

Мейрам КАЖЫКЕН

Социальная политика
развития:
Принципы и институты

Алматы 2014

УДК 330
ББК 65.01
К13

КАЖЫКЕН М.

Социальная политика развития: Принципы и институты. – Алматы: АльПари кооперация, 2014. – 179 с.

ISBN 978-601-06-2927-1

В книге «Социальная политика развития: принципы и институты» раскрывается точка зрения автора на формирование современной модели социальной политики, ориентированной на развитие «человека модерна». В центре социальной политики развития находится человек, интегрированный в социальные институты, имеющий индивидуальные запросы и цели, носитель экономического потенциала. Современная социальная политика развития не нарушает индивидуализм, поскольку опирается на принципы классического либерализма. В работе предлагается подход к снижению неравенства благосостояний между социальными стратами и группами.

Представленная работа М.Кажыкен является третьей книгой из серии его исследований, начатых в 2011 году в Казахском институте развития индустрии. Стиль книги делают ее понятной всем, кто имеет интерес к вопросам современной социальной политики. Книга адресована самому широкому кругу читателей.

УДК 330
ББК 65.01

ISBN 978-601-06-2927-1

© Кажыкен М., 2014

Посвящается моим родителям

Содержание

Предисловие	5
Введение	7
1 Проект «модернизация общества»	16
2 Модели социальных политик	27
3 Принципы социальной политики развития	38
4 Структура общества и субъекты социальной политики	52
5 Равенство возможностей для развития.....	63
6 Социальные риски и способы их преодоления	72
7 Сокращение неравенства благосостояний	83
8 Семья – объект социальной политики	94
9 Социальные функции сельских сообществ	106
10 Территориальный аспект социальной политики	116
11 Составные компоненты социальной политики	123
12 Культурные факторы социальной политики	134
13 Современное «социальное государство»	142
Послесловие	152
Глоссарий	156
Библиография	159
Дополнения	164

Предисловие

Каким хочет видеть общество свое будущее – это вопрос касательно направлений и темпов развития, причем одновременно в количественном и качественном измерениях. В свою очередь, развитие общества связано с развитием человека – главного фактора трансформации, и одновременно, носителя фундаментальных ценностей, обеспечивающих социальную стабильность.

Если опираться на предложенный Толкоттом Парсонсом метод анализа систем действий, то развитие общества складывается из совершенствования функций четырех его подсистем: социетального сообщества, культуры, экономики и политики. В реальности изменения в этих подсистемах носят сложный, зачастую, неуправляемый характер, но вмешательство человека (не конкретного индивида, но абстрактного субъекта; хотя история хранит многочисленные примеры того, как отдельные личности изменяли, ускоряли или замедляли эволюцию народов), все же оправдано и целесообразно, когда того требуют обстоятельства, например, необходимость модернизации. Именно несоответствие внутреннего содержания общества требованиям современности служит предпосылками для принятия решительных действий по регулированию естественных процессов в подсистемах общества, по корректировке направленности и скорости изменений. Одним из инструментов является социальная политика.

Современное понимание роли социальной политики выходит далеко за пределы его традиционных функций по защите человека от социальных рисков и распределения общественных благ. Современная социальная политика способна не только сглаживать изъяны неравенства или сокращать неравенство в обществе, но также предоставляет человеку возможность развиваться и самостоятельно решать проблемы неравенства. Более того, позитивно меняется ее место в

системе государственных политик, говоря конкретно – она выходит на передний план.

Разнообразие социальных ожиданий современного человека и многообразие необходимых для их удовлетворения инструментов обуславливают многогранность современной социальной политики. Социальная политика каждой страны разрабатывается правительством исходя из собственного понимания проблем и способов их преодоления, с учетом извлекаемых ресурсов, прежде всего, материальных, исходя из целей и приоритетов развития общества. Даже в одной стране различные политические партии, как правило, имеют собственные концепции социальной политики, при этом оставаясь на единых ценностных позициях. Очевидно, единая ценностная ориентация обусловлена тем, что современная социальная политика несет огромный груз ответственности за целостность общества, за прочность семьи - его фундаментального института, наконец, за снижение социального неравенства.

В данной работе предлагается подход к разработке современной социальной политики, ориентированной на развитие индивида, равно как на «человека модерна», которому требуются новые условия для жизнедеятельности. В работе изложена в основном точка зрения автора, но в ней нет конкретных предложений по целям, приоритетам и мерам, что характерно для официальных документов.

Возможно, в будущем я доработаю эту книгу, но принципиальный подход, вероятно, останется без изменений. Считаю важным открытое обсуждение такого сложного и многогранного инструмента развития человека, который называется социальной политикой, поэтому надеюсь получить замечания и предложения заинтересованных читателей.

Мейрам КАЖЫКЕН, Астана, 2014 год.

Введение

Заявления правительств о необходимости модернизации в целом всего общества или одной из его подсистем все чаще звучат во всех уголках планеты. Популярность этой чрезвычайно сложной задачи, однако не имеет однозначного ответа на вопрос: каким должно быть современное общество? Большинство ответов указывают на структуру институтов общества, на их нормативное содержание. Вместе с тем главным носителем признаков современности и одновременно движущей силой модернизации выступает человек (индивид). В своей работе мы помещаем человека в центр модернизации и показываем, что он не только реципиент модернизационных импульсов, но и главное действующее лицо этого процесса. Следовательно, к числу основных инструментов модернизации относится социальная политика.

Модернизация общества включает модернизацию модели социальной политики, то есть системы институтов (структуры и поддерживаемый ими нормативный порядок), выступающих посредниками между государством и субъектом. В современных европейского типа моделях социальной политики (социал-демократическая, англосаксонская, корпоративистская и средиземноморская) основными действующими субъектами выступают социальные партнеры, а базовым институтом считается гражданское общество. Поэтому одним из ключевых институтов, на который обращено внимание реформаторов Евросоюза, является гражданское общество. Кардинальная модернизация требуется моделям социальной политики постсоветских стран, в первую очередь тех, которые до сих пор не завершили демонтаж старой системы или не определились с концепцией обновления.

Понятие «социальная политика» изменяется вместе с эволюцией общества, обновлением его экономических прио-

ритетов. Так, индустриализация 1970-1980-х годов изменила содержание социальной политики. Был предложен новый подход, основанный на продвижении занятости, что изменило фокус социальной политики с поддержания на определенном уровне доходов индивида на обеспечение ему возможности реализовать свой потенциал экономической деятельности. Социальная политика постепенно трансформировалась в систему институтов борьбы с социальными рисками.

Существуют четыре наиболее болезненных для человека социальных риска, с которыми люди часто сталкиваются: болезнь, инвалидность, потеря части доходов и потеря работы. Одни риски присущи человеку (инвалидность, болезнь, потеря кормильца и др.), другие риски не зависят от него, то есть являются внешними (экономический кризис, засуха, военный конфликт, эпидемия и др.). Риски могут ковариантно влиять друг на друга и в результате становиться сложными. Вероятны угрозы возникновения и обострения одновременно нескольких социальных рисков, например: безработица среди многодетных женщин. Таким образом, применяется комплексный подход к разработке и реализации мер стратегий по предотвращению, смягчению и преодолению социальных рисков.

Главная идея предлагаемой работы заключается в следующих тезисах. Индивид должен иметь доступ к конкурентным возможностям для развития своих способностей, а также для реализации потенциала экономической деятельности. Однако человек подвержен различным рискам, которые препятствуют ему в доступе к возможностям, а в итоге, могут угрожать благосостоянию любого человека. Поэтому государство осуществляет социальную политику, направленную с одной стороны на предоставление человеку возможностей развивать свои способности и раскрывать потенциал, а с дру-

гой - на защиту его от социальных рисков, влияющих на индивидуальное благосостояние.

Характер социальной политики определяют ее принципы, связывающие принятие решений с нравственными ценностями. Социальные принципы универсальны применительно ко всем субъектам безотносительно к их социальному статусу, уровню благосостояния и оценки нуждаемости, следовательно, они способствуют интеграции людей. Социальные принципы конструируются с использованием трех этических ценностей: справедливость, солидарность и равенство.

Современная социальная политика должна быть обращена к каждому человеку и каждой семье, в своем арсенале иметь адресные меры, в том числе направленные на решение конкретных проблем конкретного субъекта. Такие требования обуславливают необходимость стратификации общества и дифференциации в составе страт социальных групп, состоящих из множества субъектов с одинаковым социальным статусом и однотипными социальными запросами.

В работе предложен метод стратификации населения. Для выделения различных страт использованы критерии на основе располагаемого дохода, которые, по сути, измеряют различные по содержанию и размеру бюджеты. Использование различных бюджетов позволяет разбить множество субъектов общества на целый ряд социальных страт. Наш подход идентифицирует пять страт. Используя субъективные критерии (статус субъекта), мы дифференцируем в структуре страт социальные группы.

Социальное неравенство, как различие в благосостоянии, может происходить от двух составляющих его показателей: располагаемые доходы и потребительский бюджет. Низкий уровень потребления, как наблюдаемый факт, свидетельствует о нуждаемости человека, об отсутствии возмож-

ности удовлетворять важные потребности, в том числе необходимые для развития. Причины могут быть самыми различными: от физических недостатков человека (инвалидность), до структурных экономических кризисов. С другой стороны, размер располагаемых доходов также определяет возможности человека развиваться. Так, одним из факторов, вызывающих усиление неравенства в доступности услуг образования и здравоохранения, является платежеспособность человека, особенно, если они относятся к рыночным благам. Поэтому социальное неравенство связано с двумя причинами: располагаемые доходы и доступность общественных благ.

Неравенство в доступе к возможностям при прочих равных условиях обуславливает неравенство благосостояний, поскольку это означает, что одни субъекты имеют нелегитимные преимущества перед другими. Такое неравенство возможностей противоречит принципам классического либерализма, поэтому оно несправедливо и наносит существенный ущерб благосостоянию общества. Стремление к преодолению неравенства благосостояний служит признаком современности общества, следовательно, задачами социальной политики являются снижение неравенства в доступе к возможностям.

Мы отвергаем принцип справедливости как обоснование выравнивания уровней жизни населения. Также убеждены в невозможности ни теоретического обоснования, ни практического осуществления идеи равенства благосостояний даже в пределах страты самых обездоленных. Но это не означает, что принцип равенства не имеет практического применения в социальной политике, напротив, он служит неким идеалом, куда устремлены государственные меры социальной помощи. Однако, возникает вопрос: кого, как и при помощи каких инструментов поддерживать трансфертами,

чтобы его доходы не оставались ниже прожиточного минимума или черты бедности. Это означает, что придется учитывать множество индивидуальных причин бедности или лишений, «сепарировать» реципиентов социальных трансфертов по потребностям и возможностям, но вместе с тем предоставлять самому человеку право выбора таких мер, какие он считает наиболее приемлемыми для своего положения, социального статуса.

Не ставится задача выровнять, тем более ликвидировать социальное неравенство в обществе, поскольку это не только неосуществимо, но противоречит принципам либерализма. Либерализм утверждает об объективности неравенства конечных результатов, формирующих благосостояние. Вместе с тем целесообразно стремиться к снижению социальных лишений лиц, попавших в затруднительные жизненные ситуации, столкнувшихся с социальными рисками. Иными словами, допускаются меры по снижению неравенства в пределах низкодоходной страты или между различными стратами или социальными группами. При этом различаются способы и инструменты снижения неравенства. Так, если в низкодоходной страте это достигается перераспределением национального дохода, например, социальными трансфертами, то по отношению к лицам средней страты главным способом признается равенство доступа к возможностям и социальным услугам.

В фокусе социальной политики находятся два социальных института, которые для индивида, по сути, являются средой «обитания»: семья и сообщество. И в семье, и в сообществе солидарно и справедливо перераспределяются общие блага; но в семье, кроме того, важную роль играет альтруизм. В сообществе отчетливо проявляется связь между экономическим ростом и социальным развитием. Свободный доступ к экономическим ресурсам, наличие капитальных благ, ре-

зультативность хозяйственной деятельности и другие факторы дохода, способствуют росту благосостояния и домохозяйства, и сообщества. Поэтому экономически крепкие домохозяйства и сообщества снижают зависимость индивида от социальной политики, сокращают число социальных рисков и повышают степень защиты.

Особое внимание уделено территориальному аспекту социальной политики. Известно, что экономические результаты регионов существенно различаются, а усилия по выравниванию экономического развития регионов – вредят прогрессу. Государство стремится снизить до определенного уровня различия между регионами по уровню жизни населения. Задача решается, прежде всего, путем предоставления межбюджетных трансфертов для обеспечения доступности населению базовых социальных услуг стандартного качества. Другими инструментами являются: стимулирование миграции и социальные программы.

Современная социальная политика комплексная, состоит из ряда других политик, каждая из которых регулирует один из трех факторов благосостояния индивида или домохозяйства: первичные доходы, потребление благ (бюджет развития), предоставление человеку возможностей для развития способностей и реализации потенциала. Существуют составляющие социальной политики (программы, стратегии); они разнообразны по целевому назначению и вкратце рассматриваются в настоящей работе. Составляющие социальной политики, как в отдельности, так и в совокупности влияют на показатели, измеряющие индивидуальное благосостояние посредством целевых государственных мер.

Современная социальная политика предназначена для сглаживания изъянов результатов экономического развития, снижения неравенства благосостояний субъектов. Она индивиду дает шанс для развития способностей и реализации по-

тенциала, а тому, кто по объективным причинам менее конкурентоспособен или попал в трудные жизненные ситуации помогает вести образ жизни, принятый в обществе. Социальная политика защищает индивида от социальных рисков, тем самым позволяет ему рисковать: выбирать пути развития, принимать решения и действовать.

Человек окружен культурой, которая является для него своеобразной нормативной средой (этические нормы, набор правил, конвенции, способы поведения), определяющей характер отношений между людьми. Современная социальная политика не может игнорировать культурные факторы развития человека. Она должна учитывать, что экономически активный человек находится под влиянием двух основных побудительных мотивов – личного интереса и морального долга. Эти мотивы по-разному влияют на поведение людей при одних и тех же условиях.

Актором социальной политики выступает «социальное государство», под которым понимается совокупность социальных функций государства. Рассмотрены основные признаки «социального государства» и его функции. Современное общество включает в себя четыре базовых института: конкурентную демократию, рыночную экономику, социальную систему и нормативный порядок. Они формируют модель «социального государства»: демократический способ принятия решений, оберегающий рыночную экономику, сглаживающий социальное неравенство с использованием инфраструктуры социальной системы, и все подчинено нормативному порядку.

Классический либерализм требует ограничения функций государства, считает целесообразным передачу части его функций институциональным партнерам. Современное «социальное государство» опирается на институт гражданского общества; они во многом дополняют друг друга. В частности,

гражданское общество дополняет власть, фиксируя накапливающиеся проблемы, диагностируя их, ведя поиск решений. При этом гражданское общество обладает инструментами давления на власть, чтобы побуждать ее предпринимать необходимые меры.

Итак, социальная политика имеет отношение ко всем этапам интеллектуального, культурного и физического развития человека. Участие государства в разностороннем развитии индивида имеет ограничения, и эти ограничения основаны на либеральных взглядах на роль государства. Естественно, высока личная ответственность индивида за свое благосостояние, а также благосостояние своей семьи, и этот тезис является лейтмотивом работы. Баланс между ожиданиями индивида и возможностями государства с поправками на личную ответственность находится в основе социальной политики. Балансирующими факторами служат нормативные принципы и социальные институты, которые являются предметами нашего анализа.

«Даже когда богатые ресурсами страны достигают определенных успехов в развитии, они часто сталкиваются с возрастающим неравенством и превращаются в богатые страны с бедным народом».

Дж. Стиглиц

1 Проект «модернизация общества»

Понятие *современность* – относящееся к обществу, имеет различные толкования. Различия происходят от неоднозначного понимания сущности современности общества, того конкретного содержания, которое отличает текущее состояние от будущего, служащего в некотором смысле идеалом. Именно в оценках качественных характеристик желаемого состояния общества, в мировоззренческих пониманиях его сущности обнаруживаются отличительные особенности альтернативных концептов «современного общества».

Современный (или модерный) мир обращен в будущее, то есть в каждом своем моменте порождает новое, и, как утверждает Юрген Хабермас, процесс повторяется и приобретает характер непрерывности. «Поэтому историческое сознание модерна включает в себя отграничение «нового времени» от нового: современность, как явленность времени в истории внутри горизонта нового времени, приобретает особенно важное значение» (Хабермас Ю., с.12). Иными словами модерн – это образец (или абстрактная модель) общества, который на данном этапе развития человечества признается прогрессивным по целому ряду ключевых характеристик. Общество модерна, опережая традиционные общества, находится ближе к будущему и служит ориентиром для развития (модернизации). Общество модерна еще не порвало с прошлым, но оно за нее уже не держится, поскольку своими устремлениями (целями, действиями) обращено в будущее.

В настоящее время весьма сложно провести разделительную черту, по одну сторону которой располагаются традиционные общества, то есть те, которым предстоит пройти этап модернизации на пути к современности, а по другую – уже модернизированные, а значит, находящиеся на качественно высоком уровне развития. Границы получаются весьма расплывчатыми; особенно много обществ, находящихся на «приграничной территории». Более того, возможны модификации обществ модерна.

Существуют различные критерии, которые, по мнению их разработчиков, позволяют выяснить, является ли общество современным или все еще остается традиционным. Даже само понятие традиционное общество не имеет однозначного определения. Несколько десятилетий назад было общепринято к современному типу относить любое западное общество, обладающее институтами демократии, активным гражданским обществом и конкурентным рынком. Все государства, не соответствующие данным базовым признакам, считались традиционными. Сегодня эти признаки можно обнаружить в обществах, взявших курс на модернизацию.

Суть понятия «модернизация» Шмуэль Эйзенштадт определил следующим образом: «Исторически модернизация есть процесс изменений, ведущих к двум типам социальных, экономических и политических систем, которые сложились в Западной Европе и Северной Америке в период между 17 и 19 веками и распространились на другие страны и континенты». Он, по сути, не вышел за пределы идей Макса Вебера, Вернера Зомбарта, Энтони Гидденса, Толкотта Парсонса¹ и многих других авторов, сводящих модернизацию общества к приведению его к капиталистическому типу на основе демократического политического устройства. В частности Гидденс полагает, что «современность» является исключительно западным феноменом с точки зрения образа жизни. Соответ-

ственно модернизация, в его понимании, это процесс привнесения в традиционное общество образцов западной культуры в широком смысле слова.

Однако такой точке зрения противостоит позиция Хабермаса. «Теория модернизации <...> отделяет модерн от его истоков - Европы нового времени - и стилизует как образец для процесса социального развития вообще. Кроме того, доктрина модернизации разрывает внутренние связи между модерном и историческим контекстом западного рационализма» (Хабермас Ю., с.8). Тем самым Хабермас позволяет модерну эволюционировать в потоке времени, постоянно изменяться, вбирая в себя самое прогрессивное.

Сегодня такая точка зрения соответствует тому, что назвал Вебер «духом времени», но в новой трактовке, а именно – изменения, в которых нуждается система капитализма. Достаточно длинен список даже авторитетных ученых, для которых очевиден кризис капитализма и, соответственно, потребность в его модернизации. Что означает модернизация капитализма? Пока однозначного ответа нет, но существуют непротиворечивые мнения о приверженности общества модерности демократическим признакам: избирательное право; законность; светская культура и секуляризованное общество; грамотность населения; социальная и профессиональная мобильность. Но это уже не подражание европейской цивилизации модерности.

Модернизация впервые возникла в Западной Европе² благодаря формированию протестантской трудовой этики, рыночной экономики, бюрократии и правовой системы. История может предоставить множество успешных практик модернизации, но она также имеет свидетельства модернизаций, которые не привели не только к ожидаемым результатам, но закончились распадом обществ и целых стран, например, СССР. Если обратить взор только на положитель-

ный опыт, прежде всего, модернизации Бисмарка, Мэйдзи, Ататюрка и Дэн Сяопина, то увидим, что в числе приоритетов решались проблемы улучшения жизни большей части населения. Соответственно, на передний план выдвигались меры, которые в настоящее время принято называть социальными. Сегодня круг социальных задач гораздо шире, чем это было даже столетие назад. Теперь актуальным признается развитие человека и социальной среды его жизнедеятельности (семьи и сообщества).

Модернизация общества – по сути то же самое, что и развитие общества, то есть она неизбежна как эволюция человечества.³ Между понятиями эволюция и развитие имеется тонкое различие, заключающееся в том, что если развитие представляет собой хоть и естественный, но в значительной степени регулируемый процесс, то эволюция – процесс естественный и нерегулируемый. Строго говоря, развитие – это составная часть эволюции, искусственные (целесообразные) вкрапления, внесенные человеком в неопределенность естественного. Поэтому модернизацию общества следует понимать как целенаправленное кардинальное совершенствование внутренних свойств, приводящих в результате к качественно новым характеристикам.

Модернизация реализуется как проект, то есть как система целенаправленных мер, ускоряющих и направляющих сам процесс развития. Стратегия трансформации в общество современного типа не направлена на ликвидацию «недоразвитости», напротив, она предназначена для стимулирования и поддержки развития. Поэтому модернизацию общества мы понимаем как политический проект, вызванный к жизни вызовами современности. Будучи проектом она отражает внутренний потенциал и настрой общества. Как составная часть эволюции, модернизация естественным образом вписывается в закономерности развития общества. Таким образом, мо-

дернизация общества – это, по сути, проект «социальное развитие». ⁴

Под развитием объекта понимают целенаправленное и закономерное изменение его характеристик; если объектом является система, то ее развитие складывается из желаемых изменений характеристик каждой подсистемы. Когда говорят о развитии объекта с точки зрения позитивной направленности изменений, то, как правило, имеют в виду определенный прогресс (переход на более качественный уровень, улучшение значения показателя). Закономерность развития означает неслучайный характер изменений, что позволяет утверждать о наличии реальной возможности управлять процессом, целенаправленно регулировать распределение факторов и изменение условий.

В глобальном мире с его тенденциями и противоречиями понятие «развитие общества» выходит за пределы текущего исторического момента и даже долгосрочного временного горизонта. Сегодня одной из целей развития признается сохранение человечества вообще. Именно долгосрочное развитие человечества служит ориентиром для модернизации обществ. Модернизация общества – это также ответная реакция на текущие и ожидаемые вызовы: снижение экономического роста, экологические проблемы, социальная дезинтеграция части населения, требования политических свобод. В большинстве случаев вызовы являются внешними, поэтому модернизация приобретает характер «ответа на вызов» или «догоняющей модернизации» (Травин Д., Маргания О., с.18-124).

Модернизирующееся общество обращено к будущему, которое, даже оставаясь во многих своих аспектах не достаточно оконтуренным, но проявляется в трех аспектах, которые Томас Фридман определил следующим образом: «мир становится плоским, жарким и многолюдным» (Фридман Т.).

Уже достаточно явно видна тенденция сокращения занятости в сферах, где создаются материальные блага.

Среди многочисленных вызовов для благосостояния человека, одним из противоречивых считается рост производительности экономических факторов, на фоне повсеместного замещения человека роботом. Положительный эффект автоматизации и роботизации человеческого труда приводит к сокращению занятости. Роботы с алгоритмами принятия решений (платежные терминалы, электронная продажа билетов, система «электронного правительства», торговые автоматы и т.д.) интенсивно вытесняют человека из сферы услуг. Еще одна очевидная тенденция в экономике – сокращение массовых производств и рост сетевых структур: увеличение количества небольших фирм, специализирующихся на одной операции, интегрированные в кластер или производственную «цепочку». Эти две тенденции уже стали причиной роста рисков для человека; ожидается, что в перспективе риски будут случаться все чаще, а их причины будут разнообразными.

Основа современного общества – это «человек модерна» (экономически активный, носитель культурных ценностей и заинтересованный участник политических процессов), соответственно главным субъектом развития общества выступает индивид. От уровня профессиональной подготовки индивида, его мотивированности на производительную экономическую деятельность, потребностей и предпочтений, и других индивидуальных особенностей зависит как личное благосостояние, так и благосостояние общества. «Человек модерна» узнаваем во всех культурах, то есть он транскультурный, о чем свидетельствуют как общие наблюдения, так и специальные исследования. В результате исследований Алекса Инкелеса (и его коллег), проведенных в шести странах, были выявлены следующие характеристики, по которым

можно идентифицировать «человека модерна»: он экономически активный, имеет осознанную гражданскую позицию, свободен и самостоятелен в принятии решений, ответственен за свои действия и их результаты, открыт новому, в том числе инновациям (Inkeles A.).

Понятие развитие человека (человеческое развитие) впервые дано в Докладе ПРООН 1990 года.⁵ В докладе о человеческом развитии 2010 года определение понятия «человеческое развитие» было существенно дополнено. В докладе отмечается, что согласно новым исследованиям: «Развитие человека представляет собой процесс расширения свободы людей жить долгой, здоровой и творческой жизнью, на осуществление других целей, которые, по их мнению, обладают ценностью; активно участвовать в обеспечении справедливости и устойчивости развития на нашей общей планете. (Доклад о развитии человека, 2010, с.22).

Активность, целеустремленность, открытость новому, готовность к самосовершенствованию характерны лишь отдельным личностям, качественно выделяющимся среди основной массы. Если у человека нет внутренней мотивации, то нельзя ожидать от него активных и позитивных действий. Он останется прохладным к возможностям или не воспользуется ими в полной мере. Проект модернизации общества должен учитывать устремления и ожидания человека с тем, чтобы найти способы развить его способности и раскрыть индивидуальный потенциал.

Мы должны здесь внести ясность относительно принципов и характера мер по формированию «человека современного». Во-первых, мы не признаем никаких мер «насильственного характера», то есть давления на индивида сверху. Во-вторых, нет и не может быть идеального портрета «человека современного», ибо это лишает человека права на индивидуальность. В-третьих, индивид сам выбирает направле-

ния и интенсивность своего развития и полностью несет ответственность за конечные результаты. Следовательно, в задачу общества входит создание человеку благоприятных условий для развития.

Государство создает базовые условия посредством институтов. Поэтому реализация проекта «модернизация» предусматривает совершенствование социальных институтов, поскольку в основном они создают ту самую благоприятную среду, в которой формируется «человек модерна». Институты, функционируя и взаимодействуя в разнообразных сочетаниях, играют важную роль в развитии и индивида, и общества.

Согласно Норту институты, это, по сути, формальные правила (законы, предписания) и неформальные нормы, а также особенности их применения (Норт Д., с.84). Он подчеркивает, что формальная институциональная структура, то есть законы опираются на конституцию, которая определяет политические и экономические правила игры.⁶ Джон Ролз считает, что институты конструируют базисную структуру, которая наполняется нормативным содержанием. К основным институтам относятся структуры социальной системы, в том числе государственные институты, институт гражданского общества, законодательство, имеющее универсальный характер. Такой институт, как семья не только смягчает и снижает социальные риски, но и способствуют развитию человека, поэтому он важен для проведения социальной политики, разделения ответственности между государством, обществом и человеком.

Семья предоставляет человеку условия, возможности и ресурсы для развития; в семье человек получает импульсы, стимулирующие и направляющие его поведение. Чем больше у семьи ресурсов, тем выше у ее членов возможности для развития. *Социальный капитал*⁷ семьи в виде трудоспособ-

ных и активных членов, интегрированных в сообщества и обладающих полезными связями, также ресурсы развития. Семья входит в структуру более крупного образования – сообщества. В свою очередь сообщество обладает собственным социальным капиталом, то есть связями, ассоциируемыми с другой социальной категорией «социальные сети» - особого рода общественных отношений, которые способствуют интеграции индивидов и их семей в сообщества (Dasgupta P. And Serageldin I, UNESCO 2002).

Институты эффективны, когда все три компонента – формальные нормы, неформальные предписания и условия функционирования тех и других – не противоречат друг другу, а напротив, согласованы, комплементарны по отношению друг к другу. Именно противоречия между тремя составляющими института создают напряжения. Более того, надо подчеркнуть, что институты влияют на конечный результат экономической деятельности, а через это не только на общее благосостояние, но и благосостояние индивида или семьи. Поэтому корректируя институциональную основу экономических процессов, создавая определенную структуру экономических стимулов и ограничений, можно достичь социальных целей.

Современное общество включает в себя четыре базовых института: конкурентную демократию, рыночную экономику, социальную систему и нормативный порядок. Это только часть институтов, без которых невозможно существование современного общества; так, без коммуникаций невозможно функционирование общества, как объективной целостности. Институты формируют модель социальной политики: демократическое государство, оберегающее рыночную экономику, и сглаживающее социальное неравенство с использованием инфраструктуры социальной системы, и все это подчинено нормативному порядку. В мировой практике нашли рас-

пространение различные модели социальных политических, экономических и социальных институтов.

Современность общества означает соответствие определенным требованиям, способность противостоять современным вызовам, быть конкурентоспособным и устойчивым. Современным считается то, что способствует развитию человека и его объективной среды обитания, по сути современным должна быть социальная, культурная, политическая и экономическая среда, их соответствие духу времени.

Лишь в теории можно смоделировать абстрактное общество модерна, выгодно отличающееся от традиционного общества и отвечающее критериям современности. Большинство модернизирующихся или готовящихся к модернизации обществ ориентируются на привлекающий внимание образец, и в зависимости от уровня и качества отличий выбирают стратегию сокращения «разрыва отставания». Поэтому распространенной стратегией является «догоняющее развитие», и она оправдана для большинства стран, поскольку можно перенимать опыт у реального образца. Однако модернизация касается и передовых стран, у которых нет реального аналога. Тогда они опираются на другую концепцию – стремление к абстрактному теоретическому идеалу, который рождается не в умах интеллектуалов, а есть нечто ценное, накопленное человечеством и устремляющее его в будущее.

Политическая элита или общественные группы, желающие модернизировать общество, стремятся прийти к компромиссу относительно отдельных важных характеристик и параметров желаемых перемен. Наличие компромисса относится к числу важных условий модернизации общества, поскольку она затрагивает все его подсистемы: социальную сферу, экономику, культуру и политическую систему. Более

того, модернизация сама находится под воздействием внешнего влияния; так, например, общество, воспринимая инокультурные инновации, изменяет их, получая на выходе новые модели, в которых сочетаются элементы заимствованного инокультурного образца и собственной культурной традиции. В конечном итоге в качестве своеобразного продукта модернизации возникает человек модерна. Именно на создание и поддержку современного человека нацелен институциональный каркас общества, прежде всего, социальная политика.

2 Модели социальных политик

Модель социальной политики, как и всякая модель, представляет собой интеллектуальную абстракцию, но достаточно точно передающую символами основные свойства объекта, его структуру, характер взаимосвязей между элементами, и что важно, принципы функционирования целого. Придерживаясь изложенных признаков модели, дадим предварительное и поэтому весьма схематичное определение модели социальной политики. Итак, *модель социальной политики* – это мысленная конструкция из институтов, функционально предназначенных для решения задач социального характера, спонтанно или закономерно возникающих в обществе, которые соединяет в систему определенная мировоззренческая идея, от которой берут свое начало принципы взаимодействия индивида, государства и общества. Данное определение не претендует на полноту охвата всех конструктивных особенностей модели социальной политики, поэтому оставляем за собой право в последующем оттачивать некоторые шероховатости предварительных формулировок.

В современных европейских типах моделей социальных политик (социал-демократическая, англосаксонская, корпоративистская и средиземноморская) основными действующими субъектами выступают социальные партнеры (бизнес, представители трудящихся), а базовым институтом является гражданское общество.⁸ Государство согласовывает с ними свою социальную политику, что обеспечивает консенсус в этическом аспекте, в частности справедли-

вость. В целом совершенствование модели *государства всеобщего благосостояния* идет в направлении снижения нагрузки на государственный бюджет и поиска новых форм вовлечения социальных институтов (семьи, сообщества) на решение социальных задач.

Современные проблемы становятся глобальными: сокращение рабочих мест, сетевизация структуры экономики, разрыв в благосостояниях между социальными стратами, массовая бедность, межрегиональная трудовая миграция и др. Каждое общество находит свой способ преодоления проблем, модернизируя существующую модель социальной политики. В странах Северной Европы *универсализм* гарантирует каждому индивиду доступность основных человеческих потребностей или социального минимума. В Великобритании, напротив, социальная система лишь дополняет рыночные механизмы в обеспечении социальных нужд.⁹ В Германии модель социальной политики уже вышла далеко за пределы, очерченные первыми законами Бисмарка о защите трудящихся, продиктованными индустриализацией и возникновением рабочего движения.¹⁰

В модели социальной политики особая роль отводится индивиду, ответственному за собственное благосостояние, что во многом определяется возможностями реализовать свой потенциал. Такой роли индивида соответствует концепция развития, известная как *продуктивизм (productivism)*, которая получила распространение в скандинавских странах, а также в новых индустриальных странах Юго-Восточной Азии. Продуктивистская социальная политика Японии и новых индустриальных стран Юго-Восточной Азии отличалась от универсалистской шведской модели, которая также имеет продуктивистские корни, и эти различия имеют культурные основы (Holliday I., 2000). Продуктивизм отвергает идею использования социальных прав для освобождения людей от

обязанности работать (Van Der Veen R., Groot L.), но приветствует инвестиции в социальный капитал и инфраструктуру.

Модель социальной политики, опирающаяся на концепцию продуктивизма, в качестве основного фактора развития выдвигает способность рынка по обеспечению высокого уровня жизни населения при условии высокой производительности экономической деятельности человека. Создавая положительное отношение к экономике, продуктивистская социальная политика гарантирует и поддерживает цели и приоритеты экономического развития (Fitzpatrick T.). Согласно продуктивистской концепции социальная политика является продолжением экономической политики, подчиняется и определяется экономическими целями, иными словами «... экономические задачи являются первостепенными и задают тон для всего общества» (Holliday I., 2005, p.147). Считается, что бюджетные расходы на социальное развитие это не утечка ресурсов, необходимых для экономики. Напротив, продуктивистская социальная политика развития продвигает социальные инвестиции в человека, ускоряет формирование *социального капитала*, что в конечном итоге обуславливает рост предпринимательской деятельности и занятости.

Необходимо отметить существование еще одной распространенной модели социальной политики – девелопментализм.¹¹

Современная модель социальной политики проникает в область общественных отношений, в частности, затрагивает такие его аспекты и институты, как гражданское общество и социальное партнерство, равенство шансов и конкуренция, государственный патернализм и социальная солидарность. Особую роль в современных моделях социальной политики играют корпоративные структуры, берущие на себя социальную ответственность.¹² На самом деле, вряд ли можно, рассматривая модель социальной политики

обойти вниманием характер социального партнерства, особенности взаимодействия гражданского общества, государства и бизнеса, уровень развития демократии, систему ценностей, которыми руководствуются участники социального взаимодействия.

Институциональная структура модели социальной политики имеет три самостоятельных компонента. У каждого из них свои принципы формирования и реагирования, источники ресурсов, фонды накопления и социальные случаи. Различают: *систему социальных гарантий* (предоставление социальных благ на условиях их доступности и бесплатности); *систему социальной помощи* и *систему социального страхования*. Согласно подходу МОТ социальная помощь и социальное страхование рассматриваются совместно и составляют *систему социальной защиты*.¹³

Традиционно социальной политике отводится роль инструмента, обеспечивающего социальную защиту посредством перераспределения доходов и благ через специальные программы.¹⁴ Главным актором выступает государство, в той или иной степени легитимно и объективно выражающее устремления общества, централизованно осуществляющее «коллективное» вмешательство в социальную сферу. Социальная политика через систему социальных институтов способна «обнять» каждого, кто нуждается или просто заинтересован в ней, в его трансфертах. В круг субъектов социальной политики входят: человек, семья, сообщество, социальные страты. Однако это весьма узкое понимание роли социальной политики, и не вполне отвечающее современным требованиям.

Понятие «социальная политика» динамично эволюционирует. Оно изменяется вместе с социальными условиями и приоритетами. Со времен индустриализации 1970-1980-х го-

дов произошло одно значительное изменение в подходе к социальной политике в результате либерализации экономики и снижения государственного вмешательства. Новый подход был основан на продвижении занятости, что изменило фокус социальной политики с поддержания располагаемых доходов индивида на определенном уровне к мерам по созданию условий и возможностей для активной деятельности, прежде всего в сфере предпринимательства. Социальная политика постепенно превратилась в ответный механизм борьбы с социальными рисками, которые становятся разнообразными. Учитывается, что социальные риски могут быть производными от рисков не социального характера (экономический кризис, засуха, военный конфликт, эпидемии) и индивидуальных рисков (инвалидность, болезнь, потеря кормильца) (Baldock J.).

В ответ на потребности развития человека появился новый подход моделирования социальной политики, основанный на концепции «способностей человека». Амартия Сен один из его наиболее известных авторов (Сен А., 2004). Основная идея заключается в фокусировании социальной политики на индивиде, нежели на внешних потрясениях (социальных рисках), влияющих на индивида. Предполагается, что люди оснащены определенным набором ресурсов, которые позволяют им бороться с рисками. Поэтому новая роль социальной политики заключается в повышении человеческого потенциала самостоятельно разрешать ситуации, связанные с возникновением риска, нежели страховании человека от возможности риска (Esping-Andersen G., 2000).

Современная социальная система из пассивного института для перераспределения части доходов общества уже само способно воздействовать на формирование национального дохода. Мы наблюдаем факторы, влияющие на экономику в функциях системы образования, где формируется челове-

ческий потенциал, в функциях институтов поддержки трудовой миграции и других институтов, способствующих развитию и самореализации человека.

Тандики Мкандавайра считает, что «Социальная политика должна быть переосмыслена как вовлечение полных и предшествующих проблем с социальным развитием, и как ключевой инструмент, который работает в тандеме с экономической политикой, чтобы гарантировать равноправное и социально устойчивое развитие» (Mkandawire T.). Ряд ученых утверждают, что это потребует переосмысления социальной политики дальше от ее концепции, как остаточной категории «системы поддержки», как просто противодействия ошибкам рынка или стихийным бедствиям. Иными словами, социальная политика должна быть разработана не как остаточная, чтобы помочь социальным жертвам, но, также как центральный компонент государственной политики, обеспечивающий устойчивое развитие общества.

Такой подход придает большое значение инвестициям в развитие человека. Вместе с тем для обеспечения эффективности инвестиций чрезвычайно важно создание условий для свободного выбора индивидом способов развития своих способностей и предоставление ему равного со всеми доступа к возможностям для реализации индивидуального потенциала практической деятельности. Тем самым, смещается центр тяжести социальной политики – от социальной помощи человеку к созданию условий для его развития, обеспечению доступа к возможностям, независимо от социального статуса и географии проживания. Содержание социальной политики охватывает как пассивную защиту, так и, особенно, обеспечение благосостояния через развитие способностей человека и реализацию его потенциала практической деятельности.

Считается, что одним из первых, кто обосновал активную роль социальной политики в развитии общества и человека, был Леонард Хобхауз – британский социолог из Лондонской школы экономики. Он использовал термин «social development» (Social Development: its nature and conditions). Идеи социальной политики связанной с развитием, были использованы в «Новом курсе» правительства Франклина Рузвельта с 1935 года, а также развиты неоконсерваторами в 70-х годах, утверждавшими, что цель государственного регулирования заключается в перераспределении национального дохода в пользу, прежде всего, производственных капиталовложений. Однако с доминированием ортодоксальной (неоконсервативной) экономической теории широкое распространение получило отрицание принципов «государства всеобщего благосостояния», поскольку считалось, что экономический рост сделает ненужным перераспределение национального дохода.¹⁵ Это был кратковременный период снижения роли государства в развитии экономики и социальной сферы, который в последующем сменился продолжающимся до сих пор признанием активной роли государства в обеспечении долгосрочного экономического роста и финансировании социальных программ развития.

Социальное развитие невозможно без экономического развития, поскольку социальные программы, составляющие социальную политику, финансируются главным образом из государственного бюджета, основными источниками дохода которого являются налоги. Социальное развитие требует совместного и скоординированного развития социальной сферы и экономики. В 1966 году Экономический и социальный совет ООН вынес решение, которое подчеркивало взаимосвязанный характер экономических и социальных факторов, а также важность слияния социального развития в

экономическое развитие, для достижения лучшего уровня жизни. Решение было развито группой экспертов по социальной политике под руководством Гуннара Мюрдаля. Они приводили доводы в пользу объединенного подхода к социальному и экономическому планированию в развивающихся странах.

В настоящее время используется новый термин «*the developmental social policy*» («социальная политика развития»). Концепция социальной политики развития включает методику «единого социально-экономического планирования», разработанную Мюрдалем (Myrdal G.). Вклад в создание модели социальной политики развития, в частности в разработку базовых основ единого социально-экономического планирования, внесли Пол Стритен и его коллеги (Streeten P.).

Опыт социально-экономического развития новых индустриальных стран Восточной и Юго-Восточной Азии и ряда стран Латинской Америки разнообразили модели социальной политики, которые зачастую не вписывались в классические типы. Новые модели совмещали государственные меры содействия экономическому и социальному развитию. Вклад в расширение понимания современной роли социальной политики, объяснения его различных вариантов внес Джон Мидглей, который расширил термин социальное развитие, введя понятие «*модель социальной политики развития*» (“*the developmental model of social policy*”). Он определяет социальное развитие, как «... процесс реализации запланированных социальных изменений, способствующих благосостоянию населения в соединении с динамическим процессом экономического развития» (Midgley J.).

Разработчики методики социальной политики развития пытаются преодолеть традиционное разделение социальной и экономической политики, объединить в рамках существующих экономических теорий закономерности двух взаимо-

связанных, туго переплетенных между собой процессов. Они доказывают необходимость поддержки позитивного экономического развития, дающего человеку возможности самостоятельно решать свои социальные проблемы, вместе с тем придерживаются концепции государственных социальных программ для обеспечения позитивных качественных изменений в обществе и его подсистемах. Тем самым они утверждают о целесообразности объединения в рамках нового подхода остаточную и институциональную модель социальной политики (Midgley J.). Однако они не поддерживают меры социального обеспечения, заключающиеся преимущественно в трансферте ресурсов бедным. Они убеждены, что благотворительность общественных организаций и государственные социальные выплаты важны и нужны для поддержания определенного уровня доходов, но оставляют нуждающихся на низком уровне благосостояния, поэтому рекомендуют в качестве основных мер - инвестиции в повышение «*способности человека*» (Sen A., 1997).

Определение социальной политики развития нуждается в однозначно понимаемой и исчерпывающей по содержанию формулировке; существующие определения не справляются с такой задачей. Однако, чрезвычайно сложно в одной формулировке уместить сущность социальной политики, ее основную цель, приоритеты и принципы, которые должны соответствовать социальным ожиданиям человека и общества. Мы попытаемся сформулировать собственное определение социальной политики развития, но поскольку чрезвычайно сложно в строгие дефиниции вложить все многообразие особенностей подхода, то приоритеты и принципы, а также основные задачи перенесем в дополнения и пояснения. Таким образом, содержание определения социальной политики развития, ее концепцию и теоретические по-

ложения будем раскрывать на протяжении всей нашей работы.

Начнем с упрощенной формулировки, дающей общее представление: социальная политика обеспечивает развитие человека в соответствии с его современными социальными запросами. В свою очередь социальные запросы зависят от того, какие цели индивидуального развития он преследует, в каких жизненных ситуациях находится и каков его социальный статус. Соответственно, приоритеты социальной политики разнообразны: защита человека от различных социальных рисков, создание ему условий и предоставление возможностей для развития, пенсионное обеспечение, снижение неравенства и в целом обеспечение самореализации индивида.

В социальной политике развития отражается социальная роль государства касательно совершенствования социальных аспектов жизнедеятельности индивида, его принципы по отношению к мерам регулирования благосостояния населения. Это не просто решения и меры государства, а поддержанные обществом, заслуживающие его доверие, и главное, соответствующие ожиданиям людей. Поэтому социальная политика преследует определенные цели, совпадающие с запросами индивида и устремленностью общества к современности. Цели и приоритеты ориентируют действия государства и объединяют усилия заинтересованных его партнеров.

Основная цель социальной политики – это снижение неравенства благосостояний. Неравенство в благосостоянии отражает в общих чертах и социальное, и экономическое положение субъекта, иными словами, благосостояние служит интегральным показателем, в котором совмещены и экономическое, и социальное положение субъекта. Здесь социальное неравенство – это неравенство в доступе к социальным благам, статусное неравенство и другие критерии социаль-

ного характера. В свою очередь, экономическое неравенство означает неравенство в доходах, в обладании капиталом, в доступе к ресурсам и рынкам и т.д.

Такая цель достигается снижением диспропорций в уровне жизни между социальными стратами, между регионами, повышением доступности социальных благ наименее обеспеченным социальным группам. Благосостояние, как интегральный показатель, относится одновременно и к экономической деятельности, и к социальной сфере. В социальном контексте благосостояние, как показатель, применим для оценки уровня жизни субъекта, в том числе уровня бедности населения. В экономическом контексте благосостояние измеряет результаты экономической деятельности субъекта.

Мы не исключаем применение дополнительных показателей в качестве целей социальной политики. Так, существуют Цели тысячелетия, принятые на Саммите тысячелетия в 2001 году. Эти общие цели для каждой страны могут быть приняты с конкретными значениями, которые в совокупности дадут эффект для всего человечества. Предложен интегральный критерий – *индекс человеческого развития*, отражающий все три компонента благосостояния. Однако существуют аргументы, делающие их малопригодными в качестве критериев развития.¹⁶ В целом этот показатель непригоден для измерения благосостояния субъекта и дает общее представление о качестве жизни отдельных социальных групп.

3 Принципы социальной политики развития

Под принципом понимают основополагающее правило (неформальную установку), которого придерживаются при выборе решения, требующего нормативного обоснования, которым необходимо руководствоваться в какой-либо деятельности и, соответственно, от которого нельзя отступать. В социальной политике принципы – это определенные правила, берущие начало в идеалах политической доктрины, и которые, в свою очередь, сами служат нормативным каркасом для модели политических институтов. Итак, принципы носят идеологический характер.

Принципы социальной политики имеют ценностные ориентиры и, как любые правила, носят этическую нагрузку. Следовательно, можно утверждать, что принципы социальной политики этически окрашивают ее цели, придают моральную обоснованность ее мерам, а все вместе, определяют ее характер. Как производные этических ценностей, принципы предохраняют меры социальной политики от осуждения или неприятия, придают им интеллектуальную последовательность и строгую определенность. Принципы универсальны, применимы ко всем мерам и инструментам, и такое свойство принципов придает цельность модели социальной политики.

Будучи правилами, принципы конструируются целесообразно для практического использования. Для конструирования принципов социальной политики мы используем три

базовые этические ценности: *свобода, справедливость и равенство*. В качестве компонента конструкции принципа, придающего ему конкретность, используем категорию «возможность», которая, относясь к субъекту, эмоционально окрашивает степень его социальных прав, свободу действовать (функционировать). Важно подчеркнуть, что возможности не присущи субъекту как индивидуальные способности. Возможности являются для человека внешней данностью, экзогенными факторами и условиями его жизнедеятельности, в том числе предоставляемыми институтами социальной системы.

Личная ответственность признается одним из основополагающих принципов либерализма, имеющим глубокие философские, культурные, исторические и политические корни. По существу, личная ответственность и личная свобода образуют мировоззренческую концепцию индивидуализма. Принцип личной ответственности индивида за свое благополучие является лейтмотивом настоящей работы. Мы этот принцип возводим в ранг философии человека модерна, но человеку, устремленному в будущее, идущему на оправданные риски и берущему ответственность за свой выбор требуются гарантии от рисков, и такие гарантии предоставляет социальная политика развития.

Общепризнанным принципом социальной политики выступает *солидарность*, которая, по сути, представляет собой добродетель и означает взаимовыручку интегрированных в сообщество индивидов. Солидарность, как добродетель, относится к этическим основаниям добровольного поведения человека, но как принцип обязывает людей, имеющих доходы, делиться с теми, кто находится в затруднительном положении и нуждается в помощи сообщества. На принципе солидарности строится система социальной помощи, пенсионная система, система бесплатного образования, государственная

обязательная медицинская помощь и т.д. Без этого принципа многим из числа малоимущих закрыты дороги для развития. Таким образом, солидарность легитимирует процесс перераспределения доходов в обществе или сообществе.

Считаем важным внести ясность относительно двух распространенных словосочетаний: *социальная справедливость* и *социальное равенство*. Во-первых, Фридрих Хайек достаточно аргументировано обосновал некорректность и искусственность понятия *социальная справедливость*, которая, по сути, служит идеологической максимой, не имеющей под собой теоретических и методологических основ (Хайек Ф.). Словосочетание «социальная справедливость» вводит в заблуждение, поскольку справедливость есть мера отношений между субъектами, в том числе между институтом и человеком в соответствии с установленными правилами. Во-вторых, социальное равенство (или неравенство) невозможно обнаружить, соответственно, не поддается измерению научными методами. Их использование в литературе носит идеологический характер, поэтому допуская использование этих словосочетаний в политическом лексиконе, когда речь идет об абстрактной социальной несправедливости или социальном неравенстве, как проблемах, но не измеряемых характеристиках. Таким образом, социальное равенство или неравенство не имеет значения для социальной политики, поскольку отсутствует необходимость сопоставления социальных статусов индивидов, и, более того, отсутствуют способы выравнивания людей в социальных статусах.

Справедливость и равенство означает отношения между субъектами, требующие меры в любом ее измерении: количественном, качественном или абстрактном. Справедливым или несправедливым могут быть результаты распределения и вознаграждения, а также правила (процедуры, меры), по которым осуществляются распределение и вознаграждение.

Сами правила не оцениваются как справедливые или несправедливые по результатам их использования. Правила могут быть справедливыми, если они применяются в обществе как данность, но не как искусственно приобретенное. Аналогично и равенство означает меру соотношения или отношения, например, равенство результатов, равенство прав, равенство ответственности и др.

В социальной политике справедливость означает применение государством в лице институтов социальной системы, распоряжающихся общественными фондами определенных норм при распределении социальных благ среди потребителей. Вопрос не стоит о том, справедливо ли то, что доходы нефтяника выше доходов фермера, или что два человека имеют разные первичные доходы при равных прочих условиях труда и квалификации. Эти вопросы актуальны, но они больше носят прикладной экономический характер. В контексте социальной политики нас интересует вопрос определения критерия для неравного, но справедливого распределения части доходов общества при оказании помощи тем, кто по объективным причинам не имеет ни способности, ни возможности самостоятельно получить доход, достаточный для развития, или, по крайней мере, для ведения принятого в обществе стиля жизни.

В нашей работе мы будем различать общую и частную справедливость, тем самым придерживаясь традиции, заложенной Аристотелем в своей «Никомаховой этике». Общая и частная справедливости генетически связаны между собой, и от них происходят большинство норм. Частная справедливость проявляется в конкретных функциях социальной политики. Под общей справедливостью мы, соглашаясь с Борисом Кашниковым, понимаем «... общий моральный смысл всего общественного устройства, совокупность предельных принципов социального строения, высшую легитимацию об-

ществленных институтов» (Кашников Б., с.17). Такое различие дает основание утверждать, что, если общая справедливость относится к ценностям «социального государства», или, перефразируя Ролза, является «первой добродетелью институтов модели социальной политики», то частная справедливость олицетворяет систему конкретных норм, которыми пользуется актер социальной политики для распределения социальных благ. Важно добавить, «... что с точки зрения теории Парсонса общая справедливость, это социальная ценность, выполняющая ориентирующую функцию, что отличает ее от конкретных норм справедливости, выполняющих интегративную функцию» (Кашников Б., с.17).

Одним из видов частной справедливости является *распределительная справедливость*. Любое общество распределяет часть дохода между своими членами, и в этом процессе ведущую роль играет социальная политика. В масштабах всей экономики часть национального дохода перераспределяется через социальную политику, для чего эта часть предварительно аккумулируется в бюджете или иных государственных фондах. Внутри социума, например, сообщества социальная политика распределяет доходы, в том числе в форме социальных благ. Именно при осуществлении функции распределения социальные институты руководствуются принципами, производными от справедливости, а именно: *равное распределение* и *неравное распределение*. Неравное распределение требует строгих критериев должного равенства и неравенства.¹⁷ Эти критерии играют важную роль при обосновании нуждаемости индивида в социальной помощи.

Распределительная справедливость не означает равного количества распределяемых среди субъектов однотипных благ и, тем более, не имеет отношения к абстрактному понятию социальной справедливости. Распределительная справедливость, как норма, а неравное распределение, как прин-

цип, применяется во всех типах моделей социальных политик. Либерализм требует минимального участия государства в распределении национального дохода, участия в самой необходимой мере в обеспечении социальных прав индивида, и совершенно не приемлет идею выравнивания уровня жизни населения.

Равенство не распространяется на конечные результаты экономической деятельности людей, поскольку конкурентный рынок вознаграждает людей не равно, что считается морально оправданным. Поэтому равенство благосостояний невозможно и стремиться к нему – бесперспективно; оно относится к одному из опасных идеологических заблуждений. Вместе с тем равенство доступа к возможностям означает шанс человека развивать индивидуальные способности и реализовать потенциал без ущемления прав и свобод других субъектов в равном конкурентном соперничестве.

Хайек непреклонен в своем убеждении о невозможности реализации в свободном обществе столь привлекательной для большинства либералов идеи « ..., что справедливым можно считать только такой порядок, который обеспечивает равенство стартовых возможностей; для осуществления этого идеала пришлось бы манипулировать людьми и обстоятельствами, что совершенно несовместимо с идеалом свободы, при которой каждый может использовать собственные знания и способности для формирования своего окружения» (Хайек Ф., с.353). Базовый принцип социальной политики, это равенство доступа к возможностям, предоставляющим человеку шанс для развития способностей и реализации индивидуального потенциала деятельности. Этот принцип происходит из либеральной традиции: недопустимость любой дискриминации по социальному, национальному, статусному, половому и иному признаку. В контексте социальной политики этот принцип означает равные для всех права доступа к

экономическим факторам и социальным благам, шанс достичь индивидуальных целей, в том числе целей, связанных с осуществлением экономической или иной творческой деятельности.

Люди (или домохозяйства) имеют в собственности и используют не одинаковые по качеству и количеству экономические факторы (капитальные блага и ресурсы). Такие различия в количественном выражении измеряют экономическое неравенство, то есть неравенство в экономическом потенциале создавать блага и извлекать конечные доходы (результаты). Даже при абсолютном экономическом равенстве и при прочих равных условиях природа рыночной экономики неминуемо приводит к различным конечным результатам. Причины различий многочисленны, начиная от качества технологий и продукции, до индивидуальных способностей и потенциала субъекта. Итогом выступают различия в первичных доходах, то есть *неравенство благосостояний*. Мы проводим различия между экономическим неравенством (например, неравенство в обладании ресурсами) - с одной стороны, и с другой - неравенством субъектов в уровнях благосостояний. Тем самым определяем благосостояние в качестве критерия неравенства.

И современное общество, и формирующееся из него «общество модерна», даже будучи в процессе эволюции, уже проявляют свои основные признаки: опережающий рост численности населения и продолжительности жизни человека на фоне невысокого темпа роста мировой экономики. Современная экономика создает все меньше рабочих мест, все больше замещая человека роботами, а его функции – электронными алгоритмами. И это все неминуемо ведет к обострению дисбаланса между спросом на «возможности» и предложением «возможностей», переводя конфликты инте-

ресов в социальную сферу. Таким образом, общество и сегодня, и завтра, и в обозримом будущем столкнется с двумя вызовами, один из которых – *неравенство доступа к возможностям*, другой – *неравенство благосостояний*. Эти вызовы, каждый в своей мере влияют на развитие человека.

Основываясь на изложенном, сконструируем следующие принципы социальной политики:

- *равный доступ к возможностям;*
- *равное распределение социальных благ (услуг);*
- *неравный доступ к возможностям;*
- *неравное распределение социальных благ (услуг);*

Принцип равного доступа к возможностям лежит в основе ордолиберализма, на котором базируется германская модель социальной политики. Один из представителей ордолиберализма Вальтер Ойкен считал, что эффективный социальный порядок заключается не в особой социальной помощи и не в социальном страховании, а в обеспечении государством таких условий, когда каждый способен самостоятельно позаботиться о себе и своей семье. Он был убежден, что надо не корректировать результаты рынка сильной социальной политикой, а необходимо помогать тем, кто по определенным причинам «выпал» из сферы рыночных отношений или еще не вошел в нее. Ойкен справедливо указывал на то, что подлинно социальным и рыночным будет не тот хозяйственный порядок, в котором значительная часть ресурсов и доходов перераспределяется для социальных нужд в интересах большинства граждан, а тот, в котором минимально число людей, нуждающихся в социальной поддержке. Профессор фрайбургской школы экономики Людвиг Эрхард, больше известный, как канцлер Германии, писал: «Представляющийся мне идеал покоится на том, чтобы человек мог сказать: «У меня достаточно сил, чтобы постоять за себя, я хочу сам нести риск в жизни, хочу

быть ответственным за свою собственную судьбу. ... Ты, государство, не заботься о моих делах, но предоставь мне столько свободы и оставь мне от результатов моей работы столько, чтобы я мог сам и по собственному усмотрению обеспечить себе существование, мою судьбу и судьбу моей семьи» (Эрхард Л., с.236).

Способности индивидуальны, и человек сам вправе свободно выбирать направление, способ и интенсивность использования своих знаний и опыта. Задача государства заключается в предоставлении возможностей для развития индивидуальных способностей. Что касается равенства доступа к возможностям для реализации потенциала, то оно обеспечивается внешними для человека (домашнего хозяйства) факторами и условиями (доступность ресурсов, наличие активов, рыночная конъюнктура и др.), поэтому в рыночной экономике это вполне обычное и в некоторой степени справедливое явление. Никто не ждет от рынка равных экономических результатов, но чрезмерное неравенство – во многом является результатом государственного участия в регулировании рынка. Фридрих Хайек об этом написал достаточно убедительно. Мы разделяем точку зрения, согласно которой причиной существенного разрыва между богатыми и бедными служит государственное вмешательство в экономику, особенно в части регулирования распределения экономических факторов, что приводит к дисбалансу рыночных сил и нарушению конкуренции.

Неравенство доступа к возможностям связано с распределительной справедливостью. Неравенство доступа возникает всякий раз, когда общество берет на себя солидарную ответственность помочь тем, кто нуждается в помощи, но по объективным, не зависящим от него причинам не в состоянии выйти самостоятельно из затруднительного положения. Такие обстоятельства разнообразны и многочисленны, и мы

не будем их рассматривать. Гораздо важнее подчеркнуть, что для реализации неравного, но справедливого распределения возможностей или благ, необходимы критерии, которые разграничат нуждающегося в помощи индивида от того, кто сам способен решить свои социальные проблемы. Именно справедливые критерии лежат в основе признания за индивидом статуса нуждающегося.

Существуют различные виды социального неравенства, обусловленные культурными традициями, например, ограничение женщин в правах на занятие определенными видами деятельности (гендерное неравенство) или делящее общество на касты, на привилегированные и ущемленные в социальных правах группы. В неравном положении в обществе находится большинство трудоспособных инвалидов, которые активно ищут возможности для развития и самореализации, но по независящим от них причинам ограничены в доступе к ним. Разновидности социального неравенства многочисленны. Современное общество преодолевает их, устанавливая критерии и принимая соответствующие правила распределения возможностей и услуг.

И экономическое неравенство, и социальное неравенство в Казахстане остаются высоким, как в разрезе социальных групп, так и регионов. Они, в основном, являются результатами ошибок в экономических реформах (приватизация, развитие нефтегазового сектора, денежно-кредитная политика и др.). В периоды экономических кризисов или кратковременных циклических спадов в экономике сочетание неравенства благосостояния с общим сокращением наемной занятости приводит к тому, что те, кто оказался в нижней части распределения национального дохода, получают еще меньшую долю сокращающихся ресурсов и благ. Однако в выигрышном положении находятся те, чьи доходы в значительной степени связаны с возможностями доступа к

экономическим ресурсам общества, возможностями бесконтрольного взимания природной ренты, иными словами, имеют нелегитимные (статусные, административные) возможности для личного обогащения. Как правило, лица или группы с такими широкими возможностями представляют собой более влиятельную политическую силу, чем сторонники мер, направленных на снижение неравенства.

Неравенство признается одним из самых серьезных вызовов для современного общества. В разных культурах и в разные эпохи по-разному относились к неравенству, и в современном обществе оно находится в центре интеллектуальных и политических дискуссий. Либерализм не признает априори любое неравенство несправедливым. Мы выше писали об этом и указывали, что для либерализма неприемлемо статусное неравенство, незаслуженное, предоставленное исключительно в ущерб правам других. Либерализм признает неравенство результатов, потому что, по крайней мере, все люди разные. Либерализм также призывает бороться с социальным неравенством, но способами, не отнимающими свободу и права у других, соответствующими принципу справедливого неравного распределения, и которые в целом признаются обществом легитимными. По сути, преодоление причин неравенства и есть признак современности общества. Поэтому одной из целей социальной политики признается сокращение неравенства, прежде всего, социального неравенства и неравенства возможностей.

Существуют другие принципы, дополняющие или не противоречащие базовым, например, принцип «солидарности поколений» применительно к пенсионной системе или принцип «социального выравнивания».¹⁸

Известен принцип утилитаристов, согласно которому справедливым считается *наибольшее благо для большин-*

ства.¹⁹ Утилитаристы доказывают, что экономическое неравенство справедливо только тогда, когда несет общую пользу и компенсируют потери наиболее незащищенным членам общества. Утилитаристский принцип разрешает неравенство, улучшающее позиции наиболее слабых субъектов. Мы не можем согласиться с такими аргументами, поскольку «наибольшее благо для большинства» ведет к безудержному росту неравенства и потере конкретного индивида в абстрактном большинстве. Утилитаристские методы оценки полезностей в практическом плане оказываются бесполезными (Сен А., 2004; Хайек Ф.; Шапиро И.).

Стержневым элементом модели социальной политики большинства стран современной Европы служит принцип *универсализма*. После Второй мировой войны появилось определение понятия прав человека (гражданские, политические и социальные) в Универсальной Декларации Прав человека в 1948 году: все граждане «равны» или равноценны. Историческую причину для принятия двойных понятий социальных прав и универсализма в социальной политике Ричард Титмус видит в стремлении скрыть оскорбительную потерю статуса и чувства собственного достоинства.²⁰ Либерализм не конфликтует с принципом универсализма, напротив, мы полагаем, что в современной социальной политике универсализм может быть положен в основу модернизации социальной помощи особенно тем, кто оказался в статусе нуждающегося наравне со многими в результате экономического кризиса, стихийного бедствия, военных действий и других причин общего характера.

Когда мы требуем равного доступа к возможностям, равного распределения социальных благ, то мы опираемся на принцип универсализма. Когда добиваемся неравного, но справедливого доступа на основе критериев отбора нуждающихся в социальной защите, то берем на вооруже-

ние принцип солидарного выравнивания. Принципы социальной политики не будут конфликтовать друг с другом, если они не противоречат принципам либерализма. Здесь мы не пытаемся навязать свою точку зрения, но одно бесспорно, что если следовать идеалам либерализма, если опираться на либеральное мировоззрение, то приемлемы и солидарность, и универсализм, и патернализм. Но главный принцип остается неизменным – личная ответственность индивида за свое благополучие при минимальном государственном патернализме.

В стране с большой численностью сельского населения и самостоятельно занятых, главным образом в сельском хозяйстве, в сфере торговли и услуг, более приемлема социальная политика, основанная на принципе солидарности.²¹ Принцип солидарности отводит центральную роль государственному регулированию благосостояния и борьбы с социальными рисками посредством перераспределения части национального дохода, прямого предоставления всем нуждающимся помощи в виде социальных выплат и услуг. Принцип солидарности не ищет причину возникновения социального риска; для него главное – сам факт материальной необеспеченности, реальная нуждаемость индивида.

Принципы универсализма и солидарности характерны для социальных политик стран, придерживающихся *Шариата*. Мусульманские социальные традиции отличаются высокой степенью солидарности и минимальными функциями государства. Социальные модели исламских государств не имеют существенных отличий от моделей в светских странах, однако носят отпечаток традиций. Современные мыслители исламского мира понимают и открыто говорят о необходимости модернизации общества. Одним из таких прогрессивных личностей является экс-президент Исламской Республики Иран Мухаммад Хатами считающий, что многие взгляды,

которыми руководствовались политики мусульманских правительств, «... являются не достаточными, чтобы решать социальные проблемы. Необходимо выходить на новые представления и понимание» (Хатами М., с.74).

Принцип избирательности обеспечивает направленность мер на удовлетворение запросов конкретных субъектов, отбираемых в соответствии с критериями нуждаемости. В комплексе с вышеуказанными принципами избирательность обеспечивает высокую степень справедливости перераспределения национального дохода, поскольку предоставляет конкретные виды социальных услуг и помощи адресно. Справедливо, если снижение благосостояния малоимущего будет компенсировано до минимального уровня посредством конкретных мер, направленных именно на него. Также справедливо, если ему будет представлена возможность применить индивидуальные трудовые навыки в конкретной деятельности. Избирательность может охватывать людей без определенного места жительства, освободившихся из мест заключения и т.д. Как видим, принцип избирательности не только отбирает нуждающихся в социальной помощи, но и классифицирует их по причинам возникновения нуждаемости, предлагает адресно меры, соответствующие их запросам, и, что самое главное, эффективны с точки зрения оптимального использования ограниченных ресурсов.

Социальные политики разных стран могут быть схожими в принципах, быть направленными на достижение аналогичных целей, однако, несомненно, будут различаться конкретными задачами и мерами. Различия обусловлены политическими особенностями государства, культурными традициями общества, уровнем экономического развития страны. Именно в разнообразии конкретных мер и условий их применения заключается оригинальность социальной политики.

4 Структура общества и субъекты социальной политики

Социальные потребности и ожидания человека и семьи тесно переплетены, так что в качестве субъекта могут рассматриваться как равнозначные, но с конкретизацией в отдельных случаях, когда необходимо персонифицировать реципиента социального трансфера, например, инвалида, безработного или многодетную семью. Характер социальной потребности обычно особенны на разных этапах жизни человека (детство, молодость, зрелый возраст, старость), или зависит от социального статуса человека (наемный работник, самостоятельно занятый, инвалид, пенсионер, бедный и др.). Аналогично различаются социальные запросы и ожидания домохозяйств, в зависимости от качественного состава.

Социальная политика обращена к каждому человеку, каждой семье. Она в своем арсенале имеет адресные меры, способные достичь конкретного субъекта с конкретными социальными проблемами. Однотипные адресные меры агрегируются в инструмент социальной политики, направленный на решение проблемы общего характера, затрагивающего благосостояние совокупности субъектов. В качестве типичного аналога можно показать инструменты, адресованные на материальную поддержку многодетных семей, безработных инвалидов, детей из малообеспеченных семей и т.д. Такие меры предпринимаются не только для оказания социальной помощи, но и в целях снижения неравенства. Нередко один и тот же человек может нуждаться и в социальной помощи, и в

государственном гранте на получение специального образования. Соответственно, он идентифицируется и как малоимущий, и как индивид, имеющий право на бесплатное социальное благо. Суть сказанного сводится к очевидному выводу: для целенаправленного использования принципов социальной политики, для повышения результативности мер необходимо выявить социальные страты и группы с однотипными социальными рисками, статусом или запросами. Таким образом, мы подходим к вопросам стратификации населения на социальные слои (страты) и дифференциации людей в социальные группы.

Социальные страты и группы имеют специфические запросы касательно мер социальной политики и стремятся доступными способами актуализировать свои интересы.²² Например, в странах Евросоюза средний слой населения оказывает существенное влияние на формирование социальной политики.²³ В этом заключается одно из преимуществ дифференциации и стратификации общества на социальные компоненты. Изучение профиля каждой социальной страты или группы, выявление большей части чувствительных социальных проблем и причин их возникновения необходимо для разработки адаптированных к реальным условиям стратегии по преодолению вызовов. Такой подход к формированию социальной политики относится внимательно к неявным запросам тех социальных групп, которые не имеют возможности (в силу разобщенности или малочисленности) заявить о своих проблемах. Можно ожидать, что меры социальной политики будут селективными, то есть максимально точно соответствовать ожиданиями запросам отдельных целевых групп и страт.

Стратификация общества в целях идентификации в его структуре социальных слоев относится к обязательным этапам формирования социальной политики. Социальную стра-

тификацию Толкотт Парсонс рассматривает как дифференцирование индивидов, составляющих данную социальную систему по рейтингу и выделение среди них превосходных и низших (по отношению друг к другу) в определенных социально значимых отношениях (Parsons T.). Существует большое количество работ, в том числе казахстанских авторов (например, Асылханова Г., Кудашева Т., Мусатаев Н.), посвященных стратификации общества. Каждая работа преследует различные цели, в общем схожие по своей практической направленности, но имеющие концептуальные различия.

В нашей работе социальная стратификация используется для идентификации в структуре общества множества социальных страт, в состав которых входят субъекты, отвечающие определенным критериям идентичности. Социальную стратификацию мы дополняем дифференциацией в структуре страт социальных групп, состоящих из индивидов с однотипными социальными статусами или запросами. Таким образом, структура общества становится ячеистой, и каждая ячейка отличается от любой другой по критериям стратификации и дифференциации.

В качестве критерия стратификации мы принимаем личный располагаемый доход. Краткое обоснование таково: личный располагаемый доход, являясь одним из показателей благосостояния, характеризует ресурсную обеспеченность индивида для удовлетворения своих разнообразных потребностей, в том числе потребностей в социальных услугах. Чем выше располагаемые доходы, тем больше ресурсов для развития индивидуальных способностей, повышения компетенций. Следовательно, личный располагаемый доход идентифицирует в структуре общества социальные слои, различающиеся по уровню благосостояния. Иными словами, страты дают ясную картину структуры неравенства в обществе.

Социальные страты включают лиц различного социального статуса и с различными установками на развитие. В частности, в одну страту могут входить и молодые люди, устремленные своими целями в будущее, и люди среднего возраста, достигшие определенных пределов развития, и пенсионеры, не имеющие установок на развитие. Поэтому дополнительная дифференциация субъектов, позволяет структурировать страту на социальные группы, тем самым, разграничить лиц, имеющих потенциал для развития, и лиц, по естественным причинам не имеющих такого потенциала, например, по возрасту.

Такой двухэтапный подход стратификации приближает цели, приоритеты и меры социальной политики к реальным социальным запросам субъекта. На первом этапе общество расчленяется на страты по уровням располагаемого дохода без учета особенностей составляющих их субъектов. На втором этапе в структуре каждой страты выделяются группы, состоящие из лиц с однотипными характеристиками, в том числе одинаковыми социальными рисками.

Наш подход гармонирует с тремя источниками отношения людей к социальной политике: личный интерес, в интересах людей и смешанный. Кто не может в силу различных причин самостоятельно обеспечить свое благосостояние в приемлемых уровнях или кто считает важным оказывать помощь другим людям, имеющим проблемы с доходами, как правило, рассчитывает на государственную помощь. Кто уверен в своих силах, имеет стабильные и достаточно надежные источники доходов, тот не рассчитывает на помощь государства и склонен принижать его социальные функции. Таких людей меньшинство. Между ними наиболее многочисленный слой тех, кто, даже если во многом рассчитывает на свои силы, но, тем не менее, хотел бы надеяться на защиту со стороны государства в случае возникновения социальных рисков.

Такие люди более склонны рассчитывать на свои силы, но соотносят свои социальные ожидания с интересами окружающих, то есть считают целесообразным хотя бы минимальный государственный патернализм.

Используя личный располагаемый доход в качестве критерия стратификации, мы можем разделить общество, по крайней мере, на три сегмента: *высокодоходный сегмент*, *низкодоходный сегмент* и расположенный между двумя крайними *средний сегмент*. Такая трехкомпонентная структура общества встречается в зарубежной практике стратификации.²⁴ Мы пока не знаем, кто входит в эти три сегмента, но очевидно, что субъекты, составляющие каждую из них, имеют некоторые общие характеристики, являющиеся причинами различий в благосостояниях. В частности, субъекты с низкими доходами имеют низкий человеческий потенциал (образовательный уровень, квалификация, состояние здоровья и др.), а те, кто имеет высокие доходы, предъявляют самые минимальные запросы к государственной социальной политике, поскольку способны решать свои проблемы самостоятельно. Средний сегмент самый многочисленный, а входящие в его состав субъекты имеют разные характеристики: способны развиваться, экономически активны, обладают потенциалом человеческой деятельности, располагают ресурсами и материальными активами для ведения хозяйственной деятельности и, главное, могут самостоятельно достичь уровня благосостояния, достаточного для развития. Они во многом выступают гарантами соблюдения государством нормативного порядка при реализации социальной политики.

Как провести границу между тремя сегментами – вопрос практического аспекта, и решается посредством критерия на основе располагаемого дохода. Располагаемые доходы, несомненно, служат основной характеристикой благосостояния

субъекта, являются фактором повышения способностей индивида информирования индивидуального потенциала. Однако для стратификации общества по доходам требуются конкретные значения критериев, по сути, играющих роль параметров, которые и разграничат различные социальные слои. Одним из таких параметров служит *бюджет потребителя*.²⁵

Самая нижняя граница, разделяющая людей на бедных и небедных, называется *чертой бедности*. Существуют различные методы оценки относительной черты бедности.²⁶ Из самого названия критерия ясно, что все, чей располагаемый доход не выше черты бедности, относятся к бедным. Причины бедности часто бывают связаны со статусом субъекта; обычно низкие первичные и располагаемые доходы у безработных, пенсионеров или инвалидов. Статусные причины усугубляются экзогенными факторами: размер семьи, количество иждивенцев на одного занятого, регион проживания и др. Как известно, бедность порождает бедность; поэтому низкие доходы выступают причиной жилищной и образовательной бедности.

Выше черты бедности проходит прожиточный минимум; мы обращаем внимание казахстанских политиков на низкое значение прожиточного минимума. Этот показатель измеряет минимальное потребление человеком определенного перечня товаров и услуг в объеме достаточном для поддержания жизни. При этом даже простой анализ содержания минимальной потребительской корзины порождает массу вопросов, в частности, невозможность социализации (например, проблематичным становится приглашение гостей, поскольку продуктов едва хватит на себя). Трудно согласиться с официальными органами касательно доли непроизводительных товаров, которая составляет 40% стоимости прожиточного минимума. Учитывая платную медицину и обра-

зование, дороговизну факторов развития, можно уверенно утверждать, что минимальная потребительская корзина не дает никаких шансов для развития.

Между прожиточным минимумом и чертой бедности находится *группа риска*.

Труднее провести черту, разделяющую сегмент богатых от среднего сегмента, то есть определить потребительский бюджет богатых. Мы здесь не ставим перед собой задачу оценки количественного значения критерия, поскольку для этого необходимо провести широкомасштабное социологическое исследование. Действительно, определение «*богатство*» имеет сложную структуру и культурную составляющую, более того быть богатым человеком в современной цивилизации означает не только материальный достаток, но и некий социальный статус. Естественно, богатый человек – это субъект, способный без затруднений приобретать товары длительного пользования и роскоши, потреблять качественные товары и услуги, сберегать на будущее, инвестировать, а также имеющий высокие защитные барьеры от рисков, но уже если риски случились, то у него достаточно ресурсов, чтобы преодолеть их. Ограничимся такой общей характеристикой уровня потребительского бюджета богатого человека.

Между потребительским бюджетом богатого и прожиточным минимумом располагается самая многочисленная и разнообразная по составу средняя страта. Следует отметить, что ширина этого слоя иллюстрирует как уровень социального неравенства в обществе, так и его экономический потенциал. Чем уже средний слой, тем меньше в обществе создается благ и ниже уровень жизни населения. Пока остановимся на таких кратких пояснениях.

Итак, в структуре общества можно выделить сегменты и затем, используя в качестве параметра различные уровни располагаемого дохода, идентифицировать социальные

страты. Некоторые социальные страты могут совпадать с сегментами. Далее всех субъектов, входящих в структуру социальных страт, можно дифференцировать в социальные группы. Для этой цели используем статусные характеристики, а также базовые показатели потенциала человека и наличие жилья. Предлагаем выделить пять страт, каждая из которых имеет свои характеристики (таблица 1). Рассмотрим поочередно, начиная с самого нижнего уровня благосостояния индивида (или домохозяйства).

Таблица 1- Стратификация общества

Критерии стратификации	Низкодоходный сегмент		Средний сегмент		Высокодоходный сегмент
	1	2	3	4	
Страты	1	2	3	4	5
доходы	не выше черты бедности	низкие	средние	высокие	сверхвысокие
образование	нет образования, среднее	среднее	среднее специальное	среднее специальное, высшее	высшее
занятость	безработные	самостоятельная занятость	самостоятельная занятость, наемная работа	наемная работа, предпринимательская деятельность	государственная служба, предпринимательская деятельность
здоровье	плохое	плохое	среднее /хорошее	среднее / хорошее	хорошее
жилье	плохого качества	плохого качества	среднего качества	хорошего качества	высокого качества
характеристики	малоактивные, низкий потенциал	зона риска, при наличии условий способны развиваться	экономически активные, высокий потенциал развития,	экономически активные, средний потенциал развития	экономически активные, средний потенциал развития

Первую страту составляют лица, которые относятся к категории «бедные» (располагаемые доходы не выше черты бедности), поэтому у них низкий потенциал для развития. Для таких лиц характерна жилищная бедность, плохое состо-

яние здоровья и низкий уровень образования. Основные представители первой страты, это длительно безработные, инвалиды, одинокие пенсионеры, многодетные семьи и др. Они остро нуждаются в солидарной социальной помощи, в частности в *социальной защите* от всевозможных рисков.

Вторая страта также относится к низко доходному сегменту, но составляющие ее субъекты подвержены риску стать бедным или оказаться у черты бедности. Данная страта в основном формируется из самостоятельно занятых и членов их семей, сельских домохозяйств, лиц с невысоким уровнем образования. Наиболее подвержены риску пенсионеры, дети и студенты.

Третья страта принадлежит к среднему сегменту, включает субъектов, чьи располагаемые доходы близки к среднему медианному уровню. Лица третьей страты имеют среднее специальное образование и обладают высоким потенциалом развития, они относятся к числу самостоятельно занятых и наемных работников, что отражается на уровне благосостояния членов их семей.

Четвертая страта состоит из лиц, принадлежащих среднему сегменту, из числа имеющих способности для развития и проявляющих экономическую активность. Институты социальной модели, в том числе социальная политика создают равный доступ к возможностям для развития способностей и раскрытия потенциала экономической деятельности. Это наиболее широкий слой общества, часто именуемый средним слоем.

Для среднего сегмента важны два принципа: справедливое распределение части национального дохода через бесплатные (базовые) социальные услуги и равенство доступа к возможностям. Они ожидают от общества равного доступа к услугам образования и здравоохранения, к информационным ресурсам и другим факторам. Они также ожидают защиты от

социальных рисков. Эти аспекты рассмотрим подробно в следующих разделах.

Пятая страта полностью заполняет высокодоходный сегмент общества. В данную страту входят богатые, преимущественно, люди среднего возраста. Уровень образования и состояние здоровья позволяет им эффективно и успешно трудиться, получать достаточно доходов, чтобы решать проблемы, связанные со здоровьем, жилищем и др. Конечно, существуют исключения, которые делают отдельных людей сверхбогатыми не в силу их природной способности, а личных связей, что принято называть социальным капиталом. Журнал «Forbes» на этот счет дает достаточно фактов.²⁷

Следует отметить, что пяти уровневая стратификация предлагается Казахстанским институтом социально-экономических информаций и прогнозирования. В частности отмечается, что богатые (не испытывают никаких материальных затруднений); средние по уровню благосостояния (доходов хватает на все, кроме дорогих покупок); малообеспеченные (доходов хватает только на питание и одежду); бедные (доходов хватает на питание, покупка одежды затруднительна); на грани нищеты (не хватает даже на питание).

Дифференциацию субъектов можно проводить до мельчайших групп, если требуется более высокая степень детализации причин благосостояния или бедности, что позволит применять точечные (адресные) меры социальной политики. В практических целях детальная дифференциация оправдана с точки зрения справедливого перераспределения национального дохода. Профиль групп снабжает исследователей информацией не только о причинах лишений, но и пониманием того, какие меры и в каких ситуациях наиболее эффективны.

Мы вводим параметр, который будем называть *рациональным бюджетом развития*. Это такая сумма совокупных

расходов субъекта, которая достаточна и необходима для того, чтобы он мог оплатить услуги, обеспечивающие собственное развитие, при этом, сохранив уровень потребления благ на должном уровне. Применительно к индивиду бюджет развития включает все его расходы, на поддержание выбранного стиля жизни и достаточные для инвестирования в развитие индивидуального потенциала. Из нашего определения вытекает, что у каждой социальной группы свой рациональный бюджет развития, и он может быть теоретически обоснован.

Рациональный бюджет развития должен соответствовать стилю жизни современного человека, стремящегося развиваться и вести активную деятельность, отвечать высоким социальным стандартам. Современные информационные технологии позволяют внедрить совершенные методы оценки рационального бюджета развития. В частности, социологические опросы, изучение потребительских предпочтений и другие исследования позволяют выявить, что же соответствует современному стилю жизни в представлениях различных социальных групп. Именно соответствие рационального бюджета развития желаемому или принятому в обществе стилю жизни может приблизить меры социальной политики к реальным запросам субъекта.

Целесообразно уровень прожиточного минимума привести в соответствие с рациональным бюджетом развития, то есть их соотношение не должно быть значительным. Низкий уровень минимальной потребительской корзины обрекает нуждающихся, в том числе лиц, попавших в трудные жизненные ситуации, на бедственное положение, снижает их реальную покупательную способность. Покупательная способность располагаемого дохода индивида измеряется как соотношение с величиной прожиточного минимума.²⁸

5 Равенство возможностей для развития

Индивиду для развития необходимы разнообразные и многочисленные возможности. Приведем только некоторые варианты: возможность получать образование, главным образом, среднее специальное и высшее; возможность получать услуги здравоохранения; возможность доступа к транспортным коммуникациям; возможность быть мобильным; возможность доступа к информационным системам и информации; возможность участия в общественных процессах и др. Перечисленные возможности служат факторами или условиями развития индивида, и любой человек имеет право воспользоваться ими на общих основаниях. Однако в действительности существуют те, кому по разным объективным причинам затруднительно воспользоваться этими возможностями. Такие люди имеют либо физические недостатки, либо чрезвычайно низкую конкурентоспособность, поэтому нуждаются в справедливом к себе отношении со стороны общества.

Свободный индивидуальный выбор - главный идеал либерализма и, будучи таковым, дает каждому шанс сделать свой выбор среди доступных альтернатив. Свободный выбор отнюдь не означает неограниченный доступ к альтернативам; существуют условия доступа, формальные и неформальные правила, но одним из либеральных условий является равный и ничем не обусловленный доступ. Такой эгалитарный принцип не только уравнивает шансы конку-

рентов за обладание возможностью, но и возлагает на индивида ответственность за сделанный выбор и за конечные результаты выбора. Для человека этот выбор означает возможность развиваться и действовать.

Итак, принципы социальной политики, основанные на частной справедливости, гарантируют человеку доступ к возможностям; для одних равный доступ, а для других неравный доступ к возможностям. Принцип равенства означает равный доступ к экономическим факторам, государственным ресурсам и институциональным мерам поддержки. Для неравного доступа к возможностям требуются специальные критерии, в частности критерий нуждаемости, дающий индивиду преимущественное право, например, быть обеспеченным оплачиваемой работой. Именно возможности формируют конечные результаты экономической деятельности субъекта, которые в свою очередь, выступают основным источником располагаемых доходов.

Для каждого человека понятие «развитие» имеет индивидуальное содержание, однако обобщенно означает совершенствование интеллектуальных, профессиональных, физических и иных способностей. Каждый индивид самостоятельно конкретизирует аспекты своего развития. Например, совершенствование интеллектуальных способностей для одних может означать получение специального образования, а для других повышение квалификации или оттачивание уникальных умственных способностей. Также индивидуальны аспекты физического и профессионального развития.

Человек делает свободно и осознанно выбор направлений своего развития, учитывая свои способности и вероятные риски, тем самым добровольно принимая на себя всю ответственность за выбор. Естественно, взрослые помогают

детям при выборе; молодые люди, прислушиваясь к советам взрослых, способны скорректировать их в соответствии с собственными приоритетами и предпочтениями. В целом, родители несут моральную ответственность за выбор детей.

Общество не остается в стороне от выбора человека касательно развития. От имени общества роль направляющего и стимулирующего актора играет государство, для которого люди должны быть не только основными средствами, но что более важно, главным итогом развития (Sudhir A., Sen A. 2000). Государство свою либеральную миссию может выполнить через социальную политику. Оно обеспечит развитие человека, реализуя свои социальные функции, в том числе предоставляя человеку возможности для развития и самореализации.

Одной из главных особенностей современной социальной политики является фокусирование ее задач на *создание индивиду возможностей для развития способностей, а также возможностей для самореализации, и обеспечения доступа к ресурсам, необходимым для самостоятельного преодоления социальных рисков*. Тогда индивид сможет вести образ жизни, соответствующий стилю жизни своего окружения. Иными словами, социальная политика дает человеку шанс приблизиться, если не своему идеалу, то желаемому стилю жизни. Преимущество такого подхода заключается в концентрации внимания на повышении возможности человека развиваться, функционируя и действуя, а также самостоятельно разрешать ситуации, связанные с возникновением социального риска. Людям не просто помогают, а создают возможности помочь самому себе. Эта точка зрения смещает критерии развития человека с вектора традиционных основных потребностей, таких как образование или здоровье, в вектор возможностей совершенствовать индивиду-

альные способности и действовать. Большинство международных организаций главным фактором развития человека признают возможность вести долгую и здоровую жизнь, быть хорошо информированным, иметь средства, необходимые для достойного существования, принимать участие в жизни общества (Доклад о человеческом развитии, 2001, с.9).

Человеческий (индивидуальный) потенциал формируется в результате обучения, но раскрывается и совершенствуется в процессе практического применения. Индивидуальный потенциал сложно количественно измерить, поскольку он заключен в неких еще не раскрытых потенциальных способностях к экономической деятельности, в специальных знаниях и профессиональной квалификации, ждущих своего часа. Как только потенциал найдет применение на практике и тем самым принесет доступный измерению конечный результат, он превращается *человеческий капитал*. Таким образом, мы приходим к следующему определению: *человеческий капитал характеризует фактическую производительность индивида в конкретной деятельности и измеряет реальные конечные результаты, которые он способен произвести в конкретных условиях*. Необходимо отметить, что чрезвычайно сложно и бесполезно оценивать человеческий капитал. Без практического применения человеческий потенциал может обесцениться, потерять качественные характеристики или вовсе быть утерянным. Поэтому социальная политика развития включает программы и меры, обеспечивающие участие человека в производстве благ и создающие оплачиваемые рабочие места.

Необходимо сделать одну важную ремарку. Человеку возможности для реализации потенциала деятельности предоставляет, главным образом, экономика. Экономика предоставляет человеку специфические факторы, соединяет многочисленные индивидуальные потенциалы в разнооб-

разные цепочки, создает условия для обмена конечными результатами и извлечения доходов. Социальная политика также имеет в своем арсенале меры по формированию экономических возможностей, например, создание новых рабочих мест. Однако эти меры предназначены, главным образом, для лиц, не способных конкурировать, не имеющих по различным объективным причинам ни соответствующей квалификации, ни специальности, ни необходимых компетенций, но остро нуждающихся в государственной помощи. И государство в соответствии с принципом неравного распределения предоставляет им в рамках специальных бюджетных программ возможность реализовать свой потенциал деятельности. Именно такой патерналистской задачей ограничивается социальная политика в сфере занятости, предоставляя отдельным индивидам возможность своим трудом заработать часть первичного дохода.

Предоставление индивиду доступа к возможностям для реализации индивидуального потенциала является императивом экономической политики, и реализуется в отраслевых стратегиях. Действительно, экономически активный человек, обладающий специальными знаниями и профессиональными навыками, реализует свой потенциал на практике в сфере экономики. Данная зависимость подчиняет социальному развитию общества экономическое развитие. Подход предполагает наличие открытого рынка возможностей, куда человек имеет свободный и ничем не обусловленный доступ, то есть ему приходится соперничать с многочисленными претендентами. Социальная политика вмешивается в этот естественный процесс только в той минимальной части, которая необходима для предоставления неравного доступа к возможностям реализовать свой потенциал тем, кто подпадает в сферу влияния критерия нуждаемости, то есть по объ-

ективным причинам ограничен в способностях конкурировать.

Возможности должны быть реально доступными, иными словами, существовать в виде физических объектов инфраструктуры. Следовательно, социальная политика предусматривает строительство школ, поликлиник, больниц и другой социальной инфраструктуры, оказывающей социальные услуги. Естественно, возникает вопрос оценки целесообразности и эффективности инвестиций. Поэтому на передний план выходят такие показатели, как качество социальных услуг, их доступность и соответствие ожиданиям населения. Существующие методы измерения экономической эффективности и социальной результативности инвестиций дают достаточно корректную информацию, но мы считаем важным обеспечение свободного доступа к возможностям, что предполагает достаточное количество объектов инфраструктуры.

Принцип равного доступа к возможностям применим преимущественно к индивидам, входящим в среднюю страту, но не исключает лиц из высокодоходного сегмента. Равный доступ к возможностям играет ключевую роль в сфере образования, прежде всего, в сегменте базового среднего образования. Детям из высокодоходного сегмента доступно платное обучение в частных школах, обучение за рубежом, поэтому вопросы платности (или бесплатности) услуг образования их интересуют в меньшей степени, чем лиц из среднего сегмента, и тем более из низкодоходной страты. Мы признаем легитимность существования частных общеобразовательных школ и отмечаем достаточно высокое качество услуг. Однако, считаем несправедливым неравный доступ к таким услугам, что ущемляет права детей из малообеспеченных семей низкодоходной страты. Соответственно, не должно быть большое количество финансируемых государством элитарных

школ, где дети начинают причислять себя к особой «касте» по уровню жизни.

В Казахстане существуют элитные (так называемые «президентские») общеобразовательные школы, финансируемые из бюджета, в которые отбираются ученики, имеющие хорошие интеллектуальные данные, или высокие оценки в начальных классах, или просто влиятельных родителей. Эта массовая сеть элитных бюджетных школ обуславливает социальное и культурное расслоение казахстанского общества с раннего возраста формирования личности. Признавая наличие одаренных детей (их численность невелика, поэтому их целесообразно обучать в специализированных школах-интернатах), считаем перегибом массовый отбор «лучших» для отдельного обучения по стандартным образовательным программам. Государство, финансируя с молчаливого согласия общества «президентские» средние образовательные школы, нарушает принцип равного доступа к возможностям.

Принцип равного доступа особенно важен в сфере высшего образования, где фактически формируется потенциал не только индивида, но и в целом всего общества. Бесплатные услуги высшего образования, предоставляемые посредством грантов, достаточно справедливый способ распределения возможностей получить специальные знания. Но доля обучающихся бесплатно мала, еще меньше доля студентов из сельской местности, обучающихся по образовательным грантам. Очевидно, что это не справедливо, поскольку приводит к консервации низкого потенциала сельского населения и закрепляет межпоколенческую передачу бедности.

При любом уровне экономического развития не избежать неравенства благосостояний, соответственно, существует вероятность появления низкодоходной страты или социальной группы бедных. Как правило, лицам из низкодо-

ходной страты достается меньшая доля национального дохода, поэтому они подвержены различным социальным рискам. Поскольку бедность порождает бедность, то чрезвычайно важно предоставление лицам из низкодоходной страты возможностей для самореализации в экономической деятельности. Социальная политика имеет в своем арсенале адресные инструменты, ориентированные на бедных. Бедные, обычно, менее информированы касательно своих прав, обладают низким социальным капиталом, и плюс ко всему, обычно довольно низко оценивают свой потенциал, и в целом плохо интегрированы в сообщество. Поэтому адресные инструменты учитывают особенности причин бедности и носят целенаправленный характер.

Социальная политика развития может обеспечить участие человека в производительной деятельности, и не только посредством создания оплачиваемых рабочих мест. Но экономика наилучшим образом и массово создает рабочие места, а также возможности для реализации компетенций, в том числе потенциала предпринимательской деятельности. Для этого экономика обладает большими ресурсами, а главное, специализированными рыночными институтами. Поэтому конкуренция между экономической системой и социальной политикой по созданию возможностей не в пользу последней. Вместе с тем, эти две системы могут оптимально взаимодействовать друг с другом, в частности социальная политика способна поддерживать мобильность рабочей силы различными мерами, которые мы рассмотрим ниже.

Особая проблема – предоставление возможностей для самостоятельно занятого населения, на долю которого приходится значительная часть трудоспособного населения любой страны. В Казахстане в 2010 году в структуре доходов домашних хозяйств на долю доходов от работы по найму пришлось 71,3% и доход от самостоятельной занятости,

включая предпринимательскую деятельность – всего 9,6%. Очевидно, самостоятельно занятые скрывают свои доходы, о чем косвенно свидетельствует теневой сегмент экономики, имеющий довольно большие размеры. По оценкам экспертов в теневом сегменте создается не менее 20% ВВП, что сопоставимо с доходами всего государственного бюджета. Тем не менее, вопросы регулирования самостоятельной занятости и точной оценки ее вклада в совокупные доходы домохозяйств важно для более детальной стратификации населения. В числе самостоятельно занятых официальная статистика учитывает предпринимателей, владеющих компанией (юридическим лицом), но все же подавляющая часть – это люди, не имеющие постоянной оплачиваемой работы, сезонные работники, торговцы и др.

6 Социальные риски и способы их преодоления

Человек может столкнуться с различными проблемами, которые он не в состоянии преодолеть самостоятельно. Реальные проблемы, влияющие на благосостояние людей, разнообразны как по природе, так и по продолжительности. К их числу относятся социальные риски, фактически свершившиеся события, неожиданные для индивида, или ожидаемые им, но к наступлению которых он не успел подготовиться. В любом случае человек нуждается в сторонней помощи для преодоления последствий социальных рисков.

Традиционно выделяют четыре важнейших социальных риска, с которыми может столкнуться человек: болезнь, старость, инвалидность, потеря работы. Существуют альтернативные классификации социальных рисков, авторы которых по-разному идентифицируют и группируют одни и те же риски.²⁹ Например, некоторые авторы относят бедность к социальному риску. Мы считаем, что бедность – это следствие хотя бы одной из четырех перечисленных выше причин. Если рассматривать в качестве субъекта социальных рисков семью, то добавляется риск потери кормильца. Риск оказаться безработным возрастает, если человек проживает в сельской местности, поэтому место жительства влияет на вероятность возникновения социального риска. Многие социальные риски, даже если признаются однородными (типичными), но вероятность их возникновения и острота вли-

яния на благосостояние индивида зависит от его принадлежности к той или иной социальной страте или группе.

Существуют риски, которые не относятся к социальным, но когда случаются, то повышают вероятность возникновения социальных рисков. Например, стихийные бедствия или пожар могут разрушить жилище человека и оставить его без средств существования; риски потери здоровья человека причиняют загрязнения окружающей природной среды. Важно подчеркнуть, что преодоление несоциальных рисков, возмещение человеку причиненного ими материального ущерба относится к сфере гражданского права, соответственно, источниками выплаты компенсации выступают иные государственные органы, но не социальные институты.

У субъектов различных страт, вероятно, при равенстве возможностей и условий доступа к социальной помощи, будет различная острота последствий от возникновения аналогичного социального риска. Лишения индивида из верхней страты будет менее острым, чем у индивида из средней страты, и совершенно несопоставимым со страданиями малоимущего человека. Люди из нижних страт менее подготовлены к социальным рискам и им критически важна любая помощь при наступлении социального риска. Более того, индивида из низкодоходной страты чаще, чем представителей других страт, преследуют социальные риски. В частности при равном доступе на рынок труда, но конкурентных условиях трудоустройства представитель низкодоходной страты, вероятнее всего, останется безработным, соответственно, у него не будет достаточно средств оплатить дорогостоящую медицинскую услугу, в случае болезни, что может привести к инвалидности с потерей трудоспособности.

Бедность может угрожать многим, как следствие большинства социальных рисков и особенно лицам из 2-ой и 3-

ей страты. Бедность (или абсолютная бедность) – это агрегированный показатель, характеризующий многочисленные и разнообразные лишения человека, которые помимо материальных потерь отражают и нематериальные тяготы, в частности плохое состояние здоровья, низкий уровень образования или даже его отсутствие, социальную отверженность и др. Бедные из числа самостоятельно занятых испытывают глубокое разочарование от того, что их знания и практические навыки остаются невостребованными, поскольку в большинстве случаев отсутствует возможность и условия для практической деятельности, особенно в сельской местности. Мы не рассматриваем причины отсутствия возможностей, хотя они общеизвестны: низкое качество земель сельскохозяйственного назначения, неразвитость земельного рынка, недостаточная капитализация домашних хозяйств, затруднения в доступе к рынкам сбыта продукции и т.д. Все это характерно для большей части сельского населения развивающихся стран, и тем более, бедных стран.

Социальные риски могут ковариантно влиять друг на друга и, в результате, становиться сложными. Могут присутствовать угрозы возникновения и обострения одновременно нескольких социальных рисков, например, безработица среди многодетных женщин с низким уровнем образования. Поэтому используется комплексный подход к разработке и реализации мер стратегии по предотвращению, смягчению и преодолению рисков с учетом особенностей различных социальных групп. Разработчики стратегии понимают, что одни риски присущи человеку (инвалидность, болезнь и др.), а другие имеют внешнее происхождение (экономический кризис, засуха, военный конфликт, эпидемия).

Разработка программ и реализация мер по преодолению последствий социальных рисков, образуют основную состав-

ляющую социальной политики, которую называют *социальной помощью (защитой)*. Социальная помощь не направлена на предотвращение наступления социальных рисков; она предоставляется человеку (или семье). Национальное законодательство детально и однозначно определяет критерий нуждаемости субъектов, регламентирует виды (например, денежное пособие, пенсия, стипендия, субсидия, общественное благо и др.) и порядок предоставления социальной помощи. Законодательство включает нормы, которые в совокупности отражают особенности модели социальной политики страны.

До сих пор не прекращаются дискуссии о том, на каких принципах должна основываться система социальной защиты населения. Одни считают, что она должна носить универсальный характер, когда право на получение помощи предоставляется всем субъектам, и тем самым, распространяется на все население. Другие обоснованно доказывают, что должны быть определены специальные критерии, чтобы помощь предоставлялась на основе подтвержденной нуждаемости. Ряд ученых считает, что если цель состоит в снижении неравенства благосостояний, то универсальный подход более эффективен, по двум основаниям: во-первых, целевые меры, как правило, требуют более высоких расходов на социальную защиту; во-вторых, целевые меры более сложные и часто приводят к низкой адресности, так как сопряжены со сложными правилами предоставления.

Мы убеждены в целесообразности и справедливости неравного распределения базовых социальных благ (услуг) для подготовки индивида к социальным рискам, например, вакцинация населения от гриппа или информирование о приближении стихии. Подобные меры относятся к общественным благам. В данном подходе мы стоим на принципе универсализма. Также считаем справедливым неравное

распределение социальной помощи для преодоления последствий случившегося социального риска, соответственно, здесь предстаем в числе сторонников патернализма. Вместе с тем утверждаем, что социальная помощь предоставляется в соответствии с критериями нуждаемости, и такие критерии учитывают особенности социальных рисков субъектов различных страт, а также их способности самостоятельно преодолевать последствия рисков. Оставаясь апологетами личной ответственности индивида за свое благополучие, считаем важным обоснованно отбирать тех, кто не способен самостоятельно решать собственные проблемы и предоставлять им помощь.

Вопрос оптимального соотношения между равным и неравным распределением возможностей, это поиск баланса между личной ответственностью и патернализмом. Ответ отчасти носит нормативный характер, а именно, находится в области этических ценностей и производных от них принципов. Учитывая, что этические ценности и принципы имеют общий характер³⁰, но разные трактовки, то аргументация должна опираться на конкретное мировоззрение. Мы вновь подчеркнем свою приверженность мировоззрению классического либерализма и его идеалам.

Либерализм отрицает социальную справедливость как принцип и делает упор на индивидуализм, на личную ответственность человека за свое благополучие. Но либерализм не отрицает патернализм по отношению к низкодоходным, поэтому помогает выстроить систему социальной помощи с учетом рисков каждой страты, с учетом специфики нуждаемости составляющих их индивидов. Иными словами, либерализм признает презумпцию нуждаемости индивида, доказательство которого не обязательно относится к сфере «личной заботы» человека. Вполне реалистично, что

такую функцию будет исполнять своего рода «социальный адвокат» индивида, уполномоченный доказывать государству нуждаемость конкретного человека в социальной помощи. Функции «социального адвоката» могут взять на себя институты гражданского общества. Тогда не пострадает индивидуализм, сохранится принцип личной ответственности, нуждаемость будет доказанной, а социальные права – гарантированы государством.

Итак, либеральный подход делает упор на взаимопомощь: широкая социальная солидарность между людьми плюс та государственная помощь, которая не может быть оказана на другом уровне. Государство не обладает монополией на оказание социальной защиты, напротив, оно отказывается от нее, но стимулирует участие общественных институтов, тем самым диверсифицирует меры защиты и источники их финансирования. Сторонники универсалистских принципов (социал-демократы, социалисты) модифицировали социальную защиту: государственная помощь полюс ассоциативная солидарность, в рамках которой предполагается участие индивида в планировании социальных услуг на местном уровне. Преимущество либерального подхода заключается в том, что в дополнение к социальной политике стимулируется привлечение частных ресурсов и институтов.

Как уже отмечали, институциональная структура модели социальной политики состоит из трех компонент: *система социальных гарантий; система социальной помощи и система социального страхования*. Каждый компонент рассматривается нами отдельно. Развитые страны³¹ создают многоуровневую систему социальной помощи.

Социальные гарантии предоставляются бесплатно на основе принципа справедливого равного распределения, а источники финансирования формируются за счет налогов и

инных солидарных взносов. Реципиентом социальных гарантий может быть любой индивид, поскольку отсутствуют критерии нуждаемости.

Социальная помощь также предоставляется безвозмездно, но уже на основе неравного распределения. Источники финансирования формируются за счет налогов и солидарных взносов. Существуют частные и общественные институты социальной помощи, которые функционируют на принципе ассоциативной солидарности и дополняют государственную компоненту. Реципиентом является любой индивид, соответствующий критериям нуждаемости; такой индивид, чаще всего, относится к низкодоходному сегменту.

Социальное страхование основывается на принципе личной ответственности индивида за свое благополучие, поэтому формируется за счет индивидуальных страховых взносов, а также солидарного участия работодателя. Страховые взносы накапливаются в специальных страховых фондах, а помощь предоставляется при наступлении страхового случая. Возможна передача права пользования накопленными средствами другому лицу, что соответствует принципу солидарности.

Компоненты социальной политики, дополняя друг друга и гибко реагируя на страховые случаи, способны полностью обеспечить большинство реальных социальных запросов населения. Они защищают индивида от различных социальных рисков, причем не только оказывают социальную помощь в случае наступления риска, но подготавливают его к самостоятельному их преодолению. Если социальное страхование главным образом охватывает занятое население, то основанные на принципе ассоциативной солидарности компоненты обнимают любого субъекта. Эти компоненты должны обеспечить баланс между социальными ожиданиями населения и возможностями государства при условии личной

ответственности индивида за свое благополучие. В каждом обществе наблюдаются особенности соотношения между личной ответственностью и патернализмом, поэтому различаются и соотношения масштабов трех компонент социальной политики, то есть охват ими индивидов и социальных групп.

Либерализм положительно относится к системам коллективного страхования, когда в организацию объединяются лица из разных страт или групп. Одним из участников организации может выступить государство. В смешанной системе коллективного страхования, совмещены принцип личной ответственности индивидов и ассоциативная солидарная взаимопомощь. Такая система объединяет усилия и ресурсы участников, среди которых государство выступает в роли крупного страховщика. Солидарная ответственность страхователей и страховщика повышает уровень гарантии от социальных рисков и одновременно повышает адресность социальной помощи. В дополнение к страхованию от социальных рисков система коллективного страхования способна оказывать социальную помощь в целях приведения благосостояний наименее обеспеченных участников до целевого уровня.

Опираясь на изложенные принципиальные подходы, попробуем описать практические аспекты модернизации системы социальной защиты Казахстана. Мы должны ответить на целый ряд вопросов с учетом структуры экономики и культурных традиций казахстанского общества. Для начала выясним, должна ли социальная защита быть ориентирована преимущественно на тех, кто относится к категории наемных работников, или сделать выбор в пользу универсальной системы. В первом варианте ответственность за оказание социальной помощи ложится на работодателя. Второй вариант

хорош тем, что обнимет любого, кто окажется в зоне социального риска и столкнется с ним.

В настоящее время положение дел таково, что наблюдаются существенные различия в качестве и полноте мер социальной политики, доступных городскому и сельскому населению. Сельское население находится в невыгодном положении относительно городского и в доступе к базовым социальным услугам, и по возможности участия в программах социального страхования. Вместе с тем, само городское население также не имеет равного доступа к отдельным видам социальных благ. Равенство доступа наблюдается в получении социальной помощи, поскольку она предоставляется преимущественно в денежной форме по утвержденным нормам.

Структура экономики Казахстана не позволяет широко внедрять корпоративную систему социальной защиты. Основное препятствие заключается в том, что в реальном секторе экономики численность наемных работников составляет не более 25% от общей численности занятых в экономике. Наиболее многочисленный сектор услуг и сельского хозяйства (более 75% занятого населения) совершенно не пригодны для внедрения системы корпоративного страхования. Проблема заключается в том, что большая часть занятых в этих сегментах экономики относятся к категории самостоятельно занятых, соответственно они не интегрированы в стабильные трудовые коллективы. Но они могут входить в сетевые структуры или сообщества, что позволяет создавать организации ассоциативного солидарного страхования.

В Казахстане расширяется сетевая экономика, большое количество домашних хозяйств и индивидов вовлекаются в сетевые структуры, которые способны служить фактором социализации внутри сетевого сообщества. Целесообразно использовать сетевые связи для модернизации

модели социальной политики, в частности для совершенствования социального страхования и управления рисками. В сетевых структурах социальной помощи может участвовать государство, тем самым интегрируя свои институты с институтами гражданского общества. Структуры сетевой системы социальной помощи, участвуя в перераспределении национального дохода, адресно доставят социальные трансферты до каждого реципиента.

Современная социальная политика должна стимулировать создание смешанных институтов страхования от социальных рисков с участием государства. Функции социальной защиты могут хорошо исполнять различные негосударственные институты и общественные организации, находящиеся в непосредственном контакте с человеком. Участие государства заключается в оказании таким институтам правовой, технической и финансовой поддержки. В частности, роль государства заключается в создании системы нормативного регулирования институтов страхования и предоставления финансовых ресурсов.

Полагаем, что социальная защита, основанная на принципах коллективного страхования от рисков вполне реальна в сельском сообществе при условии ассоциативного солидарного участия государства и институтов гражданского общества. Такая смешанная схема требует законодательного закрепления прав и обязанностей сторон, определения степени участия государства и правил использования страхового фонда для целей социальной защиты.

Важно повысить степень защиты субъекта от рисков за счет совершенствования системы мер страхования. На практике применяются три стратегии защиты от рисков:

- предотвращение рисков (меры по снижению рисков до их появления). Например, обеспечение стабильной занятости для женщин, как мера предотвращения женской бедности;

- смягчение риска (меры по формированию страховых фондов, обучение новым специальностям, повышение мобильности);

- преодоление рисков (меры, направленные на устранение негативных последствий уже случившегося риска). К мерам по преодолению рисков относятся адресные социальные пособия, предоставление работы по социальным программам.

Итак, социальная помощь не является исключительно государственной функцией; она может предоставляться негосударственными (смешанными) институтами за счет аккумулированных в специальном фонде солидарных взносов участников. Смешанные институты социальной помощи могут получать трансферты из государственного бюджета, в качестве солидарного взноса. Главное, чтобы каждый участник независимо от социального статуса мог получить социальную помощь в соответствии с социальными стандартами и принципом неравного доступа.

Большинство людей являются членами семей, что повышает уровень гарантии их благополучия, поскольку семья эффективно защищает человека от социальных рисков. Социальная защита семьи выступает, в некоторой степени, адресной мерой, направленной на конкретные запросы индивида, поэтому целесообразно усилить ресурсы семьи социальными трансфертами. Таким образом, социальная защита семьи, а через нее предоставление помощи индивиду – действенный способ перераспределения общественных ресурсов, социальных благ и возможностей. Поэтому необходимо систему социальной защиты населения в значительной степени сориентировать на семью.

7 Сокращение неравенства благосостояний

Человек обычно сопоставляет свое благосостояние с благосостоянием других людей, и делает это, используя доступные, приемлемые и информативные показатели, например, первичные доходы, приобретение благ длительного пользования, наличие движимого и недвижимого имущества, поездки на отдых и др. Как правило, такие сопоставления среди лиц одной страты не дают реальную картину неравенства благосостояний, но если сравнивать доходы представителей различных страт, то разница будет очевидной. Именно сопоставление благосостояний разных страт не только обнаруживает неравенство, но и дает информацию для анализа его причин. Снижение неравенства благосостояний социальных страт и групп мы относим к основным целям социальной политики, следовательно, устранение причин неравенства относим к ее задачам.

Одна из причин неравенства заключается в неплатежеспособности населения, особенно, сельского населения. Потребительский бюджет субъектов нижних страт недостаточен для финансирования расходов на развитие; зачастую, бюджет покрывает только потребление первичных благ, и не остается ресурсов для сбережений и инвестиций в развитие.

Неравенство, как различие в уровнях благосостояний происходит от двух составляющих его показателей: *располагаемые доходы* и *потребительский бюджет* (фактические

расходы индивида на продукты питания, оплату коммунальных услуг, услуги здравоохранения и образования, покупку непродовольственных товаров, в том числе предметов длительного пользования и др.).

Низкий уровень потребления, как наблюдаемый факт, свидетельствует о нуждаемости человека, об отсутствии возможности удовлетворять основные потребности. Если предположить, что фактическое потребление адекватно личному располагаемому доходу, то дефицит потребления необходимо связывать с низкими первичными доходами.

Причины низких доходов разнообразны: от индивидуальных, например, физические недостатки, отсутствие специального образования или практического опыта, до независящих от человека условий среды (структурный экономический кризис, изменение конъюнктуры рынка и др.).

Минимальная потребительская корзина относится к числу социальных норм, определяется государством исходя из принятых в обществе стандартов потребления, традиционных сложившихся или обусловленных природно-климатическими особенностями среды обитания. В действительности структура минимальной потребительской корзины индивида зависит от позиции государства, от его методологических и идеологических подходов. Так, в авторитарных режимах минимальная потребительская корзина устанавливается без учета реальных потребностей человека, но в целях создания благоприятной статистической картины об уровне жизни населения. В тех обществах, где государство строго придерживается демократических принципов принятия решений, уровень и структура потребительской корзины будет оптимальной. Это означает, что демократическое государство объективно с учетом интересов всех социальных страт и потребностей индивида в базовых благах устанавливает минимальное стандартное потребление.

Реальный бюджет человека устремленного развивать способности и реализовать компетенции должен быть достаточным для покрытия всех необходимых расходов, в некотором смысле рациональных, то есть не избыточных и строго структурированных по потребностям. Такие структурированные расходы, соответствующие принятому в обществе стилю жизни будем называть *рациональным бюджетом развития*. Они включают социальные трансферты в виде бесплатных услуг образования и других благ, направленных на развитие человека. Отношение личного располагаемого дохода к рациональному бюджету развития показывает, достаточно ли у индивида собственных ресурсов для полноценного функционирования и развития или недостаточно. Субъект вправе ожидать, чтобы разница между его реальными расходами и рациональным бюджетом развития покрывалась социальными трансфертами.

С позиций либерализма невозможно ни теоретически обосновать, ни практически осуществить равенство благосостояний даже в пределах страты самых обездоленных. Но это не означает, что сокращение неравенства не имеет практической ценности, а остается всего лишь целью. Напротив, он служит неким идеалом, куда устремлены государственные меры социальной помощи. Однако возникает вопрос: кого, как и при помощи каких инструментов поддерживать, чтобы его доходы не оставались ниже прожиточного минимума или бюджета развития? Это означает, что придется учитывать множество индивидуальных причин бедности или лишений, «сепарировать» реципиентов социальных трансфертов по потребностям и возможностям, но вместе с тем предоставлять самому человеку право выбора, какие меры он предпочитает наиболее приемлемыми для себя, своего положения и социального статуса. Это чрезвычайно сложная задача.

Прежде всего, потребуется проведение более глубокой стратификации, вплоть до выделения узких страт или малочисленных групп, имеющих специфические причины неравенства и нуждающихся в специальных мерах социальной политики. Наиболее популярным в силу своей проработанности и свойств более детально анализировать факторы неравенства и тем самым получать больше информации об его причинах остается индекс Джини. Для анализа того, как разные источники дохода и потребления влияют на неравенство в общем доходе и потреблении на душу населения, используется метод разложения индекса Джини по факторам неравенства (*Lerman R., Yitzhaky S.*). Метод разложения индекса Джини по источникам дохода и потребления и использование полученных результатов для анализа факторов неравенства позволяют обосновать стратегии, направленные на сокращение неравенства, в частности, предоставление общественных благ или субсидирование потребления. Итак, метод разложения делает индекс Джини лучшим интегральным критерием неравенства.³² Таким образом, стратификация и метод разложения позволяют более точно выявить основные причины, приводящие к социальному неравенству и разработать точечные меры социальной политики, направленные на сокращение неравенства.

Причина бедности у большинства людей одинакова, но причина богатства, тем более сверхбогатства, всегда индивидуальна. Доходы сверхбогатых и большей части богатых обычно возникают в результате монопольного доступа к экономическим ресурсам, использования власти в личных целях, коррупция, в том числе при приватизации государственной собственности, а также в целом проявления общей несправедливости. Выявление причин позволит разработать результативные меры социальной политики, которые приведут не просто к сокращению неравенства благосостояний

между социальными слоями или группами, но и снизить уровень неравенства среди лиц одной социальной группы, например, среди инвалидов, пенсионеров, безработных и др.

С учетом изложенного скорректируем предварительную характеристику социальной политики: ее главная цель – снижение неравенства между стратой низкодоходных и стратой среднего дохода; приоритетом выступает повышение благосостояния всех индивидов из низкодоходной страты (до минимального уровня достаточности, дающей шанс на развитие). Задачи, связанные с сокращением неравенства должны основываться, прежде всего, на предоставлении социальных услуг и социальной защите. Приведем в качестве примера только три наиболее распространенных случая.

Если человек в силу инвалидности или возраста не способен самостоятельно обеспечить себя достаточными доходами для потребления благ на таком уровне, которые приняты в данном сообществе, и если при этом он не может рассчитывать на помощь со стороны семьи, которая также бедствует, или, если он вовсе одинок, то это относится к объективным причинам нуждаемости и человек вправе рассчитывать на социальные трансферты. Если человек работоспособен и имеет навыки достаточные для трудовой деятельности, но при этом не имеет постоянной оплачиваемой работы или занят на временной работе, то такой человек также вправе рассчитывать на предоставление ему шанса реализовать свой потенциал и на социальную помощь общества. Если же человек не имеет никаких желаний работать и вести нормальный образ жизни, то это его выбор и государство не вправе заставлять его работать. Единственно чем может помочь государство – это обеспечение доступности социальных приютов и минимальных базовых социальных благ.

Меры социальной политики, направленные на снижение неравенства социальными трансфертами, то есть перерас-

пределением части национального дохода и основанные на принципах неравного распределения, морально оправданы только по отношению к субъектам низкодоходной страты. В число наиболее распространенных мер поддержки входят социальные трансферты. Целевые социальные трансферты в виде субсидий на продукты питания, бесплатный проезд в общественном транспорте, субсидии на коммунальные услуги могут снизить неравенство и, главное, достигают конкретного реципиента.³³ Общество может обосновать справедливость данных мер с моральных позиций, хотя отдельные люди считают это не достаточно справедливым, но необходимым из солидарных побуждений. Такие меры адресованные бедным, могут сыграть важную роль в укреплении социального потенциала всего общества. В противном случае неизбежно углубление расслоения не только в общества, но и в страте низкодоходных, что чревато социальными проблемами, ухудшением положения бедного населения. Более критично то, что девальвируется часть человеческого капитала общества.

Неравенство в благосостоянии среди трудоспособных лиц среднего сегмента (третья и четвертая страта), имеющих равные возможности, обусловлено различными причинами субъективного характера. В действительности одни люди более удачливы, другие более успешны, третьи менее трудолюбивы и прилежны, другие психологически неспособны сотрудничать в коллективе и так далее. Рыночная конкуренция слепа и вознаграждает не всегда по заслугам, но это естественный результат, и никто не может ее оспорить. Рынок вознаграждает неравно и такое неравенство справедливо, если в рыночный процесс не вмешиваются посторонние силы, прежде всего государство, облаченные властью лица или более информированные личности. Один из таких факторов, деформирующих рынок и приводящих к несправедливому

неравенству, называется коррупцией. Для экономически активных субъектов среднего сегмента социальная политика может предоставить ограниченные меры поддержки, главным образом в рамках программ занятости или временных работ. Возможности для приложения их потенциала создает экономика и распределяет рынок.

В Казахстане довольно много бедных, хотя официальная статистика дает благоприятную картину. Различия связаны с методикой вычисления, точнее с уровнем черты бедности, которая чрезвычайно низка. Бедные вытесняются из системы платных социальных услуг из-за неплатежеспособности. Для бедных характерен низкий уровень капитализации или даже отсутствие экономических факторов (капитальных благ, земли). У них также низкий уровень социального капитала, что негативно отражается на доступе к ресурсам, инфраструктуре или просто к коммерческой информации. Сами бедные в качестве основного фактора низкого уровня жизни указывают потерю стабильной работы и соответственно, стабильного заработка; во вторую очередь указывают сокращение государственных трансфертов.³⁴

Теперь подведем итоги. В социальной политике не ставится задача выровнять, тем более ликвидировать неравенство индивидуальных благосостояний, поскольку это невозможно в силу объективного неравенства конечных результатов, формирующих благосостояние, а также других труднопреодолимых препятствий. Можно добиться снижения неравенства между низкодоходной и средней стратами, например, предоставляя бесплатные базовые социальные блага (услуги) нуждающимся и бедным. Иными словами, реально достижимо снижение неравенства в пределах страты в сегменте низкодоходных. При этом различаются подходы к снижению неравенства. Так, если повышение благосостояния в низкодоходной страте достигается перераспределением

национального дохода, например, социальными трансфертами, то по отношению к средней страте главным способом следует признать равенство доступа к возможностям, а также процессы рыночного распределения и государственного перераспределения факторов развития. В любом случае человек сам сделает свой выбор, но главное – наличие права получить качественные социальные блага.

В предыдущем разделе мы рассматривали инструменты социальной политики прямого воздействия, непосредственно повышающие благосостояние субъектов, в том числе лиц из низкодоходных страт. В частности, система социальной защиты уязвимых групп населения, которая существует практически во всех странах, включая Казахстан.³⁵ Либеральное государство, выступая гарантом социальных прав индивида, обязан предпринимать действия для социальной защиты не только тех граждан, которые попали в затруднительное положение, но и тех кто беспомощен и поэтому нуждается в помощи.

Анализ причин неравенства прямиком выводит нас на поиск общих причин бедности и богатства. Соглашаясь с доводами, что люди слишком разные и их способности индивидуальны, все же утверждаем, что многое зависит от культурной и политической среды. В неравенстве особенно повинна политическая среда, которая предоставляет одним минимальные шансы, а другим фантастические возможности независимо от природных дарований. Неравенство результатов человеческой деятельности объективно, но в эту объективность вмешивается субъективное, берущее начало в политической системе, генетически связанное с политической культурой. Поэтому задача выравнивания доступа к возможностям не только социальная, экономическая или культурная, но и в значительной степени политическая; задача особенно актуальна для авторитарных режимов. Ра-

венство доступа к возможностям недостижимо, если его институциональное обеспечение не контролируется институтами гражданского общества.

Социальная политика нейтральна к неравенству благосостояний между высокодоходным (пятой стратой) и средним сегментом (четвертой стратой). Либеральные принципы запрещают вмешательство в конечные результаты экономической деятельности. Но либерализм строго стоит на принципе равенства доступа к возможностям, и против всяких привилегий и статусов, которые ставят равных индивидов в экономически неравное положение. Такое статусное или иное, не соответствующее этическим нормам неравенство, приводит к несправедливому, соответственно, морально не оправданному неравенству благосостояний. Иными словами, если причины неравенства находятся в рамках нормативного порядка, то такое неравенство морально оправдано, если же принципы и нормативный порядок нарушается, то неравенство нелегитимно. Нет других оснований ставить вне закона неравенство между верхними стратами.

Даже авторитарный лидер Сингапура всемирно известный Ли Куан Ю заявляет о том что, различия в доходах в результате привилегий или особого статуса могут привести к «... возникновению социальной напряженности, ибо такое распределение являлось бы вызовом идее социальной справедливости» (Ли Куан Ю., с.127). Люди также против неравенства обусловленного государственным вмешательством в рыночный процесс. Однако люди к неравенству относятся более спокойно, если его причиной служат различия в способностях, компетенции или квалификации. Люди понимают, что трудом можно только заработать первичные доходы, а для накопления богатства требуется что-то другое, и, зача-

стую, конфликтующее не только с нормами морали, но и с законодательством.

Одним из барьеров (к сожалению, не достаточно прочных) против статусного неравенства по-прежнему остаются демократические принципы принятия решений. Демократическое государство может узаконить норму, направленную на снижение неравенства между богатыми и средним слоем. Одним из действенных мер признается метод прогрессивного налогообложения. Несмотря на существенные «природные» недостатки, демократия пока остается единственным способом принятия государством решений, устраивающих большинство участников этого процесса.

Казахстанская пенсионная система преимущественно накопительная, хотя в ней присутствует компонента, так называемых «солидарных пенсионных выплат». Мы не будем разбирать нюансы казахстанской пенсионной системы, которая все еще остается неэффективной, даже после косметической реставрации 2013 года. Недостатки были очевидны еще в 1997 году, когда готовился закон о новой пенсионной системе, но авторитет власти и всеобщая эйфория относительно подъема экономики не позволили аргументировано обсудить ее недостатки. Сегодня стоит вопрос о целесообразности концепции накопительной пенсионной системы, которая приемлема в экономике, где большинство занятых относятся к категории наемных работников со стабильной заработной платой.

Главная проблема заключается не в управлении пенсионными накоплениями, не в сохранении и приумножении пенсионных накоплений, а их недостаточном объеме для большинства будущих пенсионеров, и не важно, кто они – женщины или мужчины, главное, что их будет миллионы. И это большинство составляют те, кого называют самостоя-

тельно занятыми, среди которых более половины сельские жители. Если их уровень жизни низок сегодня, когда они еще находятся в трудоспособном возрасте, то через некоторое время, став пенсионерами, им останется надеяться только на гарантированные государством пенсии.

Зависимость размера пенсии от суммы средств, накопленных человеком в пенсионном фонде, отодвигает проблему пенсионного обеспечения на недалекое будущее. И увеличение возраста выхода женщин на пенсию не решит эту проблему в корне, поскольку темпы накопления большей части самостоятельно занятого населения, вероятнее всего, уступают темпам инфляции и обесценения тенге. Поэтому социальная защита пенсионеров должна быть задачей и государства, и семьи, и сообщества. Можно предложить вариант инвестирования пенсионных сбережений в социальное жилищное строительство, софинансируемое государством, но с последующим переходом государству права собственности на социальное жилье. Это решит проблему жилищной бедности среди пенсионеров и одновременно позволит государству накопить активы в виде жилья. Сегодня не менее 25% населения ощущают жилищную бедность, то есть проживают в некачественных жилищах, не имеющих основных благ цивилизации (водоснабжение, электроснабжение, теплоснабжение) или в стесненных условиях.³⁶

Пенсионная система требует серьезной модернизации. Необходимо создать такую пенсионную систему, которая будет адекватной структуре экономики и населения, уровень среднего медианного дохода, учитывать падение нефтяных доходов и увеличение доли самостоятельно занятых, не имеющих высоких доходов.

8 Семья - объект социальной политики

Семья не только среда обитания человека, но также важнейший социальный институт, в значительной степени влияющий на благосостояние индивида, тонко корректирующий меры социальной политики под запросы своих членов. В семье тщательно планируются доходы и расходы, определяется роль каждого работоспособного члена, планируется не только общая структура потребления, но и учитываются индивидуальные запросы. Более того, семья сама своими ресурсами, материальным и социальным капиталом предоставляет человеку возможность развиваться. В некотором смысле современная семья - зачаток общества модерна. Достаточно высокую оценку роли семьи в развитии общества дают социологи; их оценки обобщенно сводятся к следующей формулировке: семья - фундаментальный социальный институт, нуклеарная и наиболее стабильная единица социальной интеграции, развитие которого во многом определяет, каким будет общество будущего, в каком направлении будет происходить социальная модернизация. Нам остается добавить, что в современном обществе укрепляются позиции семьи во всех его подсистемах; она играет особую роль и в социальной интеграции, и в развитии экономики, и в сохранении культурных традиций, и в политической жизни общества.

С точки зрения общества семья, – это структурно (интегративно) прочный и экономически активный социальный институт, интегрированный, по крайней мере, в одно сооб-

щество, участвующий в формировании его социального и физического капитала. Следовательно, семья реализует две функции:

- социальная функция традиционной семьи, совмещающая множество ролей (воспитание и формирование личности, распределение доходов (потребление, инвестиции, сбережения), защита своих членов от социальных рисков, оказание социальных услуг и др.);

- экономическая функция, проявляющаяся в хозяйственной деятельности в качестве институциональной единицы (домохозяйство), что подразумевает владение на правах собственности экономическими факторами (ресурсы, капиталные блага) и способность самостоятельно распоряжаться конечными результатами своей деятельности.

Социальная функция служит фактором сплочения членов семьи, придает семье свойство очага стабильности, особенно в трудные периоды жизни. Целый ряд исследований показывают, что семьи с высоким уровнем внутренней интеграции на основе солидарности и альтруизма благополучно преодолевают обрушившиеся на них невзгоды. Исполнение социальной функции большей частью ложится на плечи женщины, а в условиях экономических кризисов женщины демонстрируют лучшую, чем мужчины приспособляемость к ухудшениям уровня жизни. Такая особенность женщин объясняет тем «..., что их идентичность тесно связана с прочным фундаментом семьи, то есть с тем, что остается привычным и знакомым даже во времена войн и всеобщих потрясений. Начавшийся в 1989 году резкий рост заболеваний и смертности мужчин, особенно по сравнению с такого же рода статистикой у женщин, объясняется тем, что уровень стресса у женщин ниже благодаря неизменности их семейной роли» (Гал С., Клигмен Г.).

Семья меняется, эволюционирует в ответ на современные и ожидаемые вызовы, становится структурно прочным социальным институтом (Esping-Andersen G., 2000). На качественное изменение современной семьи оказывает воздействие стремление общества модернизироваться, поскольку общество заинтересовано в интегративно прочном и экономически активном социальном институте. В современном мире, в где набирают экономический вес и политическое влияние сетевые системы, одним из значимых компонентов становится домохозяйство. Социологи и экономисты признают, что современная семья не только институт, формирующий ядро постиндустриального общества, но и институциональная единица, владеющая весомым социальным капиталом и интегрированная в сетевую экономику.

Если социальная политика недостаточно масштабно ориентирует свои приоритеты и меры на развитие семьи, то она будет вынуждена самостоятельно адаптироваться к меняющимся условиям, рассчитывая на помощь государства только в случаях острой необходимости. Такая концепция социальной политики крайне консервативна, и непригодна для развития современной семьи. Социальная политика, вписывающаяся в проект модернизации общества, должна поместить в центр своего фокуса рядом с индивидом и его семью.

Концепция современной семьи может базироваться на трех функциях. Первые две функции мы описали выше: социальная и экономическая. Третья функция – общественная, открывающая социальный капитал семьи для общества, делающая семью реальным участником социальных, экономических и политических процессов. За современной семьей признается социализирующая роль, то есть формирование активного индивида – человека модерна. Таким образом, современная семья, это не просто самодостаточный и замкну-

тый институт, не только социальная ячейка или действующая институциональная единица сообщества, но и активный участник модернизации общества, несущий солидарную ответственность за конечные результаты этого проекта. Эту функцию семья осуществляет через своих активных членов.

Благосостояние семьи характеризуют многочисленные показатели, в том числе располагаемый доход, наличие жилья, доступность благ для потребления и развития, благоприятные внешние условия и т.д. Каждый из показателей в отдельности высвечивает один из аспектов благосостояния, но не дает общую картину. На роль *интегрального показателя благосостояния семьи* претендует отношение *располагаемого дохода к рациональному бюджету развития семьи*.³⁷ На первый взгляд этот интегральный показатель похож на покупательскую способность доходов, но принципиально отличается от нее. Покупательская способность измеряет отношение располагаемого дохода к потребительской корзине, представляющей собой реальные расходы домохозяйства, аналогичные потребительской корзине индивида. Бюджет развития семьи состоит из двух самостоятельных компонент: i) потребительской корзины семьи (минимальное стандартное потребление домохозяйства, измеряемое как сумма минимальных потребительских корзин ее членов; ii) расходов семьи на собственное развитие, а также развитие членов.

Рациональный бюджет развития семьи – это новая для современной практики компонента и мы на ней остановимся подробнее. Прежде всего, необходимо пояснить, что означает развитие семьи.

Изменение каких качеств считается признаком развития семьи? Однозначного ответа здесь нет; он индивидуален для каждой семьи. Иными словами, любая семья имеет собственные критерии развития: улучшение жилищных усло-

вий, модернизация бытовых условий, рождение ребенка и т.д. Вместе с тем в любом обществе существуют некоторые стандарты, позволяющие измерить благосостояние семьи, как конкретной институциональной единицы – домохозяйство. Будем отталкиваться от тезиса, что семья – это домохозяйство, осуществляющее преимущественно хозяйственную деятельность, для исполнения которого ему необходимы соответствующие экономические факторы.

Домохозяйство владеет капитальными благами, пригодными для извлечения доходов (ведение хозяйственной деятельности, сдача в аренду и др.), имуществом для общего пользования (жилье, автомобиль) и другими активами. При прочих равных условиях доходы, извлекаемые семьями в процессе использования своих активов, будут различаться, и это различие отражается на благосостоянии каждой семьи. Конечный результат, это, в основном, итог свободного выбора семьи (неважно, сделанный сообща или ее главой). Однако результатом может быть несоответствие активов домохозяйства некоторым принятым в обществе стандартам. В частности, существуют стандарты жилищных условий (площадь жилья, количество комнат, наличие водопровода, энергоснабжение). В сельской местности немаловажное значение имеет наличие приусадебного земельного участка. В целом система стандартов, характеризующих уровень обеспеченности домохозяйства материальными благами, строится вокруг жилья. Именно улучшение жилищных условий, а вместе с ними условий жизнедеятельности домохозяйства, характеризует его развитие как институциональной единицы.

Не все семьи обеспечены собственным жильем, еще больше семей, проживающих в условиях, не дотягивающих до стандартов. Отсюда следует, что в число задач социальной политики входят: обеспечение определенных категорий семей (в том числе одиноких людей) жильем и улучшение их

жилищных условий. Такие меры способствуют снижению жилищной бедности и соответствуют принципу неравного распределения на базе специальных критериев нуждаемости.

Все остальные домохозяйства свободны в выборе способов улучшения активов, в том числе жилья и жилищных условий, модернизации экономических факторов. На них распространяется принцип равного доступа к возможностям. Достижению их целей способствуют либеральные принципы: устранение всех искусственных препятствий усилиям индивида и личная ответственность за результаты свободного выбора.

Условия и факторы развития индивида, создаваемые социальной политикой, мы рассматривали в предыдущем разделе, поэтому считаем излишним повторяться, анализируя вопросы развития членов семьи. Здесь должны внести одно важное уточнение: семья вносит серьезные позитивные коррективы в структуру и объемы потребления индивида, существенно повышая его возможности развиваться. В семье дифференциация потребления учитывает запросы разных возрастов, например, что молодым, в основном, надо учиться, среднему поколению – как можно продуктивно трудиться, а пожилым – недорого лечиться. Обычно существует проблема рационального выбора между расходами на удовлетворение индивидуальных и общих потребностей. При этом взрослым трудоспособным членам предоставляется возможность не только восстанавливаться и поддерживать свою трудоспособность, или повышать свою конкурентоспособность, но и разносторонне развиваться, приближаясь к образцу «человека модерна».

Семья направляет часть располагаемых доходов на оплату расходов, связанных с потреблением услуг образования и здравоохранения, то есть на потребление социальных благ, способствующих развитию ее членов, а также поддер-

живающих жизнедеятельность семьи. Эти расходы домохозяйство калькулирует самостоятельно, и в совокупности они не должны быть меньше минимального стандартного потребления семьи (сумма минимальных потребительских корзин ее членов).

Разница между бюджетом развития семьи и ее располагаемым доходом измеряет дефицит ресурсов, которых не хватает домохозяйству для перераспределения среди своих членов, чтобы дать им возможность развиваться и вести нормальный стиль жизни. Именно этот дефицит бюджета развития компенсирует социальная политика, предоставляя семье или ее членам социальные трансферты, прежде всего, в форме базовых социальных благ. При этом государство, комбинируя принципы неравного распределения и равного доступа к социальным услугам, дает каждой семье шанс для полноценного функционирования и развития.

Для развития семьи главное – стабильные потоки доходов на протяжении продолжительного периода времени, достаточные не только для удовлетворения текущих потребностей и инвестирования в развитие, но и для создания сбережений, которые в будущем трансформируются в доходы. Иными словами, доходов должно быть достаточно для удовлетворения индивидуальных потребностей в развитии каждого члена семьи.

Доход домохозяйства включает все поступления в денежной форме, в натуральной форме и в форме социальных трансфертов, которые оно или его члены получают на регулярной (годовой или более частой) основе, за исключением внезапных заработков и иных подобных нерегулярных (разовых) поступлений. Доходы домохозяйства доступны для текущего потребления и не уменьшают собственный капитал домохозяйства за счет сокращения его денежных средств,

расходования иных финансовых и нефинансовых активов или увеличения его обязательств.

В доходе домохозяйства объединены два аспекта:

- показатель результатов экономической (производственной, торговой, спекулятивной) деятельности, а также поступлений финансовых и материальных благ, включая натуральные услуги;

- показатель ресурсов для финансирования потребления и развития.

Эти аспекты рассматривают вместе, чтобы получить объективную комплексную картину статей источников доходов домохозяйства, что позволяет прогнозировать потенциальные возможности для развития.

Роль социальной политики в развитии членов семьи, в основном, заключаются в двух комплексах мер:

- предоставление социальных услуг для развития ими своих способностей;

- предоставление возможности реализовать потенциал экономической деятельности в виде социальных работ или иных форм занятости, создаваемых специальными программами.

В числе мер социальной политики, направленных на поддержку развития индивидуальных способностей, особое значение для человека имеют бесплатные услуги образования и здравоохранения.³⁸ Такого рода государственные расходы в свою очередь повышают располагаемые доходы семьи, соответственно, позволяют ей увеличить расходы на удовлетворение других потребностей, способствующих развитию или делать сбережения на будущее.

Второй комплекс мер обеспечивает возможность экономической деятельности для отдельных членов семьи. Такие меры разнообразны и могут быть косвенными, например, участие домохозяйства в программе государственных заку-

пок или заказа, что стимулирует экономическую деятельность членов домохозяйства.

Наибольший вклад в благосостояние семьи вносит заработная плата ее членов. Поскольку удельный вес зарплаты в структуре доходов высок, то различия в заработной плате в разрезе отраслей или в зависимости от статуса человека (самостоятельно занятый, наемный работник) приводит к неравенству по доходам среди домохозяйств. Сельскую семью, зачастую, обеспечивает один кормилец, заработная плата которого значительно ниже заработка городского рабочего, что выступает одной из причин низкого уровня жизни сельского населения. Сельское домохозяйство часто служит сферой приложения труда его членов, поскольку работа в семейном бизнесе обычно единственное доходное занятие.

Благосостояние домохозяйства зависит от соотношения числа занятых и иждивенцев. Для домохозяйств, возглавляемых безработным, или в которых имеются безработные трудоспособного возраста, характерно низкое благосостояние и высокий риск оказаться бедным. Уровень бедности выше среди домохозяйств с большой долей иждивенцев, включая инвалидов, общим низким уровнем образования. Например, человек с уровнем первичных доходов, относящих его в среднюю страту, может переместиться в сегмент низкодоходных, если рассматривать его в составе семьи, куда также входят неработающая жена и несовершеннолетние дети. Поэтому благосостояние человека правильно оценивать с учетом распределения в семье. В частности, в упомянутом выше Докладе комиссии Стиглица и Сена отмечается, что благосостояние человека надо определять по благосостоянию семьи.

Характерной чертой неравенства в Казахстане, является различие уровня жизни между селом и городом, между сельскими и промышленными регионами. Это различие

проявляется независимо от того, измеряется ли уровень жизни по показателям потребительской корзины, доходам, доступу к услугам или состоянию здоровья. В домохозяйствах Казахстана, где среднедушевой доход в месяц не превышает прожиточный минимум, среднее количество иждивенцев выше (в среднем 2,74 человек), чем в домашних хозяйствах с более высоким уровнем среднедушевого дохода (1,5 человек). Доля всех занятых (в том числе самостоятельно занятых³⁹) в домохозяйствах с более высоким уровнем дохода составляет 77,9%, в то время как в домохозяйствах со среднедушевым доходом ниже прожиточного минимума (уровня) только 42,8%. Все вышеперечисленные факторы, в разной степени приводят к низкому уровню жизни членов домохозяйства.

Семья может столкнуться с различными трудными жизненными ситуациями, например, потеря кормильца, потеря работы трудоспособными членами, тяжелая болезнь одного из членов и так далее, которые приводят к риску снижения благосостояния, вплоть до уровня бедности. Социальная политика призвана оказать домохозяйству соответствующую помощь для преодоления случившегося социального риска. Наиболее эффективной мерой остается обеспечение работой, по крайней мере, одного члена семьи. Однако социальные меры могут носить разнообразный характер, от предоставления возможности работать и получать первичные доходы, до оказания мер социальной помощи.

Казахстанское законодательство в равной степени достаточно плотно опекает и человека, и семью, попавших в трудные жизненные ситуации, оказывает социальную защиту с учетом региональных⁴⁰, социальных и иных рисков. Однако возникает вопрос: достаточно ли предоставляемых пособий для развития семьи? Рассмотрение норм законодательства, особенно в части размеров государственных баз-

вых социальных пособий позволяет сделать вывод, что семьям, попавшим в трудные жизненные ситуации, действительно трудно выбраться из них при помощи таких мизерных размеров помощи.⁴¹

Традиционные системы социальной помощи нуждаются в реформах из-за изменений структуры и функции семьи. Многие домохозяйства интегрированы в обширные сети, обладают весомым диверсифицированным социальным капиталом. Поэтому системе социальной помощи необходимо подстраиваться под качественно изменившиеся функции семьи, например, гарантировать доступ к экономическим ресурсам и рынкам всем домохозяйствам, возглавляемым одинокими женщинами, у которых на иждивении имеются дети, инвалиды или престарелые родители. В современных условиях социальная помощь домохозяйству в форме вовлечения его или отдельных членов семьи в экономическую деятельность бывает намного полезнее, чем социальные трансферты.

Жилье - особый фактор благосостояния семьи, условие совместного проживания и, соответственно, условие стабильности, защищенности и благополучия. Наличие собственного жилья, соответствующего определенным стандартам, – важно для семьи, и относится к обязательному критерию ее благосостояния. Жилищная бедность – наиболее распространенная в Казахстане проблема (по данным Всемирного Банка 28% населения по жилищным условиям относятся к категории бедных). Вместе с тем, существуют исключения, когда не имеющая своего собственного жилья семья относится к категории экономически благополучной. Например, семья, переселившаяся из депрессивного региона в экономически благоприятный населенный пункт, регулярно получающая стабильные и высокие доходы может арендовать жилье без ущерба для благосостояния. С экономической точки зре-

ния доступное арендное жилье способствует развитию и региона, и семьи. Однако это временные трудности и семья в последствии приобретает собственное жилье. Что касается семьи с низкими доходами, то социальное жилье обычно предоставляет государство, и в редких случаях эту обязанность берет на себя сообщество. В любом случае каждая семья должна проживать в жилье, дающем каждому члену семьи возможность для развития.

Программы, направленные на развитие семьи, служат одним из способов решения гендерных проблем в обществе, обеспечения развития женщин и защиты материнства. Недопустимо гендерное неравенство и насилие в семье. Допустимо неравенство среди домохозяйств по располагаемым доходам и жилищным условиям, но до определенных пределов.⁴² В развитии семьи важна роль чистой питьевой воды, наличие электричества, коммуникационной инфраструктуры, что должно быть составной частью программы развития семьи. Используя для хозяйственных целей инфраструктуру и ресурсы, находящиеся в совместном владении или пользовании сообщества, семья может создавать экономические блага, извлекать доход в результате различных способов рыночного обмена.

9 Социальные функции сельских сообществ

Главным признаком *сообщества* являются устойчивые связи между составляющими его компонентами (индивиды, домохозяйства), наличие у компонентов общих интересов и приоритетов, а также использование ими общих ресурсов для достижения определенных целей (Blackshaw Т.). Обобщив множество существующих определений сообщества, можно реконструировать следующий вариант: сообщество представляет собой социальную конструкцию из субъектов, которые активно взаимодействуют между собой, их поведение и действия основаны на разделенных ожиданиях, но общих ценностях и убеждениях.

Распространены сообщества в виде группы субъектов, связанных между собой экономическими интересами, разделяющих коллективную идентичность, при этом каждый субъект играет свою строго определенную роль в зависимости от места в структуре данной организации. Такие сообщества представляют собой формальные и неформальные коллективы, имеющие признаки организации, преследующей конкретные цели. Они существуют продолжительное время не зависимо от вхождения или выхода из них субъектов, и для собственного сохранения используют коллективные действия, в том числе в борьбе против внешних конкурентов или внутренних деструктивных сил.

Сообществом считается небольшой населенный пункт, часто в сельской местности (*сельское сообщество*), который

образуют множество институциональных единиц, прежде всего, домохозяйства. Домохозяйства такого сообщества, как правило, имеют общие ресурсы и пользуются общей инфраструктурой (социальной, производственной, коммуникационной), но при этом отдельно ведут хозяйственную деятельность. Для сельского сообщества общими ресурсами служат сельскохозяйственные угодья, которые совместно обрабатываются или используются для выпаса скота, магистральные каналы водоснабжения и др. Характерная черта таких сообществ заключается в наличии у институциональных единиц общих экономических интересов. Из всего многообразия сообществ для нас (в контексте данной работы) представляет интерес сельский населенный пункт (сельское сообщество).

Начиная с 2010 года, власти Казахстана всерьез обращают внимание на проблемы сельских населенных пунктов, а среди них особое внимание привлекают те сообщества, в которых обострены социальные и экономические проблемы. Большинство таких сельских сообществ характеризуются низким уровнем жизни населения, высоким уровнем бедности и безработицы, неудовлетворительным состоянием социальной инфраструктуры и качеством социальных услуг, и, в целом, отсутствием перспектив для развития человека.

Социальные проблемы обострены и в малых городах, где уровень жизни населения зависит от результатов экономической деятельности небольшого числа компаний.⁴³ Такие города называют «моногородами», подчеркивая, что жизнедеятельность населения и доходы местного бюджета зависят от экономической деятельности одной-двух (небольшого количества) крупных «градообразующих» компаний, которые служат не только основными работодателями, но и крупными потребителями товаров, работ и услуг более мелких местных компаний. Чаще всего эти «градообразующие» компании

специализируются на добыче или переработке местных минерально-сырьевых ресурсов.

Ниже ограничимся рассмотрением только социальных функций институтов сельских сообществ, но вместе с тем подчеркиваем, что задачи социальной системы малых городов, в основном, аналогичны.

Существует большое разнообразие определений развития сообщества. Под развитием сообщества предлагаем понимать позитивные изменения социальных и экономических показателей, измеряющих благосостояние и уровень жизни как всего сообщества в целом, так и составляющих его семей. С точки зрения местных органов власти развитие сельского сообщества ориентировано на потребности населения, выступающего одновременно и фактором экономического роста, и объектом социальной политики. По большому счету эти два процесса взаимосвязаны и взаимообусловлены, поэтому невозможно отдать одному из них приоритет. В конечном итоге развитие сельского сообщества оценивается через благосостояние индивида, что, в первую очередь, означает создание человеку и домохозяйству, членом которого он состоит, возможности реализовать свои потенциалы. Следовательно, принцип равного доступа к возможностям имеет и экономическую, и социальную сферу практического приложения.

Не приведут к существенным положительным результатам всевозможные государственные стратегии и программы развития населенных пунктов, даже отдельных и особо важных, если у сообщества нет внутренней силы, генерирующей инициативы и способной реализовать замыслы. Не поможет определение перечня наиболее важных показателей и контроль их целевых значений, если у местной власти нет полномочий принимать решения и ресурсов исполнять их. Централизованная инициатива, исходящая пусть даже от всемо-

гущего министерства, не даст плодов без активности субъектов, образующих сельское сообщество. Это важно понимать, прежде чем приступать к разработке стратегии развития сельского сообщества.

В большинстве случаев в качестве способа снижения остроты социальных проблем в депрессивных населенных пунктах применяются меры, стимулирующие и поддерживающие миграцию части населения в более приемлемые для жизнедеятельности города или регионы. Однако проблема сохранится и лишь только переместится вместе с мигрантами, если в новых местах проживания не создать человеку условия для экономической деятельности, не обеспечить доступ к социальной инфраструктуре и, в целом, не создать условия для развития.

Сельское сообщество Казахстана развивается медленно в силу своей экономической и организационной слабости, слабости социального капитала. Преодоление этих проблем требует важных политических инноваций, повышения статуса местного самоуправления и, в целом, создания и развития институтов гражданского общества. Естественно всему этому должна предшествовать экономическая база, точнее, возможности экономического развития. Совместные усилия государства и сообщества должны быть сосредоточены на проектах, поддерживающих предпринимательство, увеличивающих занятость, повышающих доходы местного бюджета, а также улучшающие связи между местными органами власти и организациями, отвечающими за социальную защиту. Рассмотрим сказанное в логической последовательности.

Стратегия экономического развития сельского сообщества весьма затруднительно без таких факторов и условий, как производственная и коммуникационная инфраструктура, благоприятные природные и климатические условия, близость рынков. Часто эти факторы не используются в полной

мере в связи с нехваткой инвестиций, низкого человеческого потенциала, а в значительной степени, от недостатка предприимчивых людей. Поэтому одной из задач государства считается создание благоприятных условий для предпринимательской активности, что входит в компетенцию местной власти, но на практике усилия ограничиваются традиционными мерами поиска бюджетных ресурсов. Вопросы экономического развития сельского сообщества трудно (в некоторых случаях невозможно) решить без привязки к стратегии экономического развития региона, поэтому большинство экономических мер центральной, региональной и местной властей носят комплексный характер, то есть взаимосвязаны.

В сельском сообществе отчетливо проявляются взаимосвязи между экономическим ростом и социальным развитием. Повышение эффективности сельского хозяйства и обеспечение свободного доступа к экономическим факторам, прежде всего, земельным ресурсам, способствует экономическому росту, и как следствие, росту доходов сельского сообщества. Такая причинно-следственная связь позволяет сообществу разработать и реализовать такую стратегию, которая наилучшим образом ориентирует деятельность институциональных единиц, чтобы получить желаемый конечный результат. Этот результат не только снизит неравенство благосостояний домохозяйств, но и создаст предпосылки для перераспределения части доходов сообщества на реализацию социальных программ.

В Казахстане эти возможности не реализованы в полной мере. В ходе реформ сельского хозяйства произошло несправедливое распределение земель сельскохозяйственного назначения, приведших к созданию крупных вертикально интегрированных зерновых хозяйств, при ущемлении прав работников.⁴⁴ Казахстанское правительство не решило зада-

чу обеспечения равных возможностей и создания благоприятной деловой среды в сельском хозяйстве для обеспечения конкурентоспособности даже в пределах Таможенного союза. Меры по созданию условий для экономической деятельности благоприятствовали крупным и средним фермерским хозяйствам. И в настоящее время продолжается неэффективная стратегия развития сельского хозяйства. Государство предоставляет ресурсы, льготы и субсидии, главным образом, крупным и средним хозяйствам. За годы реформ ухудшилась капитализация и технологическое состояние сельского хозяйства, не урегулировано большинство вопросов оборота земель сельскохозяйственного назначения, что сдерживает развитие рынка земли.

Структура сельскохозяйственного производства населенного пункта обеспечивает, в основном, сезонную временную занятость, поскольку большинство растениеводческих хозяйств возделывают одну сельскохозяйственную культуру, чаще всего, пшеницу, рис или подсолнечник. Специализация на монокультуре характерно для крупнейших землепользователей и даже для целых районов. Не оспаривая рациональность экономии на масштабах производства и природно-климатическую обусловленность зернового производства, все же рискнем утверждать, что надо стимулировать, а в отдельных случаях твердо обязывать диверсификацию производства, например, государственным заказом, предоставлением техники на условиях лизинга, субсидированием технологической модернизации или иными экономическими мерами, не выходящими за пределы требований ВТО. Главным обосновывающим аргументом служит тот факт, что в сельскохозяйственном производстве страны занято более четверти трудоспособного населения, и они в совокупности дают только 6% ВВП.

Налоговая база сельских сообществ недостаточна для формирования бюджета развития. Недостаток инвестиционных ресурсов ограничивает возможности освоения новых

видов экономической деятельности, в том числе производств по переработке продукции сельского хозяйства. Кроме того, сообщества сталкиваются с дефицитом трудовых ресурсов, особенно специалистов с высшим образованием. Причины, сдерживающие экономическое развитие деятельности в сельском населенном пункте типичны, но, тем не менее, для большинства сообществ они остаются непреодолимыми. Поэтому важна поддержка вышестоящих бюджетов трансфертами, в частности в рамках специальных программ, но при условии наличия инициативы снизу и разделения экономических рисков. Поддержание общественных услуг, обеспечение инфраструктурой также важно для улучшения условий для ведения бизнеса. Можно обратиться к опыту стран с аналогичными стартовыми институциональными условиями.⁴⁵

Сельские сообщества с большим числом самостоятельно занятых более уязвимы для появления бедных и социального исключения части населения. Таким сообществам угрожает дезинтеграция на изолированные социальные группы, большинство субъектов будут испытывать лишения из-за отсутствия доступа к социальной инфраструктуре. В сельской местности к самостоятельно занятым относятся не столько те, кто занят предпринимательской деятельностью, сколько те, кто работает в личном подсобном хозяйстве. Низкая производительность труда и весьма ограниченные размеры личного подсобного хозяйства дают чрезвычайно низкие смешанные доходы и оставляют большую часть сельского населения за пределами возможности развития. Здесь не приходится говорить о доступности качественных социальных услуг, которые остаются личной заботой каждого субъекта.

Кадровое обеспечение социальной инфраструктуры сельского сообщества имеет решающее значение для социального развития, поскольку услуги здравоохранения и обра-

зования невозможно предоставлять в соответствии со стандартами, если нет соответствующих специалистов. В свою очередь, кадры не идут в село из-за отсутствия материальных и профессиональных перспектив. Вопрос в том, смогут ли в будущем молодые специалисты переехать в город и трудоустроиться по специальности? Надо им эти возможности гарантировать, тогда появятся желающие поехать на несколько лет в село в качестве учителей, врачей и других работников сферы социальных услуг. Одним из мер материального стимулирования может быть установление заработной платы на уровне городского специалиста, но при условии выплаты по факту только по ставке сельского работника и перечисления разницы на депозит, который может быть доступен только по окончании срока контракта. Тогда у молодых специалистов появится стимул, и они вернутся в города с ресурсами, достаточными для приобретения недвижимости (хотя бы на первоначальный взнос по ипотеке) и на рабочее место, которое за ними было зарезервировано.

Признается наличие зависимости между уровнем социального капитала сообщества и его благосостоянием. Исследуя экономическое развитие Италии, Роберт Путнэм выявил, что сообщества с высоким уровнем социального капитала более богаты, чем те, где уровень этого показателя ниже (Putnam R.). Для сообществ с низким доходом на душу населения и высокими показателями социальной дезорганизации и преступлений характерно низкое значение социального капитала, соответственно, низкий уровень экономического развития. Напротив, у сообществ, которые были хорошо организованы, имели высокую активность социального участия и сильные социальные сети, отмечены лучшие результаты экономического развития.

Современное общество – информационное общество. Коммуникации играют более важную роль, чем обеспечение

связи между субъектами или между институциональными единицами и рынками. В современном информационном мире задача информирования человека, обеспечения доступа к многочисленным информационным каналам приравнивается к оснащению экономическими факторами, и даже приращению благосостояния. Доступ к коммуникациям служит способом снижения информационной бедности, обеспечения доступа человека к знаниям. Если сельское сообщество не интегрировано в сеть коммуникаций, то итогом будет ухудшение социального капитала и консервация информационной бедности. Существующие современные технологии позволяют населению самостоятельно решать вопросы доступа к информационным каналам (спутниковое телевидение, сотовая связь), но роль государства остается определяющей, особенно в части обеспечения доступа к качественной информации.

Наконец, еще одним признаком современного сельского населенного пункта признается наличие институтов гражданского общества, в частности местного самоуправления. Это политический фактор развития сообщества, и здесь главным действующим лицом выступает организация, способная надлежащим образом исполнять функции управления. Особенность гражданского общества заключается в участии населения не только в процессе принятия решения, но в их осуществлении. Как определяет большинство исследователей в этой области, самоуправление в современном понимании означает участие жителей в принятии решений о развитии сообщества (Санктон Э.). Джон Мидглей считает целесообразным поддерживать программы, мобилизующие жителей вокруг их инициатив по экономическому развитию населенного пункта (Midgley J.).

Наличие гражданского общества возможно в демократическом государстве, поскольку их функции легитимируются не столько децентрализацией власти, сколько участием

населения в принятии решений и их добровольном исполнении. Главными способами принятия коллективных решений признаются переговоры, компромисс или иные формы сотрудничества. Если признаем демократию как эффективное взаимодействие между гражданским обществом и государством, то это означает, что между ними существуют отношения и не всегда с нулевой суммой выгоды (Doowon S.).

В Казахстане широко распространена проблема недофинансирования функций местных органов власти. В условиях дефицита финансовых ресурсов и, соответственно, дисфункции местной власти, обязанность по решению социальных проблем небольших сельских сообществ перекладывается на руководителей фермерских хозяйств, берущихся за их решение, не имея ни компетенции, ни легитимных полномочий. Более того, превращается в фикцию децентрализация управленческих функций и межбюджетные отношения. В итоге реальная власть переходит в руки отдельных субъектов, которые «свободны» в принятии решений и выборе средств их реализации.

Итак, развитие сельского сообщества – процесс, осуществляемый, главным образом, субъектами сообщества, но при поддержке государства. В процесс модернизации вовлекаются и экономические, и социальные, и культурные, и политические подсистемы сообщества. Главное, чтобы население понимало и принимало на себя ответственность за свое будущее. Именно участие индивида в обсуждении проблем и принятии решений, касательно целей, приоритетов и задач развития сообщества относится к условиям его модернизации.

10 Территориальный аспект социальной политики

В стране с рыночной экономикой хозяйственная деятельность сосредоточена там, где для нее существуют благоприятные условия. Одни районы лучше подходят для сельского хозяйства, другие – для промышленности, третьи – для туризма. Бизнес развивается там, где имеются в достаточном количестве экономические факторы, в частности физический капитал, финансовые ресурсы, где высокая концентрация смежных и родственных компаний. В регионах с хорошими условиями для экономической деятельности, обычно, высок средний уровень доходов и, соответственно, высок уровень жизни населения. Благоприятные для жизнедеятельности условия привлекают трудовые ресурсы, стимулируют трудовую миграцию из менее благоприятных регионов. Процессы перемещения бизнеса, трудовых ресурсов и капитала приводят к концентрации населения и производства в отдельных регионах страны, и, в конечном итоге к неравномерности экономического развития регионов.

Исследования Всемирного Банка, опубликованные в отчете за 2009 год, показывают, что в любой стране существуют географические особенности, обуславливающие социальное и экономическое развитие, или напротив, депрессию в отдельных регионах, что делает успешными или безуспешными усилия государства (World Bank, 2009). Лейтмотив Доклада таков: экономическое развитие регионов редко бывает

сбалансированным, а усилия по снижению дисбаланса – вредят.

Итак, различия между регионами в уровнях жизни населения, в том числе по размерам располагаемых доходов домохозяйств – это естественный результат экономической деятельности в условиях конкурентного рынка. Конечные результаты деятельности институциональных единиц во многом зависят от доступности и качества экономических факторов, которыми располагает регион, поэтому территориальные диспропорции доходов и благосостояния неизбежные последствия различий в обеспеченности факторами. Немаловажное значение имеет близость, и доступность рынков сбыта, что также ранжирует регионы по качеству условий ведения бизнеса. Социально-экономическое развитие территории зависит от природно-климатических и географических условий, от возможности для концентрации и специализации производства, и все эти факторы приводят к объективному неравенству уровня жизни населений регионов даже в границах одной страны.

В Казахстане также как и в подавляющем большинстве развивающихся стран идут процессы концентрации производства в отдельных регионах и связанные с этим тенденции диспропорции в уровнях жизни населения. Две агломерации, города Алматы и Астана, наиболее благополучные с точки зрения уровня жизни и качества социальных благ; к числу перспективных в плане социально-экономического развития относят также города Актобе и Караганды. В указанных четырех городах и прилегающих к ним пригородных территориях проживает почти треть населения страны, что создает благоприятные возможности для развития человека. Вместе с тем не менее 20% населения проживает в неблагоприятных для их развития регионах, которые рассредоточены по всему Казахстану, но их больше всего проживает в непригодных

для ведения сельского хозяйства территориях. Более 40% населения страны проживает в сельской местности, они мигрируют и будут мигрировать в города, где лучшие условия жизни. Возможно, темпы этого процесса будут набирать скорость, что снизит остроту диспропорции в уровнях жизни между регионами.

Государство может принять решение о сокращении неравенства между регионами в уровнях жизни населения. Такая задача решается, прежде всего, путем стимулирования и поддержки экономического развития конкретных населенных пунктов. Естественно, все эти меры финансируются путем перераспределения части национального дохода, и чем крупнее решаемые задачи, тем больше нагрузка на государственный бюджет. Поэтому надежда на государственный бюджет не всегда оправдана, особенно, если ожидания связаны с инвестициями в сферу производства. Очевидно критерием эффективности государственных расходов будет минимум затрат на снижение неравенства до определенного уровня.

Перераспределение части национального дохода посредством межбюджетных трансфертов способствует выравниванию финансовой обеспеченности социальных функций региональных органов власти и финансовой обеспеченности социальных институтов. Трансферты, направленные на программы социальной помощи, дают только краткосрочный эффект, поэтому целесообразно использовать часть ресурсов на предоставление человеку социальных услуг, развивающих их способности, а также финансирование программ, способствующих развитию предпринимательства. В противном случае страна попадает в циклическую проблему: затраты на социальные программы, финансируемые путем перераспределения национального дохода, которые из года в год будут

сокращаться при одновременном росте числа лиц, нуждающихся в социальной помощи.

Сокращение неравенства между регионами в уровнях жизни населения является длительным и сложным процессом и не всегда решается только перераспределением национального дохода. Уровень жизни населения определяет также состояние социальной инфраструктуры, качество социальных услуг, предоставляемых ее организациями населению. Поэтому важно создание и содержание социальной инфраструктуры, способной сделать доступной населению качественные социальные услуги. Эти меры, по сути, реализуют принцип равного доступа к социальным благам, и частично компенсируют разрыв в уровнях жизни населений регионов. Разрыв, вероятнее всего, еще долго будет оставаться большим, но он не должен лишать людей шансов для развития. По крайней мере, у людей должен быть доступ к базовым социальным услугам и благам, в частности, к услугам здравоохранения, образования, а также таким благам цивилизации, как чистая питьевая вода, электричество и транспортные коммуникации.

Сосредоточение усилий социальной политики на сокращении бедности в депрессивном регионе (или регионах) не обеспечивает охвата значительной доли низкодоходного сегмента общества. Обычно в таких регионах проживает незначительная часть населения страны. Например, в Казахстане усилия по повышению уровня жизни всего населения Кызылординской области не столь эффективно, чем создание возможности миграции части трудоспособных лиц из этого региона в преуспевающие. Миграция рабочей силы становится процессом, стремящимся выровнять диспропорции благосостояния. Она также может решить проблему снижения безработицы в одном регионе, но при этом увеличить безработицу в другом, куда устремляются люди в поис-

ках доходов. Поэтому необходим сбалансированный подход, комбинирующий меры социальной защиты, инвестиции в социальную и транспортную инфраструктуру, стимулирование экономической активности и миграцию населения в благоприятные регионы.

Важно подчинить развитие экономики региона потребностям социальной сферы, и это будет лучшим способом снижения социального неравенства. Мы здесь выходим за пределы темы настоящей работы, но считаем важным подчеркнуть первичность социальных целей и приоритетов над экономическими, что влечет за собой подчиненность экономической стратегии развития региона планам его социального развития. Естественно, это требует пересмотра модели взаимоотношений между центром и регионами, особенно, в части децентрализации государственной власти, означающей предоставление регионам больших полномочий и ресурсов для достижения целей социально-экономического развития.

Существует большое разнообразие определений региональной политики, и многие из них схожи по сущности, хотя различаются формулировками. Мы определяем региональную политику как «... основной продукт функции государственного управления, представляющую собой комплекс запланированных к реализации мер, обеспечивающих оптимальное использование ресурсов регионов, в том числе финансовых, минерально-сырьевых и административных ресурсов, направленных на социально-экономическое развитие регионов, максимальное раскрытие их потенциала» (Кажыкен М., с.39). Региональная политика распределяет роли между уровнями государственного управления, обеспечивает наполнение этих ролей ресурсами и предлагает способы со-

гласованных действий для достижения общих и локальных целей.

Растет популярность идеи пространственного развития экономики, как способа экономического развития регионов. В Европе термин *«политика пространственного развития»* стал синонимом региональной политики. Этот подход в сочетании со стратегией реструктуризации экономики или отраслей экономики дает хорошие результаты, особенно при решении комплексных задач социально-экономического развития регионов.

Политика пространственного развития применительно к Казахстану своими инструментами и ресурсами в значительной мере должна быть социально ориентированной. Это означает, что ее приоритетом должно быть развитие социальной сферы, решение социальных проблем, сближение уровня жизни населения регионов. Низкий уровень социального развития отдельных регионов можно выправить мерами экономической политики, но серьезных результатов добиться не удастся. Нам уже известно, что бизнес стремится в те регионы, где для него существуют естественные благоприятные условия. И как уже отмечалось, бороться с этим – означает бороться с экономическим прогрессом. Поэтому региональная социальная политика может придавать направленность экономическому развитию, но стимулировать масштабные процессы реструктуризации или концентрации производства, задача пока непосильная для казахстанской экономики.

Важнейшей задачей казахстанской региональной политики мы признаем расширение самостоятельности региональных органов власти в принятии решения касательно вопросов социально-экономического развития территории. Степень ответственности региональных властей должна соответствовать их реальным полномочиям и ресурсной обес-

печенности. Попытки административного давления сверху и навязывание индикаторов, ответственность за достижение которых возлагается на региональные власти, но без предоставления им рычагов влияния на процессы – ни что иное, как имитация административного метода управления.

11 Составные компоненты социальной политики

Социальная политика комплексная, то есть состоит из ряда комплементарных политик, каждая из которых регулирует один из четырех факторов благосостояния индивида или домохозяйства: доступ к возможностям для развития способностей (услуги образования), доступ к возможностям для реализации потенциала (занятость, миграция), потребление социальных благ (услуги здравоохранения) и защита от социальных рисков (обеспечение жильем). Совершенно ясно, что за ними скрыты отраслевые системы институтов, наделенных набором функций. Будучи компонентами социальной политики, они связаны с ней общими принципами, и что самое главное, опора на единые принципы обеспечивает мировоззренческую цельность всех политик.

Взаимосвязи между составляющими социальной политики не всегда очевидны, но они существуют, играя важную роль при комплексном решении вопросов развития индивида. При прочих равных независимых от человека условиях индивидуальное благосостояние зависит от уровня образования и квалификации, наличия работы, активности в поисках доступных способов реализации своего потенциала и других индивидуальных качеств. Поэтому каждая политика своими инструментами и функциями должна обнимать человека, не причиняя ущерба его индивидуальности, но предоставляя ему главную возможность – свободно рисковать в поиске способов самореализации.

Рассмотрим кратко и применительно к реалиям Казахстана.

О том, что дает индивиду система образования в плане развития способностей и формирования потенциала достаточно полно описано выше. Также совершенно очевидна зависимость между уровнем образования и благосостоянием человека. Низкое благосостояние обуславливает низкий образовательный уровень, следствием чего являются низкие доходы и низкое благосостояние. Получается замкнутый круг, который способно разорвать только государство своей политикой в сфере образования.

Основы современного человека закладываются современной системой образования; он должен обладать специальными современными знаниями, быть способен самостоятельно обучаться и повышать свою профессиональную квалификацию. Независимо от места проживания и социального статуса человек имеет право на качественное образование по современным стандартам, что означает следующее: никто не имеет морального права дифференцировать детей по формальным признакам (уровень знаний, платежеспособность родителей), для обоснования выделения отдельных групп и последующего раздельного обучения. Ни особая одаренность, ни физические недостатки не служат препятствием для обучения детей в равных условиях. Только явные отклонения от нормы (девиантное поведение, умственная отсталость) позволяют принимать решения по раздельному обучению.

Высшее профессиональное образование доступно только для ограниченной части молодых людей; основная причина - платность. Менее доступно высшее образование сельской молодежи, что обусловлено не только низкой платежеспособностью, но и низким качеством знаний. В 2008 году 40,2%

сельской молодежи учились в колледжах, а 3,9% вовсе не получали образование.⁴⁶ Недоступность высшего образования для большей части сельского населения создает препятствия развитию индивидуальных способностей. Сельской молодежи доступ к высшему образованию может быть обеспечено неравным распределением государственных грантов, а также стипендий частных фондов, предназначенных для финансирования дополнительных квот и материальной поддержки студентов из малообеспеченных семей.

Платное обучение в частных колледжах, университетах или академиях создает серьезные препятствия на пути достижения равного доступа к возможности получить образования лицам из низкодоходных страт. Более того, государственные гранты и платежи студентов, будучи основным источником доходов частных организаций образования, обуславливают их скудное «самофинансирование». Без дополнительных источников финансирования, в том числе государственных научных грантов, сложно создать современную систему высшего образования. Существующее положение дел ведет к его стагнации.

Дополнительным источником могут быть специальные программы по профессиональной подготовке и переподготовке кадров, привязанных к конкретным инвестиционным проектам. Целесообразность данной меры подтверждается дефицитом кадров для модернизации экономики, отсутствием связи между спросом реального сектора экономики и предложением на рынке труда.

Рабочие места создаются в экономике предпринимателями, а также в сферах человеческой деятельности, финансируемых из бюджета. Соответственно, политика занятости регулирует трудовые отношения в обществе, создавая равный доступ экономически активным субъектам к многочислен-

ным возможностям, реализовать свой потенциал, а также предоставляет отдельным лицам возможность работать, финансируя специальные программы занятости. Регулирование трудовых отношений осуществляется по принципу равного распределения, а бюджетные программы распределяют рабочие места неравно, то есть работа предоставляется только тем, кто соответствует критерию нуждаемости.

Безработный подвергает свою семью риску снижения благосостояния, не способен обеспечить детей ресурсами для развития; трудоспособный инвалид отвлекает на себя ресурсы семьи, становится «потенциальным иждивенцем». Лица с аналогичными характеристиками, но способные и желающие работать, становятся субъектами специальных программ политики занятости. Скандинавские страны достигли самого высокого уровня занятости, в том числе среди женщин, посредством реализации специальных программ развития рынка труда в рамках политики занятости. В Казахстане такой опыт трудно применить, поскольку структура экономики не позволяет создавать большое количество рабочих мест в сфере материального производства, поэтому главной задачей государства является содействие предпринимательской деятельности. Такая задача решается скоординированной реализацией политики занятости и экономической стратегии (отраслевой, региональной).

По мере увеличения численности населения и снижения возможности реального сектора экономики создавать постоянные рабочие места будет расти неорганизованная занятость в сфере услуг и домохозяйствах. Неорганизованная работа в форме самостоятельной занятости не снизит безработицу, напротив, она может перевести ее в форму, скрытую от статистики и государственных программ, и тем самым обусловить рост бедности, снижение качества человеческого потенциала. В Казахстане в отличие от стран ЕС самостоятель-

ная занятость означает не столько предпринимательскую деятельность, сколько массовый переход населения на натуральное сельское хозяйство, занятие временным и неквалифицированным трудом.

В сельских сообществах самостоятельно занятые – это в основном лица, работающие на личных приусадебных участках и домохозяйствах. Они относятся к страте низкодоходных, у них низкая производительность труда, в результате они не могут сделать достаточных пенсионных накоплений. Изучение профиля самостоятельно занятого человека в каждом регионе и каждой социальной группе относится к ключевым задачам при разработке адекватной его запросам политики занятости и, в целом, соответствующей социальной политики. Уход от решения проблемы самостоятельной занятости или перевод ее в категорию рыночного регулирования наносит ущерб развитию всего общества.

Увольнения и сокращения относятся к социальным рискам и регулируются мерами политики занятости. Экономические спады и кризисы, неблагоприятная рыночная конъюнктура приводят к снижению объемов производства и, как следствие, сокращению спроса на рабочую силу. И в стабильных экономических условиях происходят сокращения работников, например, связанные с реструктуризацией предприятий (слияние, диверсификация производства, специализация). Поэтому задачей политики занятости будет снижение негативного влияния этих рисков на благосостояние человека. Одной из распространенных мер является законодательная гарантия защиты работника от произвола работодателя или руководителя, в том числе в случае расторжения трудового соглашения.

В ЕС используется термин «гибкость рынка труда», который в простой трактовке означает адаптацию рабочей силы (субъекта рынка труда в широком понимании) к сигналам

спроса и предложения. Данная стратегия затрагивает интересы всех сторон трудовых отношений, требует от них гибкой реакции на интересы сторон и поиска компромисса. Со стороны работодателей это означает поддержание занятости путем снижения второстепенных производственных расходов, уменьшение количества увольнений работников, защита личности работника, его чести и достоинства. Для работника, в том числе потенциального (находящегося в активном поиске), гибкость означает инициативность в повышении квалификации, поиске работы, готовность к неожиданностям, связанным с циклической или фрикционной безработицей.

Часто женщины и молодежь ущемляются в социальных правах при приеме на работу, в оплате за равноценный труд. Эти ограничения существуют скрытно, поэтому лишают людей права на равный доступ к возможностям, отнимают у многих шансы устроиться на работу. Современная политика занятости запрещает гендерное неравенство и профессиональную сегрегацию женщин и молодежи.

Итак, политика занятости должна быть направлена на создание социальных и экономических условий для реализации человеком своего потенциала. Это обеспечивается через «активное включение», основанное на двух принципах:

- связь с рынком труда через равный доступ к возможностям трудоустройства;
- предоставление работы отдельным категориям лиц в соответствии с критериями нуждаемости.

Миграция неизбежна, и она не всегда протекает с такой скоростью и в тех направлениях, которые государство предпочитает. О движущих силах миграции известно достаточно много, и они типичны для любой страны: люди стремятся туда, где больше возможностей. Игнорирование данной закономерности приводит к обострению в регионах социальных

проблем. В частности, расселение этнических иммигрантов (оралманов) происходило без учета территориального размещения производительных сил, что вызвало вторичную миграцию, то есть внутреннюю миграцию оралманов в регионы более предпочтительные для жизнедеятельности. Значительная часть оралманов проживает в трудоизбыточных регионах (в Южно-Казахстанской, Мангистауской, Алматинской и Жамбылской областях), тогда как северные регионы сталкиваются с дефицитом трудовых ресурсов.

Внутренняя (межрегиональная и региональная) миграция корректирует предложение рабочей силы, оказывает существенное влияние на экономическое развитие регионов.

В 1991-2007 годах во внутренней миграции участвовали более 4,7 млн. человек. Большая часть мигрантов участвовали в региональном перемещении. Так, по экспертным оценкам в последнем десятилетии прошлого века около 70% внутренней миграции, или 1,4 млн. человек, составил поток «село-город». Люди массово переселились из сельской местности, поселков городского типа и депрессивных малых городов в более благополучные города.⁴⁷ В составе внутренних мигрантов более 70% составляли лица трудоспособного возраста. Следует отметить, что наряду с рабочей силой мигрируют и неработоспособные члены семьи, которые нуждаются в социальных услугах. Поэтому миграция приводит к росту нагрузки на социальную инфраструктуру и принятию местными властями мер, ограничивающих доступ мигрантов к социальным услугам.

В правах гражданина на мобильность в пределах собственной страны и проживать в любом населенном пункте есть одно преимущество. Концентрация бедности позволяет государству эффективно и менее затратно бороться с этим социальным злом. При концентрации бедности лучше работают социальные лифты, точнее адресная помощь, доступнее

качественные социальные услуги, и главное - у бедных возникает возможность организованно заявлять о своих проблемах и ожиданиях.

Регулирование трудовой иммиграции служит не только инструментом регулирования социального климата в регионе, но и способом обеспечения доступа индивида к возможностям реализовать свой потенциал.⁴⁸ Детально продуманная и правильно организованная стратегия трудовой миграции способствует эффективному использованию человеческих ресурсов общества. Выгоды от регулируемой трудовой иммиграции подталкивают правительства к реформированию миграционной политики и переходу от стратегии жесткого контроля над въездом в страну иностранной рабочей силы к стратегии гибкого управления процессом иммиграции востребованных специалистов.⁴⁹

Здравоохранение – это та сфера, где наиболее отчетливо проявляются принципы социальной политики, где нормативный порядок имеет решающее значение. В этой сфере наиболее остро проявляется соотношение личной ответственности и социального права индивида. Даже если люди будут относиться к своему здоровью чрезвычайно ответственно, все же общество не в состоянии удовлетворить все самые необходимые потребности населения в услугах здравоохранения. Можно утверждать, что потребности населения в услугах здравоохранения безграничны, особенно в денежном выражении.

Для ограничения запросов населения на равный доступ к услугам здравоохранения, государство в качестве общественных благ определяет перечень базовых услуг. При этом устанавливаются стандарты их качества. Остальные услуги предоставляются платно, и вопрос оптимального соотношения между платными и базовыми услугами –

лежит в этической плоскости. Иными словами, возникает этическая задача неравного распределения социальных услуг здравоохранения, которая решается с помощью критериев нуждаемости. Для балансирования данного соотношения применяется инструмент квотирования, то есть предоставляются права на бесплатное лечение тем, кто в них остро нуждается.

Государство заинтересовано в повышении здоровья населения. Здоровый человек не только производителен и создает больше благ, что правильно с экономической точки зрения, но он также активный член общества. Эти аргументы обосновывают целесообразность перераспределения национального дохода для увеличения объемов бесплатных медицинских услуг населению. Существуют другие обоснования, например, утилитаристское утверждение, что доход, который будет передан от богатого к бедному, в большей степени улучшит здоровье бедного, чем ухудшит здоровье богатого. Но либеральный подход основывается на принципе неравного распределения в соответствии с критериями нуждаемости.

Большинство вопросов, связанных с предоставлением человеку медицинских услуг должны решаться на уровне регионов. Это вопросы охвата всего населения системой первичной медицинской помощи, профилактики заболеваемости, оптимального размещения объектов здравоохранения, их материально-технического оснащения, лекарственного обеспечения, укомплектования кадрами. Эти вопросы касаются децентрализации самой системы здравоохранения, то есть справедливого разграничения функций между регионом и центром. Среди многочисленных функций центра, мы особо выделим три: определение перечня гарантированных (бесплатных) медицинских услуг, разра-

ботка стандартов услуг и протоколов лечения, финансовое обеспечение доступности гарантированных услуг.

Для человека наличие качественного жилья означает возможность быть защищенным от социальных и иных рисков; без жилья невозможна нормальная жизнедеятельность человека. Роль жилья, как фактора благополучия человека, отмечается во всех мировых цивилизациях и имеет глубокие культурные корни. Жилье, прежде всего, место обитания индивида и его семьи, место потребления и первичного перераспределения благ, место, где человек чувствует себя в безопасности. Показатель, характеризующий уровень обеспеченности жильем среднестатистического гражданина, относится к числу основных социальных показателей уровня жизни населения.⁵⁰

В контексте данной работы мы не можем рассматривать жилищную политику детально во всех ее ракурсах. Ограничимся кратким изложением нашего концептуального видения ее основных целей, приоритетов и задач. Одной из целей жилищной политики в ее социальном аспекте является снижение жилищной бедности. Не объемы жилищного строительства, не технические параметры жилья, а доступность жилья всем без исключения, в том числе самым бедным.

Достижение цели требует определенных приоритетов, что позволяет концентрировать усилия на конкретных направлениях. Очевидно, основным приоритетом будет поддержка и стимулирование организованного жилищного строительства в населенных пунктах, куда движется поток миграции, где для человека имеются возможности развиваться и реализовать свой потенциал. Второй приоритет – это создание муниципального жилищного фонда для обеспечения жильем тех, кто не способен самостоятельно решить свою жилищную проблему. Третий приоритет – создание ин-

фраструктурных и финансовых возможностей для индивидуального жилищного строительства. Четвертый приоритет – модернизация жилого фонда, ремонт и обновление коммуникаций, фасада и других элементов.

Задач гораздо больше; каждый приоритет приводит в действие десятки задач, достаточно конкретных, чтобы получить желаемый результат. Вероятно, одной из многочисленных задач необходимо признать недопущение стихийного жилищного строительства в местах, не приспособленных для создания нормальных условий жизнедеятельности человека: отсутствие питьевого водоснабжения и энергообеспечения, отдаленность от социальной инфраструктуры. Поэтому особую актуальность приобретает задача планирование размещения и развития населенных пунктов.

12 Культурные факторы социальной политики

В центре социальных и экономических процессов находится человек со своими способностями и потребностями, мотивированным поведением и индивидуальным выбором. Человек нераздельно связан со своим социальным окружением, подчиняется неформальным правилам поведения, ориентирован на принятые в обществе стандарты и стиль жизни. Будучи погруженным в социальные коммуникации, индивид разделяет со всеми общие проблемы, участвует в формировании коллективного мнения и общественного выбора. Таким образом, можем утверждать, что человек не свободен от влияния культурных традиций и своим поведением воспроизводит элементы традиций общества.

Индивид находится под влиянием двух основных мотивов: интереса, обращенного на себя и морального долга, ориентированного на социальное окружение. Соотношение интереса и долга, личного и общественного регулируются системой культуры, которая, как утверждает Дуглас Норт, представляет собой «... набор правил, норм, конвенций и способов поведения, созданных человеком и определяющих структуру отношений между людьми» (Норт Д., с.25). Следовательно, побудительные мотивы индивида находятся под влиянием нормативного порядка, царящего в обществе.

Культурная система общества, согласно Толкотту Парсонсу, придает легитимность нормативному порядку. «В процессе легитимации нормативного порядка общества куль-

турные ценностные образцы обеспечивают непосредственную связь между социальной и культурной системами» (Парсонс Т., с.102). Подчеркивая значимость культурной легитимации⁵¹ нормативного порядка, Парсонс отмечает, что культура воздействует «... через институционализацию системы ценностей, которая является составной частью и социетальной, и культурной систем. Затем выборочные ценности, являющиеся конкретизациями общих ценностных образцов, становятся частью каждой конкретной нормы, интегрированной в легитимный (нормативный – М.К.) порядок. В системе норм, которые управляют лояльностями, следовательно, право и обязанности различных коллективов должны быть согласованы не только между собой, но и с легитимными основаниями порядка в целом» (Парсонс Т., с.26).

Этические ценности формализуют отношения в обществе между субъектами, служат основаниями суждений о том, как (справедливо, равно, заслуженно) распределяются или перераспределяются блага (ресурсы, капитал, доходы). В социальной системе этические ценности нужны для проявления добродетельности к бедным и индивидам, людям, попавшим в затруднительные жизненные ситуации, для проявления солидарности в вопросах перераспределения благ, для выражения отношений к проблемам, связанным с неравенством. Следуя этическим ценностям, общество проявляет свое отношение к бедности и сверхбогатству. Но этические ценности не дают ответа на вопросы насколько хорошо или плохо человеку после перераспределения благ, доволен ли он тем, как изменилось его благосостояние.

Формализованные этические ценности – это нормы (правила), которыми должен руководствоваться человек.⁵² Декларированные государством ценности принесут мало пользы, если люди ими не руководствуются неукоснительно и должным образом, если находят способы обойти их в по-

вседневной жизни. Более того, формальные и неформальные правила даже будучи производными от принятых в обществе ценностей, но, не являясь культивируемыми добродетелями, не дадут ожидаемых положительных результатов. Мало пользы от идеологических максим о социальной справедливости и равенстве, и не дадут ожидаемого эффекта призывы к солидарности в условиях низкого уровня дисциплинированности в обществе. Все вышеизложенное можно резюмировать следующим образом: влияние этических ценностей всецело зависит от того насколько строго в обществе придерживаются нормативного порядка, насколько добродетельны институты и субъекты при преследовании своих прав и исполнении обязанностей, и наконец, как соотносятся реальность, культурные традиции и требования современности.

С точки зрения чистой теории главное условие поддержания нормативного порядка заключается в усвоении ценностей и норм членами общества, что естественным образом приводит к социализации индивидов. При этом важность социализации обосновывается тем, что ни одно общество не может поддерживать стабильное свое развитие, противостоять внешним и внутренним социальным конфликтам, если поведение его граждан не направляется и не регулируется правами и обязанностями. Нам ничего не остается, как согласиться с данным утверждением, поскольку, без социализации невозможно развитие человека, а социализация в свою очередь требует от индивида неукоснительного соблюдения нормативного порядка. Здесь мы оставляем без внимания вопросы социализации, как выходящие за пределы нашего исследования.

В обширной литературе показано, что культурные факторы влияют на социальное поведение индивида, участвуют

в формировании разнообразных комбинаций социальных капиталов (потенциалов) в пределах одного социума (см. например, Фукуяма Ф.). В современном информационном и глобальном обществе социальные капиталы активно взаимодействуют через социальные сети, усиливаясь и развиваясь. Хотя некоторые элементы культуры будут трансформироваться благодаря заимствованиям и подражаниям все же в каждой культуре сохранятся базовые традиционные элементы. Эти базовые элементы будут играть ключевую роль в социальном развитии общества. Фрэнсис Фукуяма отмечает, что «... Если большинство из наиболее важных социальных проблем, которые еще предстоит решить, связано с культурными особенностями, и если главные различия между обществами носят не политический, но именно культурный характер, то ясно, что общества будут держаться сфер, определяющих их культурные отличия и что последние приобретут еще более отчетливые черты и в ближайшие годы сохранят свою важность» (Фукуяма Ф., с.574). Иными словами, культурная дифференциация обществ не препятствует взаимному обогащению инновациями, улучшению качества социальных капиталов, напротив, служит основанием разнообразия модернизмов.

Культура относительно стабильна; основные образцы, характерные для конкретной культуры, и которым следует большинство населения (или социальной группы) изменяются медленно на протяжении жизни нескольких поколений. Это свойство культуры обеспечивает межпоколенческий перенос ценностей и норм. Индивид впитывает в себя ценности в основном в течение большей части жизни, хотя система образования может привнести их в сознание индивида активно в процессе обучения и воспитания. Таким образом, культура со своим свойством сохранять и передавать типовые образцы, ценности и нормы способствует формированию человека

модерна, не разрывая нити, соединяющие социальные традиции общества с современными социальными моделями.⁵³

Очевидно, не относится к социальным утопиям проект культурной модернизации, то есть направленное развитие таких ее компонентов, как типовые образцы поведения, неформальные правила и все, что принято обобщенно называть стилем жизни человека. Мотивом модернизации может быть реакция на глобальные изменения в культуре, которые признаются, как позитивные признаки современности. Хотя отдельные гениальные индивиды в состоянии создавать культурные инновации и даже обнаруживать тенденции, все же культура – есть результат эволюции. «Культура, есть явление не искусственное, но и не естественное; она не передается по наследству, но и не планируется рационально. Она представляет собою традиции заученных правил поведения, которые никогда не были изобретены, и вовлеченный в культурный процесс человек не знает их предназначения» (Хайек Ф., 2006, с.476).

Осторожно, избегая зайти на территорию чистой социологии или культурологии, где требуются специальные компетенции, в общих чертах дадим контуры человека модерна в контексте социального развития. Прежде всего, он свободен от идеологических мотивов поведения. Какие же признаки отличают традиционного человека от современного? На наш взгляд, для условий Казахстана это следующие качества. Он легко расстаётся с «отжившими свой век» традициями; не намерен ждать удачи, напротив, настроен на самостоятельное достижение успеха; не требует от общества и его институтов (сообщество, государство) мер социальной защиты сверх того, что входит в его законные права. Такой индивид делает сбережения на будущее, то есть использует доступные институты для обеспечения своей старости или страхования своего благосостояния от вероятных рисков. Он ответствен-

но относится к своим обязанностям, оставаясь индивидуалистом, в то же время социально добродетелен, ведет здоровый образ жизни, повышает свои компетенции (добросовестно учится, повышает квалификацию, совершенствует опыт), повернут лицом к новым знаниям и в этом отношении перспективен. Как социальный субъект, солидарен к проблемам других индивидов, проявляет альтруизм в семье, обладает весомым социальным капиталом. Это далеко не исчерпывающее описание человека модерна; он многогранен.

Естественно, мы нарисовали идеальный образ современного человека, который встречается и будет встречаться крайне редко. Чаще всего нормальный человек отличается от любого идеального образа. Вместе с тем, считаем, что главное – это устремленность индивида к лучшим образцам, желание вести современный стиль жизни. Такая устремленность даст наилучшие результаты, которые возможны в данных условиях, месте и времени. Более того, ведение современного стиля жизни невозможно без соблюдения нормативного порядка.

Итак, культура признается фактором как позитивного (прогресс), так и негативного (регресс) развития индивида, а через него развития семьи и сообщества. Убеждения, которых придерживается индивид, определяют те решения, которые он принимает, что, в свою очередь, отражается на его благополучии. Экономисты и социологи практически единодушны во мнении о значении культурного развития человека, как фактора развития всего общества. Культурные ценности и нормы пронизывают экономику, прежде всего на микро-уровне, поэтому отдельные закономерности микроэкономики сложно понять без культурного контекста. Культура лежит в основе трудовой этики, существенно влияет на вы-

бор между потреблением и сбережением, и в целом, создает условия для развития человека.

Нейтральная, зачастую пассивная, позиция по отношению к находящимся в тяжелой жизненной ситуации индивидам и целым семьям свидетельствует о моральной дезинтеграции сообщества и служит тревожным признаком социальной энтропии. Даже если человек бедствует по своей вине (лень, невежество, алкоголизм), то все же общество, осуждая такой образ жизни, не должно оставаться нейтральным к его проблемам, особенно, если при этом страдают дети, старики и иные беззащитные члены семьи. Зачастую такие люди действительно не могут самостоятельно справиться со своими недостатками и проблемами, и все больше и больше опускаются в социальное дно. Сообщество не должно отторгать таких людей; для этого, однако, у него должно быть достаточно ресурсов, чтобы помочь обездоленным.

Люди, предыдущий опыт которых закрепил в их сознании скептицизм к любым инициативам государства, даже в новых условиях продолжают относиться с недоверием к его инновационным проектам, а в некоторых случаях вовсе не принимают (бойкотируют, не проявляют активности). Например, в Казахстане за последние 20 лет не была реализована ни одна крупная социальная стратегия или программа, в той или иной степени опиравшаяся на инициативу общества. Поэтому сегодня подавляющее большинство населения безучастны к различным социальным проектам казахстанского правительства.

В условиях растущей сетевизации экономики и повышения роли малых социальных групп, вероятно, центр тяжести социальной помощи сместится от государственного патернализма в сторону коллективной солидарности. Мы предполагаем сохранение минимального государственного патернализма на фоне роста масштабов и разнообразия кол-

лективных благ, предоставляемых организациями и общественными институтами. Культурные традиции в виде семейного альтруизма, коллективной солидарности или корпоративной социальной защиты, а в целом, проявляющиеся в различных видах социальной взаимопомощи способствуют возникновению современных социальных институтов. Если коллективная солидарность нуждается в современных институциональных элементах, то важно, чтобы они, будучи компонентами единого институционального каркаса общества, опирались на мощный пласт собственных культурных традиций общества. Но если эти культурные традиции общества в некоторой степени препятствуют формированию современных институтов коллективной солидарности и корпоративной социальной защиты, то такие институты подлежат целесообразной модернизации.

13 Современное «социальное государство»

«Социальное государство» – часто встречающийся термин уже ставший классическим. О нем писал Вальтер Ойкен, однозначно подчеркивая, что его главной целью является решение социальных проблем. Мы не оспариваем право на существование этой дефиниции, однако считаем, что в действительности она символизирует только одно из назначений государства – осуществление социальных функций. Иными словами, совокупность функций по социальной защите населения и обеспечению населения социальными благами придают государству статус социального. Известно, что у государства кроме социальных, имеются другие немаловажные функции, поэтому однозначное определение какой-либо модели «социальным государством» будет, по крайней мере, завышенной оценкой. Тем не менее, оставляем это определение в своем арсенале, имея в виду только социальные функции ограниченного государства, за которыми стоит модель социальной политики.

Социал-демократия не обладает «патентом» на модель «социального государства». Свои авторские права могут заявить ордолиберализм, консерватизм (в том числе неолиберального толка) и другие многочисленные направления и течения политической философии. Многочисленность конструкторов и конструкций модели «социального государства» приводит нас, по крайней мере, к двум выводам: во-первых, сегодня нет общепризнанной модели «социального

государства»; во-вторых, не исключается единый концептуальный подход, который удовлетворит большинство конкурирующих идеологий.⁵⁴ Если наши выводы верны, то верно и следующее утверждение: современное «социальное государство», как модель социальной политики, создается обществом целенаправленно для достижения конкретных целей в ответ на вызовы текущего времени и требования современности. Стоит добавить, что его институциональный каркас опирается на культурные традиции и ценности.

Для большинства людей притягательны идея и практическое содержание государства всеобщего благосостояния скандинавского типа, придерживающегося принципа универсализма. Скандинавские модели часто называют «институциональной перераспределительной моделью» (Titmuss R.) или «социал-демократическими государствами режима всеобщего благосостояния» (Esping-Andersen G., 1990). В универсалистской системе социальная защита, в сущности, не обуславливается уровнем нуждаемости и статусом индивида, поэтому необходимым основанием для доступа к системе социального обеспечения являются социальные права.⁵⁵ Социал-демократические традиции вынуждают быть щедрым государство всеобщего благосостояния. Социальные программы значительную часть национального дохода перераспределяют в виде благ среди многочисленных реципиентов. В настоящее время государство всеобщего благосостояния становится неподъемной ношей для бюджета практически любой страны, и, очевидно, ситуация не изменится в обозримом будущем.

У «социального государства» нет альтернативы, но есть простор для развития, то есть модернизироваться в современные модели. Очевидно, модельный ряд будет длинным.

Современное «социальное государство» будет менее щедрым, но более избирательным к претендентам на полу-

чение социальной помощи или на поддержку в трудных случаях жизни. Переход от принципа универсализма к селективному предоставлению социальной помощи (социальных выплат и пособий) требует учета располагаемых доходов человека. Вырисовываются следующие основные признаки современной модели социальной политики: органичное сочетание охвата сетью социальных услуг всех слоев общества с ее «мелкоячеистостью» по отношению к отдельным социальным группам, плюс личная ответственность человека или семьи за свое благосостояние при минимальной распределительной функции «социального государства».

«Социальное государство» поощряет личную ответственность человека за свое социальное и экономическое благополучие. Оно не дает ложных обещаний о социальных гарантиях, напротив, однозначно настраивает человека на самостоятельный поиск решений собственных проблем. Но оно предлагает широкий спектр мер защиты от рисков. Современное «социальное государство» прочно связывает социальные права с обязанностями индивида, создает благоприятные условия для свободного поиска возможностей, в том числе обеспечивая высокую степень защиты человека от социальных рисков.

Либертарианство требует, чтобы человек брал на себя обязательства вести правильный, с точки зрения «социального государства», образ жизни, чтобы он в ответ мог требовать обеспечение своих социальных прав (сверх базовых услуг). Действительно, «социальное государство» окажется не в состоянии обеспечить необходимый уровень медицинского обслуживания даже части населения, если граждане будут проявлять безответственность по отношению к своему здоровью. Оно также будет не в состоянии обеспечить социальную защиту всем, кто пассивен в поисках возможностей или ведет иждивенческий образ жизни. Эффективность со-

циальной политики будет недостаточно высокой в части удовлетворения потребности детей, больных, инвалидов и пожилых людей, если работоспособные граждане не согласны разделить солидарную ответственность с государством, отказывая в заботе своим близким. Поэтому современное «социальное государство» не может эффективно функционировать не только без сотрудничества и доверия между властью и гражданами (Kymlicka W., Norman W.), но и в условиях низкой ответственности граждан за свое благополучие.

Современное общество включает в себя четыре базовых института: конкурентную демократию, рыночную экономику, социальную систему и нормативный порядок. Среди них нет ни главных, ни второстепенных; они важны в равной степени, и каждая играет свою незаменимую роль. Они формируют модель «социального государства»: демократический способ принятия решений, оберегающий рыночную экономику, сглаживающий социальное неравенство с использованием инфраструктуры социальной системы, и все это подчинено нормативному порядку.

Либертарианство требует ограничения функций государства, считает целесообразным передачу части его функций институциональным партнерам, в том числе гражданскому обществу. Современное «социальное государство» опирается на институт гражданского общества; они во многом дополняют друг друга. В частности, гражданское общество фиксирует накапливающиеся проблемы, диагностирует их, ведет поиск решений. Благодаря участию в институтах гражданского общества малочисленные социальные группы могут придавать гласности свои проблемы и актуализировать интересы. Через неправительственные организации, зачастую, государство узнает о нуждах отдельных граждан или социальных групп. Гражданское общество открывает инди-

виду возможности реализовать свои социальные права, в том числе высказывать личное мнение, касательно существующих проблем и мер по их устранению, обеспечивает подотчетность местной власти перед населением, иными словами, оно обладает инструментами давления на власть, чтобы побуждать ее предпринимать необходимые меры. Таким образом, гражданское общество играет важную роль при мониторинге общественного мнения и обобщении социальных требований, которые государству следует учитывать при формировании социальной политики.

В авторитарных режимах, как правило, слабы или вовсе отсутствуют дееспособные институты гражданского общества. Там, где доминирует государство, подавляя своим авторитетом социальные права индивида, или оставляя их без внимания, полномочия гражданского общества незначительны. Пренебрежение социальными правами бедного или находящегося в трудной жизненной ситуации индивида, отчуждение тех или иных социальных групп от участия в формировании социальной политики не соответствует концепции современного «социального государства». Авторитаризм изнутри подтачивает основы общества, обрекая целые социальные группы, оставшиеся без внимания на социальную изоляцию. Поэтому современное «социальное государство» должно обнимать каждого индивида, каждую семью, каждое сообщество, что осуществимо при наличии дееспособных институтов гражданского общества.

Модернизация и укрепление гражданского общества, построение новой модели «социального государства», децентрализация государственных институтов – актуально для большинства постсоветских стран, в том числе для Казахстана. В одном из исследований Всемирного Банка, проведенных на территории постсоветских стран, приводятся обнадеживающие выводы. В частности говорится, что «Процесс по-

строения институтов гражданского общества, прежде всего, на местном уровне будет ни быстрым, ни легким. Но именно сельские сообщества могут стать главной предпосылкой возвращения институтов на национальном уровне и на уровне регионов, которые служили бы разнообразным инструментам общества, включали бы бедных в сферу своей деятельности и были бы им подотчетны» (Всемирный Банк. 2001, с.16).

Уже просматриваются контуры модернизации казахстанской модели «социального государства». Прежде всего, многочисленные и низко-результативные государственные функции заместят институты гражданского общества и личная ответственность индивида за свое благополучие. «Социальное государство» ограничится предоставлением базовых социальных услуг, защитой человека от основных социальных рисков, а также предоставлением социальных благ в рамках социального партнерства. Институт социального партнерства только тогда служит эффективным способом сотрудничества между государством и человеком при посредничестве организаций гражданского общества, когда стороны согласованно регулируют конфликты и реализуют меры социальной политики.⁵⁶ Заинтересованное партнерство способствует целесообразному использованию социального капитала общества, активизирует и приводит в движение отдельные части его структуры, обеспечивает их взаимодействие с учетом интересов сторон. Таким образом, социальное партнерство является основным компонентом современного казахстанского «социального государства». Следует подчеркнуть, что невозможно социальное партнерство без свободного и заинтересованного участия человека.

Социальное партнерство – это институт социальной демократии, но не классического либерализма, хотя либертарианство не отклоняет этот институт как не приемлемый.

Выше мы обосновали, что социальное партнерство в тандеме с личной ответственностью индивида за свое благосостояние расширяет границы «социального государства» за счет заинтересованных и ответственных участников, разделяющих либеральные ценности. В арсенале социального партнерства имеются инструменты ненасильственного воздействия на индивида, рискующего попасть в трудные жизненные ситуации, и оказания адресной помощи тем, кто оказался на так называемом «социальном дне». И поскольку институты и инструменты действенны тогда, когда достаточно ресурсов для осуществления функций, то вопросы справедливого распределения и перераспределения благ институтами «социального государства» приобретают первостепенную важность.

«Социальное государство» не в состоянии оперативно реагировать на все социальные риски населения; ему целесообразно передать часть своих социальных функций негосударственным институтам – организациям (сообщества, ассоциациям) добровольно объединившихся индивидов, представляющим и защищающим социальные интересы своих членов. Мы выше приводили определение институтов, данное Дугласом Нормом. Аналогична точка зрения Джона Ролза, считавшего, что институты конструируют базисную структуру, которая наполняется нормативным содержанием. Институты играют важную роль в функционировании «социального государства». Институты эффективны, когда все три их компонента (формальные нормы, неформальные предписания и условия функционирования) гармонизованы по отношению друг к другу. Тогда институты будут эффективными инструментами социальной политики. Поэтому государство, модернизируя институциональную основу модели социальной политики не только совершенствует структуру норма-

тивного порядка для достижения целей социальной политики, но и создает новые компоненты.

Модернизация институтов – весьма сложная задача. Модернизированные социальные институты должны справиться с ростом количества и разнообразия рисков, с которыми сталкивается человек. Важно, чтобы государство и коллективные организации (солидарной ответственности) оптимально разделяли между собой ответственность за социальную защиту населения. Например, государство предоставляет базовые общественные блага, а коллективные организации – защищают индивида от социальных рисков. Такие модели достаточно распространены в мировой практике. Главное, стимулирование и поддержка личной ответственности индивида, подкрепленной коллективной солидарностью.

Вероятно, современная модернизированная структура системы социальных институтов будет формироваться эволюционно, но все же государство может создавать их целенаправленно. При этом проектирование их структуры, взаимосвязей и функционала осуществляется с учетом запросов человека ориентированного на современность. В этой связи, полагаем, можно утверждать, что для каждого этапа и уровня развития общества соответствует своя структура системы социальных институтов.

Казахстанское «социальное государство» нуждается в модернизации. Инноваций ожидают институты социальной модели и формирующиеся институты гражданского общества.

У казахстанской модели социальной политики просматриваются характерные черты континентальной (бисмарковской) модели, но с элементами модификации под особенности структуры национальной экономики. В стране наиболее защищены наемные работники, и прежде всего работники

государственных организаций и национальных компаний, а также работники компаний горнодобывающей промышленности. Считаем, что Казахстану с его большой численностью сельского населения и самостоятельно занятых, главным образом, в сельском хозяйстве, торговле и сфере услуг, более приемлемой была бы модернизированная бевериджская модель социальной политики, основанная на принципе солидарности. Принцип солидарности отводит центральную роль государственному регулированию социальной сферы как способа перераспределения части национального дохода. Социальная роль государства заключается в прямом предоставлении всем нуждающимся помощи в виде социальных выплат и услуг.

При разработке концепции модернизации казахстанской модели социальной политики важно определить, каким требованиям она должна отвечать. Тогда реформаторы смогут наметить пути модернизации. На наш взгляд, модель, отвечающая современным требованиям, должна обладать следующими особенностями:

- социальные права человека увязываются с гражданством;
- основная цель социальной политики: сокращение неравенства благосостояний между низкодоходной и средней стратой, а также между социальными группами этих страт;
- особое внимание уделяется развитию семьи, что обеспечивается решением целого ряда задач, в том числе повышения капитализации домохозяйств, укрепления их потенциала и ресурсного обеспечения, расширения доступа к рынкам и др.;
- всем гражданам предоставляются одинакового качества базовые (общественные) социальные услуги в соответствии с социальными стандартами;
- государственная система социального страхования дополняется частными негосударственными (частными, общественными) фондами социального страхования;

- защита от социальных рисков обеспечивается за счет налогов, взносов работодателя и наемного работника;

- базовые общественные социальные услуги финансируются государством за счет налоговых поступлений от всех видов экономической деятельности;

- государство обеспечивает базовую пенсию по старости, не только в зависимости от стажа работы и доходов прошлых лет, но и от отрасли экономики (сельское хозяйство, здравоохранение, образование и др.), где работал человек. При этом уровень пенсии привязывается к фактической среднемесячной заработной плате в целом по экономике;

- законодательство возводит серьезные барьеры, защищающие работника от увольнений и произвола работодателя.

Необходимо установить институциональные пределы для «социального государства» и освободить пространство для негосударственных социальных структур и институтов гражданского общества. У индивида расширятся границы возможностей действовать ответственно, и эти возможности, подстрахованные государством, позволят человеку самостоятельно решать вопросы индивидуального благосостояния, и тем самым снижать нагрузку на государственный бюджет. Ограничения, накладываемые на масштабы социального государства, изменят содержание модели социальной политики адекватно требованиям современности. Однако ограниченное «социальное государство» должно быть способным эффективно и в полном масштабе осуществлять следующие социальные функции:

- обеспечить всем равный доступ к возможностям развиваться, а тем, кто по объективным причинам не конкурентоспособен, предоставлять такие возможности;

- распределять и перераспределять часть национального дохода, обеспечивая тем самым население социальными благами и социальной защитой.

Послесловие

Из содержания книги ясно, что моим идеологическим кредо является *классический либерализм* (либертарианство), в корне отличающийся от той доктрины, которую в Америке принято называть либерализмом. Надеюсь, мне удалось выдержать ориентир на современность, но я говорил о ней не как о желаемом состоянии общества, а через призму запросов и ожиданий человека, адресованных социальной политике и ее институтам.

Я не пытался ответить на вопрос, каким должно быть современное общество, хотя показал основные его признаки и компоненты. Однако совершенно очевидно, что для трансформации традиционного общества в современное (модерное) оно должно пройти этап модернизации. В настоящее время в мире довольно много стран находятся на этапе модернизации; одни спонтанно в результате выбора части общества, другие в результате осознанного выбора государства при поддержке общества. На пороге своей модернизации задержался Казахстан.

Одной из причин слабого модернизационного потенциала казахстанского общества является тот очевидный факт, что идея модерна не находит широкого признания даже среди передовой части населения. Напротив, большинство выступают апологетами традиционного общества. Поэтому само будущее пока остается неопределенным, а его контуры - расплывчатыми.

Для казахстанского общества быть современным – не означает копировать западные образцы социальных, культурных, экономических и политических подсистем общества. Современность казахстанского общества может быть самобытным, основанным на культурных традициях, большей ча-

стью либеральных. Но, безусловно, что современное общество – это свободное от авторитарного диктата могущественного государства. Недостатки авторитарного государства не только в неспособности откликаться на запросы человека, или невнимательности к социальным проблемам малочисленных групп. Главный недостаток заключается в том, что авторитарное правление конфликтует с этическими ценностями и нормативным порядком.

Экономически независимый, интеллектуально прогрессивный и этически добродетельный индивид, действующий свободно и ответственно в рамках нормативного порядка – это главный элемент, из которого состоит каркас современного общества. Это отнюдь не портрет идеального образца, но яркий представитель среднего класса. Чем больше таких индивидов, тем прочнее и устойчивее социальный каркас, тем сильнее институты гражданского общества, и наконец, тем динамичнее процесс развития. Средний класс проявляет солидарность к другим членам социума, требует и активно продвигает политические и гражданские права, служит источником общественного благосостояния. У среднего класса много позитивных свойств, которые хорошо известны. Именно, организованный и социализированный средний класс составляет сердцевину эффективно действующих институтов гражданского общества.

Социальная политика не единственный институт «социального государства», который может быть применен для формирования индивида среднего класса. Но либерализм запрещает вторгаться государству в область индивидуального, если того не желает человек. Либеральные принципы открывают перед индивидом возможности рисковать. Множество таких индивидов, свободных и уверенных в своих силах, имеющих возможности развивать свои способности и раскрывать потенциал сами будут стремиться избегать контак-

та с государством. Поэтому такие личности не нужны авторитарному государству, у которого имеются свои «избранные» и оно нелегитимно создает им особые условия.

Почему современный индивид выбирает либеральные ценности? Потому что его индивидуальность протестует против навязывания ему чужой воли, потому что он не приемлет несправедливого распределения возможностей, потому что он против ограничения его прав. Либеральные требования свободы обращено на устранение всех искусственных препятствий индивидуальным усилиям, но не содержит претензий к государству или сообществу о предоставлении определенных возможностей. Классический либерализм не отвергает государство или патернализм; он за ограниченное государство, соответственно, за минимальный патернализм. Он стремится уменьшить препятствия, прикрепляющие людей к унаследованному социальному положению посредством предоставления социальных услуг тем, кто не может позаботиться о себе сам. Главный социальный принцип либертарианства – личная ответственность индивида за свое благополучие, и гарантированный государством уровень защиты от социальных рисков.

Сегодня страна стоит на пороге возвращения в прошлое, в тот авторитарный миропорядок, откуда он однажды вышел, но отнюдь не благодаря страстному желанию общества модернизироваться. В итоге развала СССР конце 1991 года Казахстан оказался в одиночестве не успев сделать свой фундаментальный выбор. В настоящее время обществу угрожает вероятность политического реверса, в целесообразности которого нас упорно убеждает власть. Однако мы уже знаем, что любая форма авторитаризма проявляется в ограничении индивидуальных свобод и нарушении принципа равного доступа к возможностям. Сегодня казахстанское общество должно сделать свой выбор, показать обращенность к совре-

менности, проявить настрой на модернизацию. Модернизация казахстанского общества – веление времени и объективная необходимость. Если мы еще раз упустим свой шанс, то не будет оправдания перед потомками за то, что отказались от возможности свободно и ответственно выбирать свой путь в современность.

Глоссарий

Индивидуальный потенциал – компетенции человека необходимые и достаточные для осуществления деятельности в конкретной сфере экономики. Представляет собой совокупность специальных знаний, профессиональной квалификации и практического опыта.

Институты гражданского общества - организованные объединения граждан, действия которых направлены на реализацию общих целей и задач, на разрешение общих для групп проблем. Существуют в виде общественных движений, неправительственных организаций, групп гражданских инициатив, общественных комитетов и т.д.

Модернизация (англ. *modern* – современный, обновленный) общества - это совокупность различного рода социальных, экономических, политических и культурных преобразований общества в целях приближения его характеристик к требованиям современности, потребностям развития человека.

Социальные нормы – общепринятые правила поведения, призванные обеспечивать упорядоченность, устойчивость и стабильность социального взаимодействия индивидов и социальных институтов. Социальные нормы осуществляют функцию интеграции, регулируют социальные процессы, содействуют внедрению ценностей.

Потребительская корзина - представляет собой набор продуктов питания, непродовольственных товаров и услуг, необходимых для сохранения здоровья человека и обеспечения его жизнедеятельности. Рассчитывается не реже 1 раза в 5 лет. Определяется для трех основных социальных групп населения (трудоспособное население, пенсионеры, дети).

Принцип (от лат. - *principium*) - руководящее положение или идея, основное правило или установка для какой-либо деятельности. Для личности принцип – это внутренняя убежденность в чем-либо, точка зрения на что-либо, норма, пра-

вило поведения. Принцип может быть всеобщим, например, этический принцип.

Прожиточный минимум – необходимый минимальный денежный доход на одного человека, равный по величине стоимости минимальной потребительской корзины. Прожиточный минимум является денежным эквивалентом минимального набора благ, рассчитывается в среднем на душу населения в текущих ценах, сложившихся в регионе с учетом инфляции.

Секуляризация (от лат. *saecularis* – мирской, светский) – процесс снижения роли религии в жизни общества; переход от общества, регулируемого преимущественно религиозной традицией, к светской модели общественного устройства на основе рациональных (внерелигиозных) норм.

Социализация – процесс усвоения человеком принятых в сообществе ценностей, норм и образцов поведения. Социализация может быть и стихийным, и направленным процессом, результатом которого является интеграция личности в сообщество.

Социальная помощь (социальное обеспечение) – это форма солидарной помощи населению, осуществляемая за счет государственного бюджета, а также участия частного предпринимательства. Социальная помощь гарантирует материальное обеспечение в старости, в период временной нетрудоспособности, при потере кормильца в семье и др. Оно осуществляется путем предоставления пенсий, пособий, стипендий и льгот.

Социальный капитал – межличностные связи, неформальные отношения, совместные идеи, нормы и ценности, разделяемые группой людей, основанных на сотрудничестве и доверии. Как физический или финансовый капитал, социальный капитал является источником дохода.

Социальный стандарт – нормы потребления соответствующих социальных благ и услуг не ниже минимально допустимых размеров. Социально значимыми стандартами, характеризующими уровень предельно допустимых норм социального обеспечения, являются минимальный потребительский бюджет, прожи-

точный минимум, уровень бедности, черта бедности и др. Социальный стандарт устанавливает качество, объем и условия предоставления социальных услуг государственными, частными и неправительственными институтами.

Социальные трансферты (англ. transfer - передача) - безвозмездные выплаты населению из государственного бюджета, внебюджетных фондов и общественных фондов. Социальные трансферты включают в себя: все виды пенсий (по старости, инвалидности, по случаю потери кормильца, за выслугу лет, социальные пенсии); все виды стипендий и пособий (по социальному страхованию, пособия на детей, по безработице и т. д.); компенсационные выплаты и льготы, а также различные виды денежной помощи.

Частная справедливость – нравственно санкционированная соразмерность в распределении благ и зол, их взаимном обмене и воздаянии за проявление субъектами тех или иных свойств в обществе.

Черта бедности - граница дохода, необходимого для удовлетворения минимальных потребностей человека, устанавливаемая государством на основе прожиточного минимума. В Казахстане черта бедности составляет 40% прожиточного минимума. Черта бедности, устанавливаемая Всемирным Банком по международной стандартной методике, ниже уровня прожиточного минимума, устанавливаемого правительством Казахстана, но выше официальной черты бедности.

Ценности этические – то, что человеку желательно в его стремлениях к нравственным идеалам, к развитию и самосовершенствованию. Они являются главным связующим элементом социальной и культурной системы.

Шариат – комплекс предписаний, закрепленных, прежде всего, Кораном и сунной, которые определяют убеждения, формируют нравственные ценности и религиозную совесть мусульман, а также выступают источником конкретных норм, регулирующих их поведение.

Библиография

Baldock J. Social Policy, Oxford University Press, 1999. - 594 p.

Blackshaw T. Key Concepts in Community Studies. SAGE Publications Ltd. London. 2010. Viii,220 p.

Canberra Group. Expert Group on Household Income Statistics - The Canberra Group. Final Report and Recommendations. Ottawa. 2001, ISBN 0-9688524-0-8.

Cavaye J. Understanding Community Development, 2001. (<http://www.health.qld.gov.au/capir/documents/19747.pdf>);

Dasgupta P., Serageldin I. Social capital: a multifaceted perspective - http://books.google.kz/books/about/Social_capital.html?hl=ru&id=6PZ8bvQQmxECWorld Bank Publications, 2001. - 424 P.

Doowon Suh. Civil Society in Political Democratization: social movement impacts and institutional politics // Development and Society, 2006, Vol. 35, Issue: 2, Publisher: American Sociological Association, Pp. 173-195;

Esping-Andersen G.(1990) The Three Worlds of Welfare Capitalism. Cambridge: Polity Press & Princeton: Princeton University Press, 1990.

Esping-Andersen G.(2000) Two societies, one sociology and no theory // British Journal of Sociology. Vol. 51.Issue.№ 1, 2000.P.59-77.

Fiori A. and Aspalter C. From Developmentalism to Productivism: The Pathway of Korean Welfare State Development // Journal of Societal & Social Policy, Vol.5/1,2006, pp.21-40;

Fitzpatrick T. A Post-productivist future for social democracy? Research networks, Nr. 21, 2003.

(http://www.um.es/ESA/papers/Rn21_65.pdf.);

Fukuyama F. Culture and economic development: cultural concerns. In: Smelser NJ, Baltes PB, eds. International encyclopedia of the social and behavioral sciences. Oxford (UK): Pergamon. 2001. - p 3130-3134.

Goebel J., Gornig M., Häußermann H. Income polarization in Germany is rising // DIVBerlin No. 26/2010 Vol. 6, pp. 199-206.

Holliday I. (2000) Productivist Welfare Capitalism: Social Policy in East Asia // Political Studies: 2000 vol. 48, pp.706-723;

Holliday I. (2005) East Asian Social Policy in the Wake of the Financial Crisis: farewell to Productivism? // Policy & Politics. Vol.33. Nr.1. January 2005. pp.145-162. (<http://www.ingentaconnect.com>);

Human Development Report, 1990. UNDP, New York, Oxford, Oxford University Press, 1990. – 189 p.

Inkeles A. Exploring Individual Modernity. With contributions by David H. Smith, Karen A. Miller, Amar K. Singh, Vern L. Bengston, and James J. Dowd. Columbia University Press, New York, 1985, 376 pp.

Kwon Huck-ju. The Developmental Welfare State in Korea: Origins, Reforms and Future Challenges. 2007. P.13 (<http://css.escwa.org.lb/SDD/.../>);

Kymlicka W., Norman W. Return of the Citizen: A Survey of Recent Work on Citizenship Theory, Ethics, Vol. 104/2, 1994, - pp. 352–81.

Lerman R., Yitzhaky S. 1985. Income Inequality Effects by Income Source: A New Approach and Application to the U.S. Review of Economics and Statistics 67(1):151-156.

Midgley J. Developmental Social Policy: Theory and Practice // Asian Journal of Social Policy, Vol.2/1 2006, pp.1-22.

Mkandawire T. Social Policy in a Development Context, UNRISD, 2001.- 32 p.

Myrdal G. Beyond the Welfare State. Economic Planning and its International Implications. Yale University Press. New Haven, Conn., 1960.287 pp.

Parsons T. (1940) An analytical approach to the theory of social stratification // The American Journal of Sociology, Vol. 45, No.6 (May, 1940), pp.841-862.

Parsons T. (1966) The Concept of Society: The Components and Their Interrelations. In: Parsons T. Societies: Evolutionary and Comparative Perspectives. Englewood Cliffs (NJ): Prentice-Hall, 1966, p.5-29. © Prentice-Hall, 1966.

Putnam R. The Prosperous Community: Social Capital and Public Life // The American Prospect. No.13.1993
(<http://epn.org/prospect/13/13putn.html>).

Sen A. (1985) Well-Being, Agency and Freedom: The Dewey Lectures 1984 // The Journal of Philosophy, Vol. 82, No.4, 169-221.

Sen A. (1997) Development Thinking at the Beginning of the 21st century – Discussion Paper № DEDPS/2, March 1997, 35 P.

Social Capital and Poverty Reduction: Which role for the civil society organizations and the state? - Produced by the Social and Human Sciences Sector of UNESCO, 2002. - 65 P.

Social Policy in a Developmental Context: Report of the UNRISD International Conference 23-24 September 2000. Tammsvik, Sweden. 15p. (интернетресурс<http://www.unrisd.org>)

Streeten P., with Burki S.J., Ul Hag M., Hicks N., Stewart F. First Things First: Meeting Basic Needs in Developing Countries - Oxford University Press, New York, 1981.

Sudhir A., Sen A. (1994) Human Development Index: Methodology and Measurement – New York. UNDP. - 25 p.

Sudhir A., Sen A. (2000) The Income Component of Human Development Index, Journal of Human Development, Vol. 1, No.1.

Titmuss R. Social Policy: An Introduction – Pantheon Press, New York, 1974. – 160 p.

Van Der Veen R., Groot L. Post-Productivism and Welfare States: A Comparative Analysis // B.J.Pol.S. 36, pp.593-618 Copyring, 2006 Cambridge University Press.

World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography // World Bank 2009. 410 P.

Асылханова Г. Стратификационная система современного общества Казахстана / Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора социологических наук, Астана, 2010. - 27с.

Всемирный Банк. Обратить реформы на благо всех и каждого. Бедность и неравенство в странах Европы и Центральной Азии. Вашингтон, О.К. 2001. - 495 с.

Гал С., Клигмен Г. Формы государства, формы «семьи» // Журнал исследований социальной политики. Том 1 (3/4), 2003. Стр.341-370.

Грязнова О., Магун В. Запросы жителей европейских стран га государственную социальную поддержку и их базовые ценности // SPERO № 17. 2012 г.- с.7-33

Доклад о развитии человека, 2010. Реальное богатство народов: пути к развитию человека / Пер. с англ.; ПРООН. – М., Издательство «Весь Мир», 2010. – 244 с.

Кажыкен М. Предложения по разработке региональной политики Казахстана: принципы, цели и приоритеты // ЭФИ: Экономика. Финансы. Исследования. №3 (23), 2011. С.39-45.

Кашников Б. Либеральная теория справедливости и политическая практика России. Великий Новгород: НовГУ-НовМИОН, 2004. – 260с.

Конвенция МОТ № 102 (1952 г.) о минимальных нормах социального обеспечения. Женева: МОТ, 1952 . Разделы 2-11. (<http://www.ilo.ru/standards.htm>)

Кудашева Т. Методологические подходы к построению стратификационных групп населения в Республике Казахстан. Вестник КазНУ. Экономическая серия, 2010, №6 (82), с.35-37.

Ли Куан Ю. Из «третьего мира» - в «первый». Сингапурская история: 1965-2000. –ОАО «Казактелеком», 2003. - 782 с.

Мусатаев Н. Этносоциальная стратификация в Казахстане (<http://www.zonakz.net/articles/27203>).

Норт Д. Понимание процесса экономических изменений / Пер. с англ. Москва: ИД ГУ ВШЭ, 2010. – 256 с.

Парсонс Т. Система современных обществ / Пер, с англ. Л.А. Седова и А.Д. Ковалева. Под ред. М.С. Ковалевой. – М., 1997. - 270 с.

Повестка дня на XXI век // Резолюции, принятые на Конференции ООН по окружающей среде и развитию, Рио-де-Жанейро, 3-14 июля 1992 г. (<http://www.un.org/russian/confer/wssd/agenda21>).

Санктон Э. Нормативно-правовые и политические условия муниципалитетов // Международный опыт в усилении местных органов управления. Доклады и материалы семинара. Астана, 18-20 мая 2004 г. С.153-169.

Северная Европа. Регион нового развития. - М.: Издательство «Весь Мир», 2008. - С.233.

Сен А. Развитие как свобода / Пер. с англ. – М.: Новое издательство, 2004. – 279 с.

Социальная Европа в XXI веке – М.: Издательство «Весь Мир», 2011. – 528 с.

Статистика доходов и расходов домохозяйств. 17-я Международная конференция статистиков труда, МОТ, Женева, 2003. ICLS/17/2003/II/III;

Травин Д., Маргания О. Европейская модернизация. Кн.1 – М.: ООО «Издательство АСТ»; СПб: TerraFantastica, 2004. – 665.

Уодон К., Итцхаки Ш. Глава 2. Неравенство и общественное благосостояние. Том. 1. Основные методы и вопросы разработки ССБ (11102_Inequality&SW_je_5.doc).

Фридман Т. Жаркий, плоский, многолюдный. Кому нужна «зеленая революция» и как нам реконструировать Америку / Пер. с англ. - М.: АСТ: Астрель, 2011. – 572.

Фукуяма Ф. Доверие: социальные добродетели и путь к процветанию: пер. с англ. – М.: ООО «Издательство АСТ»: ЗАО НПП «Ермак», 2004. стр. 574.

Хабермас Ю. Философский дискурс о модерне / Пер. с нем. — М.: Издательство «Весь Мир», 2003. - 416 с.

Хайек Ф. Право, законодательство и свобода: Современное понимание либеральных принципов справедливости и политики / Пер. с англ. - М.:ИРИСЭН, 2006. – 644с.

Хатами М. Диалог цивилизаций: путь к взаимопониманию. – Алматы: Дайк-Пресс, 2002. – с. 136.

Чуланова З. Доступность образования социально-уязвимым слоям населения в социально-ориентированном государстве // Казахстанская экономика и глобальные тенденции. Сборник статей, ИМЭП, 2008 г.

Эрхард Л. Благосостояние для всех / Пер. с нем. – М.: Дело, 2001. – 352 с.

Дополнения

¹ Т.Парсонс во введении к своей работе «*Система современных обществ*» пишет, что «... современный тип общества возник в единственной эволюционной зоне – на Западе, который, по сути, представляет собой часть Европы, ставшую наследницей западной половины Римской империи к северу от Средиземного моря. Следовательно, общество западного христианского мира послужило отправной точкой, из которой «взяло начало» то, что мы называем «системой» современных обществ. Независимо от того, оправдано или нет рассмотрение средневекового западного христианского мира как единого общества, пришедшие ему на смену территориальные государства и культурные образцы, называемые национальными, получили такое развитие, что для эпохи современности весь этот комплекс может рассматриваться только как *система обществ*» (Парсонс Т. 1997, с.11).

² В Западной Европе процесс модернизации – перехода от традиционного (доиндустриального) общества к обществу модерности занял несколько столетий: промышленный поворот в Англии, укрепление буржуазии и обретение ею политической власти в результате английской 1640-1642 гг., американской 1776 г. и Великой Французской 1789 г. революций.

³ Т.Парсонс не сомневался в неизбежности модернизации и был уверен в глобальном распространении обществ современного типа. Для него это было очевидным фактом, не нуждающимся в доказательстве. Он с осторожным оптимизмом заявлял, что «... стремление к модернизации в незападном мире, вероятнее всего, не прервется. <...> Можно предположить, что в следующие сто с лишним лет будет продолжаться процесс оформления того типа общества, которое мы называем «современным»» (Парсонс Т., 1997, с.182, 189).

⁴ Термин «социальное развитие» был взят на вооружение ООН в 1950-ых, и с тех пор системно продвигается во всем мире, чтобы создать научную и практическую основу национальных политик долгосрочного устойчивого социально-экономического развития. ООН активно убеждает правительства, что социальное развитие благоприятно отражается на благосостоянии человека, семьи и общества, связано с экономическим развитием. Начиная с 2003 г. многие страны мира ре-

ализуют национальные программы, направленные на достижение Целей развития тысячелетия.

⁵ В докладе отмечается, что «Развитие человека является процессом расширения спектра выбора. Наиболее важные элементы выбора – жить долгой и здоровой жизнью, получить образование и иметь достойный уровень жизни. Дополнительные элементы выбора включают в себя политическую свободу, гарантированные права человека и самоуважение» (Human Development Report, 1990). Концепция человеческого развития сменила так называемые «классические» теории экономического развития, которые базировались на показателе валового национального продукта, рассматривали человека только в качестве движущей силы экономического развития и провозглашали экономический рост главной целью общественного прогресса.

⁶ Институциональная структура или, как еще ее называет Д.Норт, институциональный каркас «... состоит из политической структуры, определяющей то, как мы выявляем и агрегируем политические выборы, структуры прав собственности, которая определяет формальные экономические стимулы, а также социальной структуры, то есть норм и конвенций, которые определяют неформальные стимулы в экономике. Институциональная структура отражает убеждения, сформировавшиеся в обществе в ходе истории, а изменения в институциональном каркасе, как правило, представляют собой постепенный процесс, отражающий ограничения, которые прошлое накладывает на настоящее и будущее. Все это – наряду с другими компонентами – задает структуру, возводимую людьми для того, чтобы иметь дело с социальным ландшафтом» (Норт Д., с.79).

⁷ Понятие социальный капитал подвергается экономистами критике за чрезмерную расплывчатость, за отсутствие достоверного метода измерения. Признается взаимосвязь между социальным капиталом и благосостоянием индивида, но эта зависимость не квантифицируема, например, невозможно точно оценить экономический эффект от деловых связей, от положительной репутации или использования социальных сетей. Эти обстоятельства делают социальный капитал своего рода «темной материей», связывающей социальные и экономические аспекты развития общества.

⁸ Г.Еспинг-Андерсен обосновал существование трех типов моделей государства всеобщего благосостояния: либеральная, корпорати-

вистская и социал-демократическая (Esping-Andersen G., 1990). Известны другие классификации типов модели социальной политики: институциональная, корпоративистская и остаточная, каждая из которых имеет собственную теоретическую основу и многолетнюю практическую историю. Главное различие перечисленных типов заключается в степени участия государства в обеспечении благосостояния как в целом всего общества, так и его элементов (индивид, семья и сообщество).

⁹ Бевериджская модель социальной защиты основана на перераспределении национального дохода. В своем известном Докладе В.Беверидж предлагает и обосновывает модель социальной защиты, сохраняющую доход человека на определенном уровне посредством социального страхования и вводит понятие социальной поддержки, основанной на оценке располагаемых доходов. Английская модель социальной политики в основном соответствует бевериджской концепции: государство предоставляет индивиду социальные гарантии, работодатель обеспечивает социальное страхование наемного работника, работник обязан дополнительно страховать себя от социальных рисков. Кроме того, государство обеспечивает бесплатное здравоохранение, предоставляет пособия на детей, содействует трудоустройству.

¹⁰ Бимарковская модель социальной политики, которая используется в Германии. Эта модель социальной политики «... устанавливает жесткую связь между уровнем социальной защиты, результативностью и длительностью профессиональной деятельности. Социальные права обуславливаются теми отчислениями, которые выплачиваются на протяжении всей активной профессиональной жизни и которые по своей сути принимают форму страховых взносов. Страховые кассы, управляемые на паритетных или отдельных началах работодателями и наемной рабочей силой, собирают отчисления из заработной платы. Размер отчислений, как правило, определяется в коллективных договорах. Ответственность за финансовое равновесие и сохранность средств несут правления касс (фондов). Они не должны субсидироваться за счет государственного, земельного или коммунального бюджета любого уровня. Другими словами, социальная защита должна быть независимой от бюджетных «финансовых инъекций». При этом, данные основополагающие принципы дополняют вспомогательные механизмы – для отдельных семей и граждан с ограниченными воз-

возможностями активного трудового участия существует национальная солидарность, реализуемая через муниципальные службы для малообеспеченного населения или благотворительные организации» (Социальная Европа в XXI веке, с.243).

¹¹ Девелопментализм порождает социальное и экономическое неравенство, поскольку основывается на бисмаркианской модели социальной защиты, то есть когда социальную защиту работников обеспечивает работодатель. В данной концепции слабозащищенными остаются, главным образом, самостоятельно занятые и работники сельского хозяйства, где недостаточно развиты корпоративные структуры (KwonH., 2007, FioriA.andAspalterC).

¹² Зеленая книга «об европейской социальной политике» вышла в свет в 2002 году. В ней предложены современные идеи, касающиеся различных аспектов социального партнерства. Особое внимание уделено развитию корпоративной социальной ответственности. Целью стратегии корпоративной социальной ответственности является повышение эффективности взаимодействия социальных партнеров: предпринимателей, наемных работников, государства, институтов гражданского общества. Одна из идей партнерства заключается в заинтересованном взаимодействии компаний с институтами гражданского общества, что дает косвенный эффект в виде частных инвестиций в будущее не только социальных партнеров, но и всего общества.

¹³ Согласно международным нормам социальная помощь относится к конкретному индивиду с его потребностями и проблемами. Так, право человека на социальную защиту закреплено Декларацией ООН о правах человека (1948 г.) и Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах (1966 г.). В Конвенции МОТ ООН №102 «О минимальных нормах социального обеспечения» (1952 г.) систематизированы виды социальной помощи и стандарты социального страхования. Конвенция МОТ ООН №102 «О минимальных нормах социального обеспечения» (1952 г.) признает и объединяет 9 видов социальной помощи: медицинское обслуживание; пособия по безработице; пенсии по старости; пособия по производственному травматизму; пособия по инвалидности; пособия в связи с потерей кормильца; пособия по беременности и родам; пособия по болезни; семейные пособия. В Конвенции МОТ ООН №102 в наиболее полном и систематизированном виде закреплены

стандарты социального страхования. В последующем они нашли отражение в Европейском Кодексе социального обеспечения и подтверждены в Европейской социальной хартии.

¹⁴ «В соответствии со статьей 25 Конвенции МОТ ООН №117 «Об основных целях и нормах социальной политики», человек имеет право на такой уровень жизни, включая пищу, одежду, жилье, медицинский уход и социальное обслуживание, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи, а также право на обеспечение на случай безработицы, инвалидности или иной случай утраты средств к существованию по независящим от него обстоятельствам». Эти права реализуются различными социальными институтами и мерами социальной политики.

¹⁵ Ортодоксальная (неолиберальная) макроэкономическая теория рекомендует снижать социальные расходы, сокращать предложение номинальной денежной массы в целях борьбы с инфляцией, и доказывает безупречность рыночных закономерностей в обеспечении социального и экономического развития. Неолибералы и социалдарвинисты доказывают целесообразность естественных факторов развития на основе конкуренции (рыночный или социальный отбор). Неолибералы утверждают, что тенденции государства участвовать в планировании и регулировании социального обеспечения надо сдерживать и ограничивать, отдавать приоритет рынку, который способен обеспечить быстрый рост и повышение уровня жизни. Ортодоксальные экономисты не видят причины, чтобы разделять экономическое и социальное в благосостоянии. Известно, что следуя рекомендациям экономистов неолиберальных взглядов («вашингтонский консенсус»), некоторые руководители постсоветских стран сократили или вовсе ликвидировали многие социальные расходы и институты, реформировали пенсионную систему, а в целом ухудшили социальное положение населения, доведя до критического уровень его расслоения.

¹⁶ Индекс человеческого развития не пригоден для оценки материальных и нематериальных факторов развития человека (Sudhir A., Sen A., 1994). Во-первых, потребности и предпочтения индивидуальны, различаются как по конкретному содержанию, так и по количеству. Эти различия зависят от присущих индивиду свойств: возраст, пол, состояние здоровья, профессиональная деятельность, место проживания, состав семьи и др. Во-вторых, потребности индивида динамичны.

Возможно, удовлетворение одних потребностей приведет к появлению новых, более дорогостоящих. Довольно много условий появления новых потребностей, аналогично много вариантов их удовлетворения. В третьих, социальные потребности индивида ненасыщаемы, то есть человек может отдельные социальные блага потреблять бесконечно много, по крайней мере, в денежном выражении. Например, человек может чрезмерно много потреблять услуги здравоохранения или образования.

¹⁷ На неравное, но справедливое распределение благ указывал Аристотель. Этот принцип он объясняет следующим образом: «... справедливость, как кажется, есть равенство, и так оно и есть, но только не для всех, а для равных; и неравенство также представляется справедливостью, и так оно и есть на самом деле, но опять-таки не для всех, а лишь для неравных» (цит. по Б.Кашникову, с.24).

¹⁸ В Германии реализован сформулированный А. Мюллером-Армаком принцип «социальной компенсации» («социального выравнивания») в области конечного распределения доходов. Согласно этому принципу формируемое по законам рынка функциональное распределение доходов, отличающееся с точки зрения большинства населения чрезмерными диспропорциями, посредством перераспределения через налогово-бюджетный механизм и систему социальных трансфертов преобразуется в общественно желательное персональное распределение доходов, отвечающее базовым требованиям социальной справедливости и солидарности.

¹⁹ Дж.Ролз определяя распределительную справедливость писал, что «... все социальные ценности – свобода и благоприятные возможности, доходы и богатство, социальные основы самоуважения – все это должно быть распределено, кроме тех случаев, когда неравное распределение любой, или всех, из этих ценностей дает преимущество каждому» (Ролз Дж., с.67).

²⁰ Р.Титтус утверждает, что в социальной политике не должно быть никакого намека на неполноценность, нищету или иные индивидуальные недостатки, унижающие его достоинство при получении публично оказываемой социальной услуги. Также не должно быть намека на то, что оказание социальной помощи или предоставление общественного блага является обременительным для общества (TitmussR.).

²¹ Для европейского региона, как правило, характерно несколько большее распространение политики, основанной на бевериджской концепции «социального государства» с ее универсализмом в оказании материальной помощи нуждающимся, тогда как для США, а также Японии и Республики Корея – на бисмаркианской концепции с ее несколько большим ударением на компенсации материальных рисков занятых в общественном производстве.

²² «В ряде исследований показано, что запрос на государственную социальную поддержку снижается с укреплением социального положения индивида. ... приверженность человека ценностям индивидуализма понижает его поддержку принципов и практик социального государства, а ценности эгалитаризма, напротив, ее повышают» (Грязнова О., Магун В., с.9).

²³ «В последние годы в Европе более двух третей социального бюджета во многих странах уходят на здравоохранение, образование и пенсионное обеспечение, то есть на те области, которые особенно важны для среднего класса. И темпы роста расходов на эти нужды всегда достаточно высоки. В то же время заметно меньше растут расходы на социальную помощь, пособия по безработице, социальное обслуживание, дотации на оплату жилья, являющейся сферой потребления практически только низших слоев». «Эти факторы дают основания части правых утверждать, что в социальном государстве проблемы бедности решаются неудовлетворительно, ибо оно не выполняет им же самим поставленные задачи»(Социальная Европа в XXI веке, с.208).

²⁴ Федеральным правительством Германии использована следующая градация домашних хозяйств (Goebel J., Gornig M., Häußermann H., p.201):

- низкодоходная группа (домашние хозяйства, у которых располагаемый доход более, чем на 30% ниже медианного);
- высокодоходные (располагаемый доход выше медианного на 50% и более);
- среднедоходные (располагаемый доход находится в пределах между двумя вышеуказанными группами).

²⁵ Бюджет потребителя – это структура потребления, качество и количество потребляемых благ, как материальных (питьевая вода, электроэнергия, продукты питания, одежда и др.), так и нематериальных (услуги здравоохранения, образования, охраны правопорядка и

др.), которые в совокупности характеризуют благосостояние индивида. Плохая вода и пища при низком качестве услуг здравоохранения не компенсируют высокие трудовые доходы индивида, большая часть которых будет уходить на возмещение потерь здоровья. Потребительские запросы среднестатистического горожанина и среднестатистического жителя отдаленного аула будут различаться, но не столь существенно, как, например, различаются запросы среднестатистического казахстанца и жителя острова Бали. Нельзя применять стандартные наборы благ, иными словами потребительская корзина должна быть адекватной стилю жизни данного общества, его культурным традициям и иным условиям жизнедеятельности.

²⁶ В странах ЕС рассчитывается относительная черта бедности, на основе которой потом строится стратификация. Если эквивалентные располагаемые доходы индивида ниже 60% национального медианного дохода, то они признаются бедными, так как при таком подходе учитываются не только минимальные потребности для физиологического выживания, но и эксклюзию из социальных стандартов и норм общественной жизни (доступ к образованию, информации, общению и т.д.).

²⁷ [http://forbes.kz/ranking/50 bogateyshih lyudey kazahstana - 2013](http://forbes.kz/ranking/50_bogateyshih_lyudey_kazahstana_-_2013)

²⁸ В Казахстане покупательная способность среднемесячной заработной платы (соотношение с величиной прожиточного минимума человека трудоспособного возраста) в 2004 году была достаточна для содержания 5,2 человек. При повышении размера прожиточного минимума, покупательная способность среднемесячной зарплаты снижается пропорционально.

²⁹ Г.Еспинг-Андерсен различает четыре типа социальных рисков:

- универсальные риски (подвержены все люди);
- групповые / классовые риски (подвержены определенные группы людей, которые имеют идентичные характеристики и особенности по виду подверженностей той или иной социальной проблеме);
- риски определенных этапов жизни (молодежь, беременность и декретный отпуск, пенсионный возраст и др.);
- межпоколенческие риски (риски, передаваемые от родителей к детям).

³⁰ Равенство и для либералов, и для социал-демократов имеют одинаковый сущностный смысл, однако существенно различаются цели и способы практического применения, а также нормативное обоснование целей и способов.

³¹ В Германии ключевую роль играет обязательное (базисное) страхование в системе социальной защиты в сочетании с добровольным (дополнительным) страхованием и разнообразными услугами нестрахового характера, предоставляемыми в рамках социального вспомоществования и обеспечения, для осуществления принципа социальной справедливости, обеспечения более благоприятных и гармоничных условий для свободного развития личности, проведения разумной демографической политики и реализации других общественно значимых целей. Существуют смешанные модели, в частности во Франции.

³² Метод разложения индекса Джини по источникам дохода или потребления используется для анализа факторов, определяющих социальное неравенство, а также разработки стратегий по его сокращению. Разложение позволяет измерить влияние изменений в доходах и/или потреблении на общий уровень неравенства. Кроме того, разложение применимо для измерения предельного влияния социальных программ и стратегий на распределение дохода и потребления. Формула индекса Джини как функция от дохода (или потребления):

$$\Delta G = G * S_k * (\text{ЭДД} - 1) / 100,$$

где G – исходный индекс Джини, S_k – доля конкретного k -того дохода (потребления) в общем объеме среднего дохода на душу населения (.....), ЭДД – коэффициент эластичности индекса Джини по источнику дохода, показывающий, насколько сильно зависит общий индекс Джини от небольшого изменения в общем среднем доходе или потреблении, возникшего вследствие незначительного пропорционального изменения в доходах или потреблении из конкретного источника. Такое изменение возможно, например, увеличение доходов от трансфертов (субсидии, социальная помощь), снижение доходов от налогов, снижение потребления от роста цены на какой-либо товар и т.д. Если ЭДД > 1, то это означает, что в процентном выражении изменения больше затрагивает богатых, чем бедных. ЭДД < 1 означает, что изменение больше затрагивает более бедные слои населения.

³³ Целевые субсидии на продукты питания обычно более эффективны, чем общие субсидии. В Мексике правительство в течение многих лет субсидировало маисовые лепешки – основной продукт питания бедных слоев населения, что повлияло на снижение бедности. Анализ различных государственных трансфертов в Чешской Республике показал их положительное влияние, и по степени влияния они расположились следующим образом: пособия по безработице, пособия на детей, надбавки к заработной плате (целевые пособия, выдаваемые домашним хозяйствам с доходом ниже прожиточного минимума) и родительские пособия (целевые пособия неработающему родителю с ребенком до 3-х лет или ребенком инвалидом до 7 лет) (Уодон К., Итцхаки Ш.).

³⁴ «По мнению самых бедных слоев населения Европы и Центральной Азии основным фактором, вызывающим возникновение нищеты, является потеря стабильного дохода. Причиной бедности, главным образом, служит неудовлетворительная ситуация с занятостью, например, потеря оплачиваемой работы, отсутствие оплаты за выполненную работу, или недостаточный размер дохода из-за отсутствия навыков, необходимых для конкуренции в новой рыночной экономике. Для тех, кто не имеет возможности работать (дети и пожилые люди), бедность обусловлена сокращением размеров государственных трансфертов и других видов пособий, а также тем фактом, что они составляют не единственную группу иждивенцев, которые существуют на ограниченные и низкие доходы» (Всемирный Банк. 2001, с.98).

³⁵ Казахстанская система социальной защиты уязвимых слоев населения включает следующие основные виды трансфертов: государственные социальные пособия по инвалидности, по случаю потери кормильца и по возрасту; государственная адресная социальная помощь; жилищные пособия; государственные пособия семьям, имеющим детей (пособие на рождение, пособие по уходу за детьми до одного года). Наименее эффективной считается адресная социальная помощь, которая призвана поддерживать бедные домохозяйства. В большинстве случаев размер выплат компенсирует размер дохода домохозяйства до прожиточного минимума. Основную долю получателей адресной социальной помощи составляет сельское население (более 60%).

³⁶ Жилищными бедняками считаются те, кто проживает в стесненных жилищных условиях (менее 6 кв. метра на человека) или по-

требляют воду из общественного водоемника или колодца в пределах 100 метров от жилья, или используют воду из ручьев, озер, прудов и рек.

³⁷ Альтернативный подход к оценке бедности состоит в определении бедных как лиц, живущих в семьях с уровнем располагаемых доходов (или расходов), более чем в два раза ниже среднестатистического уровня по стране. Среднестатистическое значение обычно измеряется медианным уровнем. Такой подход измерения относительной бедности принят в ЕС. Он позволяет осуществлять страновые сопоставления численности людей, бедных по сравнению с другими гражданами страны, и облегчает выявление группы риска, которой грозит опасность оказаться за чертой бедности.

³⁸ Когда человек платит за обучение в университете, то имеет высокие шансы получить диплом, даже не будучи прилежным студентом. Университет вынужден терпеть такого студента, поскольку получатель услуг образования выполнил свою часть договора – заплатил за учебу. Остается университету выполнить свою часть – выпустить его. В результате финансовые ресурсы семьи, необходимые для решения ряда немаловажных проблем расходуются не достаточно эффективно, а экономика получает специалиста низкого уровня квалификации. Проблема частично решается, если обучение будет оплачивать государство, но при этом доходы университетов не должны сильно зависеть от количества платных студентов. У университета должны быть значительные дополнительные доходы.

³⁹ Если придерживаться принятой МОТ ООН методики, то к группе самостоятельно занятых наряду с лицами, работающими на личных подсобных хозяйства можно отнести, также и лиц, имеющих не стабильную (сезонную, временную) занятость, и даже отдельных безработных. Лица, не имеющие стабильную занятость, все же по факту относятся к группе риска, которые в любой момент могут пополнить ряды реально безработных. Кроме того, эти самостоятельно занятые в большинстве своем не являются предпринимателями в понимании австрийской школы, а как лицо, имеющее собственное дело и работодатель. Это означает, что при анализе доходов домашних хозяйств, целесообразно разделить предпринимательские доходы от собственного дела и доходы от самостоятельной занятости.

⁴⁰ Например, социальная защита граждан, пострадавших вследствие экологического бедствия в Приаралье или ядерных испытаний на Семипалатинском испытательном ядерном полигоне.

⁴¹ Согласно нормам казахстанского законодательства, потерявшая кормильца (обычно мужчину, как основного добытчика) семья из трех человек, например, трудоспособной матери и двух несовершеннолетних детей (иждивенцев) будет ежемесячно получать денежное пособие по случаю потери кормильца в размере 1,14 прожиточного минимума. Если размер прожиточного минимума вызывает серьезные претензии со стороны экспертов, то пособия в размере 0,57 прожиточного минимума на каждого из детей не выдерживает никакой критики. Два ребенка будут жить на доходы, близкие к официальному уровню бедности, потенциально порождать бедность. У семьи возрастает риск пополнить ряды бедных, если несовершеннолетних членов больше двух. Естественно, семья может воспользоваться нормами закона о социальной защите и довести уровень доходов до черты бедности, но и в этом случае семья не сможет развиваться.

⁴² В Казахстане существуют заметные различия в расходах на потребление между бедными и небедными домашними хозяйствами, а также в зависимости от места и региона проживания. Разница в денежных расходах между бедными и небедными домашними хозяйствами в сельской местности составляет 2,77 раз, а в городах - 2,33 раза. Поэтому если для семей из низкодоходной страты основным вызовом является бедность, а вместе с ней элементарное выживание, то для домашних хозяйств из средней страны приоритетом может быть развитие. В зависимости от статуса семьи (бедное или небедное) и их приоритетов, различаются меры социальной политики, адресованные на эти группы.

⁴³ Одним из показательных примеров важности региональной политики являются события произошедшие в 2009 г. в Жанаозене, где обострилось противостояние между рабочими, обслуживающими нефтяные промыслы, и безработными, в большинстве своем трудовыми мигрантами. Единственное градообразующее предприятие города «Озенмунайгаз» обнажил симптомы голландской болезни в регионе. Единственное градообразующее предприятие оказалось не способным обеспечить работой даже десятую часть экономически активного населения города. Кроме того, здесь налицо ошибки в миграционной

политике, которые привели интенсивному росту населения города преимущественно за счет мигрантов.

⁴⁴ В рабочем докладе Всемирного Банка отмечается, что «долевая приватизация» хоть и предусматривала наделение работников реформируемых сельскохозяйственных предприятий землей, но этого не случилось. «Официальные лица в Казахстане утверждают, что земельная реформа отдавала предпочтение эффективности над справедливостью, чтобы избежать фрагментации земельной собственности, наблюдаемой в других странах». Однако перекосы в распределении земель ведут к перекосам в распределении доходов (конечных результатов) и, следовательно, обуславливают неравенство в возможностях и уровнях жизни среди домашних хозяйств данного сельского сообщества. Нарушение принципа равных возможностей для домашних и фермерских хозяйств на селе (Всемирный Банк, 2001, с.54).

⁴⁵ «Можно отметить три дополняющих реформ, которые способствовали улучшению деятельности корпоративных хозяйств в Чехии, Словакии и Венгрии. Во-первых, настоящий прорыв был достигнут в отношении мягкой бюджетной политики, в результате которого государство прекратило покровительствовать крупным корпоративным хозяйствам при помощи дотаций, льготных кредитных программ, ограничений по сбыту продукции, политике предотвращения банкротства или других специальных режимов. Во-вторых, проводились программы в сфере пенсионного обеспечения и борьбы с безработицей на селе, которые оказывали поддержку работникам сельского хозяйства, уволенным из крупных хозяйств» (Отчет Всемирного Банка № 94.Аграрная реформа, с.76).

⁴⁶ Совокупная доля охвата образованием населения в возрасте 6-24 лет за 2004-2009 годы сократилась с 78,7 до 72,9%, при этом сельская молодежь оказалась более ущемленной. Так, их доля в общей численности обучающихся сократилась с 56,3 до 54,6%. «... в Казахстане имеются проблемы доступности разных уровней образования для социально-уязвимых слоев населения. Малый объем квот на высшее образование для инвалидов – 0,5 и 1% для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» (Чуланова З.,с.24).

⁴⁷ Если рассматривать отношение сальдо миграции к средней численности населения в регионах за период 1999-2007 гг., то получим значение показателя, характеризующего интенсивность оттока насе-

ления региона. Так, по нашим расчетам за рассматриваемый период более 6,6% населения Кызылординской области переехала в другой регион на постоянное место жительства. Значительные потери понесли другие сельскохозяйственные регионы: Жамбылская – 6,4% населения; Акмолинская – 5,5%; Северо-Казахстанская – 4,8%; Костанайская – 4,1% и Восточно-Казахстанская – 3,8%. Потери Южно-Казахстанской области не столь ощутимы из-за большой численности сельского населения, которое интенсивно пополняется за счет естественного прироста. Эти цифры наглядно отражают процесс миграции сельского населения в города. Кроме того, они дают основания предполагать, что по мере развития промышленности, диверсификации агропромышленного сектора и повышения производительности труда в сельском хозяйстве внутренняя миграция будет расти.

⁴⁸ По официальным данным численность иностранных мигрантов в Казахстан за 1998-2007 гг. увеличилась более чем в 8 раз (с 7,4 тыс. до 58,8 тыс. человек). Эти цифры не показывают реальные масштабы трудовой иммиграции, поскольку не включают нелегальных иммигрантов. Оценки экспертов и официальных источников о масштабах нелегальной трудовой миграции различаются в 2-3 раза и более.

⁴⁹ Правительство устанавливает и контролирует соблюдение квоты на ввоз иностранной рабочей силы для осуществления трудовой деятельности на территории Казахстана, принимает меры по замене иностранных специалистов местными кадрами. В 2008 г. установлена квота в размере 1,6% (или 0,75%) к экономически активному населению страны на привлечение иностранной рабочей силы.

⁵⁰ Средняя обеспеченность жильем в развитых странах различается в широких пределах: в частности в Норвегии - 74 кв. м, США – 65, Великобритании – 62, Франции – 37 и Японии – 30 кв. м. В развивающихся странах значение показателя несколько ниже, например, в Китае 22,7 и России – 21,6 кв. м. В Казахстане в годы ипотечного бума обеспеченность жильем составляла 18,1 кв. м, что незначительно превышала социальную норму в 18 кв.м. В настоящее время показатель обеспеченности жильем в Казахстане снижается.

⁵¹ Легитимация нормативного порядка - это длительный и преимущественно эволюционный процесс отбора наиболее лучших с точки зрения общества образцов правил поведения, которые могут при-

ниматься без всеобщего одобрения, но получают быстрое повсеместное распространение.

⁵² Т.Парсонс *ценности и нормы* определял следующим образом. «Ценности являются первичными при поддержании образца функционирования социальной системы. Ценности (в смысле ценностных образцов) он рассматривает как главный связующий элемент социальной и культурной системы. Нормы, являясь преимущественно социальным феноменом, осуществляют, главным образом, функцию интеграции, то есть регулируют огромное количество процессов, содействующих внедрению нормативных ценностных обязательств» (Parsons T., 1966, p.17). Тем самым Т.Парсонс нормам приписывает регулятивное значение для социальных процессов и отношений. Важно отметить, что «... нормы не воплощают «принципы», которые могут быть применены за рамками социальной организации, или даже отдельной социальной системы»(Parsons T., 1966, p.17).

⁵³ Влияние культуры на модернизацию общества Д.Норт выразил следующим образом: «В исторической перспективе, чем богаче культурный контекст в смысле предоставления возможностей для разнообразных экспериментов и творческой конкуренции, тем больше шансов на успешное выживание имеет общество» (Норт Д., с.61). При этом Д.Норт гражданскому обществу отдавал приоритет в реализации разнообразных экспериментов и творческой конкуренции, на что по его мнению не способно государство.

⁵⁴ Несмотря на растущую институциональную дифференциацию европейских социальных государств, существует единое понимание того, что социальная политика способствует экономическому развитию, поэтому ее меры не должны рассматриваться только с точки зрения затрат. В свою очередь, экономическое развитие идет на пользу социальному развитию. Такая взаимосвязь между социальным и экономическим развитием служит главной отличительной чертой европейской модели социальной политики.

⁵⁵ Философия государства всеобщего благосостояния происходит из принципов универсализма: «основные человеческие потребности или социальный минимум должны быть доступны каждому, и гарантированы государством». Пионеры государства всеобщего благосостояния не подчиняли социальную политику целям экономического развития, а относили к важнейшей задаче государства.

⁵⁶ В Европе в свое время политика социального партнерства была инициирована предпринимателями, а профсоюзы, выступавшие традиционно их оппонентами, были вынуждены принять ее как необходимость. И в Казахстане существует институт социального партнерства, регулируемый законодательством, но он не работает так, как задумывался.