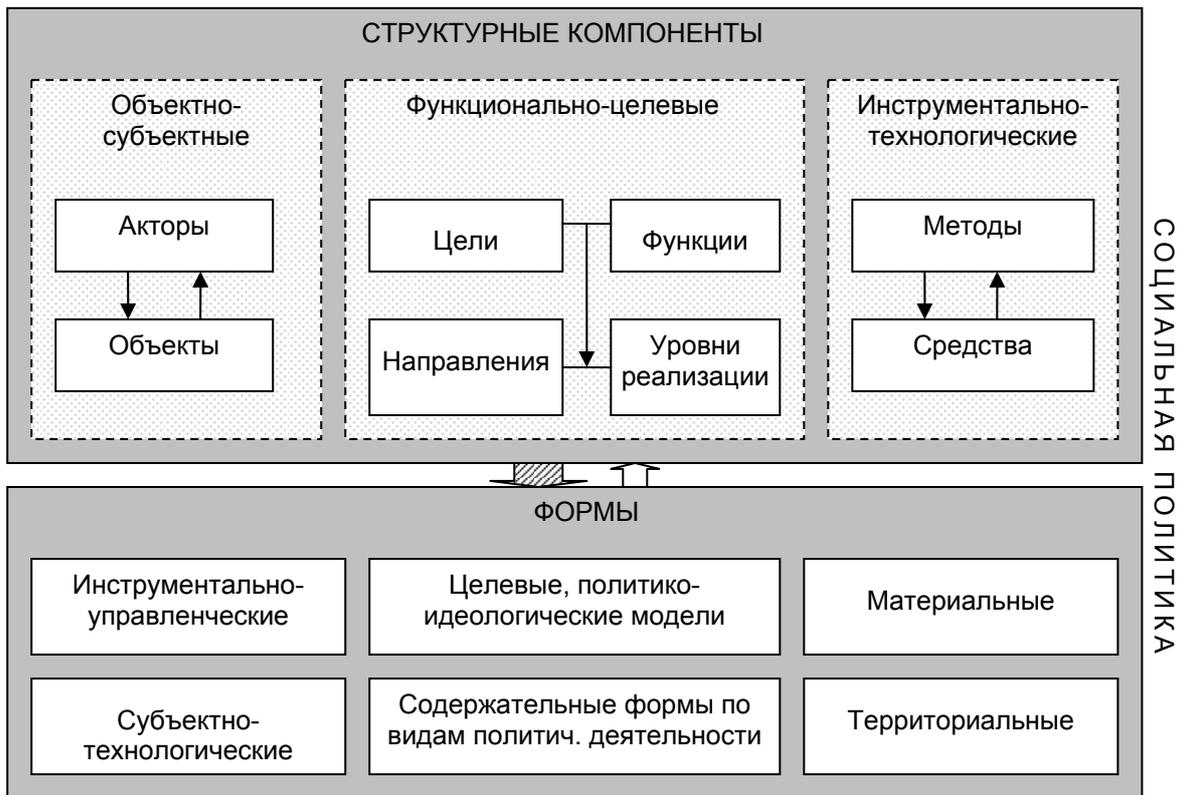


Рис. 1. Схема анализа трансформационных процессов социальной политики

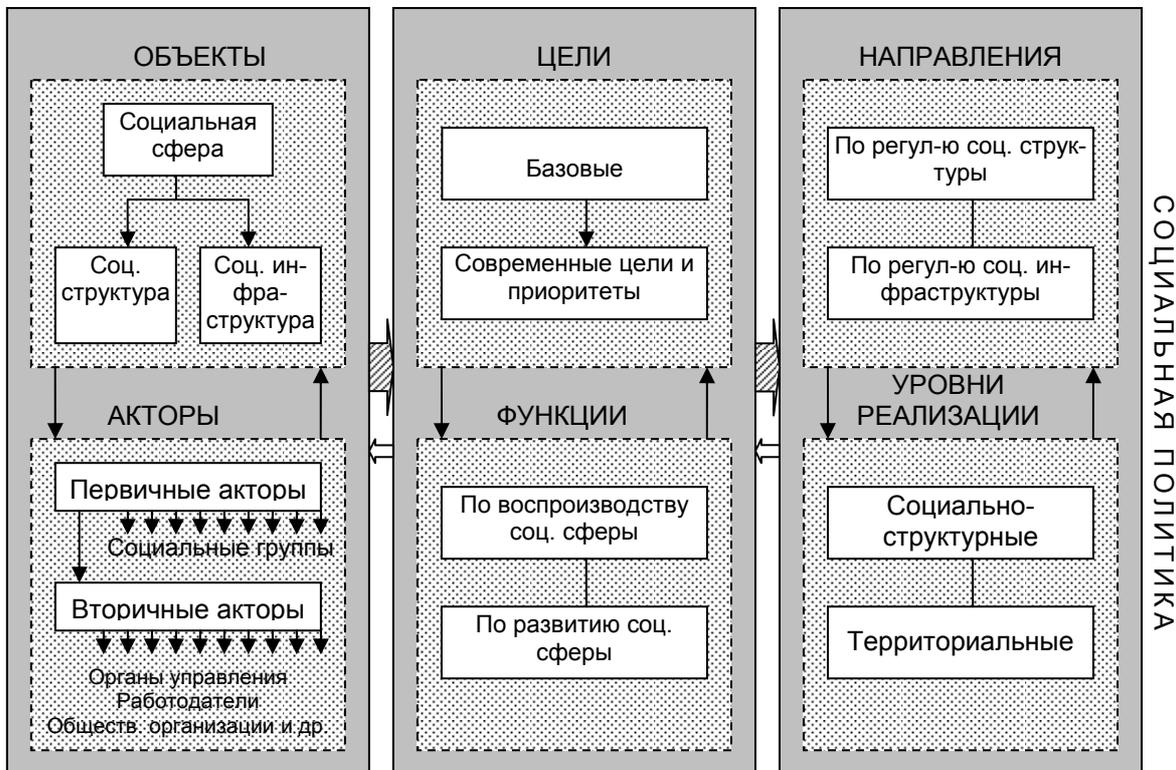


Рис. 2. Субъектно-объектные и целефункциональные компоненты социальной политики

Теоретический анализ социальной политики с использованием названных методологических подходов (*деятельностного и общесоциологического*) и их вариантов позволяет достаточно полно и точно описать особенности социальной политики в современный период трансформирующегося российского общества. В качестве критериев трансформации следует выделить кардинальные, качественные изменения в структурных компонентах социальной политики (целях и приоритетах, функциях, направлениях и уровнях реализации, методах и средствах, составе, значимости и характере взаимодействия ее факторов друг с другом и объектом воздействия) и формах её проявления. Кроме того, комплексный анализ процессов трансформации социальной политики не должен ограничиваться исследованием ее «внутреннего устройства», важное значение имеют внешние связи, т.е. воздействующие на нее факторы и результаты ее реализации.

ЛИТЕРАТУРА

1. Заславская Т.И. Социальные результаты реформ и задачи социальной политики // Куда идет Россия?.. Трансформация социальной сферы и социальная политика / Под общ. ред. Т.И. Заславской. – М., 1998. – С. 3–15.
2. Социальная политика: учебник / Под общ. ред. Н.А. Волгина. – М., 2002.
3. Заславская Т.И. Социетальная трансформация российского общества: Деятельностно-структурная концепция. – М., 2002.
4. Кирдина С.Г. Институциональные матрицы и развитие России. – Новосибирск, 2001.
5. Россия, которую мы обретаем / Отв. ред. Т.И. Заславская, З.И. Калугина. – Новосибирск, 2003.
6. Смирнов С.Н. Региональные аспекты социальной политики. – М., 1999.
7. Осадчая Г.И. Социология социальной сферы: учеб. пособие для высш. школы. – 2-е изд., перераб. и доп. – М., 2003.
8. Ларина Н.И. Региональная политика: мировой опыт и проблемы России // Регион: экономика и социология. – 1998. – №3. – С.132–147.
9. Региональная социальная политика: особенности трансформации и направления развития / Под ред. С.И. Григорьева, А.М. Сергиенко. – Барнаул, 2002. – 234 с.
10. Шарков Ф.И. Социальная политика в субъектах Российской Федерации: вопросы теории и практики. – Чебоксары, 1998.
11. Государство благосостояния и его социально-экономические основы: сб. статей / Под ред. Н.П. Кузнецовой, Н.П. Дроздовой. – СПб, 1998.
12. Григорьева И.А. Социальная политика и социальное реформирование в России в 90-х годах. – СПб, 1998.