
Т.В. Чубарова

ПОЛИТЭКОНОМИЧЕСКОЕ ВВЕДЕНИЕ
В СОЦИАЛЬНУЮ ПОЛИТИКУ

Москва
Институт экономики
2015

Чубарова Т.В. Политэкономическое введение в социальную политику. — М: Институт экономики РАН, 2015. — 60 с.

ISBN 978-5-9940-0538-5

В докладе автор предлагает рассматривать социальную политику с точки зрения политэкономии как путь преодоления объективных методологических трудностей формирования общей теории социальной политики. Именно с этой позиции анализируются различные подходы к определению предмета социальной политики и история ее исследований в России; выделяются используемые в экономической науке теоретические основания необходимости государства и функций других акторов в социальной сфере. При этом рассматривается изменение подходов к пониманию сущности социальной проблемы в современном обществе и, соответственно, тех методов, которые предлагаются для ее решения. В докладе особое внимание уделено роли мотивации, так как, по мнению автора, представления о реакции человека на те или иные стимулы являются ключевыми для формирования действенной социальной политики.

Ключевые слова: предмет социальной политики, политическая экономия, исследования социальной политики, экономический подход к социальной политике, социальная проблема, мотивация.

Классификация JEL: A120, I310, I380, H510.

Chubarova T.V. Introduction to Social Policy: Political Economy Approach. — М: Институт экономики РАН, 2015. — 60 с.

ISBN 978-5-9940-0538-5

In the report the author proposes to consider social policy from the standpoint of political economy as a way of overcoming the objective methodological difficulties of developing a general theory of social policy. It is from this position that various approaches to the definition of the subject of social policy and the history of its research in Russia are analysed; different foundations used in economic theory to justify the necessity of the state and functions of other actors in the social sphere are distinguished. At that changes in approaches to understanding the essence of social problems in modern society and, accordingly, the methods that are suggested to address them are considered. The report focuses on the role of motivation, as, in the author's opinion, the notions of human responses to certain stimuli are crucial for the formation of an effective social policy.

Keywords: subject of social policy, political economy, social policy research, economic approach to social policy, social problem, motivation.

JEL Classification: A120, I310, I380, H510.

© Институт экономики РАН, 2015
© Чубарова Т.В., 2015
© Валериус В.Е., дизайн, 2007

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение. Постановка вопроса	6
Глава I. Предмет социальной политики и история исследования вопроса в России	12
Глава II. Основные экономические подходы в теории социальной политики	22
Глава III. Изменение подходов к социальной проблеме: от социального вопроса к социальному риску	37
Глава IV. Объяснить или изменить? Социальная политика и проблема мотивации	49
Литература.....	55

Российская Федерация – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

В Российской Федерации охраняются труд и здоровье людей, устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты.

Конституция РФ, 1993, статья 7

ВВЕДЕНИЕ. ПОСТАНОВКА ВОПРОСА

Обеспечение социального благосостояния граждан является важнейшей задачей государственной политики. Кризисные ситуации повышают интерес к социальной проблематике (см., например, Журнал Новой экономической ассоциации 2010). Кроме того, уже накоплен достаточный эмпирический материал в области социального развития, что требует его систематизации и на этой основе укрепления теоретической основы социальной политики. Именно поэтому в последнее время наблюдается усиление интереса научного сообщества к этому вопросу, решение которого сталкивается с объективными сложностями.

В настоящее время модно говорить о слабости теоретической базы социальной политики (СП), но, как представляется, проблема состоит в подходах к постановке вопроса. На наш взгляд, нужно учитывать специфику самого предмета исследования и, соответственно, методов, которые используются для его изучения.

Прежде всего, как отмечают многие исследователи, социальная политика — это не дисциплина, а **поле исследования**. Поэтому в теоретическом плане она представляет собой сферу междисциплинарных научных исследований того, как общество в различных условиях отвечает на социальные потребности своих членов. СП вырастает из многих дисциплин, таких как экономика, социология, политология, психология, философия, являясь их своеобразным сплавом. В отличие от социологии социальная политика не просто изучает социальные обстоятельства, в которых живут люди, и складывающиеся между ними отношения, а обращает внимание прежде всего на разработку и реализацию политических мер, с тем чтобы решать социальные проблемы. Если экономика рассматривает преимущественно меры, оказывающие непосредственное влия-

ние на производство товаров и услуг, то проблематика социальной политики связана с благосостоянием граждан, уровнем их жизни и социальной активности.

Исследования СП, таким образом, особенно очевидно ставят вопрос о **междисциплинарности в социальных науках**. Еще в начале 2000-х годов я участвовала в подготовке книги «Охрана материнства и детства в России и Великобритании: междисциплинарный подход». Все казалось понятным, пока одна студентка вдруг меня спросила: «А что такое междисциплинарность?» – и такой прямой вопрос поставил меня в тупик. И не случайно, так как следует выделить по крайней мере два подхода к ее пониманию.

Междисциплинарность можно рассматривать как:

- некое общее социальное знание, определенное сочетание, объединение различных областей знаний;
- рассмотрение одного и того же предмета с точки зрения разных наук в рамках одного исследования.

В своих размышлениях о роли экономической теории, о ее методах и результатах В.М. Полтерович приходит к мысли о необходимости общего социального анализа (Полтерович 2010). Социальная политика дает для этого широкое поле деятельности как область междисциплинарная, органично объединяющая вклад различных наук – экономики, политологии, социологии, психологии. СП требует междисциплинарного подхода, подчеркивает его важность. Однако практическая реализация такого требования оказывается достаточно сложной.

Так, В.М. Полтерович отмечает, что «современный институциональный анализ с его методологической эклектикой может стать удобной площадкой для синтеза» (Полтерович 2011. С. 109). Однако возможно, что такая эклектика в итоге может привести к потере основных нитей, сокрытию основных тенденций и на первый план могут выйти побочные направления.

Существенной проблемой для теории социальной политики становится ее очевидная **фрагментация**, которая определяется тем, что в сферу компетенции СП входит очень широкий спектр проблем, в результате сегодня она практически распадается на самостоятельное изучение ее отдельных областей. Это ставит вопрос о том, правомерно ли говорить о целостной социальной политике.

Если да, то допустима ли ситуация различного подхода к разным проблемам или областям социальной политики?

В последнее время помимо отраслевого, инфраструктурного подхода все большее звучание приобретают проблемные подходы. Среди них следует выделить социальную интеграцию/дезинтеграцию, гендерные и расовые вопросы, социальные последствия развития информационного общества.

Проблема состоит в том, должна ли вся социальная сфера развиваться по одним законам. С одной стороны, каждая отрасль объективно имеет свою специфику, а с другой стороны, если этого не происходит, то могут объективно возникнуть противоречия между отдельными направлениями социальной политики. Одно из самых существенных, на наш взгляд, противоречий в сфере социального развития общества – это конфликт между обществом потребления и, назовем его так, обществом разумной достаточности. Например, К. Крауч рассматривает следующий парадокс, который, по его мнению, лежит в основе капитализма. Рыночной экономике нужны активные потребители, тратящие денежные средства на рынке, в то же время продавливается либерализация занятости и, соответственно, происходит усиление неуверенности и неопределенности в области основного источника дохода работников – дохода от занятости (Crouch 2015).

Другое противоречие может возникнуть между демографической и пенсионной политикой. С одной стороны, ставится задача повышения уровня рождаемости, а с другой стороны, накопительная пенсионная система делает невыгодным иметь детей, так как это затраты, а пенсия будет зависеть от того, сколько человек накопит. Поэтому тратить средства на своих, и тем более чужих, детей через налоги становится просто невыгодным.

Возможно, следует признать, что отдельные сферы социальной политики могут развиваться по разным траекториям. Но тогда встает вопрос о том, до какого предела эти траектории могут различаться, чтобы можно было говорить о единой социальной политике. При этом часто эклектика объективно возникает в связи с тем, что предмет социальной политики связан с повседневной жизнью людей и часто нет времени теоретизировать, а нужно принимать оперативные решения.

Это подводит к следующему вопросу, отличительной чертой социальной политики является стремление не столько понять мир, сколько изменить его, что подразумевает использование результатов научных исследований в ходе принятия политических решений. Иными словами, она имеет не просто описательную, а прежде всего **предписывающую функцию**, что означает неизбежность ее нормативности, в основе которой лежит определенное видение «хорошего общества», в котором граждане хотят жить. Однако что это такое, какие у него должны быть черты? Вот здесь возникают существенные расхождения — цели социальной политики в принципе формулируются через позитив как обеспечение благосостояния граждан, но вот как его достичь, здесь мнения расходятся, и часто принципиально.

В основе социальной политики всегда заложены определенные базовые ценности: равенство и справедливость, нравственность и мораль, социальная солидарность и социальная ответственность. Вместе с тем, известный британский ученый Дж. Ле Гранд в своей работе «Стратегия равенства» (Le Grand 1985) выделил пять видов равенства: государственных расходов; конечного дохода; пользования; затрат и результата. Возникает вопрос, какой из этих видов равенства должен быть положен в основу общественной стратегии и стать ориентиром для формирования социальной политики.

Причем возможны два подхода, а именно: «что хотим» или «что можем». В первом случае цель социальной политики состоит в достижении социального улучшения, постановке желаемых социальных задач и использовании механизмов социальных изменений для их достижения. Такая деятельность связана со стремлением создать консенсус в отношении решения глобальных социальных вопросов.

Второй подход делает акцент на ограниченности ресурсов и основан на том, что спрос на услуги и необходимость перераспределения всегда превышает возможности общества в их осуществлении. Существуют два конкурирующих и взаимоисключающих спроса — на равенство и на эффективность, поэтому центральной задачей социальной политики становится достижение баланса между ними.

Различные подходы к задачам социальной политики получили концентрированное выражение в **идеологиях**. Центральным

для определения того или иного подхода является оценка им роли государства в социальном развитии общества.

В основе взглядов так называемых «новых правых» лежат идеи свободы и естественных прав личности. Они, например, считают, что государство благосостояния является бременем для экономики. Большие налоги, которое оно вынуждено собирать с населения и организаций, для того чтобы финансировать социальные программы, снижают потенциал для развития личной инициативы и, соответственно, роста личного благосостояния и ликвидации бедности. По мнению «новых правых», расширение государства благосостояния приводит и к серьезным социальным последствиям, порождая иждивенчество и психологию зависимости.

Основная идея марксистов состоит в том, что государство благосостояния в капиталистических странах является механизмом поддержки капиталистического строя и служит прежде всего инструментом социального контроля. Вместе с тем они признают, что хотя государство благосостояния и является отступными, которые правящий класс возвращает трудящимся, тем не менее оно ведет к улучшению условий жизни людей.

Между «новыми правыми» и марксистами лежит широкий спектр теорий, в основном опирающихся на традиции социал-демократии и идеалы свободы, равенства и братства. Их представители, хотя и подвергают государство благосостояния критике по ряду вопросов, тем не менее, считают социальную политику важным элементом жизни современного общества, ведущим к социальной гармонии и реальному равенству и нивелирующим отрицательные социальные последствия рыночной экономики. Они считают, что государство благосостояния должно быть основано на смешанной экономике, либеральной политической системе и специальном секторе по оказанию социальных услуг.

В последнее время появились новые перспективы в оценке социальной политики и государства благосостояния, связанные с движениями, отстаивающими права различных категорий населения современного общества — прежде всего женщин и национальных меньшинств. Свой взгляд на государство благосостояния имеют и представители движения зеленых. Общей мотив новых подходов, которые в настоящее время приобретают все большую популяр-

ность – традиционная социальная политика не смогла обеспечить равноправное включение различных групп населения в жизнь общества, преодолеть дискриминацию и неравенство.

И, наконец, последнее вводное замечание касается того, почему именно политическая экономия была выбрана как основа для анализа социальной политики. Термин «политическая экономия» не употребляется в докладе в строгом виде, так как автор, имея советское экономическое образование, понимает, что сегодня определение ее предмета является проблематичным и его обсуждение выходит за рамки представляемой работы. Вместе с тем, перефразируя Л.И. Абалкина, политэкономия позволяет понять «природу хозяйственных отношений и их связей с другими сферами общественной науки... что выдвигает... ее на ведущие позиции, ее же забвение или игнорирование закрывает путь к познанию системы» (Абалкин 2009). На наш взгляд, все объективные противоречия теории социальной политики, которые были отмечены выше, можно преодолеть только в рамках широкого комплексного подхода, который обеспечивает политическая экономия. Возможно, именно она может стать основой для формирования общего социального знания.

ПРЕДМЕТ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ И ИСТОРИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ ВОПРОСА В РОССИИ

Для формирования общей теории социальной политики необходимо ответить на следующие вопросы:

- в чем состоит предмет социальной политики, по крайней мере в данном докладе;
- какова история и состояние исследования проблемы в России.

В силу обозначенных во введении особенностей дать определение социальной политики сложно.

Предлагаемые в литературе подходы к пониманию ее предмета можно систематизировать по трем основным направлениям:

- по сферам деятельности (по умолчанию);
- по составным частям (семантическое);
- по экономической сущности (перераспределение).

Первый подход основан на включении в предмет компетенции социальной политики конкретных видов деятельности, регулирование которых входит в сферу ее компетенции, как то: образование, здравоохранение, социальное обеспечение и личные социальные услуги, решение жилищной проблемы. Это так называемое «определение по умолчанию», когда просто указываются те сферы жизнедеятельности общества, которые она охватывает. При этом социальная политика имеет двоякий смысл – это и сфера научной деятельности, изучение социальных явлений и конкретные меры, используемые для решения социальных проблем. Следует отметить, что это определение широко используется в британской

научной литературе. При этом, безусловно, выделение таких сфер связано с их способностью удовлетворять определенный круг жизненно важных потребностей людей.

Второй подход определяет СП через составные части рассматриваемого словосочетания, когда общее определение формулируется через выделение двух частей – «социальное» и «политика».

Понимание «социального» достаточно расплывчато, оно обычно употребляется в литературе в широком и узком смысле слова. С одной стороны, социальное понимается как общественное, с другой – как вопросы обеспечения жизнедеятельности людей, их повседневной жизни. «Социальное» в сочетании «социальная политика» означает, что последняя направлена на преодоление трудной жизненной ситуации, когда объективно нарушается жизнедеятельность граждан, которую они не могут преодолеть самостоятельно, например инвалидность, болезнь, неспособность к самообслуживанию в связи с преклонным возрастом или болезнью, сиротство, безнадзорность, низкий уровень жизни и бедность, безработица, отсутствие определенного места жительства, низкий уровень образования и неграмотность, конфликты и жестокое обращение в семье, одиночество и т.д. Таким образом, социальный характер соответствующих услуг определяется двумя обстоятельствами. Во-первых, человек испытывает проблемы, которые обществом признаются как требующие решения. Во-вторых, для того чтобы преодолеть такие трудности, ему необходима помощь со стороны общества и государства.

При рассмотрении политической составляющей социальной политики обычно исходят из того, что политика – это:

- сфера деятельности, связанная с отношениями между классами, нациями и другими социальными группами, ядром которой является проблема власти, участия в делах государства, определения форм, задач и содержания его деятельности;
- согласие, консенсус среди партнеров о том, какие проблемы, каким способом или с помощью каких стратегий надо решить.

Политика подразумевает определенную систему действий, так называемый политический цикл, который включает постановку

цели, выбор методов ее достижения, оценку достигнутых результатов и с учетом этого корректировку, если это необходимо, первоначально предложенных целей и методов. При формировании СП необходимо учитывать ряд установочных положений.

Во-первых, основным актором социальной политики выступает государство, которое играет важную роль в решении социальных проблем, используя для этого различные методы. В современном обществе задача проведения социальной политики в приоритетной степени решается государственными институтами. Она включает единовременные меры и комплексные мероприятия, характер которых варьируется от единовременной материальной (денежной/натуральной) помощи до предоставления долговременных гарантий, например в сфере получения медицинской помощи. Таким образом, государство или косвенно регулирует социальные процессы, например через налоговую систему, или непосредственно участвует в оказании социальных услуг населению. Вместе с тем в настоящее время в СП активно включаются и другие акторы, например работодатели (Чубарова 2011).

Во-вторых, в политической науке существует понятие «группы интересов», или «группы давления», которые выражают стремления определенных групп в обществе и ведут борьбу за их реализацию.

В этой связи складывается достаточно сложная ситуация, так как в условиях рыночной экономики и политической демократии возникает множество различных интересов, которые сложно согласовать. Такая ситуация создает возможности для манипулирования, когда в результате выигрывает сильнейший интерес, так называемые издержки демократии. Если группы интересов преобладают над демократическим процессом достижения согласия, то вряд ли можно ожидать принятия правильного технократического решения. Государство, для того чтобы снизить возможность социальных рисков, старается компенсировать тем, кто потерял. Часто исходят из идеи «доброжелательного государства», однако следует помнить, что позиция государства и предпринимаемые меры во многом зависят от выбранной модели социального развития.

Третий подход к определению социальной политики, который можно условно назвать экономическим, подчеркивает,

что СП – это всегда проблема перераспределения материальных ресурсов, поиск оптимальных путей для этого. Социальная политика предполагает перераспределение национального богатства с целью обеспечения социального благосостояния граждан, удовлетворения их социальных потребностей. Вместе с тем перераспределение означает, что многие социальные услуги получают не те, кто оплачивает их через систему налогообложения.

В рамках такого подхода рассматриваются вопросы распределения и потребления ограниченных ресурсов, необходимости их эффективно мобилизовать и распределять. В этих условиях необходимо ответить на два вопроса, а именно где брать средства для решения социальных проблем и какие механизмы предпочтительнее с точки зрения эффективности и справедливости. Важное значение для экономического подхода имеет идея развития. В ней неразрывно переплетаются две составляющие, а именно модернизация экономики и развитие человека.

Экономический подход к социальной политике развивается на основе понимания соотношения государства и рынка в решении социальных проблем. В этом смысле показательно определение, данное Н.А. Макашевой, которая предлагает понимать под социальной политикой в рамках рыночной системы «воздействие государства и негосударственных институтов на процесс обеспечения населения общественными или общественно значимыми благами, предлагающее корректировку сложившегося в рамках рыночного механизма производства и распределения этих благ» (Экономические и социальные проблемы России, 2004. С. 5).

Ряд исследователей считает возможным «ограничение рыночного хозяйства в тех случаях, когда его свободное развитие приводит к социально нежелательным результатам. В соответствии с таким пониманием равноправными ключевыми направлениями социальной политики являются политика в социально-трудовой сфере, с одной стороны, и политика, направленная на развитие человеческого потенциала экономики через социальные инвестиции, с другой. Социальная защита через трансферты, компенсирующие недостаток дохода, – вспомогательный элемент, роль которого должна постепенно снижаться при условии грамотной реализации первых двух направлений» (Социальная политика: факторы неэффективности... 2014. С. 517).

Организационные и финансовые формы реализации социальной политики весьма многообразны. Почему страны выбирают тот или иной путь, те или иные способы решения социальных проблем, определяется многими факторами, такими как национальные и культурные традиции, уровень экономического развития, состояние политической системы. Объем средств, затрачиваемых различными государствами на социальную сферу, варьируется, так же как и масштабы социальных гарантий, предоставляемых гражданам.

Для выработки социальной политики в современной России, безусловно, необходимо использовать принципиальные уроки других стран, особенно тех, которые имеют глубокие традиции в формировании государства благосостояния. Хотя ситуация, в которой в настоящее время оказалась Россия, уникальна, тем не менее ряд проблем, с которыми она столкнулась, в определенной мере отражает общемировые тенденции, прежде всего старение населения, развитие информационных технологий и т.д. Вместе с тем одним из серьезных концептуальных недостатков проводимых в России реформ в социальной сфере стало недооценка прошлого опыта социальной политики. В результате советская модель социальной политики мало исследована с позиций сегодняшнего дня.

СП изучалась в СССР, но, как представляется, она понималась более широко, чем в настоящее время, так как развивалась в рамках совершенно иной парадигмы и системы ценностей. Она была тесно связана с деятельностью государства по социальному развитию общества и включала широкий спектр вопросов, таких как:

- рост благосостояния, повышение уровня жизни людей на основе всеобщей занятости;
- обеспечение социальной справедливости;
- расширение связей между социальными группами населения;
- гармонизация умственного и физического труда, сближение городского и деревенского образа жизни.

Советская социальная политика базировалась на соответствующей системе ценностей, в основу которой был положен принцип коллективизма. С этих позиций формировались ценностные ориентации человека и общества на труд, семью, образование, общественную деятельность как сферу самоутверждения индиви-

да. При этом выстраивалась логическая цепочка социальных прав (на труд), неразделимых от обязанностей (обязанность трудиться), и гарантий их реализации (полная занятость). Общество оценивало индивида прежде всего по его вкладу в развитие общества.

Советская социальная политика не была статичной, раз и навсегда установленной после Октябрьской революции 1917 г. Она имеет долгую собственную историю развития по охвату различных групп населения, типам и размерам льгот, организации и финансирования. СП менялась и идеологически, и организационно, хотя меры, предпринимаемые для ее адаптации к изменяющимся условиям и задачам, не всегда были успешными.

Формирование системы социальной защиты началось с введения выплат по безработице и в случае профессиональных заболеваний (пособия по безработице были отменены в 1930 г. и восстановлены в 1991 г.). Выплаты в случаях общего заболевания, пенсии по инвалидности для лиц пожилого возраста были введены в 1922 г., по возрасту для рабочих в некоторых отраслях промышленности — в 1928 г. В последующие десятилетия они были распространены и на служащих. Одним из главных событий стала пенсионная реформа 1956 г., направленная на повышение пенсий. В 1964 г. и 1970 г. крестьяне — члены колхозов были включены в централизованную систему социального обеспечения. В результате к 1980-м годам населению был гарантирован широкий круг социальных льгот, покрывающих главные социальные риски.

Первые постановления, принятые еще в декабре 1917 г., основывались на всеобъемлющей программе социального страхования. Затем постепенно возрастала роль государственного бюджета в решении социальных проблем и в конце 1930-х годов фонды социального страхования были включены в государственный бюджет. Отметим, что ни при введении реформ в начале 1990-х годов, ни в последующем, к сожалению, не были проведены исследования, посвященные этому периоду с целью ответа на один простой вопрос, почему после ряда лет эксперимента со страхованием советское государство перешло к модели бюджетного обеспечения социальной сферы. До начала 1990-х годов социальные выплаты финансировались через государственный бюджет в соответствии с централизованными планами. Средства, выделяемые обществом на

социальные цели, значились в бюджете как «общественные фонды потребления», из которых финансировались денежные выплаты, прежде всего социальное обеспечение, и услуги, образование и здравоохранение, используемые коллективно и рассматриваемые государством как наиболее важные. На общественные фонды потребления приходилось около одной трети доходов населения при приблизительно равном соотношении денежных выплат и услуг в натуральной форме.

При этом следует отметить, что только в 1971 г. на XXIV съезде КПСС улучшение благосостояния советского народа было официально провозглашено главным приоритетом государства. Но именно с этого момента статистика зафиксировала тенденцию к постепенному снижению социальных расходов. Они упали с 36,2% в 1970 г. до 32,5% в 1985 г., в то время как ассигнования на экономику выросли за тот же период с 48% до почти 57% бюджетных расходов. Несмотря на предпринимаемые усилия, в Советском Союзе к началу 1990-х годов не удалось решить многие социальные проблемы.

Известный британский исследователь социальной политики Б. Дикон (Deacon 1992) дал достаточно убедительное объяснение тому, почему предпринятые в 1970–1980-х годов попытки вернуть экономику к достижению социальных целей провалились. Указывая на связь между уровнем экономического развития и масштабами социальной политики, он подчеркивал, что советское государство стояло перед необходимостью выбора между социальным равенством и экономической эффективностью, личной свободой и государственными гарантиями. В этом контексте важно проводить различие между марксистско-ленинской доктриной о роли социальной политики в социалистическом обществе и ее соответствии реальному положению дел. Теоретическая вводная заключалась в следующем: нужно сначала создать солидную экономическую базу для эффективной социальной политики. Однако поддержание уже созданной экономической системы требовало все больше и больше ресурсов. На практике получалось, что задачи по проведению адекватной социальной политики не выполнялись, что не могло не сказаться отрицательно на системе социальной защиты.

Венгерский ученый Я. Корнай (Kornai 2000), в свою очередь, утверждал, что в Советском Союзе была предпринята попытка

достичь высоких целей социальной политики, не подкрепленная должным образом экономическими ресурсами. Он метко назвал это явление «преждевременным благосостоянием». Однако вопрос пока остается дискуссионным: только ли несоответствием уровня экономического развития общества социальным задачам, стоящим перед ним, можно объяснить существование серьезных социальных проблем в СССР?

Следует особо отметить традицию изучения социальной политики, которая сложилась в институтах системы Академии наук СССР.

В Институте экономики АН СССР с момента его основания изучались основные вопросы марксистской политической экономики и ленинского этапа ее развития. В 1930-е годы центром стали социалистические производственные отношения, экономические законы социализма, а также научное обоснование форм и методов использования экономических законов социализма в хозяйственной практике. Социальные вопросы были подчиненной частью этих исследований, а термин «социальная политика» в современном виде в то время не использовался. В 1960-е годы появились работы с анализом ряда отраслей социальной сферы (Сонин М.Я. «Актуальные проблемы использования рабочей силы в СССР», 1965; Маневич Е.Л. «Проблемы общественного труда в СССР», 1966; Ракитский Б.В. «Общественные фонды потребления как экономическая категория», 1966 и др.). В коллективной монографии «Производство, накопление, потребление» 1965 г. потребление уже рассматривалось как фактор экономического роста.

Следует отметить, что в работах советских исследователей доминировал термин «социально-экономическая политика», однако в 1970-е годы стал появляться и термин «социальная политика» (Социальная политика КПСС в условиях развитого социализма. М.: Политиздат, 1979). Представляется, что это связано с сформировавшейся тогда концепцией «развитого социализма», что потребовало усиления внимания к социальным вопросам.

Такие институты, как ИМЭМО, ИСКАН, Институт стран Африки и Институт Латинской Америки, занимавшиеся международными проблемами, обобщали мировой опыт. В этом плане ИМЭСС оказался в особом положении, так как была возможность,

с одной стороны, использовать международный опыт стран, которые тоже строили социализм и, хотя и находились в фарватере СССР, имели и свои особенности, а с другой — включать СССР как часть исследования. (Г.А. Яременко. «Распределение и потребление с социалистических странах» (1981), «Социальная политика предприятия» под ред. Л.С. Дегтярь (1986).) Было выпущено много совместных монографий с учеными из стран социалистического лагеря, и там больше чувствуется влияние «иностранных» подходов («Социальная политика» под ред. К.И. Микульского).

В эпоху перестройки произошла активизация отношения к социальной политике — стал активно использоваться термин «человеческий фактор». В концептуальном плане это нашло отражение в серии статей в журнале «Коммунист» в 1986 г., подготовленных ведущими советскими учеными Т. Заславской, А. Бимом, А. Шохиным, Л. Дегтярь и Г. Яременко. Примерно в это же время вышла системная книга К. Микульского, В. Роговина и С. Шаталина «Социальная политика КПСС». Она стала обобщением наработок в области социальной политики и продолжила традицию ее широкого понимания, включая социальную структуру, отношения город-деревня и т.д.

После 1991 г. подходы к исследованию СП изменились вместе со сменой самой парадигма социальных исследований. Социальная политика в ее современном виде связана с рыночной парадигмой, устанавливающей примат рынка и его преимущества.

В России при анализе социальных потребностей преобладает социологический подход в ущерб экономическому и политическому. Однако социологические методы исследования, на наш взгляд, не могут дать полную картину мира социальной политики. Это приводит к тому, что ряд проблем по существу ускользает из поля зрения исследователей, недостаточно хорошо изучены политические и экономические проблемы и идеологические аспекты социальной политики. Возможно, доминанта социологического подхода не случайна, отражая стремление очеловечить социальную политику, придать самостоятельную ценность индивиду и его потребностям. Однако в настоящее время происходит усиление внимания к экономическим аспектам социальной политики. Возможности государства в рамках рыночной парадигмы ограни-

чены и ставится задача повышения эффективности использования имеющихся ресурсов.

Другая проблема состоит в том, насколько данные научных исследований востребованы в обществе и реально используются при разработке социальной политики. В последнее время все большее распространение в отраслях социальной политики получают вмешательства, основанные на доказательствах (evidence-based), т. е. меры, которые подтвердили свою результативность на практике.

В российской науке можно выделить две ветви изучения социальной политики. Первая, теоретическая, направлена на осмысление и концептуализацию подходов к изучению социальных проблем ориентированных на политику, новое мышление в социальной теории, возможности и недостатки традиционных методов исследований, систематизация используемых теоретических и методологических подходов адаптировать их или предложить новые методы, отвечающие современному этапу развития самого предмета исследования и состояния науки (например, Социальная политика в нормативной теории государства).

Вторая – условно назовем ее практической. Например, обзор по социальной политике, подготовленный Независимым институтом социальной политики (НИСП), представляет собой характеристику современного состояния отраслей социальной сферы с практическими рекомендациями по их будущему развитию (Обзор, 2000). Сюда можно отнести и работы, подготовленные по результатам социологических опросов.

Промежуточное положение занимают учебники по социальной политике. К настоящему времени они подготовлены практически всеми ведущими вузами и кафедрами. При этом это или отдельные специальные книги, или соответствующие главы в учебниках по государственной политике (Государственная политика..., 2012).

ОСНОВНЫЕ ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ В ТЕОРИИ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Основные дилеммы современной социальной политики были очень удачно сформулированы на Европейском форуме по социальной политике, состоявшемся в Брюсселе в 1998 г.:

- социальная солидарность или индивидуальная социальная ответственность;
- удовлетворение социальных потребностей коллективно или индивидуально;
- доступ к общественным службам для всех или отдельных категорий граждан;
- компромисс между тем уровнем социальной защиты, к которому общество стремится, и желанием граждан его финансировать.

Генезис социальной политики связан с государством, эволюцией его роли в решении социальных проблем общества. Поэтому, что бы ни происходило, какие бы ни предлагались теоретические размышления и конструкции, все вертится вокруг необходимости — или, наоборот, нежелательности- вмешательства государства в сферу удовлетворения социальных потребностей людей.

В этой связи можно выделить различные теоретические подходы.

1. Провалы рынка и, соответственно, внешние эффекты, общественные товары и их различные модификации. Это достаточно разработанная область научного знания, поэтому ограничимся лишь некоторыми замечаниями.

Вмешательство государства связывается с ситуациями, которые возникают в рыночной экономике, когда, согласно общему рассуждению, рынок не способен эффективно распределить ресурсы.

Общественные товары в рыночной экономике обладают специфическими свойствами, а именно неисключаемостью и несоперничеством в потреблении. Поэтому производить их для продажи индивидуальному потребителю на рынке неэффективно. В эту категорию попадает ряд товаров и услуг, которые связаны с удовлетворением социальных потребностей населения. Безопасность воды, контроль за инфекционными заболеваниями и качеством лекарств являются классическим примером общественных товаров в здравоохранении. Индивидуальные действия могут быть неэффективными, требуют значительных затрат или практически невозможны (безопасность питания).

Однако многие исследователи отмечают уязвимость этой концепции, так как ряд общественных товаров из области социальной сферы может быть произведен на рынке, например медицинские услуги. Поэтому возникают модификации, которые обращают больше внимания на результат и связаны скорее с идеей внешних эффектов. Ведь при оказании социальных услуг могут возникать преимущества, которые получает не только непосредственно их потребитель, но и общество в целом. Наиболее известными теориями в этой области являются мериторика и опекаемые блага. Потребление мериторных товаров стимулируется государством, так как индивидуальный спрос на них отстает от того, который общество признает необходимым. Медицинские услуги и образование, обеспечение жильем в современном обществе в целом подпадают под категорию мериторных благ.

Однако использование аргумента мериторных товаров для оправдания государственного вмешательства, особенно в области образа жизни или поведения человека, можно подвергнуть критике с позиций гражданских прав. Так, либеральные экономисты считают, что ни одна группа населения не имеет права навязывать свою волю другой. Более того, есть опасения, что группы специального интереса попытаются использовать государство для продвижения своих собственных взглядов на то, как индивид должен действовать и что потреблять. Поэтому в вопросах поведения государство

должно ограничиваться только распространением информации. Таким образом, вмешательство государства поднимает ряд вопросов в области гражданских прав и взаимоотношения личности и государства.

Теория опекаемых благ является, на наш взгляд, развитием линии мериторики, поэтому она имеет те же уязвимые моменты. Например, вводится понятие нормативного интереса, однако его достаточно сложно определить. Проблема заключается в том, что в рамках идеи опекаемых благ нормативный интерес не может быть сформирован — это более сложная конструкция, и она в эту теорию не укладывается. Именно поэтому, на наш взгляд, А.Я. Рубинштейн предлагает ввести специальные механизмы учета интересов меньшинства. Но это априори подразумевает, что нормативный интерес не может быть один для всего общества, или, по крайней мере, у части населения могут возникнуть серьезные проблемы с его принятием. А если интересы меньшинства коренным образом противостоят интересам большинства? Возникает подспудное предположение о более просвещенном меньшинстве...

Вместе с тем, активное вмешательство государства в производство и предоставление «социальных» товаров и услуг, в повседневное поведение людей может быть оправданно настолько, насколько выгода перевешивает ограничение индивидуального выбора (Musgrove 1996).

Понимание необходимости социальной политики только для устранения провалов рынка суживает ее функции. Возникает потребность в формировании новой конструкции, базирующейся на иных принципах, не ограничивающейся только обсуждениями достоинств и недостатков рынка. Причем современные модификации рыночной парадигмы связаны с усилением социального начала, подтверждая, что социальные моменты важны для общества, а в рамках самой рыночной системы вызревают социальные элементы. Поэтому системы, основанные на других ценностях (например, государственное здравоохранение и образование), могут достаточно успешно существовать в рамках рыночной экономики.

Государственный сектор в рыночной экономике нельзя определять как всего лишь антипод рынка: это — область, где воплощаются коллективные социальные ценности, которые не могут

быть адекватно реализованы за его пределами. Они определяются в ходе общественного развития и политического процесса на основе учета разнообразия социальных и экономических интересов, существующих в обществе (Чубарова 2009).

2. В отдельную группу необходимо выделить теории, связанные с **несовершенством (асимметрией) информации**. Полнота информации позволяет потребителю сделать правильный выбор. В социальной сфере в силу ее особенностей возникает ситуация, когда или продавец, или покупатель объективно больше знают о ситуации и могут манипулировать своим знанием в своих интересах, так называемая асимметрия информации.

Потребитель социальных услуг часто не имеет ясного представления о том, что ему действительно нужно, а необходимая информация обычно технически сложна для понимания. При этом потребность в услуге может объективно существовать даже тогда, когда человек ее не осознает. В социальной сфере особую роль играют доверие, характер взаимоотношений, складывающихся между теми, кто оказывает услуги, и кто их получает.

Ситуация *асимметрии информации* складывается, когда на рынке одна из сторон объективно имеет больше информации, чем другая. Так, например, врачи имеют явное преимущество, причем на стороне как спроса, так и предложения, поскольку они и оказывают медицинские услуги, и определяют, сколько их нужно пациенту. Именно врач принимает решения о необходимости того или иного вида лечения, лекарств и т.д. Поэтому в результате пациент выбирает не медицинскую услугу как таковую, а врача, и сам не решает, сколько медицинских услуг ему необходимо. Более того, потребитель не способен оценить медицинскую услугу даже после ее получения. Он некомпетентен покупать товар, который сложен и обычно потребляется нерегулярно.

В социальной политике в эту категорию можно включить проблемы, возникающие во взаимоотношениях политиков и бюрократов. Последнего можно рассматривать как агента государства, который стоит между государством и гражданином. Согласно теории агенства, агентские отношения — это контракт, согласно которому одна сторона (принципал) нанимает другую сторону (агента) для выполнения от его имени работы. В рамках такого контракта

принципал делегирует агенту часть своих полномочий по принятию решений. Проблема возникает из-за невозможности совершенного контрактирования для каждого действия агента, чьи решения оказывают влияние не только на принципала, но и его собственное благополучие. В результате возможен конфликт интересов между различными сторонами контракта, причем агенты полностью несут издержки, если не смогут выполнить своих целей, но получают только часть выгоды (Stiglitz 1987).

3. Важным направлением в рассмотрении СП стал институциональный подход, воплощением которого является теория **социального государства** или **государства благосостояния**. Безусловно, последнее является важнейшим институтом современного общества, который можно рассматривать как материальное выражение социальной политики, ее институциональную основу, цель и результат одновременно.

Часто СП и государство благосостояния отождествляют, но представляется, что их нужно различать. Создание государства благосостояния или его изменения – это дело рук социальной политики.

Под государством благосостояния, которое существует в ряде стран, понимается «государство или общество, которое признает свою ответственность за удовлетворение основных социальных потребностей граждан и предпринимает для этого соответствующие практические усилия» (Социальная работа и здравоохранение, 1996). Данное понятие служит для признания государством своей социальной ответственности за благосостояние граждан и обозначения системы институтов и организаций, через которые эта ответственность осуществляется на практике.

Сам термин «государство благосостояния» отражает британскую традицию (*welfare state*); в германской традиции принято говорить о социальном государстве (*Sozialstaat*). В дальнейшем в докладе эти два понятия будут использованы как синонимы.

Государство благосостояния появилось не так давно, около ста лет назад, однако оно достаточно прочно укоренилось в развитых странах. Чем можно объяснить возникновение государства благосостояния, или социального государства? Причины, которыми исследователи объясняют его формирование, можно объединить в две группы: социально-экономические и политические.

В первом случае государство благосостояния рассматривается как закономерный результат развития человеческого общества, и необходимость его появления обусловлена, прежде всего, процессами индустриализации и урбанизации. В доиндустриальных обществах многие проблемы, такие как болезнь или отсутствие работы, решались на уровне семьи, в то время как в новом индустриальном обществе они усложняются настолько, что выходят из-под личного контроля человека и принимают социальный характер. Появляется необходимость в разработке специальных механизмов и организации специальных учреждений. Поэтому возникновение и развитие социальных программ происходило по мере усложнения экономического развития на основе индустриализации.

Политические причины связываются с борьбой классов и различных социальных сил в современном обществе. Здесь, безусловно, важна роль политических партий и движений, а также профсоюзов. Например, сильное профсоюзное движение, его способность противостоять работодателям во многом определяет те социальные права, которые получают трудящиеся.

Следует отметить, что вопрос о причинах возникновения и движущих силах развития государства благосостояния по сей день привлекает внимание исследователей и появляются новые теории, которые пытаются рассмотреть комплекс факторов и взаимосвязей.

Основные принципы, лежащие в основе формирования государства благосостояния, дилеммы, выбор между которыми определяется в ходе формирования социальной политики, представлены в табл. 1.

Таблица 1. **Основопологающие дилеммы государства благосостояния**

Основные параметры	Модели	
	остаточная	институциональная
Бедность	абсолютная	относительная
Доступ к услугам / охват населения	адресность	универсальность
Равенство	горизонтальное	вертикальное

Источник: Григорьева Н.С., Чубарова Т.В. Современное здравоохранение: политика, экономика, управление. М., 2013. С. 95.

Модели государства благосостояния, сложившиеся в различных странах, достаточно убедительно демонстрируют, что, с одной стороны, реализация одних и тех же целей возможна различными способами, а с другой стороны — страны преследуют различные цели в своей социальной политике.

Обычно выделяют две базовые модели государства благосостояния — остаточную и институциональную. Остаточная модель подразумевает, что государство приходит на помощь человеку только тогда, когда не остается другой альтернативы в лице рынка, различных институтов взаимопомощи и благотворительности, семьи и близких. То есть государство по существу становится последней инстанцией оказания поддержки нуждающимся. При этом тот факт, что человек оказался в трудной ситуации, рассматривается исключительно или преимущественно как его личная неудача.

В рамках институциональной модели государство берет на себя обязательство обеспечить определенный минимальный стандарт благосостояния как право гражданина. Поэтому социальные программы рассматриваются как нормальная составная часть жизни общества и такого государства.

В дополнение можно сконструировать еще одну модель — структурную — когда государство берет на себя полную ответственность за благосостояние, соотнося оказание социальных услуг с индивидуальными потребностями людей. Эта модель основана на опыте теории и практики социальной политики в СССР и других социалистических странах. Следует отметить, что эти модели не являются описанием конкретных стран, а являются идеальными, позволяя выделить общее и особенное среди всего многообразия.

Абсолютная бедность подразумевает отсутствие у человека средств, которые общество считает необходимыми для поддержания минимально допустимого уровня жизни, она связана с такими понятиями как «прожиточный минимум» и «черта бедности». Относительная бедность определяется через средний доход — бедным считается гражданин, у которого доход ниже среднего. Таким образом, если абсолютная бедность связана с выживанием человека, то относительная — с возможностью полноценного участия в социальной жизни общества и преодоления социальной отчужденности. При этом определение относительной бедности обычно связывается с институциональным

режимом, в то время как абсолютная бедность рассматривается в рамках остаточного подхода (Шестакова, Соколова 2005).

В отличие от институционального и остаточного принципов универсализм и адресность можно рассматривать как методы реализации социальной политики и распределения государственной поддержки. Универсальные пособия граждане получают как право, т. е. они распространяются на всех или по крайней мере на широкие категории населения (престарелые, дети, матери). Адресная помощь определяется личностными параметрами и направлена на тех, кто отвечает специфическим критериям нуждающихся. Универсальные пособия достаются всем на равных условиях, в то время как главным критерием получения адресной помощи часто становятся доход или наличие имущества.

Вертикальное равенство подразумевает перераспределение ресурсов от богатых к бедным, в то время как горизонтальное равенство связано с перераспределением ресурсов между различными группами населения, например от семей, в которых нет детей, к семьям с детьми.

Хотя степень непосредственного государственного вмешательства и его масштабы в разных странах значительно отличаются друг от друга, сравнительные исследования позволяют выделить общие закономерности эволюции концепции государства всеобщего благосостояния. Например, все развитые капиталистические страны гарантируют своим гражданам поддержку в случае наступления сходных социальных рисков, таких как болезнь, старость, материнство, потеря работы.

Основополагающие принципы, положенные в основу государства благосостояния, — плод исторического развития общества. Наиболее существенное влияние на формирование его фундаментальных положений оказали О. фон Бисмарк (Германия) и Биверидж (Великобритания), которые фактически сформировали две модели такого государства. Первая базировалась на схеме социального страхования, в основу второй было положено бюджетное финансирование.

На основе сравнений государства благосостояния стало развиваться новое направление исследований — сравнительная социальная политика — и, соответственно, классифицированы ее модели. Известный британский исследователь Р. Титмусс предложил

три модели социальной политики — остаточную, индустриальную-поощрительную и институциональную (Titmuss 1970). Шведский исследователь Г. Эспин-Андерсен на основе детального изучения государства благосостояния в капиталистических странах пришел к выводу, что они могут быть условно объединены в три группы:

- корпоративная модель — ориентирована на занятость и личный вклад (Германия и страны континентальной Европы);
- социал-демократическая модель — основана на универсальных ценностях (Скандинавские страны, особенно Швеция);
- либеральная модель — имеет характеристики остаточной модели (США) (Esping Andersen 1990).

4. В отдельное направление следует выделить идею **смешанной экономики благосостояния**. Теоретические дебаты по социальной политике изменились — в современном мире государство благосостояния подразумевает не только собственно государство, а все институты, которые участвуют в решении социальных проблем человека, в том числе работодателей и добровольческий сектор. Поэтому под государством всеобщего благосостояния все чаще понимают не собственно участие государства в решении социальных проблем, а так называемую смешанную экономику благосостояния, объединяющую усилия не только государственных, но и частных и благотворительных организаций в решении социальных проблем современного общества.

Термин «плюралистическая экономика» был впервые использован в материалах ОЭСР в 1996 г. для определения экономики, в которой различные стейкхолдеры вносят вклад в создание более богатого и более сплоченного общества (OECD 1996. С. 218). Плюрализм означает, что благосостояние может поступать из различных источников и не суть важно от кого оно исходит. То, что социальные потребности граждан могут быть удовлетворены различными способами, также означает признание различных подходов, ценностей и норм при решении социальных проблем.

Идея смешанной экономики благосостояния подчеркивает институциональное многообразие социальной сферы и разделение социальной ответственности. Следует отметить следующее.

- Она стала особенно активно обсуждаться в последние годы в условиях активизации дискуссии о моделях социальной политики. Многоукладность в той или иной форме рассматривается как перспективный путь решения современных социальных проблем.
- Смешанную экономику благосостояния нужно анализировать в конкретном контексте – государство, рынок и семья в любом случае играют определенную роль в обеспечении благосостояния населения, но баланс сил между ними варьируется по странам.
- Смешанная экономика благосостояния обычно рассматривается в разрезе «государство–рынок–семья и некоммерческий сектор». Однако в последнее время повышается интерес к работодателям, их роли в социальной политике, прежде всего в связи с пересмотром взаимоотношений между социальным обеспечением и занятостью.
- Смешанная экономика подразумевает, что конечный результат зависит от взаимодействия ее составных частей. В контексте социального благосостояния речь идет не просто об анализе роли различных (помимо государства) сил, их сочетании или взаимодействии, а о партнерстве, и даже синергии.

Преимущества смешанной экономики благосостояния состоят в расширении возможности обеспечить удовлетворение разнообразных потребностей населения (Spicker P. 2008).

Она основана на том, что государство не только не может, но и не должно обеспечивать все благосостояние в обществе. Происходит формирование уже не просто государства, а общества благосостояния, где есть место альтруизму и возможности для многих проявить себя. Это подчеркивает важность солидарности и взаимозависимости людей в обществе.

Однако возникает опасность того, что плюралистичное общество благосостояния может оказаться не в состоянии комплексно отреагировать на существующие потребности. Солидарность может пострадать, так как выделение тех, кто входит в сферу ответственности того или иного института, автоматически означает, что

другие, не подпадающие под это определение, из нее выпадают. Ослабление роли государства может привести к укреплению существующего неравенства, а не к его преодолению, так как сложившиеся сети солидарности достаточно консервативны. Хотя в условиях плюрализма для некоторых групп населения расширяется выбор, может пострадать доступ для бедных (Saich 2002).

Изменения, которые происходят в государственным секторе в развитых странах и определяются как кризис управления в демократическом капитализме, требуют изменения роли государства в современном обществе. «Способствующее государство» (*enabling state*) должно не прямо вмешиваться в решение общественных вопросов и непосредственно предоставлять общественные блага и услуги, а создавать условия для развития других альтернатив. Причем отношения между различными субъектами социальной ответственности должны строиться на основе партнерства, в основе которого лежит признание наличия общих социальных проблем, а партнерство определяется как организационная система принятия решений и их реализации, мобилизующая коалицию интересов вокруг общей проблемы. Роль государства в этих условиях заключается в развитии сотрудничества и обеспечении диалога между заинтересованными силами — это, прежде всего, неправительственные организации, социальные партнеры — профсоюзы и объединения работодателей и национальные органы власти.

В условиях снижения темпов экономического роста переложить расходы на других субъектов социальной политики представляется более выгодной альтернативой для государства, когда его возможности вводить новые социальные программы ограничены. Политическое сопротивление повышению налогов и увеличению прямых расходов на социальные нужды приводит к тому, что компенсация затрат на различные социальные программы через повышение цен становится политически более выгодным.

Таким образом, государство не только не может, но и не должно обеспечивать все благосостояние в обществе, что ставит проблему разделения частного и общественного, о том, должно ли удовлетворение социальных потребностей людей быть делом личным или коллективным (Powell M. 2007). Пересмотр роли государства — это не просто вопрос о перестройке соответствующих

институтов, но и понимания сущности гражданства и социальных прав — кому государство должно и сколько (Saich T S. 2002).

5. В настоящее время наиболее перспективным представляется подход к социальной политике, основанный на понимании ее взаимосвязи с экономической политикой, который можно определить как **политэкономический**. Это подразумевает, что производство и распределение богатства в обществе могут продуктивно изучаться только вместе с включением системы властных отношений. В контексте взаимосвязи экономической и социальной политики последняя рассматривается как часть воспроизводственного процесса капиталистического общества.

В настоящее время ряд процессов, которые протекают в мире, повышают значение рассматриваемого подхода. Это, прежде всего:

- глобализация и обострение проблемы конкурентоспособности национальных экономик;
- ограничение масштабов перераспределения в условиях роста неравенства (богатые не хотят платить за бедных, средний класс размывается);
- усиление новых акторов в социальной политике.

Благосостояние общества связывается с экономическим ростом, при этом предполагается, что от роста ВВП автоматически выигрывает каждый гражданин. В последнее время все больше осознается тот факт, что здесь нет прямой связи и для достижения благосостояния общества важен не только экономический рост, но и другие условия, в том числе характер распределения ВВП.

Соотношение экономики и социальной политики обсуждается давно, вместе с тем, в современной экономической теории, да и практике, сохраняются существенные проблемы с сочетанием «экономического» и «социального». Сложилось два базовых подхода к пониманию возможного взаимодействия экономической и социальной политики, а именно противопоставление или сочетание.

Первый подход характерен для мейнстрима экономической теории — социальное мешает экономике и экономическому росту, так как социальные расходы непродуктивны. Подчеркивается формирование зависимости от государственной помощи, чрезмерное фискальное давление государства и низкие темпы экономического роста. Социальные расходы рассматриваются как

отвлечение капитала от производства, тормозящие экономическое развитие. При этом социальные проблемы не решаются, бедность остается, причем средние слои получают больше, а бедные — меньше. Государство благосостояния обвиняют в том, что оно бедным помогает недостаточно, а другим — слишком много. Поэтому необходимо сокращение пособий или ужесточение требований к их выплате. В рамках этого подхода происходит разделение и, соответственно, необходимость компромисса между экономической эффективностью и социальной справедливостью.

Второй подход основан на том, что социальная и экономическая сферы жизнедеятельности общества равнозначны. Соответственно, социальная и экономическая политика должны быть равноправны, а не подчинены одна другой. В этом контексте, например, развивается теория социального качества (Григорьева 2008).

В рамках развития политэкономического подхода важно сделать следующие замечания.

Прежде всего, для понимания соотношения экономической и социальной политики важно определить масштабы и формы участия государства в развитии экономики. Эмпирические исследования взаимосвязи роста экономики и размера государства и его социальных расходов дают противоречивые результаты. Так, например, исследование зависимости затрат на социальное обеспечение и экономического роста с использованием данных 61 страны и панельных данных для 20 индустриально развитых стран обнаружило, что там, где выявлена зависимость между ними, она положительная (Belletini G., Ceroni C.B. 2000). Другие работы, наоборот, делают вывод о том, что затраты на финансирование системы социальной защиты не способствуют экономическому росту, хотя делают оговорку о том, что важную роль, возможно, играет структура таких расходов (Arjona R., M. Ladaique, M. Pearson 2002).

Следует отметить, что большая часть современных исследований по трансформации государства всеобщего благосостояния сосредоточена на вопросе сокращения социальных расходов, в частности, на том, удалось ли государствам уменьшить щедрость социальных программ, введенных в послевоенные годы.

В настоящее время в науке популярен инвестиционный подход, который признает, что социальные расходы могут способствовать экономическому росту и социальному развитию одновременно. Поэтому государство благосостояния следует рассматривать как инвестиции в устойчивое развитие. Основная задача заключается в том, чтобы организовать социальные программы таким образом, чтобы минимизировать их отрицательное влияние на предложение труда, повысить качество рабочей силы, стимулировать повышение уровня занятости населения. Они могут реально стать производительным фактором, способствовать достижению стабильности государства благосостояния и решению социально-экономических проблем. Повышение уровня занятости должно обеспечить рост производительности и, в свою очередь, создать устойчивую финансовую базу для государства благосостояния.

Однако инвестиционный подход все-таки следует рассматривать как либеральный компромисс. В его рамках, на наш взгляд, сохраняется подчиненность социальной сферы экономике. Она опять рассматривается как фактор развития экономики, а не сама по себе как условие развития человека (Чубарова 2015).

Стратегия максимизации занятости подразумевает более тесную связь между положением человека на рынке труда и социальной защитой. Она была принята многими развитыми странами и рекомендована международными организациями. Акцент на политику активации привел к появлению новых названий государства благосостояния, например, шумпетерианское рабочее государство (*Schumpeterian Workfare State*) или модель взрослого работника (*Adult Worker Model*) (Annesley C. 2007).

По мнению Б. Джессопа, кейнсианское государство благосостояния и шумпетерианское рабочее государство различаются в области воспроизводства экономики и социальной жизни. Задача кейнсианского государства состоит в том, чтобы обеспечить полную занятость в относительно закрытой национальной экономике в основном с помощью управления спросом и унифицировать нормы массового потребления через социальные права и коллективное потребление. Отличительные черты шумпетерианского государства — внедрение инновации и усиление структурной конкурентоспособности открытой экономики в основном через регулирование

предложения и подчинение социальной политики требованиям рынка труда, а именно обеспечение его гибкости и конкурентоспособности (Jessop B. 1993).

Модель взрослого работника подразумевает систему благосостояния, обеспечивающую оплачиваемой работой всех взрослых как основу их экономической независимости и возможности самореализации. Эта модель достаточно широко используется при анализе современной социальной политики Европейского союза, особенно семейных и гендерных проблем и положения женщин на рынке труда.

Таким образом, в современных подходах к социальной политике все яснее прослеживается связь между занятостью и решением социальных проблем человека. Политика занятости становится не просто частью социальной модели, а по существу ее основой, а «социальное» стало включать и рынок труда, и занятость. Занятость становится критерием распределения социальных льгот, а привязка социального пособия к занятости означает его своеобразную заслуженность. Происходит разделение общества по критерию занятости на тех, кто работает, и тех, кто не работает, а не по критерию потребности — на тех, кому нужно или не нужно. В частности, речь идет о необходимости усиления индивидуального подхода при решении социальных проблем, что проще обеспечить через рынок труда, чем через общественные централизованные системы.

Теоретической основой для этого стал переход от широкого понимания равенства как гражданского права к его пониманию как равенства возможностей и способа преодоления социальной отчужденности или переход «от пособий к занятости» (*from welfare to workfare*) (Kananen J. 2012).

Важно понять соотношение «индивидуального» и «коллективного» в удовлетворении социальных потребностей населения, относительную эффективность индивидуальных усилий или коллективных действий. Уровень коллективности зависит от конкретных систем мобилизации ресурсов для социальной сферы — личные средства, частное и социальное страхование, налоги- и их распределения. Сложные взаимоотношения социальной сферы и современной экономики заключаются в том, что в тех отраслях народного хозяйства, где решаются социальные проблемы, коллективные действия более эффективны с общественной точки зрения.



ИЗМЕНЕНИЕ ПОДХОДОВ К СОЦИАЛЬНОЙ ПРОБЛЕМЕ: ОТ СОЦИАЛЬНОГО ВОПРОСА К СОЦИАЛЬНОМУ РИСКУ

Социальная политика направлена на решение социальных проблем, но как ее определить? Традиционно под проблемой понимается ситуация, которая в обществе признается как нежелательная и поэтому требующая изменения. Анализ показывает, что понимание социальной проблемы с точки зрения социальной политики может быть различным, что, в свою очередь, определяет и те базовые принципы, на основе которых она должна быть решена. Причем различные подходы могут сосуществовать во времени, и хотя можно проследить их историческое развитие, нельзя сказать, что один подход полностью сменил другой.

Следует отметить, что на рубеже XX–XXI вв. развитые страны столкнулись с рядом схожих социальных проблем, требующих адаптации сложившихся систем к новым требованиям современного этапа развития общества, к удовлетворению социальных потребностей современного общества наиболее экономически эффективным способом с учетом изменяющихся обстоятельств.

Демографические процессы имеют важные последствия для социальной политики, это, прежде всего, старение населения и рабочей силы; рост участия женщин в трудовой и общественной деятельности; увеличение числа домохозяйств, состоящих из одного человека, и домохозяйств, где никто из членов не имеет работы. Например, по расчетам экспертов, к 2030 г. доля лиц старше 60 лет достигнет 30%. В западных странах сохраняется достаточно высокий уровень безработицы, особенно среди молодежи и женщин, растет длительная безработица.

Глобализация и развитие информационного общества также привели к изменениям в области занятости, что во многом обусловлено изменениями в организации труда и повышением требований к уровню квалификации персонала.

В развитых странах наряду с процветанием и богатством сохраняются бедность и социальная дезинтеграция. Так, в 2011 г. в США около 46,2 млн человек, или 15% населения страны, жили ниже официальной черты бедности, при этом 10,4 млн – это работающие бедные, т. е. иметь работу еще не значит иметь возможность жить безбедно (BLS 2013). По данным на 2012 г., в Европейском союзе (ЕС) проблема работающих бедных затрагивала 9,1% населения трудоспособного возраста. Восемнадцать процентов населения в ЕС живут ниже черты бедности, которая определяется как 60% среднего дохода в соответствующей стране. Особенно высока доля бедных – 21–24% – в Греции, Ирландии, Португалии и Великобритании.

Исследователи подтверждают усиление неравенства в современном мире. (Бузгалин и др. 2014). В настоящее время отмечается самый глубокий за последние 30 лет разрыв между богатыми и бедными в большинстве стран ОЭСР. Самые богатые 10% населения стран ОЭСР зарабатывают в 9,5 раз больше, чем беднейшие 10%, в 1980-е годы это соотношение составляло 7:1. Исследования экспертов ОЭСР предполагают, что неравенство доходов оказывает негативное статистически значимое влияние на среднесрочный рост. Рост неравенства на 3 пункта Джини, а это средний рост, зафиксированный в странах ОЭСР в последние 20 лет, приводит к снижению экономического роста на 0,35 процентных пункта в год на 25 лет, т. е. аккумулированная потеря в конце этого периода составит 8,5% ВВП (OECD 2014, Cingano 2014). Беднейшие 20% населения в ЕС получают только 8% общего дохода, в то время как 20% богатейших людей получают 40%, или в пять раз больше.

Вместе с изменением социальной ситуации произошла эволюция в подходе к концептуализации социальной действительности, понимания, что такое социальная проблема (табл. 2).

Социальная политика и социальное государство в его современном виде начались с социального, или, точнее, с рабочего, вопроса, когда в конце XIX в. началось создание различных систем социальной поддержки населения с участием государства.

Таблица 2. Подходы к пониманию социальной проблемы

	Политика	Управление	Экономика
Понимание социальной проблемы	потребность	социальный риск	спрос
Способ решения	социальное право	ответственность (социальная или индивидуальная)	предложение

Источник: составлено автором.

Появление модели О. фон Бисмарка было вызвано необходимостью решения рабочего вопроса в Германии. С введением системы социального страхования рабочие фактически обрели социальный статус и получили право участвовать в управлении органами социального страхования вместе с работодателями и государством как партнеры. Характерной чертой бисмаркианского государства благосостояния является избирательность, или корпоративность, направленная на промышленных работников как отдельную социальную категорию с общими интересами.

Огромное влияние на развитие социальной политики оказал план У. Бивериджа, предложенный им в 40-е годы XX в. для создания всеобъемлющей системы социальной защиты. Это был принципиально иной подход, так как У. Биверидж положил в основу своей модели не избирательность, а универсализм. Его план охватывал не только занятых, а всех членов общества, работающих или нет, которые, по его мнению, могли рассчитывать на определенную защиту и обеспечение со стороны общества. Идея национального минимума явилась важным шагом вперед в реализации принципов государства благосостояния. Это была социальная схема предоставления общественных услуг, а не социального страхования и полной занятости.

Традиционно социальная проблема в контексте социальной политики связывалась с **потребностями**. Каждый тип государства благосостояния обуславливает свою модель потребления и уровень удовлетворения социально значимых потребностей. Потребности, осознанные социальной группой, выступают как ее интерес. При этом следует также учитывать, что потребности динамичны и изменчивы и на базе уже удовлетворенных возникают новые. Социальная политика традиционно основана на рациональной и точной оценке потребностей для обеспечения удовлетворения потребностей различных групп населения.

В настоящее время все чаще вопросы социального благосостояния формулируются через понятие риска. Причем происходит их разделение на старые и так называемые новые риски. С одной стороны, в социальной сфере сохраняются традиционные проблемы, прежде всего бедность и неравенство. С другой стороны, социально-экономические изменения, связанные с переходом к постиндустриальной экономике и обществу, ведут к появлению новых групп риска, которые не относятся к традиционным клиентам сложившего в послевоенные годы государства всеобщего благосостояния, но переживают серьезные потери благосостояния (Taylor-Gooby 2005, Bonoli 2005).

Неравенство в доходах и нестабильность рынка труда означают, что сегодня дохода от занятости одного члена семьи часто недостаточно, чтобы обеспечить безбедное существование, особенно для семей с детьми. Нестабильность семьи также увеличивает риски бедности, особенно среди одиноких родителей. У семей, где двое взрослых работают, возникают проблемы совмещения работы и семейной жизни. Все это включается в так называемые «новые социальные риски», которые характерны для постиндустриального рынка труда и семейных структур и, как правило, затрагивают женщин, молодых и низкоквалифицированных работников. Они могут быть сгруппированы по трем основным направлениям:

- сочетание семьи и работы, особенно уход за детьми и престарелыми;
- недостаток знаний и умений, необходимых для получения устойчивой и адекватно оплачиваемой работы;
- потеря доступа к удовлетворительной социальной защите в ходе реструктуризации государства благосостояния, в том числе в результате расширения индивидуальной ответственности за удовлетворение социальных потребностей.

В связи с этим перед социальной политикой встает задача обеспечения эффективной защиты граждан от новых социальных рисков, сглаживания негативного влияния модернизации на определенные группы населения. Вместе с тем сам характер новых социальных рисков оказывает влияние на социальную политику, успех

которой все больше определяется ее способностью реагировать на изменяющиеся обстоятельства.

В настоящее время все большее распространение получает еще одно понимание социальной проблемы — через категорию спроса. Спрос по существу является требованием индивида получить ту или иную социальную услугу и может быть не связан с реальной потребностью. Тем более, как отмечалось выше, в ряде социальных услуг спрос может порождаться предложением. И хотя спрос может подразумевать спрос на общественные услуги, все же чаще под ним понимают индивидуальный спрос, который удовлетворяется в частном секторе. Поэтому спрос связан с наличием у человека средств на оплату услуг. Он подразумевает также возможность получить разные услуги при наличии одной и той же потребности, чаще всего более дорогие из имеющихся альтернатив.

В результате различного понимания социальной проблемы можно выделить и различные подходы к тому, что должно стать основой ее решения.

Удовлетворение потребностей неразрывно связано с **социальными правами**. В современном развитом обществе обязательные социальные службы стали частью прав граждан. Т. Маршалл выделил три типа прав — гражданские, политические и социальные (Marshall 1950). Гражданские права — равенство перед законом и индивидуальная свобода — появились в XVIII в. как права свободного человека вступать в контрактные отношения, что было связано с развитием капитализма и необходимостью рынка свободной рабочей силы. Это, в свою очередь, сделало возможным введение политических прав, прежде всего, избирательного права. На рубеже XIX—XX вв. получили распространение социальные права, которые в XX в., включали широкий спектр: от права на долю экономического благосостояния и безопасность до права разделять полностью социальное наследие и жить в соответствии со стандартами, преобладающими в данном обществе. Социальные права были закреплены в декларации прав человека ООН в 1944 г. и в настоящее время включены в конституции и законодательные акты многих стран мира, в том числе и в России.

Вместе эти права формируют основу социальной солидарности и полного гражданства в современном обществе. Достаточные

экономические ресурсы, соответствующее образование, медицинское обслуживание и жилье необходимы для того, чтобы воспользоваться гражданскими и политическими правами.

Понимание социальной проблемы как риска ведет к активизации дискурса об **ответственности** как социальной, так и индивидуальной.

В последние годы важной тенденцией стало переосмысление роли различных социальных институтов и акторов в удовлетворении социальных потребностей граждан и определение путей распределения социальной ответственности между ними. С экономической точки зрения это проблема установления границ перераспределения, с социальной – пределов солидарности. Сама идея социальной ответственности появилась, потому что в обществе возникло осознание того, что социальные проблемы человека более эффективно решать коллективно за счет объединения и перераспределения ресурсов и рисков. Источниками социального благосостояния в обществе могут выступать различные субъекты, а именно сам человек, семья, государство, работодатель/ предприятие, благотворитель. При этом важно, что в силу ряда причин эти субъекты осознают свою «социальную» роль. Поскольку социальная сфера в целом представляет собой пространство, где государство является хоть основным, но не единственным игроком, важно понять предел его компетенции в социальной сфере.

В рамках социальной ответственности приоритет отдается принципам равенства и механизмам социальной солидарности и коллективной ответственности. Однако в последнее время речь идет о более селективной социальной солидарности, достижении баланса между индивидуальной и коллективной ответственностью, обязательными и добровольными социальными программами. В контексте данного подхода социальное обеспечение должно перераспределить свои задачи и ресурсы, направив усилия на решение проблем, прежде всего, тех граждан, которые наиболее подвержены социальным рискам.

В результате понимание индивидуальной ответственности за решение социальных проблем развивается по двум направлениям, а именно формирование дополнительных социальных программ для состоятельных людей, в том числе на чисто коммерческих условиях;

усиление внимания к образу жизни, отношению самого человека к социальной проблеме при оказании ему общественной поддержки.

В этом плане пример здравоохранения очень показателен. Сегодня все популярнее становится идея о том, что человек должен сам отвечать за свое здоровье. В этом контексте новое звучание получила идея факторов, влияющих на здоровье (*health determinants*). Общеизвестно, что на состояние здоровья влияют различные факторы, наиболее существенными являются социальные – уровень жизни населения, бедность и неравенство. Однако в здравоохранительной политике часто явно преобладает поведенческий подход, акцентирующий внимание на личном поведении человека, при этом поведенческие факторы концептуализируются в эпидемиологических терминах в отрыве от социального контекста.

Примером индивидуализма может стать пропаганда здорового образа жизни, которому в последнее время уделяется большое внимание. Это справедливо, но, к сожалению, возможность здоровой жизни не всегда зависит непосредственно от человека. Ведь для того, чтобы образ жизни был здоровым, нужно иметь определенный уровень жизни, образования, соответствующие жилищные условия и т. д.

Таким образом, на первый план выходят поведенческие факторы, что подразумевает, что изменение личного поведения может повлиять на здоровье. При этом подразумевается, что если человек выбирает «плохое» поведение, то он сам должен отвечать за свое здоровье и оплачивать необходимые услуги, не претендуя на общественную поддержку, разве что благотворительность. Однако при кажущейся логичности такого подхода его применение в здравоохранении проблематично. Необходимо учитывать особенность медицинской услуги, которая не позволяет рассматривать ее как обычный рыночный товар, который можно легко продать и купить на рынке для извлечения прибыли как основной цели. Это социальный товар, так как их оказание индивидам также приносит выгоду всему обществу (Чубарова 2008).

В обществе, основанном на принципе гуманизма, здоровье не может быть только предметом счета, это основополагающая общечеловеческая ценность, без которой все остальные ценности становятся бессмысленными. Как представляется, главная задача

системы здравоохранения состоит в том, чтобы обеспечить реализацию гуманистического начала в рамках конкретной системы организации общественной жизни. В рыночной экономике постанова звучит еще жестче — как сделать так, чтобы никому не было отказано в медицинской помощи только потому, что у него нет средств на ее оплату.

Основная проблема для неоклассической парадигмы — как сочетать эффективность и справедливость. В основе понимания рынка в социальной политике лежат три идеи, а именно важность удовлетворения индивидуальных предпочтений; приоритет эффективности перед справедливостью; выбор потребителя как основа распределения ресурсов. Неоклассики предполагают, что рынок, или обмен, решит сложные социальные вопросы: кто и что должен получить в социальной политике. При этом рынок можно рассматривать как бесстрастный объективный механизм распределения ограниченных ресурсов, выделяемых обществом на социальную сферу.

Однако социальная политика регулирует вопросы, которые определяют благосостояние человека в особенно личном и фундаментальном смысле. Поэтому наряду с обычными рассуждениями об эффективности и благосостоянии немедленно возникают вопросы справедливости, равенства, прав, доверия, участия и достоинства. Более того, их нельзя решить в рамках рынка как безличностного обмена между атомизированными индивидами. Экономическое объяснение социальных вопросов содержит существенный социальный и этический компонент. Необходимо признание того факта, что мобилизация и распределение ресурсов по линии социальной политики в современном обществе во многом определяется социальными ценностями, такими как солидарность и справедливость.

Поэтому в социальной политике пока все-таки превалирует другое понимание ответственности, дающее роль для общества. Это происходит через социальную ответственность. Она возникает на основе социальных норм и реализуется как через формы социального контроля (общественное мнение, устав, закон), так и через понимание общественными субъектами своей общественной роли. Причем социальная ответственность, в отличие от ее других типов, не обязательно имеет вертикальную иерархическую структуру, связанную с исполнением определенных обязанностей, а включает

обширные горизонтальные связи, соединяющие элементы общественной жизни более тесными и неформальными узами.

Понимание социальной проблемы как риска ведет к повышению важности упреждающей, или превентивной, функции социальной политики, т. е. перед ней ставится задача не допускать возникновения кризисных ситуаций на основе понимания происходящих в обществе социально-экономических процессов. Иногда даже речь идет о социальной политике как менеджменте социальных рисков (De Neubourg С., С. Weigand 2000).

Если социальная проблема понимается как удовлетворение спроса, то логично, что решаться она должна через расширение **предложения**. Один из основных способов для этого в социальной политике – развитие частного и некоммерческого сектора на основе выбора потребителя.

Выбор продвигается в социальной политике во многих странах, часто на основании предположения того, что это будет мотивировать производителей и в результате приведет к повышению качества и эффективности. Но такая инструментальная мотивация ведет к фокусу скорее на услугах, а не результатах для индивида, и неизбежно сталкивается с неравенством людей и их реальной возможностью выбирать (Григорьева, Чубарова 2013).

В этих рамках возникает идея приватизации социальной политики и рынков благосостояния (welfare markets). Приватизация социальной политики (не путать с просто приватизацией государственного имущества или функций) подразумевает замену традиционных перераспределительных программ планами, направленными на укрепление личной собственности, или накопительными счетами.

В настоящее время практически общепринято, что без эффективного государства невозможно обеспечить устойчивое экономическое и социальное развитие. При этом его функции изменяются. Однако международный опыт показывает, что часто необходимость трансформации конкретных форм и методов вмешательства государства в жизнь современного общества подменяют тезисом о необходимости «сворачивания» его активности во всех сферах жизнедеятельности граждан.

Противопоставление государства и рынка – неновая тема. Однако в последнее время все чаще речь идет о формирова-

нии новых взаимосвязей между ними. Причем все-таки основное направление — усиление позиций рынка. Наиболее важные направления систематизированы ниже:

- введение механизмов рыночного типа в работу государственного сектора (Новое государственное управление);
- сужение сферы государственного сектора — приватизация;
- маркетингизация — когда или частный сектор работает по заказу государства, или у потребителя есть выбор — или частная, или государственная услуга, при этом средства так же могут быть государственные;
- совместная работа — государственно-частное партнерство.

Выше указанные направления в той или иной форме подразумевают участие государства на уровне управления и финансирования — но есть направления бизнеса в социальной политике, которые развиваются им самим, и если государство и участвует, то в основном на уровне поддержки налоговой и моральной. Это такие направления, как

- корпоративная социальная ответственность (КСО);
- социальная ответственность работодателей (СОП);
- благотворительность;
- социальное предпринимательство.

Реформа общественного сектора останется важной проблемой во многих странах, где правительства ищут пути модернизации систем государственного управления, улучшения качества услуг, ответа на национальные проблемы и глобализацию. Поиск новых методов производства и оказания общественных услуг побуждает к постоянному поиску новых управленческих механизмов — регуляторов, которые внесут изменения в управление государственными услугами.

Бизнес может выступать и как поставщик социальных услуг, тогда его роль обсуждается в связи с мотивом прибыли и инновационным потенциалом предпринимательства. Ведь задача любой коммерческой структуры состоит в получении прибыли. Допустимо ли делать деньги на проблемах человека? Необходимо жесткое регулирование частного сектора в социальной сфере, возможно даже на уровне нормы прибыли.

Здравоохранение и в этом случае является хорошим примером. В странах со сложившимся социальным государством частный сектор в здравоохранении развивается как дополнительный по отношению к более социализированным формам. Поэтому у него объективно меньше проблем, чем в государственном секторе, в смысле отбора лучших клиентов. Например, в Великобритании частный сектор, включая добровольное медицинское страхование, достаточно недорогой именно из-за наличия развитого государственного сектора. Поэтому, пока частная медицина развивается только как дополнительная деятельность, она может служить средством расширения выбора потребителя и снижения чрезмерного спроса. Но если она будет расти выше какого-то (неизвестного нам) уровня, то возможна ситуация, когда наиболее требовательные потребители выйдут из государственного сектора, снижая тем самым давление на государство в направлении увеличения расходов на здравоохранение. Это может привести к формированию двухступенчатой системы: 1) высококачественная медицинская помощь для состоятельных и 2) низкокачественное обслуживание в государственной системе — для остальных. Это, в свою очередь, вызовет два последствия, а именно: перераспределение ресурсов от бедных к богатым; рост расходов в крупном частном секторе (пример США).

Инновационный потенциал предпринимательства хорошо описан, однако этот процесс также не может быть оценен однозначно. Например, развитие медицинских технологий — это дорогостоящий процесс, который является одним из основных факторов роста расходов на здравоохранение в развитых странах. Поэтому может возникнуть противоречие следующего порядка. Бизнесу с точки зрения получения прибыли более выгодны высокие технологии, так как они более дорогие, а обществу с точки зрения эффективного и справедливого распределения ограниченных ресурсов более выгодно развитие относительно более дешевой первичной медицинской помощи.

Компромиссные варианты использования возможностей бизнеса как поставщика социальных услуг в настоящее время предлагается искать на пути государственно-частного партнерства (ГЧП). Это институциональная структура, с помощью которой формируются новые экономические отношения государства и частного сектора.

Государство и бизнес имеют свои интересы в развитии ГЧП в социальной сфере. Главное – это социально-экономический эффект, который это может принести обществу. В таком партнерстве за государством закреплены существенные социальные и регулирующие функции, распределение бюджета и управление активами, в то время как бизнес стремится к получению прибыли, возврату инвестиций, увеличению доли рынка и приобретению активов. Успешность ГЧП во многом зависит от того, насколько эти разнонаправленные функции и задачи удастся оптимально совместить при реализации совместных проектов (Шестоперова 2012).

ОБЪЯСНИТЬ ИЛИ ИЗМЕНИТЬ? СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА И ПРОБЛЕМА МОТИВАЦИИ

Нормативный характер социальной политики означает, что ее задача состоит не просто в том, чтобы объяснить мир, но и изменить его. В этой связи очень важен вопрос мотивации, которая выступает как инструмент изменения поведения. Поэтому представления о поведении человека, его реакции на те или иные стимулы являются ключевыми для формирования социальной политики. В самом широком смысле социальная политика включает общественное регулирование, которое изменяет поведение частных акторов для достижения поставленных политикой целей.

Эта проблематика в настоящее время очень популярна в экономической науке. Так называемый бихейвиаризм (*economic behaviorism*) ставит под сомнение существование в чистом виде «человека экономического», делающего выбор исключительно на основе рациональности и максимизации собственной полезности, в том числе вопрос об ограниченной рациональности. Это усложняет ситуацию, так как мотивация может быть разной, так же как и рациональность.

Так, возможно различное понимание своекорыстия человека. Противники программ социальной поддержки опасаются, что люди будут делать только то, что им нравится. В государстве всеобщего благосостояния, они могут получить средства к существованию, не работая; это слишком большой соблазн, и многие, мотивируемые своекорыстием, предпочтут не работать. Сторонники, наоборот, утверждают, что люди по своей природе заинтересованы

в благополучии общества и всех его членов. Поэтому они будут не только работать, но и оказывать помощь нуждающимся, в результате последние, улучшив свое положение, начнут действовать так же по отношению к другим.

Мотивацию в социальной политике следует рассматривать на различных уровнях.

■ *Мотивация получателей социальной поддержки.*

Одной из наиболее уязвимых для критики сторон активной социальной политики и государства всеобщего благосостояния является проблема иждивенчества (Murray 1984). Ее обратной стороной является патернализм, ситуация, когда люди не знают, как действовать или как реализовать свои интересы, и поэтому нуждаются в патронаже, контроле и т.д.

Но признание существования этой проблемы отнюдь не означает признание необходимости свертывания социальных программ. Наоборот, во всем мире идет активный и конструктивный поиск возможных путей нейтрализации негативных последствий данного явления, в ходе которого происходит взаимообогащение идей и сближение крайних позиций. В последнее время широко обсуждается тезис о том, что клиенты социальной политики должны быть не пассивными получателями социальной поддержки в той или иной форме, их нужно привлекать активно участвовать в решении своих проблем.

Социальная защита и благосостояние общества зависят от уровня экономического развития и активности населения на рынке труда. Безусловно, главная задача состоит в том, чтобы человек мог сам решать свои проблемы. Поскольку доходы основной массы населения формируются за счет трудовой деятельности, возникает проблема мотивации к труду. Поэтому система социальной защиты не должна создавать отрицательных стимулов к работе, образованию, повышению квалификации и переподготовке, мобильности рабочей силы. Одна из важнейших задач состоит в том, чтобы система налогов и социальных пособий была устроена таким образом, чтобы работать было выгодно.

Однако возникает опасность возникновения так называемой «ловушки бедности». Это ситуация, когда получателю пособия невыгодно выходить на работу, так как его зарплата ненамного

выше размера пособия, к тому же он может потерять связанные с пособием льготы. Поэтому работать становится невыгодно.

- *Мотивация тех, кто принимает решения, прежде всего политиков и чиновников.*

Для обоснования различных подходов в этой сфере важную роль играют положения теории общественного выбора, достаточно вспомнить экономического бюрократа В. Нисканена. Поэтому в рамках данного доклада хотелось бы только отметить, что возникает вопрос не просто о том, насколько политики и бюрократы преследуют интересы тех, по поводу кого они принимают решения, но и как реально организовать процесс выявления таких интересов. При этом теория общественного выбора объясняет многие процессы в социальной сфере несовершенством демократического процесса и сущностью стимулов, которые существуют (или отсутствуют) у государственных чиновников, обращая тем самым внимание на так называемые «провалы государства» (*government failures*).

- *Мотивация тех, кто непосредственно оказывает социальные услуги (в широком смысле).*

В этой плоскости возникает две группы проблем. Прежде всего, подразумевается, что в социальной сфере работают профессионалы, в том смысле, что они должны действовать в интересах тех, кому оказывают услуги по принципу «не навреди». Не случайно, например, во многих «социальных» профессиях существуют формальные (клятва Гиппократова) и неформальные этические кодексы поведения.

Важное значение для мотивации сотрудников организаций социальной сферы имеют правильно выстроенные системы оплаты труда и поощрения. В последнее время получили распространения идеи, связанные с мотивацией с помощью так называемой «оплаты за результат» (*pay for performance*, или эффективный контракт в России). Вместе с тем возникает вопрос о том, какие функции должны быть включены как подлежащие стимулированию, а какие оплачиваются за счет основного вознаграждения.

В результате многие зарубежные исследователи признают, что система оплаты по результату не может быть в данный момент однозначно рекомендована как способ улучшения качества или снижения затрат на медицинские услуги. Об этом свидетельству-

ет, в частности, исследование применения оплаты по результату в 35 медицинских учреждениях США за последние десять лет (Lester H., Schmitt diel J. et al 2010). Результаты показали, что медицинское обслуживание существенно улучшалось при применении оплаты по результату, однако как только выплаты прекращались, то и качество значительно снижалось. Один из важнейших результатов этого исследования таков: внедрение оплаты по результату может быть успешно только в случае постоянного применения. При этом не ясно, почему нужно доплачивать врачам за ту работу, которую они должны выполнять хорошо в рамках своих профессиональных обязанностей.

■ *Мотивация налогоплательщиков.*

Она связана с готовность общества оплачивать растущие расходы на социальную политику, прежде всего через повышение налогов. Поскольку в развитых странах основным источником средств государства являются налоги с граждан, последние достаточно остро реагируют на любые финансовые начинания. При этом может возникать ситуация так называемого перекрестного субсидирования, когда налоги платят одни, а помощь получают другие. Поэтому важна оценка проводимых мероприятий с точки зрения эффективности и результативности. Необходимо определить не только, сколько ресурсов было потрачено на реализацию той или иной инициативы, но и то, какие результаты были реально достигнуты.

Но, как представляется, для стимулирования социальной активности человека очень важно видение перспективы и ощущение справедливости в обществе. В этом смысле проблемой становятся неравенство, доходящее до формирования отдельных миров богатых и бедных, и отсутствие социального лифта. При этом не ясно, является ли неравенство фактором мотивации или, наоборот, демотивации. Точных эмпирических данных по этому поводу автором не было обнаружено. Хотя организационная теория утверждает, что справедливое отношение к человеку в организации оказывает положительное влияние на его мотивацию.

В заключение хотелось бы обратить внимание на исследование известного британского ученого Р. Титмуса, которое прямо связано с проблемой мотивации в социальной политике.

Его работа «Отношения дарения: от человеческой крови до социальной политики» (*Gift Relationships: From Human Blood to Social Policy*)(п.а.) была опубликована в 1970 г., но до сих пор вызывает живой интерес у исследователей. Она спровоцировала дебаты по поводу роли альтруизма и коммерческого интереса не только применительно к донорству крови, но и всей экономике в целом.

Р. Титмусс сравнивает две системы донорства крови – бесплатную в Великобритании и платную в США. Он показал, что кровь, собранная в США, где банк крови в основном получают от доноров за плату, более опасна, чем кровь, собранная в Великобритании, где нормой является бесплатное донорство. Британская система бесплатного донорства крови обеспечивала лучший результат по параметрам качества крови, экономической эффективности и нравственной ценности, чем американская система оплачиваемого донорства. Это показывает, что в ряде случаев денежные стимулы контрпродуктивны. Люди сдают кровь бесплатно, как правило, либо для общего блага, либо потому, что надеются извлечь выгоду из щедрости других доноров в будущем. Определенные области жизни должны быть выведены из коммерческого оборота по двум причинам, а именно они лучше работают вне рынка и служат другой цели – формированию сферы жизнедеятельности, где может иметь место этическое поведение, такое как бесплатное донорство («креативный альтруизм» П. Сорокина).

Р. Титмусс утверждал, что снижение возможности альтруистических пожертвований, связанное с предложением оплаты, может иметь непредсказуемые негативные последствия, ограничивая свободу людей. Это стало началом дискуссии о так называемом мотивационном вытеснении (*motivational crowding-out*). Данный зонтичный термин используется в экономической науке для обозначения ситуаций, когда усиление стимулов ведет к снижению предложения или, по крайней мере, не оказывает на него существенного влияния (Promberger, Marteau 2013).

Исследователи до сих пор спорят по поводу идей Р. Титмусса. Есть работы как их поддерживающие (McLean I., Poulton J. 1986.), так и подвергающие сомнению (Rapport F.L, Maggs C.J. 2002). Есть исследования, которые показывают, что при переливании крови за деньги выше риск получить зараженную кровь (van Der

Poel, Seifried, Schaasberg 2002). Вместе с тем сторонники рынка критикуют Р. Титмусса за односторонний подход к пониманию рынка и недостаток эмпирических данных, считая, что оплата доноров, наоборот, приведет к росту предложения (Cooper, Culyer 1968).

Работа Р. Титмусса оказала влияние на политику Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ), которая в 1975 г. призвала государства-члены строить свои системы забора крови на основе добровольного и безвозмездного донорства. Но главное ее значение состоит в том, что она поднимает вопрос о роли мотивации в социальной политике, о возможности использования различных стимулов, не исключая потенциал альтруизма.

ЛИТЕРАТУРА

- Абалкин А.И.* Возвращение в политическую экономию // ЭКО. 2009. №1.
- Аверин А.Н.* Социальная политика государства и социальная структура общества. М., 1995
- Бим А., Шохин А.* Система распределения: на путях перестройки// Коммунист. 1986. № 15. С. 64–74.
- Бузгалин А., Трауб-Мерц Р., Воейков М.* (ред.). 2014. Неравенство доходов и экономический рост: стратегии выхода из кризиса. М.
- Бурджалов Ф.Э.* Современная социальная политика. М., 1996.
- Волков Ю.Е.* Цели и содержание социальной политики КПСС в развитом социалистическом обществе // Научный коммунизм. 1976. № 5.
- Гонтмахер Е.* Социальная политика в России: уроки 1990-х. М., 2000.
- Государственная политика: Учеб. пособ. / Под ред. А.И. Соловьева. М.: Изд-во МГУ, 2012.
- Григорьева Н.С., Соловьев А.В., Чубарова Т.В.* Социальная работа и здравоохранение: 200 основных терминов по-английски и по-русски. М., 1996.
- Григорьева Н.С., Чубарова Т.В.* Социальная политика государства: гендерный аспект. М., Олита пресс, 2004.
- Григорьева Н.С., Чубарова Т.В.* 2013. Современное здравоохранение: политика, экономика, управление. М.: Авторская академия.
- Григорьева Н.С.* Социальная политика в России и мире: востребованность социального качества // Мир перемен. 2008. №1.
- Гринберг Р.С., Рубинштейн А.Я.* О социальной политике современной России // Экономические стратегии. 2004 № 6. С. 64–67.
- Детярь А., Яременко Г.* Социальная эффективность экономических решений // Коммунист. 1986. № 18. С. 89–99.
- Заславская Т.* Человеческий фактор развития экономики и социальная справедливость // Коммунист. 1986. №13.
- Лебедев П.Н., Панова Л.В.* Социальная политика в условиях кризиса. СПб., 1996.
- Лопата П.П.* Сущность и основные особенности социальной политики в условиях социализма. В сб.: Проблемы научного коммунизма.

- Вып. 13 /Под ред. Амвросова А.А., Петрякова Г.В., Тарасова К.Е.). М.: Мысль, 1979.
- Люблинский В.В. Социальная политика в условиях глобализации: опыт развитых стран // Политические исследования. 2008. №6. С. 130–146.
- Микульский К.И., Роговин В.З., Шаталин С.С. Социальная политика КПСС. М.: Политиздат, 1987.
- Малеева Т.М. (ред.). 2007. Обзор социальной политики в России. Начало 2000-х. М.: НИСП.
- Полтерович В.М. Становление общего социального анализа. М., 2010.
- Полтерович В.М. 2011. Становление общего социального анализа. Общественные науки и современность. № 2.
- Путин В.В. Строительство справедливости. Социальная политика для России // «КП»: 13 февраля 2012.
- Роговин В.З. Социальная политика в развитом социалистическом обществе. М.: Наука, 1980.
- Рубинштейн А.Я. Теория опекаемых благ и патернализм в экономических теориях: общее и особенное. М.: Институт экономики РАН, 2015.
- Сидорина Т.Ю. 2005. Два века социальной политики. М.: Рос. гос. гуманитар. универ.
- Смирнов С.Н., Сидорина Т.Ю. 2004. Социальная политика. М.: Изд. дом Высшей школы экономики.
- Соболева И. Социальная политика как фактор устойчивого развития // Проблемы теории и практики управления. М., 2003. №3.
- Социальная политика КПСС в условиях развитого социализма. М.: Политиздат. 1979.
- Социальная политика Советского государства. Укрепление ведущей роли рабочего класса в социалистическом строительстве. М.: Мысль, 1985.
- Социальная политика: Учебник. Под ред. Н.А. Волгина. М., 2002.
- Социальная политика в период перехода к рынку: проблемы и решения. М., 1996.
- Социальная политика в постсоциалистическом обществе: задачи, противоречия, механизмы. М., 2001.
- Социальная политика в контексте «нормативной теории государства». Под общ. ред. А.Я. Рубинштейна. Москва: Институт экономики РАН, 2009.
- Социальная политика в постсоциалистическом обществе: задачи, противоречия, механизмы. М., 2001.
- Социальная политика в контексте межсекторного взаимодействия / Институт социологии РАН / Отв. ред. А.С. Автономов, И.Н. Гаврилова. М.: Изд-во Главного архивного управления г. Москвы, 2009.
- Социальная политика на современном этапе. М., 1997.

- Социальная политика Советского государства и право. М.: МГУ, 1979.
- Социальная политика КПСС в условиях развитого социализма. М.: Политиздат, 1979. Социальная политика / Под ред. А. Райкевича. М.: Прогресс, 1977.
- Социальная политика коммунистических и рабочих партий в социалистическом обществе / Под ред. М.П. Мчедлова, Волкова Ю.Е. М.: Политиздат, 1979.
- Социальная политика: факторы неэффективности и направления реформирования [Текст]. *Соболева И.В., Баскакова М.Е., Дегтярь Л.С., Ржаницына Л.С., Соболев Э.Н.* // *Urbi et orbi* / Под общ. ред. Р.С. Гринберга, А.Я. Рубинштейна. Т. 2. Экономическая политика / Под ред. Д.Е. Сорокина. СПб.: Алетейя, 2014.
- Теория и методология исследований социальных проблем / Под ред. Гринберга Р.С., Чубаровой Т.В. М.: Наука, 2005.
- Храмцов А.Ф.* Социальная политика в переходном обществе. М., 1995.
- Чубарова Т.В.* Экономика здравоохранения: теоретические аспекты (научный доклад). М.: Институт экономики РАН, 2008.
- Чубарова Т.В.* Социальная ответственность в рыночной экономике: работник, бизнес, государство. М. Нестор история, 2011.
- Чубарова Т.В.* Государство социальных инвестиций... // *Общественные науки и современность*. 2015. № 6 (в печати).
- Шаронов А.* О некоторых аспектах социальной политики в современной России // *Общество и экономика*. 1998. №6.
- Шестоперова Ю.В.* Государственно-частное партнерство как форма взаимодействия государства и бизнеса: пример здравоохранения // *Управление здравоохранением*. 2012. №2.
- Шкаратан О.И.* Социальная политика в контексте постсоветской экономики // *Мир России*. 1998. Т. 7. №1/2.
- Экономические и социальные проблемы России: социальная политика и социальные реформы в России (2000–2003 гг.). М.: ИНИОН РАН, 2004. С. 5.
- Экономический кризис и социальная политика. Круглый стол // *Журнал Новой экономической ассоциации*. 2010. № 6.
- Alam Sh., Sultana A., Butt M.S.* Does Social Expenditures Promote Economic Growth? A Multivariate Panel Cointegration Analysis for Asian Countries // *European Journal of Social Sciences*. Vol. 14. No. 1 (2010) 44.
- Annesley C.* Lisbon and Social Europe: Towards a European «Adult Worker Model» Welfare System' *Journal of European Social Policy*. 2007. Vol. 17. No. 4.
- Arjona R., Ladaique M.* Pearson Social Protection and Growth. *OECD Economic Studies*. No. 35, 2002/2.

- Armingeon K., Bonoli G.* (eds.). *The Politics of Post-Industrial Welfare States. Adapting post-war social policies to new social risks.* Routledge 2006.
- Bellettini G., Ceroni C.B.* *Social Security Expenditure and Economic Growth: an Empirical Assessment.* *Research in Economics.* Vol. 54. No. 3/ September 2000.
- Bonoli G.* *The politics of the new social policies: providing coverage against new social risks in mature welfare states* *Policy & Politics.* Vol. 33. No. 3. July 2005. P. 431–449(19).
- Burchardt T., Evans M., Holder H.* *Public Policy and Inequalities of Choice and Autonomy // Social Policy & Administration.* Vol. 49. Issue 1. P. 44–67, January 2015.
- Bureau of Labour Statistics (BLS) (2013). *A Profile of the Working Poor, 2011.* BLS Reports 1041 Bureau of Labour Statistics April 2013.
- Cingano F.* (2014). *Trends in Income Inequality and Its Impact on Economic Growth.* OECD SEM Working Paper. No. 163. www.oecd.org/els/workingpapers.
- Crouch C.* 2015 *Governing Social Risks in Post-Crisis Europe.* Edward Elgar.
- Deacon B.* (1992). *The New Eastern Europe: Social Policy – Past, Present and Future.* London. Sage.
- De Neubourg C., Weigand C.* *Social Policy as Social Risk Management.* ISSA The Year 2000 International Research Conference on Social Security Helsinki, 25–27 September 2000 «Social security in the global village».
- Esping-Andersen G.* *Three Worlds of Welfare Capitalism.* Cambridge, UK: Polity. Press, 1990. *Holden Chris* (2005). *Social Policy and Political Economy: A Tale of (at least) Two Disciplines // Social Policy and Society.* № 4. P. 173–181.
- Jessop B.* *Towards a Schumpeterian Workfare State? Preliminary Remarks on Post-Fordist Political Economy.* *Studies in Political Economy* 1993 (40). P. 7–40.
- McLean I., Poulton J.* 1986. *Good Blood, Bad Blood, and the Market: The Gift Relationship Revisited // Journal of Public Policy.* Vol. 6. Issue 04. October. P. 431–445.
- McFaul M.A.* 1999. *The Political Economy of Social Policy Reform in Russia: Ideas, Institutions, and Interests.* In M. Rueschemeyer, M. Ornstein and L. Cook, eds., *Left Parties and Social Policy in Post-Communist Europe.* Boulder, CO: Westview Press.
- Cooper M.H., Culyer A.J.* (1968). *The price of blood: an economic study of the charitable and commercial principle.* London: Institute of Economic Affairs.
- Culyer A.J.* 1980. *The Political Economy of Social Policy.* Oxford : Martin Robertson.

- Kananen J.* Nordic paths from welfare to workfare: Danish, Swedish and Finnish labour market reforms in comparison // *Local Economy*. August/September 2012. Vol. 27. No. 5–6.
- Lister R.* 2010. *Understanding Theories and Concepts in Social Policy*. The University of Chicago Press.
- Le Grand J.* 1997. Knights, Knaves or Pawns? Human Behaviour and Social Policy // *Jnl Soc. Pol.* 26, 2, 149–169.
- Lester H., Schmittiel J. et al.* The Impact of removing financial incentives from clinical quality indicators : longitudinal analysis of four Kaiser Permanente indicators// *British Medical Journal*, May 11, 2010.
- Marshall T.H.* 1950. *Citizenship and Social Class: And Other Essays*. Cambridge: University Press.
- Murray Ch.* 1984. *Losing Ground: American Social Policy, 1950/1980*. New York: Basic Books.
- Niza C., Tung B., Marteau T.M.* 2013. Incentivizing Blood Donation: Systematic Review and Meta-Analysis to Test Titmuss' Hypotheses // *Health Psychol. Sep*; 32(9): 941–949.
- OECD. 1996. *Reconciling Economy and Society: Towards the Plural Economy*. Paris. OECD.
- OECD (2014). *Focus on Inequality and Growth – December 2014*. www.oecd.org/social/inequality-and-poverty.htm
- Rapport F.L., Maggs C.J.* 2002. Titmuss and the gift relationship: altruism revisited // *J Adv Nurs. Dec*; 40(5): 495–503.
- Powell M.* 2007. *Understanding the Mixed Economy of Welfare*. Bristol: Policy Press.
- Promberger M., Marteau T.M.* 2013. When do financial incentives reduce intrinsic motivation? comparing behaviors studied in psychological and economic literatures // *Health Psychol. Sep*; 32(9): 950-7.
- Saich T.S.* 2002. *Social Welfare Pluralism and Economic Transition: Pluralism and Integration of Service Delivery*. ILO, Geneva.
- Stiglitz J. E.* Principal and agent. *The New Palgrave: A Dictionary of Economics*, 1987. V. 3.
- Spicker P.* *Social Policy: Themes and Approaches*. The Policy Press, 2008.
- Taylor-Gooby P.* (1999). Markets and Motives. Trust and Egoism in Welfare Markets // *Journal of Social Policy*, 28. P. 97–114.
- Titmuss R.* 1958. *Essays on "Welfare State"*. London. Allen & Unwin.
- Titmuss R.* 1970. *The Gift Relationship: From Human Blood to Social Policy*. London. Allen and Unwin.
- van der Poel C.L., Seifried E., Schaasberg W.P.* 2002. Paying for blood donations: still a risk? *Vox Sang. Nov*; 83(4): 285-93.



**ТАТЬЯНА ВЛАДИМИРОВНА
ЧУБАРОВА**

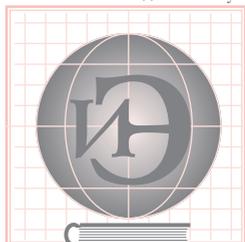
Татьяна Владимировна Чубарова – заведующая Центром экономической теории социального сектора, заведующая сектором экономики социальных услуг Института экономики РАН, доктор экономических наук, PhD (Social Policy, LSE).

Окончила докторантуру ИЭ РАН. Ответственный секретарь Журнала «Управление здравоохранением». Член редакционной коллегии Журналов «Мир перемен» и «Журнала Новой экономической ассоциации».

Читает курс лекций «Экономика общественного сектора» в Московской школе экономики МГУ им. М.В. Ломоносова.

Сфера научных интересов: экономические проблемы социального развития и социальной политики в современном обществе, организация и финансирование систем здравоохранения в России и зарубежных странах. Автор около 70 научных работ, опубликованных в России и зарубежом.

Российская академия наук



Институт экономики

Редакционно-издательский отдел:

Тел.: +7 (499) 129 0472

e-mail: print@inecon.ru

Сайт: www.inecon.ru

Научный доклад

Т.В. Чубарова

Политэкономическое введение в социальную политику

Оригинал-макет – Валериус В.Е.

Редактор – Полякова А.В.

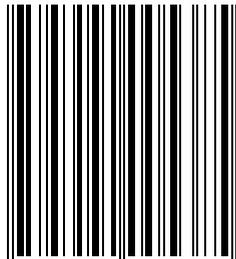
Компьютерная верстка – Гришина М.Ф.

Подписано в печать 19.10.2015 г.

Заказ № 30. Тираж 300. Объем 3 уч. изд. л.

Отпечатано в ИЭ РАН

ISBN 978-5-9940-0538-5



9 785994 005385