УДК: 304 DOI: 10.22394/2071-2367-2020-15-4-152-171

ПРЕОДОЛЕНИЕ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ ДЕФИЦИТОВ И ТРАНСФОРМАЦИЯ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В КОНТЕКСТЕ РЕАЛИЗАЦИИ НАЦИОНАЛЬНЫХ ЦЕЛЕЙ

Глацких О.В.[1]

Аннотация. Цель статьи – в рамках концепции институциональных изменений рассмотреть значение «социальных» поправок в Конституцию Российской Федерации как отправных точек в перечне последующих управленческих действий для достижения национальных целей и планируемых в соответствии с ними изменений в социальной сфере российского общества.

Предмет исследования – институциональные дефициты в пространственно- временном континууме постсоветской России, как базовые проблемы общества при острой нехватке ресурсов для их преодоления.

По мнению автора, социальная политика в результате принятия поправок в Основной закон обретает более четкую направленность и ценностно-символическое значение. В числе основных социальных проблем в статье выделяются: демографическая (превышение смертности над рождаемостью), деградация инфраструктуры здравоохранения и качество медицинской помощи, жилищная (недоступность жилья для многих социальных групп и «обманутые дольщики»), бедность и высокий уровень дифференциации доходов. К этому же типу автор фактически относит ухудшающую экологию (наличие ряда экстерналий на территории страны, ситуацию с бытовыми отходами), сложности в функционировании науки и образования. При этом автором представлены особенности процесса трансформации государственной социальной политики, который ориентирован на приближении идеала социального государства, закрепленного в Конституции страны, к значимым политическим реалиям.

Результаты данного исследования транслируют в научный и прикладной дискурс алгоритм действий государства и институтов гражданского общества по направлениям, приоритетам и апробированным практикам в эффективном преодолении институциональных дефицитов.

Ключевые слова: институты, государство, институциональные дефициты, социальные проблемы, социальное государство, государственная социальная политика, социальная справедливость.

Глацких Ольга Вячеславовна – аспирант, Среднерусский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, адрес: 302028, Россия, г. Орёл, б. Победы, д.5а, e-mail: olgaglats@gmail.com

OVERCOMING INSTITUTIONAL DEFICITS AND TRANSFORMATION OF SOCIAL POLICY IN THE CONTEXT OF IMPLEMENTING NATIONAL GOALS

GLATSKIKH O.V. – Postgraduate student, Central Russian Institute of Management – Branch of RANEPA (Russian Federation, Orel), e-mail:olgaglats@gmail.com

Abstract. The purpose of the article is to consider the meaning of "social" amendments to the Constitution of the Russian Federation within the framework of the concept of institutional changes, as starting points in the list of subsequent management actions to achieve national goals and changes planned in accordance with them in the social sphere of Russian society.

The subject of the research is institutional deficits in the space-time continuum of post-Soviet Russia, as the basic problems of society with an acute lack of resources to overcome them.

According to the author, social policy, as a result of the adoption of amendments to the Basic Law, is acquiring a clearer direction and value-symbolic meaning. Among the main social problems the article highlights: demographic one (excess of mortality over births), degradation of healthcare infrastructure and quality of medical care, housing one (inaccessibility of housing for many social groups and “defrauded equity holders”), poverty and a high level of income differentiation. The author actually refers to the same type of deteriorating ecology (the presence of a number of externalities on the territory of the country, the situation with household waste), difficulties in the functioning of science and education. At the same time, the author presents the peculiarities of the process of transformation of state social policy, which is focused on bringing the ideal of the social state, enshrined in the Constitution of the country, closer to significant political realities.

The results of this study translate into scientific and applied discourse the algorithm of actions of the state and civil society institutions in areas, priorities and proven practices in effectively overcoming institutional deficits.

Keywords: institutions, state, institutional deficits, social problems, welfare state, state social policy, social justice.

Социальная проблематика в РФ, категория «институциональных дефицитов»

В данном разрезе важно понимать сущность и типы данных проблем, которые, с одной стороны, являются универсальными, с другой стороны – имеют свои национальные особенности. Интересно, что ещё во второй

половине XX века политологи из США А. Кэмпбелл, Ф. Конверс, У. Миллер и Д. Стукс выявили и обосновали два типа проблем: *позиционные и знаковые*. Для позиционных проблем характерно то, что в рамках политического процесса происходит институционализация разных позиций между различными социальными слоями и группами по поводу деятельности органов власти и управления (правительственных структур). В свою очередь знаковые проблемы, что представляет собой отличие от позиционных, оформляются как некая подсистема символов или ценностных точек зрения[1]. Фактически в нашем случае возникает конструкт убеждений, причём непротиворечивый, который предохраняет государство от раскола и скрепляет воедино этот доминирующий в политической системе институт.

Ориентируясь на представленную типологию А. Кэмпбелла и его коллег, логично привести примеры и цифровые показатели двух типов проблем, которые характерны для современной России периода 2000-х годов. Итак, позиционными проблемами, по нашему мнению, являются: демографическая проблема (превышение смертности над рождаемостью), деградация инфраструктуры здравоохранения и качество медицинской помощи, жилищная проблема (недоступность жилья для многих социальных групп и «обманутые дольщики»). К этому же типу стоит отнести: ухудшающую экологию (наличие ряда экстерналий на территории страны, ситуация с бытовыми отходами), сложности в функционирования науки и образования, проблема с высокооплачиваемыми рабочими местами и др.

В данном разрезе имеет смысл представить ряд цифровых показателей. По демографии: с 1992 года наблюдается естественная убыль населения, в 2000 году она выглядела катастрофической – 1 млн. человек в год. За 20 лет периода 2000-х годов только в 2013–2015 гг. наблюдался небольшой прирост населения, который сменился естественной убылью. К примеру, по итогам 2018 года убыль населения составила 224,6 тыс. человек. Идёт и сокращение трудоспособного населения: если в 2010 году его численность составляла 87 млн. 983 тыс. человек, то по итогам 2018 года она составляла лишь 82,3 млн. человек[2].

Разумеется, одной из причин острой демографической проблемы является деградация инфраструктуры здравоохранения и невысокое качество медицинской помощи для основных социальных групп населения. Проблемы отечественной медицины были следствием болезненных

[1] Цит. по: Нельсон Б. Дж. Социальная политика и управление: общие проблемы / Б.Дж. Нельсон // Политическая наука: новые направления / Пер. с англ. М.М. Гурвица, А.Л. Демчука, Т.В. Якушевой. Под ред. Р. Гудина и Х.-Д. Клингеманна. Научный редактор русского издания Е.Б. Шестопал. – М.: Вече, 1999. – С. 527–569. – С.550.

[2] Цифровые показатели приводятся согласно данным Росстата.

социально-экономических реформ 1990-х годов и оптимизации сферы здравоохранения, вылившейся в сокращении медицинских учреждений и персонала. Итогом данных решений стало то, что первичное звено в здравоохранении разрушено до основания, продолжительность жизни граждан РФ в период 2000-х годов была невысокой (2000 год – 65 лет, 2007 год – 67 лет, 2017 год – 72,7 года, 2019 – 73,4 года).

В решении проблем наркомании, алкоголизации, табакокурения, суицидов государственные институты не смогли коренным образом изменить ситуацию к лучшему. К примеру, согласно данным МВД РФ, потери страны от наркотиков в 2013 – 2018 гг. составляли порядка 40 тысяч человек ежегодно, более двух миллионов граждан употребляют наркотические вещества. Для сравнения: в 2006 году из-за наркотиков в Российской Федерации умерло 140 тысяч человек в возрасте 15–34 лет (данные Госнаркоконтроля). Стоит также отметить, что в начале 2010-х годов реабилитационных наркологических клиник, учреждённых государственными органами управления, не имелось в 18 российских регионах, а в 6 субъектах РФ были в наличии лишь немедицинские учреждения. Более того, ещё 10 лет назад в РФ в специализированных наркологических клиниках были развёрнуты и комплексно готовы к приёму сложных пациентов 1264 койки[1].

К числу сложных позиционных проблем в современной России стоит отнести и неблагоприятную экологию. Следствием же этой проблемы являются экстерналии, во многом как результат непрозрачных действий бизнес-сообщества при негласной поддержке органов власти. Стоит подчеркнуть, что государственные институты иногда стоят перед выбором экономического роста либо загрязнения окружающей среды. Согласно данным Счётной палаты РФ, загрязнённым воздухом в России дышат 56 миллионов жителей в 143 городах.[2] При этом страна ежегодно несёт потери порядка 300 тысяч га леса. Инвестиции и экономический рост имеют оборотную строну в виде экстерналий, когда бизнес игнорирует экологические стандарты, провоцируя социальные волнения и протест населения (в Курской области – «Мираторг», в Воронежской области – УГМК).

Наличие же знаковых проблем в России лишь усугубляло нарастание проблем позиционных. Знаковые проблемы – это проблемы социальной справедливости, гражданской и этнической идентичности, патриотизма, безопасности и порядка. Ведь их суть состоит в том, что в основе знаковых проблем лежит признание их общезначимости. По данным Института народно-хозяйственного прогнозирования РАН в 2008 году на долю 20% наиболее состоятельных домохозяйств приходилось 43,8% совокупных

[1] Эмпирическая информация приведена согласно данным МВД РФ и Госнаркоконтроля
[2] Цифровые показатели приведены согласно данным Счётной палаты РФ

денежных доходов. То десятью годами позже (по итогам 2018 г.) – уже 46,2%. Как полагает профессор РАНХиГС А. Овсянников, уровень социального неравенства в России равен 16%, а по факту намного больше, коэффициент соотношения богатых и бедных определён на уровне 10%. В США этот индикатор равен 16%, в ФРГ и Скандинавских странах – 7%.

По официальным данным заместителя председателя Правительства РФ Т. Голиковой, на начало 2000 г. в стране около 18,5 млн. россиян находилось за чертой бедности. Согласно цифрам доктора экономических наук И. Николаева, по итогам 2018 г. (данные исследования банка CreditSuisse) число долларовых миллионеров достигло 246 тыс. человек. При этом, как отмечает данный исследователь, 83% общего благосостояния в России находится в руках 10% состоятельных граждан. Не лучше ситуация и в мире. Цифры, которые приводятся в исследовании благотворительного объединения Oxfam, в руках 2153 миллиардеров сосредоточено состояние, равное всему, чем владеют 60% населения Земли[1].

Характеризуя имеющиеся в обществе проблемы, в первую очередь знаковые, К. Калхун, директор Лондонской школы экономических и политических наук, обосновывает в разрезе социальной теории понятие институциональных дефицитов. При этом одна из его гипотез состоит в том, что экономический рост, в котором заинтересованы два сектора общества, бизнес и государство, имеет свои серьёзные издержки в виде серьёзных проблем: «в экологии (включая экстерналии), социальные волнения и растущее неравенство»[2]. Данный учёный полагает, что наравне с этими вызовами и издержками для различных социальных страт общества, даже при конструктивном взаимодействии государственной власти, бизнеса, главными мишенями таких интеракций стали институциональные структуры.

Венгерский специалист Я. Корнаи, исследуя дефицит как обобщающее понятие, подчёркивает, что оно предстаёт и явлением, и одновременно его следствием, миллионами нитей связан со всеми компонентами социальной системы. В научном дискурсе о проблемах дефицитов, отмечает Я. Корнаи, постоянно возникает следующий вопрос: «А в чем состоит сущность его проявления?» Общий ответ, считает данный исследователь, может звучать так. Понятие дефицита включает в себя понимание того, что для осуществления стратегии, программ, плана мероприятий нет достаточных и востребованных ресурсов [3].

---

[1] Цифровые показатели приведены согласно данным Росстата.

[2]Калхун К. Что грозит капитализму сегодня /К. Калхун //Есть ли будущее у капитализма? Сб. статей И. Валлерстайна, Р. Коллинза, М. Манна, Г. Дарлугьяна, К. Калхуна /Пер. с англ. Под ред. Г. Дарлугьяна. – М.: Изд-во Института Гайдара, 2017. – С. 216–265. – С. 247.

[3] Корнаи Я. Дефицит /Я. Корнаи /Пер. с венг.: С. Берзиной, С. Булаха, В. Заикина,

Категории «неравенства» и «социальной справедливости»

Из всех знаковых проблем, имеющих особую остроту в постсоветской России, проблематика «неравенства» и «социальной справедливости» стоит на первом месте в политико-управленческой повестке дня. Разумеется, актуальность данных категорий и для других государств мира, но в рамках нашей политики данная проблематика связана с её укоренённостью ментальности в исторической памяти, в цивилизационном коде основных социальных слоёв и групп населения, в целях политического строя, где общественное здание базируется не на нужде и нищете большинства граждан того или иного государства.

В научном дискурсе к дефиниции «социальной справедливости» и имеющегося в обществе неравенства обращали свои взоры ряд зарубежных и отечественных исследователей: Дж. Роулз, Р. Нозик, Дж. Стиглиц, А. Сен, К. Крауч, М.Ф. Черныш, И.Н. Гаврилова и др. К примеру, Дж. Роулз рассматривал справедливость как первую добродетель общественных институтов. Он понимал, что справедливость сама по себе не должна вести к утере ценности свободы одними социальными стратами, чтобы это оправдывалось другими индивидами и социальными группами. Данный исследователь в своей работе «Теория справедливости» соединил формальную и субстантивную теории справедливости.

Дж. Роулз, исследуя упорядоченное общество (well-ordered), ориентированное не только на принесение благ своим членам, но и на оптимальное регулирование общественного устройства, подчёркивал важность усилий правительства по нейтрализации социального неравенства превентивно. Автор, ориентируясь на общественный идеал справедливости, подчёркивал значимость такого устройства общества, при котором (1) все его члены принимают принципы справедливости, (2) «базисные социальные институты на самом деле удовлетворяют этим принципам»[1].

Проблематику социальной справедливости активно разрабатывал и Р. Нозик (теория либертарной справедливости), посвященной институционалиации и функционированию «минимального государства». Социальная справедливость, по оценке Р. Нозика, может функционировать с «государством – ночным сторожем» лишь в том случае, если «люди покупают у монополии (государства) «охранный полис»»[2]. Те, кто его не имеет, по

Д. Маркова, А. Михальской, А. Полякова, М. Попова, В. Филипова; науч. редактир. Д. Маркова и М. Усиевич; предисл. акад. О. Богомолова. – М.: Наука, 1990. – 608 с. – С. 58.

[1]Роулз Дж. Теория справедливости : Пер. с англ. / Науч. ред. и предисл. В.В. Целигцева. Изд. 2-е / Дж. Роулз. – М.: Издательство ЛКИ, 2010. – 536 с. – С. 20.

[2]Нозик Р. Анархия, государство и утопия / Роберт Нозик; пер. с англ. Б. Пинсера под ред. Ю. Кузнецова и А. Куряева. – М.: ИРИСЭН, Социум, 2019. – 424 с. – С. 49.

оценке автора, не могут претендовать на получение защиты от государства. Следовательно, социальная справедливость работает только тогда, когда граждане приобретают социальные услуги. Кроме того, Р. Нозик полагал, что расширение социальных функций государства, создание специальных институтов «социального государства» неприемлемы, поскольку это будет нарушение базовых прав граждан и приведёт к отрицательным последствиям для всех социальных страт общества.

Ещё один зарубежный исследователь проблематики социальной справедливости, А. Сен, увязывал реализацию этой теории на практике с функционированием институтов. Данный автор подчёркивал важность своих предшественников в разработке данной концепции, в которой, по его мнению, содержатся разные, но в каждом случае значимые концепции об условиях становления «справедливого общества», имеющие общую цель – определить справедливые правила и институты. Правда, даже если эти авторы выделяют совершенные формы устройства абсолютно по-иному. Главная же сложность нахождения оптимума институционализации социальной справедливости, согласно позиции А. Сена, состоит в нахождении образного интеллектуального основания при переходе от общего чувства несправедливости к частным случаям в несправедливости, а от них – к «анализу того, как укрепить справедливость»[1].

Политолог К. Крауч исследуя проблематику социальной справедливости в условиях господства в мире неолиберальных идей, связывает эту категорию с распределением государством общественных и социально значимых благ (автор разделяет эти понятия). При этом, как полагает исследователь, число физических общественных благ априори не может быть в большом запасе. Ведь эти публичные (общественные) блага могут быть разрушены и разграблены, например, определёнными массами или толпой. Данный исследователь к публичным благам относил и достаточно абстрактные ценности, к примеру, счастье. В разрезе же социальных благ К. Крауч выделял две их части. Речь идёт о потенциально конкурентных социальных благах и делимых социальных благах. В этом случае данный автор полагал, что ими (социальными благами), имеющим цену, можно торговать[2]. В этом случае, продолжая логику К. Крауча, нехватка социальных и общественных благ перерастает в институциональные дефициты.

Одним из проявлений социальной несправедливости в обществе является

[1] Сен. А. Идея справедливости / Амартия Сен; пер. с англ. Д. Кралечкина; науч. ред. перевода В. Софронов, А. Смирнов. – М.: Изд-во Института Гайдара; Фонд «Либеральная Миссия», 2016. – 520 с. – С. 40.

[2] Крауч К. Странная не-смерть неолиберализма / Колин Крауч; пер. с англ. – М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2012. – 272 с. – С. 68.

феномен социального неравенства. Дж. Стиглиц, анализируя причины появления данного феномена в развитых и развивающихся странах, отмечает следующее. Со второй половины XX века, считает автор, имело место соглашение между бизнес– и политической элитой и остальным обществом, которое формировалось в рамках следующей парадигмы. Правящий класс в национальных государствах создаёт рабочие места и дополнительные доходы для работающих по найму, которые в совокупности оформляют благополучие (благоденствие) Западного мира. В свою очередь эта деловая и политическая элита посылает месседж основным социальным слоям и группам о том, что готова делиться с ними и дальше, если верхушка общества будет получать в виде материальных благ ещё больше. Таким образом сложился негласный консенсус между правящим слоем и остальной частью общества. Вместе с тем в XXI веке это хрупкое согласие подверглось демонтажу, в первую очередь по вине правящего класса. И теперь политические реалии подчёркивают тот факт, что один процент элиты имеет в своём распоряжении богатство, не перераспределяя для остальных 99% граждан ничего, кроме волнений, социальной и политической нестабильности[1].

В своём исследовании Дж. Стиглиц оппонирует как защитникам оформившегося и усугубляющегося неравенства, так и адептам теории экономики просачивания (triekle-down). Ведь защитники неравенства, а они представлены во многих структурах, принимающих решения, предлагают аргументацию иного свойства. По их оценкам, обретение деловой и политической элитой дополнительных финансовых ресурсов предоставляет всем слоям и группам шанс, что новая перераспределительная конфигурация обеспечивает экономический рост, а он влияет на рост благосостояния всех. И это основные доводы теории экономики просачивания. Однако, согласно исследованию Дж. Стиглица, рост социального неравенства далеко не всегда коррелируется с позитивной динамикой экономического роста. Более того, доходы большинства индивидов и ключевых социальных страт снижаются или, как вариант, не растут совсем. При этом логично происходит институционализация укрупнения «полюса богатства» одних (верхи общества). Они же остаются на вершине власти и сохраняют свои увеличенные богатства за счёт социальных страт, кого этот несправедливый процесс конкуренции сбросил вниз.

Отечественный исследователь М.Ф. Черныш, исследуя парадигмальные основания социального неравенства, проводит схожесть процессов становления данного феномена не только в развитых странах, но и в

[1]Стиглиц Дж. Цена неравенства. Чем расслоение общества грозит нашему будущему / Дж. Сиглиц. – М.: Эксмо, 2015. – 512 с. – С. 43.

обществах переходного периода, к числу которых относится и постсоветская Россия. Более того, по мнению данного автора, социальное неравенство ещё больше усугубляется в незрелом обществе, где социальные институты, настроенные на выравнивание неравенства и преодоление институциональных дефицитов, ещё слабы, неформальные компоненты социальных отношений доминируют над формальными, а «государство находится под полным контролем крупных собственников»[1].

Проблематика социального государства и «государства всеобщего благосостояния»

Преодоление институциональных дефицитов, выравнивание социального неравенства и восстановление социальной справедливости тесно связаны с институтом государства, поскольку, как отмечает П. Бурдье, государство стоит определять как принцип ортодоксии, воспринимаемой гражданами как физический порядок, и в то же время как противоположность беспорядка, движения к анархии[2]. Кроме того, институт государства имеет мощные ресурсы и является организацией, в потенциале которой сосредоточено наибольшее количество средств принуждения. Разумеется, по сравнению с другими структурами и институтами.

Если учесть, что во второй половине XX века в научном и прикладном дискурсе окончательно оформились теории «социального государства» и «государства всеобщего благоденствия», имеет смысл обратиться к этим дефинициям, поскольку во многом именно в них заложены ответы на вопросы о преодолении институциональных дефицитов и выравнивании социального неравенства. Тем более, что в Конституции РФ заложена идея социального государства, которое обеспечивает «воспроизводство гражданина с чувством достоинства и способного к бытию в свободе»[3].

Проблематику социального государства и, как следствие, реализации государственной социальной политики в решении проблем выравнивания неравенства и преодоления институциональных дефицитов разрабатывали Г.Эстинг-Андерсон, Р. Дарендорф, Й. Тернборн, Я. Корнаи и др. В частности, Й. Гарнборн выделил два типа социальных государств: западноевропейское государство всеобщего благоденствия и восточно-азиатское государство

[1] Черныш М.Р. Парадигмальные основы анализа социального неравенства в переходном обществе / М.Ф. Черныш // Социологический журнал. – 2012. – №2 – С. 23–52. – С. 40.

[2] Бурдье П. О государстве: Курс лекций в Коллеж де Франс (1989–1992) / Ред.-сост. П.Шампань, Р.Ленуар, Ф.Пупо, М.-К.Ривьер; пер. с фр. Д.Кралечкина и П.Кушнарёвой; предисл. А.Бикбова. — М.:Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2016. — 720 с. – С. 51–52.

[3] Кочетков В.В. Социальный вопрос и конституционализм/ В.В. Кочетков // Полис. – 2012. №2. – С. 152–163. – С. 156.

развития, которые были «укоренены в очень разных по своей структуре обществах»[1].

Р. Дарендорф, исследуя понятие социального государства, видит в нём в первую очередь институцию, которая «обеспечивает всех членов общества всей полнотой гражданских прав». При этом в плане совершенствования такого типа государства автор вносит в научный и прикладной политический дискурс следующие предложения: перераспределение доходов следует приспособить к налогообложению, определить взаимосвязь между объёмом гособязательств и размером индивидуальных платежей и налогов, необходимо сделать ставку на помощь тем, кто сам не может выбраться из нищеты, активизация малых групп и общин, участие частных структур в социальной помощи гражданам, децентрализация социальной политики и др.[2]

Одним из типов социального государства является «государство всеобщего благоденствия – welfarestate», в рамках которого эта институция «обеспечивает минимум благосостояния»[3]. При этом, как полагает Дж. Вейт-Уилсон, общепринятого определения государства благосостояния нет. Кстати, параллельно термину «государство всеобщего благосостояния», активно присутствует в научном дискурсе дефиниция общества всеобщего благоденствия, что является близким, но не тождественным понятием исследуемого нами явления (в середине 1980-х годов отечественные учёные в сфере гуманитарных наук считали, что, к примеру, ряд социальных страт в странах Запада выпадали из этого общества).

Вместе с тем Дж. Вейт-Уилсон определил ряд критериев государства всеобщего благосостояния в рамках четырёх дихотомий. Во-первых, при сравнении ряда современных (ориентированных на экономический рост) индустриальных государств и государств благосостояния, где сама характеристика «благосостояния» не превращается в излишний и мистифицирующий шум. Во-вторых, в сравнении стран, гарантирующих устойчивый уровень благосостояния всем своим гражданам, с теми странами, которые осуществляют предоставление благ только части социальных групп. Кстати, по оценке данного исследователя современные индустриальные страны предоставляют социальные блага только некоторым социальным

[1] Мир: Руководство для начинающих [Текст] / пер. с англ. Е. М. Горбуновой, Л. Г. Титаренко; под науч. ред. С. М. Гавриленко; НИУ «Высшая школа экономики». – М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2015. – 336 с. – С. 145.

[2] Дарендорф Р. От социального государства к цивилизованному обществу/ Р. Дарендорф. – «Полис» («Политические исследования»). – 1993. – №5. – С. 31–35.

[3] Вейт-Уилсон Дж. Государство благосостояния: проблема в самом понятии / Дж. Вейт-Уилсон //ProetContra. – 2001. – №3. – Т. 6. – С. 128–158. – С. 128

группам, даже если в итоге эти группы оказываются сформированными из представителей деловой и политической элиты.

В-третьих, разница между государством всеобщего благосостояния и просто развитыми индустриальными странами состоит в объёме и качестве благотворительности. Интегрирования государством и бизнесом, выделение средств на благотворительные программы, к примеру, снижающих уровень бедности, преодолевая главный институциональный дефицит – социальное неравенство, могут претендовать на государство всеобщего благосостояния. Кстати, и на это обращает внимание Дж. Вейт-Уилсон: борьба с бедностью не является единственной целью государства всеобщего благосостояния, лишь сокращения дифференциации доходов граждан могут быть ориентиром, чтобы делать выводы по этому показателю – об эффективности государства всеобщего благосостояния.

И, в-четвёртых, принципиально важно видеть разницу, если речь идёт об укоренённости государства всеобщего благосостояния, между институтами, интегрированными в национальную самобытную культуру, символах, ценностях, и процедурах, и декларативной, и атрибутами популистской политики, сменяющих друг друга правительств в национальных государствах.

Западный исследователь Джейкоб С. Хакер в работе «Государство всеобщего благоденствия», опубликованной в научном сборнике «Политические институты» (Оксфорд, 2006 год), прослеживает чёткую взаимосвязь между существующими социальными проблемами индустриальных обществ и проводимой институтом государства политикой, направленной на повышение благосостояния посредством решения данных проблем, включая преодоление институциональных дефицитов.

Государство всеобщего благоденствия, отмечает Джейкоб С. Хакер, является центральной институциональной особенностью современного общества [1] . Данный политолог относит себя к институционалистам, подчёркивает важность долговечности функционирования структурных единиц современных политий, что означало бы актуализацию самого понятия государства всеобщего благоденствия посредством активизации социальной политики. Замалчивание же в публичной сфере самого понятия может привести к постепенному исчезновению самого государства всеобщего благосостояния.

Некоторые эксперты, отмечает автор, беспокоятся о государственной помощи бедным; другие – о программах социального страхования; третьи – о политике на рынке труда. Всё большее число политиков по сути заинтересованы в фрагментарной социальной политике, выходящей далеко

[1]Jacob S. Hacker. The Welfare State / Jacob S. Hacker. // Political institutions / R.A.W. Rhodes, Sarah A. Binder, Bert A. Rocman – New York. OxfordUniversitypress. – 2006.– P. 386

за рамки концептуальной идеи государства всеобщего благосостояния. Короче говоря, считает Джейкоб С. Хакер, почти совершенное безмолвие об институте государства всеобщего благоденствия, которое в прежние времена (вторая половина XX века) доминировало в общественном мнении, научном и прикладном дискурсах, уступило место не некоей гармоничной мелодии всего общества, а музыкальным клипам либо, ещё хуже, не воспринимаемой какофонии звуков. При этом, подчёркивает автор, иногда диссонирующие ноты грозят заглушить саму тему мелодии.

Преодоление институциональных дефицитов в рамках совершенствования государственной социальной политики в РФ

Преодоление институциональных дефицитов как решение многих социальных проблем тесно связано с разработкой и реализацией государственной социальной политики. Ряд зарубежных политологов, исследуя содержание и направленность такой политики, подчёркивали, что значимым направлением в становлении и развитии социальной политики как отдельного направления политологии предстаёт значимость: с одной стороны, значимость познания мира, с другой стороны – необходимость его изменения. Представители этого блока политической науки, анализируя научные достижения отрасли социальной политики в политической науке, выделяют четыре интеллектуальных императива: 1 холлизм (понимание социальной политики как единого целого), 2 последствия (эффективность управленческих действий в решении социальных проблем общества), 3 полезность знаний (накопление знаний для подготовки более совершенных систем управления социальной сферой) и 4 важность демократии (понимание того, насколько государственный дирижизм может негативно повлиять на демократию, чувство человеческого достоинства).

Вместе с тем для нашего исследования очень важно показать различие между дефинициями «политика» и «управление». Правда, в рамках одного и другого понятия заложен комплекс практических мер в преодолении институциональных дефицитов и решении социальных проблем.

В частности секции, Франк Дж. Гуднау (первый руководитель секции социальной политики Американской ассоциации политических наук – APSA) подчёркивает важное отличие дефиниций «политика» и «управление». Он в своём концептуальном исследовании отмечал, что политика «должна действовать, направляя и влияя на политический курс государства»[1], тогда как управление должно осуществлять политический курс.

Г. Лассуэл в своей классической работе «Политика: кто, что, когда, как» акцентировал внимание на том, что политические решения разрабатываются

[1] Гуднау Ф. Политика и управление / Ф. Гуднау // Классики теории государственного управления. Американская школа. Под ред. Дж. Шафтица, А. Хайда. – М., 2003. –. С. 44

на основе навыков усваивания и поддающегося заучиванию процесса. Навыки, по оценке Г. Лассуэлла, включают в себя способы управления «предметами или символами предметов (навыки рабочих и инженеров), техники управления символическими процедурами, технологиями принуждения, организациями, продвижение пропаганды, анализа»[1]. Причём политические решения принимаются профессионально подготовленными людьми. Чаще всего Г. Лассуэлл использует в этом случае категорию «элита» (лица, обладающие властью).

Исследуя процесс принятия политических решений в социальной сфере, очень важно определить участников данного процесса. В данном случае Хэл Коулбач обращает внимание на следующие элементы политики: «authority» (власть), «expertise» (эксперииза) и «order» (порядок). Таким образом, при преодолении институциональных дефицитов и решении социальных проблем данные элементы политики являются, согласно выводам Хэла Коулбача, привратниками, предоставляя различным людям «возможности для участия в политико-управленческом процессе» [2] . Таким образом, разработка и реализация государственной социальной политики не является только прерогативой государственных институтов. Во многом это партнёрство и государственных, и негосударственных акторов.

Вместе с тем важно понимать, что доминирующую роль в осуществлении социальной политики играет институт государства. Различные акторы политики влияют на разработку политического курса в национальных государствах в социальной сфере, государственное управление (правительственные структуры) реализует на практике этот политический курс.

К примеру, как подчёркивает Десмонд С. Кинг, в 1960-е годы в США политический курс президента Л. Джонсона в рамках борьбы с бедностью, что было требованием многих политических сил, осуществляла его администрация (федеральное правительство). Этот курс включал в себя различные социальные программы, в том числе «расширенное медицинское страхование, пособие по уходу за детьми, внедрение для молодёжи доступных образовательных систем»[3].

---

[1]Lasswell H.D. Politics: who gets what, when, how / H.D. Lasswell // Publ. by World Publishing Company, 1966. 222 p. P. 97

[2]Колбач Х. Политика / Хэл Коулбач // Публичная политика: от теории к практике. Сост. и науч. ред. Н.Ю. Данилова, О.Ю. Гурова, Н.Г. Жидкова. – СПб.: Алетейя, 2008. – – С. 36.

[3]King D.S. The establishment of work – welfare programs in the United States and Britan: Politics, ideas and institutions / Desmond S/ King // Structuring politics Historical institutionalism in comparative analysis. – Cambridge: University Press, 1992. – P. 221

Многие зарубежные и отечественные политологи видят большую сложность в реализации государственной социальной политики с мощными социальными программами, решающими и вопросы преодоления институциональных дефицитов. О. Хёффе видит причину в том, что в мире, называемом политикой, на «первом месте стоят власть, влияние и благосклонность избирателей, а также блага собственной клиентуры» [1]. О. Хёффе выделял в рамках такой политики 3 опции, способные решать имеющиеся социальные проблемы общества в условиях публичной политики и демократии.

Данный исследователь называл соединение этих опций «возрастающей моральностью». О. Хёффе полагал, что обязательным компонентом внутри общественной морали в национальном государстве является «справедливость». Там, где эта категория не срабатывает, что свидетельствует о наличии институционального дефицита, подключается категория «солидарность». Если же в том или ином обществе солидарность себя исчерпала, значимыми ресурсами в преодолении институциональных дефицитов могут стать и становятся доброжелательность и благотворительность.

Рассматривая смысл, содержание и направленность государственной социальной политики, логично обратиться к определению этой политики, которое дал немецкий исследователь Вернер Зомбарт.

Под данной проблематикой немецкий учёный видел те стратегии, программы и меры политики различных акторов, включая государство, которые ставят цель и следуют её выполнению. А именно сохранить, развивать или провести демонтаж (уничтожение) данной отрасли (сферы)[2], таргетирование её базовой основы, то есть социально-экономической системы либо ключевых её компонентов. Важно также иметь в виду, что В. Зомбарт соотносил государственную социальную политику с политикой негосударственных акторов, противопоставляя одну другой, и наоборот. При этом В. Зомбарт вычленял те меры, которые были ориентированы политическими акторами на приращение блага конкретным индивидам, социальных стратам, или на увеличение доходов малоимущих социальных слоёв и групп, нуждающихся в поддержке.

Важным элементом научных исследований В. Зомбарта о социальной политике является то, что он видел в этой политике некий идеал, к которому государство и другие институты должны стремиться. Стремиться, как полагал

[1] Хёффе О. Есть ли будущее у демократии? О современной политике / О. Хёффе; пер. с нем. Под ред. В..С. Малахова. – М.: Издательский дом «Дело» РАНиГС, 2015. – С. 231

[2]Зомбарт В. Избранные работы /Вернер Зомбарт. – М.: ИД «Территория будущего», 2005. (Серия «Университетская библиотека Александра Погорельского»). –С. 177.

данный исследователь, нужно к здоровой социальной политике. Более того, В. Зомбарт рассматривал социальную политику в двух измерениях: как в формальном, так и в материальном. Для того, чтобы произошло формальное становление (институционализация) социальной политики, необходим ряд условий (оснований).

Во-первых, социальная политика в национальных государствах может быть полезной для общества только при условии её универсализации, поскольку такая политика априори ориентирована на все сферы жизнедеятельности общества. Не стоит сбрасывать со счётов, по признанию В. Зомбарта, и то, что социальная политика содействует некоему упорядочеванию отношений страт и индивидов в определённую социальную систему. Более того, возможное функционирование социальной политики логично и обосновано только в разрезе единого плана, из одного центра, с влиянием на все компоненты жизни социума.

Во-вторых, опять же по оценке В. Зомбарта, социальная политика определённо должна быть классовой. Что касается материального основания, то В. Зомбарт считает, что социальная политика «обитает» (определение, данное исследователем) в трёх сферах хозяйственной жизни: аграрной, промышленной, торговой.

Поскольку государственная социальная политика реализуется в системе управления (в менеджменте), логично выделить, по мнению ряда учёных, в рамках совершенствование управленческих процессов в интересах общего (публичного благ). Так, например, американские исследователи Дж. К. Грейсон-мл. и К. О·Делл отмечали, что есть много такого, что «правительство могло бы и должно сделать»[1]. Данные авторы выделяют 8 направлений совершенствования государственной политики: качественное улучшение образования, внедрение оценки эффективности в сферу государственной политики, приватизация части госучреждений, ставка на качественные статистические данные, использование эффективной риторики в разъяснении действий правительства в социальной сфере и др.

Таким образом, подводя итоги представленной научной статьи по проблематике институциональных дефицитов в рамках реализации государственной социальной политики, стоит сделать следующие выводы.

Во-первых, масштаб социальных проблем в современной России, являющихся как позиционными, так и знаковыми, не становится меньшим, а сами проблемы – менее острыми. Экономический рост, имевший место почти весь период 2000-х годов, не мог разрешить данные проблемы и

[1] Грейсон Дж. К. мл., О·Дел К. Американский менеджмент на пороге XXI века / Дж. К. Грейсон– мл., К. О·Делл. Пер. с англ./ Авт. предис. Б.З. Мильнер. – М.: Экономика, 1991. – 319 с. – С. 242–250.

существенно снизить их остроту. При этом часть этих проблем оформляется как институциональные дефициты: социальное неравенство, экологические проблемы (экстерналии), социальные волнения и др.

Во-вторых, преодоление институциональных дефицитов в РФ должно относиться в большей мере к миссии государства, выработке его структурами (вместе с другими акторами) ответственного политического курса в решении данных социальных проблем, устраивающего все основные социальные слои и группы общества. Важная задача на этом пути – привести декларирование «социального государства» в РФ в прикладные политические практики, с ориентиром на построение в стране в среднесрочной и долгосрочной перспективе «государства всеобщего благоденствия». Реализация же государственной социальной политики – прерогатива органов власти и управления, подбирающих оптимальную модель такой политики с учётом особенной и специфики развития страны.

В-третьих, основным ориентиром в современной России должна быть категория справедливости, а ключевым приоритетом государственной социальной политики – смягчение социального неравенства. Если в данной политике (даже с условием реализации в стране масштабных нацпроектов) не удаётся осуществить данный ориентир и приоритет, что будет подчёркивать наличие институционального дефицита, логично интегрировать в общество ценность «солидарности» (богатые помогают бедным). В данном направлении не должны сниматься с повестки дня доброжелательность и благотворительность, являющиеся значимым ресурсом негосударственных акторов в преодолении институциональных дефицитов.

Библиография/References:

1. Бурдье П. О государстве: Курс лекций в Коллеж де Франс (1989—1992) / Ред.-сост. П.Шампань, Р.Ленуар, Ф.Пупо, М.-К.Ривьер;пер. с фр. Д.Кралечкина и П.Кушнаревой; предисл. А.Бикбова. – М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2016. — 720 с.

2. Вейт-Уилсон Дж. Государство благосостояния: проблема в самом понятии // Pro et Contra. – 2001. – Т. 6. – №3. – С. 128-158.

3. Грейсон Дж. К. мл., О,Дел К. Американский менеджмент на пороге XXI века / Пер. с англ., авт. предис. Б.З. Мильнер. – М.: Экономика, 1991. – 319 с.

4. Гуднау Ф. Политика и управление // Классики теории государственного управления. Американская школа. Под ред. Дж. Шафтица, А. Хайда. – М., 2003. – С. 43–47.

5. Дарендорф Р. От социального государства к цивилизованному обществу // ПОЛИС. Политические исследования. – 1993. – № 5. – С. 31-35.

6. Зомбарт В. Избранные работы. – М.: Издательский дом «Территория будущего», 2005. – 344 с.

7. Калхун К. Что грозит капитализму сегодня // Есть ли будущее у капитализма? Сб. статей И. Валлерстайна, Р. Коллинза, М. Манна, Г. Дарлугьяна, К. Калхуна / Пер. с англ. Под ред. Г. Дарлугьяна. – М.: Изд-во Института Гайдара, 2017. – С. 216-265.

8. Колбач Х. Политика // Публичная политика: от теории к практике. Сост. И науч. ред. Н.Ю. Данилова, О.Ю. Гурова, Н.Г. Жидкова. – СПб.: Алетейя, 2008. – С. 35-50.

9. Корнаи Я. Дефицит / Пер. с венг.: С. Берзиной, С. Булаха, В. Заикина, Д. Маркова, А. Михальской, А. Полякова, М. Попова, В. Филипова; науч. редактир. Д. Маркова и М. Усиевич; предисл. акад. О. Богомолова. – М.: Наука, 1990. – 608 с.

10.Кочетков В.В. Социальный вопрос и конституционализм // ПОЛИС. Политические исследования. – 2012. – № 2. – С. 152-163.

11.Крауч К. Странная не-смерть неолиберализма. – М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2012. – 272 с.

12.Мир: Руководство для начинающих / Пер. с англ. Е. М. Горбуновой, Л. Г. Титаренко; под науч. ред. С. М. Гавриленко. – М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2015. – 336 с.

13.Нельсон Б. Дж. Социальная политика и управление: общие проблемы // Политическая наука: новые направления / Пер. с англ. М.М. Гурвица, А.Л. Демчука, Т.В. Якушевой. Под ред. Р. Гудина и Х.-Д. Клингеманна. Научный редактор русского издания Е.Б. Шестопал. – М., Вече, 1999. – С. 527 – 569.

14.Нозик Р. Анархия, государство и утопия / Пер. с англ. Б. Пинсера, под ред. Ю. Кузнецова и А. Куряева. – М.: ИРИСЭН, Социум, 2019. – 424 с.

15.Роулз Дж. Теория справедливости / Пер. с англ. Науч. ред. и предисл. В.В. Целигцева. – М.: Издательство ЛКИ, 2010. – 536 с.

16.Сен А. Идея справедливости / Пер. с англ. Д. Кралечкина; науч. ред. перевода В. Софронов, А. Смирнов. – М.: Изд-во Института Гайдара; Фонд «Либеральная Миссия», 2016. – 520 с.

17.Стиглиц Дж. Цена неравенства. Чем расслоение общества грозит нашему будущему. – М.: Эксмо, 2015. – 512 с.

18.Тойнби А. Дж. Постижение истории: Сборник / Пер. с англ. Е.Д. Жаркова. – М.: Айрис-пресс, 2002. – 640 с.

19.Хёффе О. Есть ли будущее у демократии? О современной политике / Пер. с нем. Под ред. В.С. Малахова. – М.: Издательский дом «Дело» РАНиГС, 2015. – 928 с.

20.Черныш М.Р. Парадигмальные основы анализа социального неравенства в переходном обществе // Социологический журнал. – 2012. – №2. – С. 23-52.

21.Jacob S. Hacker. The Welfare State // Political institutions / R.A.W. Rhodes, Sarah A. Binder, Bert A. Rocman – New York. Oxford Universitypress. 2006. – P. 385– 407.

22.King D.S. The establishment of work – welfare programs in the United States and Britan: Politics, ideas and institutions // Structuring politics Historical institutionalism in comparative analysis. – Cambridge: University Press, 1992. – P. 217-250.

23.Lasswell H.D. Politics: who gets what, when, how // Publ. by World Publishing Company, 1966. 222 p.

1. Burd'e, P. (2016) O gosudarstve: kurs lektsii v Kollezh de Frans (1989 – 1992) [About the state: a course of lectures at the College de France (1989 - 1992)] / red.-sost. P. Shampan', R. Lenuar, F. Pupo, M.-K. Riv'er; per.s fr. D. Kralechkina i I. Kushnarevoi; predisl. A. Bikbova. – M.: Izdatel'skii dom «Delo» RANKhiGS. – 720 p. (In Russ.)

2. Veit-Uilson, Dzh. (2001) Gosudarstvo blagosostoianiia: problema v samom poniatii [The welfare state: a problem in the very concept] // Pro et Contra. – T. 6. – №3. – P. 128-158. (In Russ.)

3. Greison, Dzh. K. ml., O,Del, K. (1991) Amerikanskii menedzhment na poroge XXI veka [American management on the threshold of the XXI century] / Per. s angl., avt. predis. B.Z. Mil'ner. – M.: Ekonomika. – 319 p. (In Russ.)

4. Gudnau, F. (2003) Politika i upravlenie [Politics and management] // Klassiki teorii gosudarstvennogo upravleniia. Amerikanskaia shkola [Classics of the theory of public administration. American School]. Pod red. Dzh. Shaftitsa, A. Khaida. – M. – P. 43–47. (In Russ.)

5. Darendorf, R. (1993) Ot sotsial'nogo gosudarstva k tsivilizovannomu obshchestvu [From the social state to a civilized society] // POLIS. Politicheskie issledovaniia [POLIS. Political Studies]. – № 5. – P. 31– 35. (In Russ.)

6. Zombart, V. (2005) Izbrannye raboty [Selected works]. – M.: Izdatel'skii dom «Territoriia budushchego». – 344 p. (In Russ.)

7. Kalkhun, K. (2017) Chto grozit kapitalizmu segodnia [What threatens capitalism today] // Est' li budushchee u kapitalizma? [Does capitalism have a future?] Sb. statei I. Vallerstaina, R. Kollinza, M. Manna, G. Darlug'iana,

K. Kalkhuna / Per. s angl. Pod red. G. Darlug'iana. – M.: Izd-vo Instituta Gaidara. – P. 216-265. (In Russ.)

8. Kolbach, Kh. (2008) Politika [Politics] // Publichnaia politika: ot teorii k praktike [Public policy: from theory to practice]. Sost. I nauch. red. N.Iu. Danilova, O.Iu. Gurova, N.G. Zhidkova. – SPb.: Aleteiia. – P. 35– 50. (In Russ.)

9. Kornai, Ia. (1990) Defitsit [Deficit] / Per. s veng.: S. Berzinoi, S. Bulakha, V. Zaikina, D. Markova, A. Mikhal'skoi, A. Poliakova, M. Popova, V. Filipova; nauch. redaktir. D. Markova i M. Usievich; predisl. akad. O. Bogomolova. – M.: Nauka. – 608 p. (In Russ.)

10.Kochetkov, V.V. (2012) Sotsial'nyi vopros i konstitutsionalizm [Social issue and constitutionalism] // POLIS. Politicheskie issledovaniia [POLIS. Political Studies]. – № 2. – P. 152– 163. (In Russ.)

11.Krauch, K. (2012) Strannaia ne-smert' neoliberalizma [The strange non-death of neoliberalism]. – M.: Izdatel'skii dom «Delo» RANKhiGS. – 272 p. (In Russ.)

12.Mir: Rukovodstvo dlia nachinaiushchikh [World: a guide for beginners] / Per. s angl. E. M. Gorbunovoi, L. G. Titarenko; pod nauch. red. S. M. Gavrilenko. – M.: Izd. dom Vysshei shkoly ekonomiki, 2015. – 336 p. (In Russ.)

13.Nel'son, B.Dzh. (1999) Sotsial'naia politika i upravlenie: obshchie problem [Social policy and management: general problems] // Politicheskaia nauka: novye napravleniia [Political science: new directions] / Per. s angl. M.M. Gurvitsa, A.L. Demchuka, T.V. Iakushevoi. Pod red. R. Gudina i Kh.-D. Klingemanna. Nauchnyi redaktor russkogo izdaniia E.B. Shestopal. – M., Veche. – P. 527 – 569. (In Russ.)

14.Nozik, R. (2019) Anarkhiia, gosudarstvo i utopiia [Anarchy, state and utopia] / Per. s angl. B. Pinsera, pod red. Iu. Kuznetsova i A. Kuriaeva. – M.: IRISEN, Sotsium. – 424 p. (In Russ.)

15.Roulz, Dzh. (2010) Teoriia spravedlivosti [Theory of justice] / Per. s angl. Nauch. red. i predisl. V.V. Tseligtseva. – M.: Izdatel'stvo LKI. – 536 p. (In Russ.)

16.Sen, A. (2016) Ideia spravedlivosti [The idea of justice] / Per. s angl. D. Kralechkina; nauch. red. perevoda V. Sofronov, A. Smirnov. – M.: Izd-vo Instituta Gaidara; Fond «Liberal'naia Missiia». – 520 p. (In Russ.)

17.Stiglits, Dzh. (2015) Tsena neravenstva. Chem rassloenie obshchestva grozit nashemu budushchemu [The price of inequality. Than the stratification of society threatens our future]. – M.: Eksmo. – 512 p. (In Russ.)

18.Toinbi, A.Dzh. (2002) Postizhenie istorii: Sbornik [Comprehension of history: Collection] / Per. s angl. E.D. Zharkova. – M.: Airis-press. – 640 p. (In Russ.)

19.Kheffe, O. (2015) Est' li budushchee u demokratii? O sovremennoi politike [Does Democracy Have a Future? On modern politics] / Per. s nem. Pod red. V.S. Malakhova. – M.: Izdatel'skii dom «Delo» RANiGS. – 928 p. (In Russ.)

20.Chernysh, M.R. (2012) Paradigmal'nye osnovy analiza sotsial'nogo neravenstva v perekhodnom obshchestve [Paradigmatic foundations of the analysis of social inequality in a transitional society] // Sotsiologicheskii zhurnal [Sociological Journal]. – №2. – P. 23-52. (In Russ.)