

Развитие человеческого потенциала как стратегия позиционирования в социальной политике России*

Структура доклада:

Предисловие

1. Проблемная ситуация стратегирования социальной политики в стране
2. Модели социальной политики и стоящие за ними проблематики
3. Развитие человеческого потенциала как рамка социального конструирования
4. Развитие человеческого потенциала как постановка сквозных компетенций населения

ПРЕДИСЛОВИЕ

Проблематика социальной политики оформлялась в течение XIX-XX веков в связи с ростом масштабов государственного вмешательства в общественные процессы, что способствовало выделению социальной политики из всего комплекса общественного регулирования в качестве самостоятельного направления.

Появление социальной политики во второй половине XIX века было связано с двумя основными факторами:

- с формированием в Европе особого типа государства – социального государства, активно вмешивающегося в общественные процессы с целью их регулирования и стабилизации. В Германии в последней четверти XIX века впервые через проведение широкомасштабных социальных реформ были сделаны конкретные шаги по формированию социально ориентированного государства.
- с институционализацией экономической и социологической теорий как самостоятельных областей научного знания. В первую очередь это касалось использования на практике таких классических социологических учений, как теория социального неравенства, теория социальной стратификации и социальной мобильности, теория социального взаимодействия и социальной девиации. Социальная политика включалась в социальную теорию в качестве раздела, определяющего сферы и механизмы ее прикладного использования. Так, например, Питирим Сорокин выделял социальную политику в качестве одного из разделов социальной теории наряду с социальной механикой и социальной генетикой¹. А в 1912 году Сергей Булгаков указывал на необходимость возведения социальной политики в ранг социальной науки, поскольку «в государственной, социально-экономической, общекультурной области растущее обобществление жизни и осознание этой обобщественности, социализм жизни и социологизм сознания непрерывно расширяют и упрочивают компетенцию социальной политики»².

На новом этапе развития российского общества социальная политика должна приобрести как новое содержание, так и дополнительные форматы своего существования.

Доклад подготовлен группой -Попов А.А., Проскуровская И.Д., Рожкова Е.С., Султанова А.В. – в рамках деятельности Школы культурной политики.

¹ См. Сорокин П.А. Человек. Цивилизация. Общество. М., 1992. С.29-30.

² Булгаков С.Н. Философия хозяйства. М., 1990. С. 208.

1. ПРОБЛЕМНАЯ СИТУАЦИЯ СТРАТЕГИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В СТРАНЕ

Социальная политика России до сих пор остается патерналистской. По-существу, она является социальной защитой населения, или, более жестко, сдерживанием развития его (населения) человеческого потенциала. Отсюда трудности целого ряда социальных реформ: пенсионной реформы, реформы по монетизации льгот, реформы ЖКХ. По существу, в обществе отсутствует гуманитарная поддержка со стороны государства по совершению им изменений в социальной сфере: работа по разъяснению, переговорные площадки, обсуждения, форумы, образовательные программы и т.д. В регионах на уровне региональных властей начинают говорить о социальном обострении и видят свою задачу главным образом в балансировке между решениями федерального центра, с одной стороны, и сдерживанием социального напряжения в территориях, с другой.

Развитие человеческого потенциала³ есть расширение возможностей населения, а конкретно сегодня, повышение территориальной мобильности, интенсификация профессиональных переходов и формирование продуктивной ментальности. Соответственно, программы развития человеческого потенциала должны быть связаны, с одной стороны, с созданием объективных возможностей и условий для населения, а с другой, должны появиться социальные и территориально-образовательные программы, формирующие современные компетенции, прежде всего, такие как коммуникация, идентификация, самоорганизация (в пределе – самоопределение).

Развитие человеческого потенциала как рамка по отношению к современной социальной политике должна быть, прежде всего, направлена на работу как минимум с пятью категориями населения, такими как:

1. Молодежь при переходе из школы в профессиональную систему обучения и при переходе из системы обучения на производство (ситуация этой группы населения можно охарактеризовать как «противоречивая адаптация»: усиление территориального неравенства «стартовых» условий; рост разнообразия форм территориальной мобильности; рост престижности высшего образования и одновременно локализация миграций на учебу из-за снижения доступности образования; поляризация демографического поведения; усиление асоциальных форм адаптации: рост наркомании в крупных городах и регионах с более высокими доходами населения, особенно в нефтегазовых округах Западной Сибири; рост заболеваемости СПИДом в крупных городах и пограничных регионах; криминализация молодежи, особенно в депрессивных городах и регионах; массовая безработица и алкоголизм немобильной молодежи регионов Сибири и Дальнего Востока).

2. Пенсионеры (ситуацию этой группы населения можно охарактеризовать как «потерю достигнутого и надежд»: утрата сбережений, особенно болезненная для северных пенсионеров, потерявших возможность мигрировать в староосвоенные регионы; усиление бедности городских пенсионеров из-за более высокой стоимости жизни, особенно в федеральных городах; рост вынужденной занятости пенсионеров в основном на низкооплачиваемых и низкоквалифицированных работах; минимизация семейных связей с пожилыми родителями в крупных городах из-за сверхзанятости работающих детей;

³ В данном тексте используются в том числе материалы докладов ПРООН о развитии Человеческого потенциала:

Доклад о развитии человеческого потенциала в Российской Федерации за 2001 год. Человеческое развитие и поколения. / Под общ. ред проф. С.Н. Бобылева. – М.: ИнтерДиалект+, 2002.

Доклад о развитии человеческого потенциала в Российской Федерации за 2002/2003 годы. Роль государства в экономическом росте и социально-экономических реформах. / Под общ. ред проф. С.Н. Бобылева. – М.: Весь Мир, 2003.

Доклад о развитии человеческого потенциала в Российской Федерации за 2004 год. На пути к обществу, основанному на знаниях. /Под общей ред. проф. С.Н. Бобылева.— М.:Весь Мир, 2004.

противоположный процесс укрепления межсемейных связей в малых городах и селе, особенно южных регионов, связанный с помощью пожилым сельским родителям в личном подсобном хозяйстве для получения дополнительных доходов всеми членами семьи).

3. Дети, проживающие в редуцированных жизненных средах: беспризорники, воспитанники детских домов, дети, проживающие в удаленных от образовательных центров территориях («В России насчитывается от 2,5 до 4 млн. беспризорных детей» - заявил в прямом эфире программы «Сегодня» 1 июня 2001 года председатель Российского Детского Фонда Альберт Лиханов. По его мнению, в России более 33 млн. детей, из которых 700 тысяч сирот, 600 тысяч – наркоманов, 14 миллионов – дети, рожденные вне брака или живущие в неполных семьях).

Специальная категория это дети, ориентированные на рекордные жизненные стратегии и высокие цели (для них сегодня практически нет никаких продуктивных программ).

4. Взрослые, находящиеся в ситуации смены профессиональной занятости (ситуацию этой группы населения можно охарактеризовать как «работа на пределе сил»: углубление регионального неравенства возможностей для адаптации, результатом которого стали двойная занятость в крупнейших городах и интенсивное подсобное хозяйство как массовая модель выживания в небольших городах и сельской местности; адаптация населения через рост самозанятости в уличной торговле и челночном бизнесе; наиболее сильное гендерное неравенство, повышенная безработица женщин среднего и предпенсионного возраста. Сельские женщины в период кризиса стали кормилицами семей, на них легла основная тяжесть занятости в личном подсобном хозяйстве. В то же самое время в крупных городах появился новый достаточно массовый тип – неработающие женщины из обеспеченных семей. Происходит поляризация субъективной бедности: адаптация к бедности жителей села и малых городов, снизивших притязания в отношении нормальных для них доходов, на фоне значительно более высоких притязаний жителей федеральных городов. Появляются негативные последствия неадаптированности: например, рост мужской сверхсмертности, особенно в постаревших регионах Центра и Северо-Запада, из-за стрессов, нестабильности и алкоголизма, помимо повышенной травматичности на устаревших производствах).

5. «Сильная часть населения», имеющая стремления и возможность для реализации. Постсоветская социальная политика традиционно обходит эту группу стороной.

Социальные программы в территориях России во многом остались старыми - социалистическими; как правило, они сводятся к распределению льгот и так называемых дополнительных благ. Это не расширяет возможностей людей, а продолжает формировать у населения социальные иждивенческие настроения. Вопрос об изменении содержания и формата социальных программ сегодня не ставится, хотя это не требует расширенного дополнительного финансирования. За счет существующих консолидированных бюджетов территорий вполне возможна новая организация социальной сферы. Однако на уровне заместителей губернаторов в регионах до сих пор можно услышать: «Когда же будет дан приказ на старт новой социальной политики?».

Напрашивается ответ: «Тогда, когда вы ее начнете делать сами». В рамках региональных и муниципальных бюджетов на образование, молодежную политику, культуру, здравоохранение, социальную защиту, а также различных фондов развития возможна реализация социальных программ нового поколения.

Отдельные прецеденты показывают, что сегодня вполне возможны следующие социальные программы: массовые тренинги перехода для выпускников школ и студентов; массовые программы летнего образовательного отдыха детей; конкурсы социальных и социально-образовательных проектов в территориях; территориальные образовательные программы, формирующие «сквозные компетенции»; сетевые модели старшей профильной школы; интенсивные школы рекордных образов жизни; социально-образовательные комплексы; образовательные и досуговые программы для пенсионеров; кадровые школы;

менеджерские и тьюторские центры поддержки индивидуальных образовательных стратегий.

Однако кардинальных сдвигов в социальной политике на сегодняшний день так и не произошло, поскольку ход на социальные реформы в массовом сознании означает отказ от сложившейся еще в СССР практики обеспечения стабильности. Сегодня можно констатировать: государство утратило контроль над процессами, идущими в социальной сфере, и процесс деградации этой сферы во многом необратим. В психологии управленцев до сих пор социальная политика остается бременем, от которого нужно избавляться.

* * *

Российское население сегодня продолжает сокращаться (оно уменьшилось со 149 млн. человек в 1991 году до 144 млн. в 2003 году). В 2003 году на каждые 100 рожденных младенцев умирали 173 человека. По самым оптимистическим прогнозам, к 2050 году население России должно сократиться до 102 млн. человек, а по более пессимистическим оценкам – до 77 млн. Все это заставляет задуматься о том, насколько Россия будет способна контролировать свое географическое пространство за Уралом уже через пятьдесят лет.

Ситуация в здравоохранении более чем тревожная. По данным Московского центра Карнеги лишь треть россиян считают себя здоровыми людьми, часто болеют 40 %, а 30 % россиян страдают от хронических заболеваний. Две трети российских детей больны, и этот факт означает угрозу воспроизводства нездорового населения. Вновь начали распространяться болезни, которые в СССР были ликвидированы, среди них туберкулез и чума, Россия оказалась на грани неконтролируемой эпидемии СПИДа.

В стране насчитывается около 3 млн. сирот, сотни тысяч бездомных детей, сотни тысяч детей-инвалидов, живущих в интернатах и не получающих профессию и не готовых к самостоятельной жизни. Сегодня в России находятся не менее 5 млн. вынужденных переселенцев, которых государство не может трудоустроить.

В конце 2004 года в стране заметно усилилось социальное брожение: в октябре только в сфере образования было в 80 раз больше забастовок, чем на протяжении всего 2003 года. Уже около 43% опрошенных готовы участвовать в забастовках с экономическими требованиями. Это явно новые настроения, которые говорят о том, что эволюция настроений идет в сторону активного недовольства общества. Последние 10 лет рождают все новые формы протеста – голодовки, блокирование магистралей, захват официальных зданий митингующими. Все чаще возникают очаги протеста в молодежной среде (чаще на левом, но уже и на либеральном фланге), которая может действовать как «застрельщик» массового протеста. Довольно уважаемые СМИ стали писать о новой русской революции⁴.

Тем не менее, следует признать, что российское общество во многом изменилось. Согласно опросам, которые провели Игорь Клямкин и Татьяна Кутковец, только 7 % россиян продолжают поддерживать основные принципы «русской системы» - доминирование государства над личностью, патернализм и закрытость страны, и 22 % опрошенных поддерживают два из названных признаков этой системы. Это в основном пожилые люди и люди с низким уровнем образования. Между тем сторонники модернистской альтернативы, которые поддерживают приоритет личности, ее самостоятельность, открытость страны, составляют 33 % населения при 37 % готовых поддержать модернистский проект. Это значит, что модернистский проект готовы поддержать 70 % россиян. Это говорит о том, что население Страны ждет социальных изменений. Этого ждут как богатые, так и бедные; как левые, так и правые; как молодые, так и пожилые. Чем им может ответить государство?

2. ОСНОВНЫЕ ПОДХОДЫ К СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКЕ

⁴ Носков О. Четвертая революция в России?//Эксперт-Сибирь. – 2005. - № 6. – С.10-15

И СТОЯЩИЕ ЗА НИМИ ПРОБЛЕМАТИКИ

Нами различаются несколько моделей социальной политики:

А) По типу базового действия:

- социальное вспомоществование
- социальное попечительство
- социальное страхование
- социальное развитие

Б) По типу субъекта социальной ответственности:

- либеральная модель
- корпоративная модель
- общественная модель
- патерналистская модель

В) По типу участия государства:

- благотворительная модель
- административная модель
- стимулирующая модель

а) По типу базового процесса:

Социальное вспомоществование есть прямая поддержка наиболее бедных⁵, малообеспеченных, социально уязвимых и нетрудоспособных групп населения, осуществляемая на основе принципов безвозмездности и благотворительности.

В России именно такой подход к социальной политике реализовывался в последние десятилетия в деятельности государства и формирующихся структур гражданского общества. Это привело к свертыванию социальных функций государства, к отсутствию национальной стратегии в сфере социальной политики, а также к резкому снижению эффективности реализуемой социальной политики в целом и социальных затрат в частности.

По существу, государство сняло с себя ответственность за протекание социальных процессов в обществе, за формирование социальных отношений между различными социальными группами, за создание социальной связности и национального социального капитала, за социокультурное развитие граждан и повышение их качества жизни.

На фоне свертывания в последние десятилетия традиционных для советского периода социальных программ в сфере образования, здравоохранения, культуры в социальной политике происходило замещение всех возможных направлений социальной политики постоянным расширением количества разнообразных видов социальных пособий и льгот.

В Федеральном бюджете «социальная политика» идет отдельной строкой и включает в себя обеспечение ряда федеральных социальных законов, устанавливающих различные виды социальных пособий и льгот определенным категориям граждан, а также компенсации пенсионному фонду на финансирование социальных пенсий. Аналогичная ситуация существовала и на уровне региональных и местных бюджетов. (При этом в Федеральном бюджете абсолютно разводятся такие статьи расходов, как «социальная политика», с одной стороны, и «образование», «здравоохранение», «культура», «молодежная политика», с другой стороны).

⁵ Бедность характеризует положение людей, не имеющих средств на минимальный национальный стандарт потребления.

В условиях регионализации и муниципализации, передачи на низовые уровни управления полномочий по оказанию помощи малообеспеченным гражданам, рост количества льготных категорий населения происходил в геометрической прогрессии.

К 2000 году российское государство имело обязательства по предоставлению 156 видов социальных льгот, гарантий и компенсаций 236 категориям населения, что составляло около 100 миллионов человек, или почти две трети населения России⁶. В последние годы расходы консолидированного бюджета по статье «Социальная политика» составили примерно 6 %, или около 2 % ВВП⁷.

Федеральным, региональным и муниципальным законодательствами предусмотрено 366 видов социальных пособий и льгот, охватывающих 449 категорий населения, а на финансирование только всех федеральных обязательств необходимо направлять не менее 15 % ВВП, что превышало расходы на социальную политику в 2002-2004 годах почти в 10 раз (по результатам исследований Академии труда и трудовых отношений).

Фактически сложилась парадоксальная ситуация, при которой социальная политика из средства уменьшения социальной напряженности превратилась в один из существенных факторов ее нагнетания.

По оценкам специалистов, общая эффективность социальной политики в России составляет сегодня 18-20 %, то есть именно такая доля из общего объема социальных расходов приходится на действительно бедных людей, имеющих среднедушевой доход ниже прожиточного минимума, остальные средства распыляются среди более обеспеченного населения.

Но кроме финансовой составляющей немаловажен и негативный социальный и социально-психологический аспект политики вспомоществования. Она в малой степени стимулирует получателей к самопомощи, формирует иждивенческую психологию, субкультуру нуждаемости и зависимости. Не случайно сегодня основные направления социальных реформ пролегают именно в сфере сокращения и монетизации социальных льгот.

Социальное попечительство есть средство компенсации негативных социальных последствий неравномерности социально-экономического развития и рыночной системы производства. Оно направлено на ослабление чрезмерной дифференциации между участниками конкурентных отношений и снятие возникающих на этой почве социальных конфликтов.

Чаще всего социальное попечительство выступает в форме перераспределения финансовых ресурсов между различными социальными группами и отраслями народного хозяйства с использованием механизмов государственной налоговой и бюджетной систем. По существу, социальное попечительство является вне рыночным механизмом регулирования доходов и заработной платы населения. Его основные характеристики:

- построено на основе проверки нуждаемости получателей с учетом или без учета их индивидуальной обеспеченности;
- осуществляется независимо от предварительного трудового / финансового вклада получателей;
- выступает в безвозмездной форме (программы бесплатной социальной помощи, бесплатно предоставляемые услуги).

Социальные проблемы, на решение которых направлено социальное попечительство:

- преодоление застойной бедности среди работающего населения;
- снижение социальной дифференциации, неравенства между различными группами населения в сфере доходов;
- стабилизация среднего уровня жизни;
- обеспечение развития некоммерческой части социально-культурной сферы.

⁶ Источник: Лайкам М. Модели социальной политики // Общество и экономика. 2000. № 8. С. 22.

⁷ Источник: Бабич А. Финансы для социальной защиты // Государственная служба. 2001. № 4. С. 81-82.

Механизмы регулирующего воздействия на доходы:

- система бюджетных социальных пособий
- система страховых выплат из внебюджетных фондов
- набор бесплатных услуг, предоставляемых населению или его отдельным категориям
- система льгот на платные услуги для отдельных категорий населения
- государственное регулирование цен на товары первой необходимости
- регулирование минимальной заработной платы

Социальное попечительство использует различные механизмы «тонкой» социально-экономической настройки (регулируемая инфляция, активизация рынков, стимулирование производительности труда как механизма самообеспечения экономически активной части населения и пр.).

Основными средствами являются государственные и негосударственные системы перераспределения доходов (налоговых, социально-страховых), масштабная реализация трансфертов населению, предоставление работающим льгот по налогам и регулирование занятости.

В России в последние годы благодаря экономическому росту удалось несколько смягчить ситуацию в этой сфере в 90-е годы. По данным Московского центра Карнеги, число живущих за чертой бедности сократилось с 37 % до 25 % населения, уровень безработицы упал на 19 % - с 7 млн. до 5,7 млн. человек⁸.

Однако в целом данная модель предназначена для компенсации тех или иных видов социальной и экономической ущербности, и имеет преимущественно пассивный характер. Реформа в данной сфере направлена на обеспечение заявительного характера и адресности социальной поддержки, а также увеличения индивидуальной социальной ответственности.

Социальное страхование – это своеобразная социальная «поддерживающая» система, построенная на принципах общеобязательности или/и добровольности.

Его основными характеристиками являются:

- зависимость различных видов социальной помощи и социального обслуживания от предварительного трудового и финансового вклада получателей;
- эквивалентность, то есть соответствие размеров и качества предоставляемых социальных услуг и выплат размерам предварительных взносов и отчислений;
- неналоговый характер источников финансирования.

Основной целевой группой социальной политики является трудящееся население, занятое в различных секторах общественного производства. Целью социального страхования является улучшение положения трудящегося населения путем принятия и совершенствования трудового и социального законодательства, в том числе, регламентирующего взаимоотношения работников и работодателей в сфере производства, а также определяющего трудовые и социальные права и гарантии работников (в связи с болезнью, несчастным случаем на производстве, безработицей и старостью).

Доминирующим направлением социального страхования является формирование многочисленного среднего класса. Подобный подход к социальной политике реализовывался в ряде европейских государств, взявших за проведение социальных реформ. В России социальное страхование как модель социальной политики только начинает развиваться

Данная модель побуждает людей к максимально активному поведению в экономической сфере, поскольку финансирование социальных выплат и предоставляемых социальных услуг осуществляется за счет страховых взносов работников и работодателей.

Социальное развитие – это повышение качества жизни наиболее массовых слоев населения. К социальным индикаторам качества жизни относят: доходы как материальный

⁸ Источник: Россия – год 2005: логика отката // Независимая газета. 25 января 2005 года. № 12 (3408)

источник существования, занятость, здоровье, жилье, образование, состояние окружающей среды и пр.

Основной посылкой развивающей модели является представление о том, что повышение качества жизни, также как и устранение социальной дифференциации (бедность и другие социальные проблемы) не могут быть достижимы чисто экономическими средствами, поскольку содержат в себе существенную социокультурную составляющую. Поэтому в данной модели делается акцент на развитие системы образования и культуры, а человеческие ресурсы рассматриваются как базовые ресурсы общественного развития. Развивающая модель социальной политики ориентируется на то, что главным фактором развития современного общества является человек, а социальный баланс и социально-экономическое развитие в обществе определяется, прежде всего, уровнем и качеством человеческого потенциала, качеством населения.

Ключевым направлением социальной политики является не столько расширение мер социальной помощи и поддержки населения, организация различных акций, обеспечивающих стартовые возможности для самообеспечения (микrokредиты, общественные работы, трудоустройство и пр.), сколько развитие человеческого потенциала, повышение качества человеческого капитала как основы экономического роста и общественной динамики на длительную перспективу.

Это может быть обеспечено за счет увеличения инвестиций в человеческий капитал, развитие социальной инфраструктуры, через которую осуществляется формирование кадрового, социального и в целом человеческого потенциала общества. Реализация такой установки превращает социальную политику в основной фактор социально-экономического развития отдельных регионов и общества в целом.

б) По типу субъекта социальной ответственности:

Либеральная модель предполагает **принцип личной ответственности** каждого члена общества за свою судьбу и судьбу своей семьи. Роль государственных структур в непосредственной реализации социальной политики минимизирована, основными субъектами социальной политики являются граждане, семья и различные негосударственные организации – социально-страховые фонды и ассоциации третьего сектора. Финансовую основу реализации социальных программ составляют частные сбережения и частное страхование, а не средства государственного бюджета. Поэтому при реализации данной модели социальной политики реализуется **принцип эквивалентности, возмездности**, предполагающий, например, прямую зависимость между размерами страховых взносов и объемом и стоимостью социальных услуг, получаемых в системе социального страхования, а не принцип солидарности, предполагающий перераспределение доходов от одного лица в пользу другого.

При либеральной модели социальной политики государство берет на себя ответственность за сохранение лишь минимальных доходов граждан и за благополучие наименее слабых и обездоленных слоев населения. Но с другой стороны, оно максимально стимулирует создание и развитие в обществе различных форм негосударственной социальной политики, например, негосударственного социального страхования и социальной поддержки, а также различных способов повышения гражданами своих доходов.

Государство участвует в реализации социальной политики в большей степени опосредованно, то есть не через финансирование социальных программ напрямую из своего бюджета, а через организационно-правовую институционализацию негосударственных финансовых потоков в социальную сферу (на образование, здравоохранение, пенсионное обеспечение, пособия по безработице, социальную защиту и п.т.) и одновременно через развитие всей рыночной инфраструктуры, обеспечивающей необходимый уровень доходов работающего населения.

Важным моментом либеральной модели социальной политики является укорененность в индивидуальном и общественном сознании чувства высокой личной ответственности за свое социальное благополучие и отношение к государству не как к единственному источнику социальных благ, а как к гаранту своих прав и свобод.

Корпоративная модель предполагает **принцип корпоративной ответственности**, что максимум ответственности за судьбу своих работников несет корпорация, предприятие, организация или учреждение, где данный работник трудится. Предприятие, стимулируя работников к внесению максимального трудового вклада, предлагает ему различные виды социальных гарантий в виде пенсионного обеспечения, частичной оплаты медицинских, рекреационных услуг и образования (повышения квалификации). В данной модели и государство, и негосударственные организации, и граждане также несут долю ответственности за социальное благополучие в обществе, но все же большую роль играют предприятия, имеющие собственную разветвленную социальную инфраструктуру, собственные социально-страховые фонды.

Финансовой основой в корпоративной модели социальной политики являются средства предприятий и корпоративных социальных фондов, поэтому большую роль здесь играют организации-работодатели, для которых социальная политика является существенным элементом системы управления трудовыми (человеческими) ресурсами.

Общественная модель предполагает **принцип солидарной ответственности**, то есть ответственности всего общества за судьбу его членов. Это перераспределительная модель социальной политики, при которой богатый платит за бедного, здоровый за больного, молодой за старого. Основным общественным институтом, осуществляющим такое перераспределение, является государство.

Финансовыми механизмами перераспределения служат государственный бюджет и государственные социально-страховые фонды, средства которых идут на обеспечение широкого спектра государственных социальных гарантий, выступающих для населения в основном в бесплатной (безвозмездной) форме. Принцип солидарности предполагает реализацию в нескольких планах: солидарность между различными социальными группами и слоями общества, между различными поколениями, а также между государством, предприятием и работником через систему налоговых, бюджетных отчислений и страховых взносов.

Патерналистская модель предполагает **принцип государственной ответственности**. Государство централизованно и тотально берет на себя ответственность за социально-экономическое положение граждан и использование любых административных рычагов для достижения социальных целей. Все иные возможные субъекты социальной политики (предприятия, общественные организации и пр.) действуют либо от имени государства, либо под его контролем. Финансовой основой патерналистской модели являются средства госбюджета и бюджетов государственных предприятий.

Характеристики патерналистской модели:

- директивное регулирование социальной сферы;
- огосударствление социальной политики и вытеснение всех иных субъектов социальной политики;
- отсутствие либо слабое развитие рыночных отношений и конкуренции в социальной сфере;
- ориентация на гарантированную занятость, обеспечиваемую административными рычагами;
- отсутствие реального рынка труда;
- наличие существенного уровня скрытой безработицы в виде неэффективно используемого труда;

- бесконтрольность и неэффективность управления социальной сферой;
- низкий уровень предоставляемых социальных услуг;
- формирование социальной пассивности и иждивенческих настроений.

В данной модели реализуется принцип равенства в потреблении материальных и социальных благ и услуг, а также их общедоступность, что обеспечивает достижение высокой степени социального выравнивания

в) По типу участия государства в реализации социальной политики:

Благотворительная модель – когда государство за счет специально аккумулированных ресурсов создает определенные «подпорки» к рынку в виде государственной системы социальной поддержки и таким образом помогает нивелировать отдельные, наиболее острые негативные социальные последствия функционирования рынка. Средства на благотворительную помощь, осуществляемую государством, складываются в основном из частных пожертвований в государственные благотворительные фонды и на содержание государственных социальных учреждений, а также частично на средства государственной казны.

Административная модель предполагает прямое, активное государственное вмешательство в рынок и носит характер администрирования. Условием реализации данной модели является наличие развитых систем перераспределения доходов, находящихся под контролем государства, а также механизмов вмешательства в процессы ценообразования, тарифного регулирования, обеспечения занятости.

Государство принуждает организации частного и общественного сектора выполнять социальные функции, например, заставляя их делать обязательные отчисления в социальные фонды, выплачивать заработную плату не ниже установленного уровня и пр. С точки зрения экономической эффективности большая часть социальных функций для частного сектора является невыгодной, поэтому в обществе активизируется множество антистимулов экономического развития – тяжелое налоговое бремя на производителя для обеспечения большого объема социальных трансфертов, государственное регулирование цен в ущерб интересам производителей, искусственное сдерживание безработицы путем поддержки неэффективных рабочих мест, увод значительной доли финансовых средств государства из активной экономики в затратный сектор социальной сферы.

Административные механизмы преодоления социальных проблем в совокупности с самими представителями целевых групп превращаются в самовоспроизводящуюся систему, не заинтересованную в их решении, а лишь имеющую целью придать социальным проблемам статус менее опасного для общества.

Стимулирующая модель предполагает косвенное, а не прямое участие государства в решении социальных проблем, когда государство задает обществу внешние по отношению к рынку и иным общественным субъектам «правила игры» (правовые, кредитно-финансовые, налоговые).

Это выражается в создании таких систем налогообложения и общественной поддержки, которые делают выгодным для всех субъектов хозяйствования вложения и инвестиции как в отдельные социальные проекты и программы, так и в социальную сферу в целом.

Подобная модель социальной политики может реализовываться в ситуации высокого уровня экономического развития, развитой инфраструктуры гражданского общества и рыночного хозяйства.

Реализующаяся сегодня модель социальной политики в России:

По типу базового действия: социальное вспомоществование и социальное попечительство с элементами социального страхования

По типу субъекта социальной ответственности: патерналистская модель с элементами общественной модели

По типу участия государства: административная модель

Перспективное направление социальной политики в России:

По типу базового действия: социальное развитие с элементами социального страхования

По типу субъекта социальной ответственности: либеральная модель с элементами общественной и корпоративной

По типу участия государства: стимулирующая модель с элементами благотворительной модели

3. РАЗВИТИЕ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО ПОТЕНЦИАЛА КАК РАМКА СОЦИАЛЬНОГО КОНСТРУИРОВАНИЯ

В «Докладе о развитии человеческого потенциала в Российской Федерации за 2002/2003 годы» (ООН) указывается, что человеческий потенциал является важнейшим фактором реформирования государства и общества, стремящихся включиться в мировые потоки современных технологических, инфраструктурных, институциональных, социально-гуманитарных и других преобразований.

В начале 1990-х годов группой экспертов Программы развития ООН была разработана новая концепция развития человеческого потенциала (human development). Она возникла как противовес традиционному пониманию развития как роста объема материальных благ и услуг. В концепции во главу угла ставится не способность к производительному труду (т.е. экономическая ценность индивида), а само развитие человека через расширение возможностей выбора благодаря росту продолжительности жизни, образования и дохода. Человеческое развитие рассматривается как цель и критерий общественного прогресса, а не средство для экономического роста. Преимущество концепции - в выделении базовых критериев социального развития (долголетие, образование, доход), пригодных для количественных сопоставлений.

Воздействие государства на развитие человека получило новый сильный импульс в последние два десятилетия XX века. Новейшие технологические, экономические и социальные тенденции в процессе формирования постиндустриального общества, как уже отмечалось выдвигают человека в центр происходящих трансформаций как их первостепенное условие и конечную цель. В том же русле действует глобализация: исход все более интенсивной и многообразной по формам конкурентной борьбы на мировых рынках и для производителей товаров и услуг, и для национальных государств в возрастающей степени зависит от качества человеческого потенциала. В результате существенно увеличивается нагрузка на государство, поскольку стратегические факторы развития экономики знаний и самого человека – научное знание, уровень и качество образования, состояние здоровья и культурный рост населения, охрана природной среды и т.д. – в той или иной мере формируются в рамках общественного сектора. Во много это обусловлено неспособностью рынка производить ряд нематериальных услуг в необходимых объемах, нужного качества и по ценам доступным для потребителя. В теории эта проблема известна как «провалы рынка», и для ее решения требуются регулирующие и корректирующие функции государства. В конце XX века доля государства в общих расходах на образование

достигла высоких значений и варьировала от 76% в Японии до 98% в Швеции, на здравоохранение – от 67% в Италии до 84% в Великобритании. Несколько особняком в этом ряду стоят США (75% и 45%). В целом за четыре последних десятилетия XX века расширение масштабов государства в развитых странах более чем на ½ связано с приростом расходов на развитие человеческих ресурсов.

Индекс развития человеческого потенциала (ИРЧП) разработан для сравнения стран и публикуется в ежегодных Докладах Программы развития ООН с 1990 г. Содержательный смысл показателя таков - чем он ближе к единице, тем выше возможности для реализации человеческого потенциала благодаря росту образования, долголетия и дохода. Диапазон значений ИРЧП в "Докладе о развитии человека за 2003 год" - от 0,944 в Норвегии до 0,275 в Сьерра-Леоне. Порогом высокого уровня развития человеческого потенциала является значение 0,800. В последнем Докладе ПРООН по данным 2002 г. в группу развитых входили 55 стран, Россия по ИРЧП занимала 57 место (0,795), оставаясь в группе среднеразвитых стран. На рис. 1 изображена динамика ИРЧП России с 1980 года.

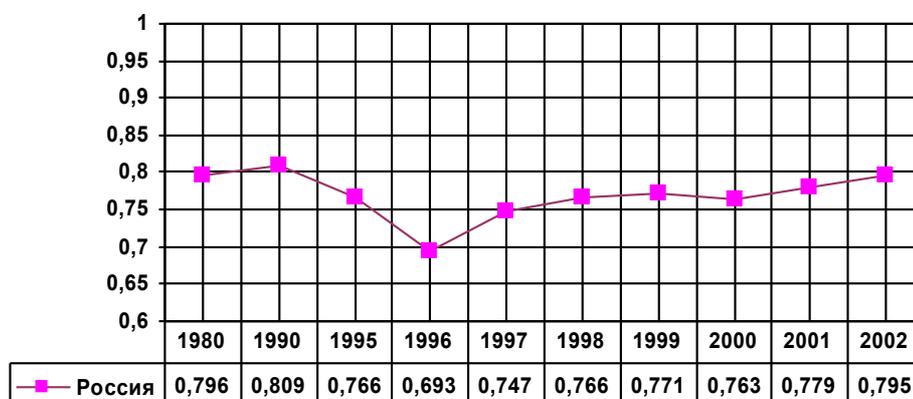


Рис. 1 Динамика индекса развития человеческого потенциала РФ

Анализ роли и вклада государства в развитие человеческого потенциала свидетельствует об отсутствии сколько-нибудь тесной корреляции между размерами государства и индексом развития человеческого потенциала. В само деле, в первой десятке стран лидеров по этому показателю в 2000 г. находились Норвегия и Швеция, Канада, Австралия, США, Исландия, Нидерланды, Япония. Это обстоятельство подчеркивает многосложность развития человека: государство встраивается в него как все более значимый элемент, но его вклад опосредуется действием других факторов и сложно преломляется через призму национально своеобразия, исторической и культурной традиции, социальной специфики.

Несмотря на отставание по ВВП на душу населения (по сравнению со многими индустриальными странами) по уровню национального богатства на душу населения (400 тыс. долл. США) Россия находится на третьем месте в мире после США и Японии и входит в семерку стран, на долю которых приходится почти две трети национального богатства мира.

В соответствии с приведенными данными, стоимость природных ресурсов, приходящихся на одного россиянина, равняется 160 тыс. долл. (самая высокая в группе рассмотренных стран), а человеческого капитала – 200 тыс. долл.

В настоящее время главной формой богатства страны становится опережающий уровень интеллектуального и духовного развития населения, принимающий форму человеческого капитала и обеспечивающий инновационный процесс в каждой сфере человеческой деятельности.

| Страна | Национальное богатство | | Его структура, % к общему объему | | |
|-----------------------|------------------------------|-----------------------------------|----------------------------------|-------------------|-------------------------|
| | Общий объем, трлн. долл. США | На душу населения, тыс. долл. США | Человеческий потенциал | Природные ресурсы | Воспроизводимый капитал |
| Мировой итог | 550,0 | 90 | ... | ... | ... |
| США | 123,6 | 461 | 77 | 4 | 19 |
| Россия | 58,8 | 400 | 50 | 40 | 10 |
| Япония | 53,3 | 423 | 68 | 1 | 31 |
| Китай | 35,4 | 28 | 77 | 7 | 16 |
| Германия | 30,8 | 375 | 75 | 1 | 23 |
| Франция | 21,1 | 359 | 56 | 7 | 37 |
| Великобритания | 20,8 | 353 | 79 | 2 | 19 |

Таблица 1. Результаты экспериментальных оценок национального богатства на конец XX века⁹

В российских Докладах индексы развития человеческого потенциала стали рассчитываться для субъектов РФ с 1997 года.

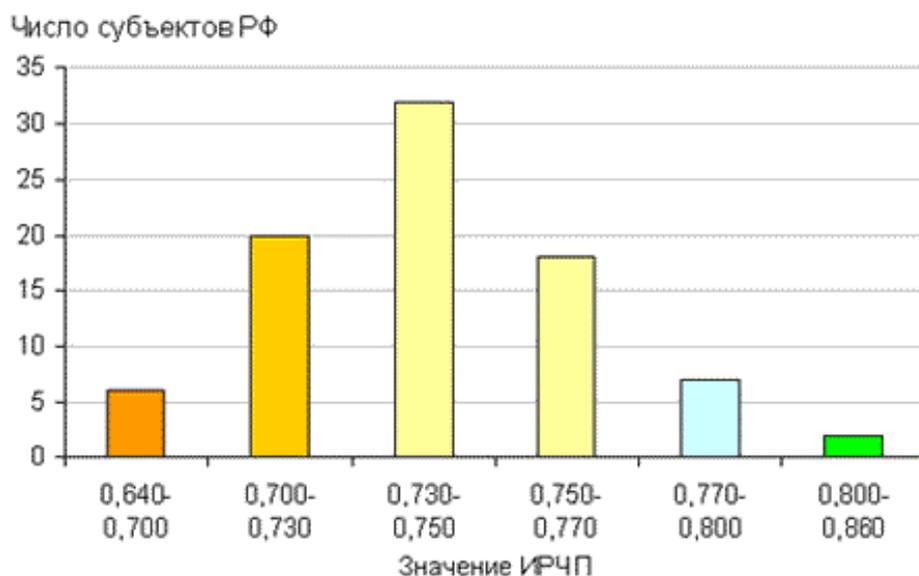


Рис. 2. Распределение субъектов РФ по величине индекса развития человеческого потенциала

Значительная дифференциация индекса доходов во многом определяет региональные вариации индекса развития человеческого потенциала.

Первая десятка лидеров в рейтинге ИРЧП не вызывает удивления, эти субъекты выделены и в типологии регионов (Приложение 2) - г. Москва, Тюменская область, Санкт-Петербург, республика Татарстан, Томская область, республика Башкортостан, республика Коми, Самарская область, Белгородская область, Красноярский край). Почти половина из них - ведущие сырьевые экспортеры, в которых, несмотря на использование понижающей формулы расчета дохода, он все-таки вносит основной вклад в итоговый индекс. Только в Томской области доход дополнен высоким уровнем образования.

⁹ Экономический альманах: экономический факультет МГУ им. В.Л. Ломоносова. 2000. - №1. - С.32

Самую большую группу (около половины) составляют регионы, в которых ИРЧП приближается к среднероссийскому уровню (индекс ниже среднего не более чем на 10%). Относительно низкий индекс (на 11—20% ниже среднероссийского) имеют кризисные регионы Европейской части с невысоким уровнем образования населения (Псковская, Брянская, Ивановская, Кировская, Архангельская области, республики Волго-Вятского экономического района и Удмуртия), наиболее развитые республики Северного Кавказа, а также республики или депрессивные области юга Сибири и Дальнего Востока (Бурятия, Хакасия, Новосибирская и Сахалинская области). Группа регионов с низким ИРЧП (на 20—25% ниже среднего по России) представлена четырьмя республиками — Ингушетией, Дагестаном, Калмыкией и Марийской, а также Читинской областью. Их объединяет очень низкий уровень реальных доходов при пониженном или низком уровне образования (индекс ожидаемой продолжительности жизни в республиках более высокий, чем в Читинской области). И, наконец, “плюсом” неблагополучия среди регионов России является Тува, в которой индексы долголетия и доходов — самые низкие по стране, а ИРЧП ниже среднероссийского уровня на треть.

Различия регионов с крайними значениями огромны: Москва по ИРЧП опережает Польшу и близка к Чехии и Мальте, а ИРЧП республики Тыва соответствует показателям Никарагуа и Египта. Только два субъекта РФ — Москва и Тюменская область (благодаря доходам ее нефтегазодобывающих автономных округов) попадают в группу развитых по мировой классификации, вплотную к этой границе приблизились С.-Петербург и Татарстан. В то же время почти два десятка субъектов РФ имеют показатель ниже среднемирового (0,722).

Подобные масштабы неравенства характерны для стран догоняющего развития, особенно Латинской Америки, с которой все чаще сравнивают Россию.

Если условно изъять из России Туву, Дагестан, Ингушетию, Калмыкию, Марийскую республику и Читинскую область, мы продвинемся несколько вверх в ранжированном списке стран мира. А если поступиться Брянщиной, Удмуртией, Ивановским волго-клязьминским междуречьем, Сахалином и еще десятком кризисных субъектов федерации, то мы уж точно войдем в первую полусотню “хороших стран”.

А если убрать всё, кроме Москвы и пары нефтегазодобывающих округов Тюменского Севера, то и некоторые развитые капиталистические страны позавидуют.

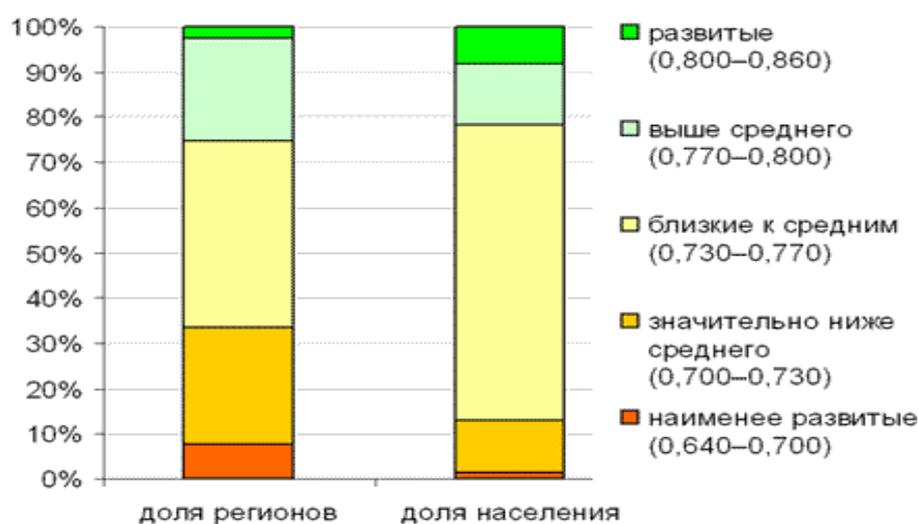
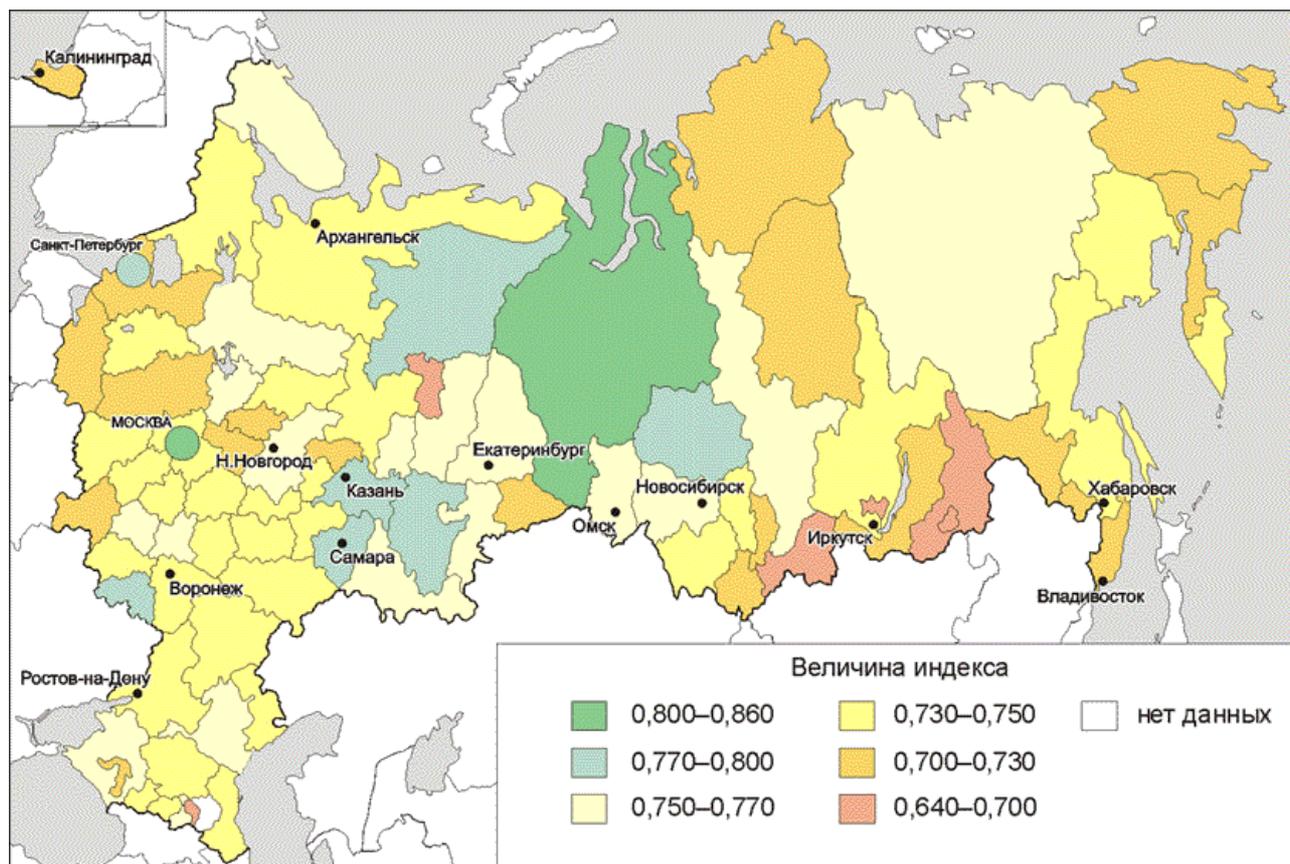


Рис. 3 Соотношение регионов по величине ИРЧП и живущему в них населению в 2001 году



Индекс развития человеческого потенциала, 2001 г.

Рис.4 Социальный атлас российских регионов¹⁰.

4. РАЗВИТИЕ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО ПОТЕНЦИАЛА КАК ПОСТАНОВКА СКВОЗНЫХ КОМПЕТЕНЦИЙ НАСЕЛЕНИЯ

Задача развития Человеческого потенциала должна сегодня формулироваться как ключевая государственная задача модернизации целого ряда современных социальных секторов – образования, культуры, здравоохранения, науки, которые рассматриваются, в первую очередь, как сектора капитализации человеческого потенциала территорий.

Что такое Человеческий Потенциал сегодня, в век глобализации и резкого расширения человеческих возможностей. Это умение ставить сложные, рекордные цели и задачи, готовность к современным формам мобильности, мышление в геокультурных, геоэкономических и геополитических координатах, способность искусственного, проектного отношения к собственным перспективам.

Вместе с тем в последнее время аналитики отмечают стремительно растущий дефицит в российском обществе таких, казалось бы, очевидных человеческих качеств, как воля, устремленность, самостоятельность в принятии решений, наличие устойчивых интересов и целей. Зачастую люди, будучи в той или иной степени талантливыми и одаренными от природы, оказываются неспособными не по уровню подготовки, а по своим социально-антропологическим качествам и ментальным установкам, к удержанию на протяжении жизни высокой индивидуальной «планки» и высоких стандартов деятельности.

Социальная политика развития Человеческого потенциала» должна стать попыткой ответить на этот Вызов.

Сегодня совсем не кажется преувеличением тезис об антропологической катастрофе, произошедшей в России. Речь идет о том, что в течение достаточно короткого времени в XX

¹⁰ Зубаревич Н.В. Индекс развития человеческого потенциала. <http://www.socpol.ru/atlas/about/index.shtml>

веке в нашей стране были уничтожены фактически все институты Человека, традиционно отвечавшие в истории европейской культуры за воспроизводство человеческих структур и функций:

- институт Частной Собственности (вспомним раскулачивание и национализацию)
- институт Права (вспомним статус «врагов народа» и «беспаспортного» крестьянства)
- институт Образования / Университет (вспомним известный «Корабль философов»)
- институт Семьи (вспомним массовых «Павликов Морозовых»)
- институт Религии / Церковь (вспомним хотя бы судьбу Храма Христа Спасителя).

К сожалению, смена отношения к Человеку в социальной политике противостоит позиции тех управленцев и политиков местного и регионального масштабов, для которых до сих пор негласной ценностью является «ценз оседлости» и уверенность в том, что человек, родившийся на «их» территории, «им» же и принадлежит. При отсутствии реальных программ развития, форм поддержки предпринимательства, малого и среднего бизнеса, ротации управленческих кадров и пр., любые тезисы о «патриотизме» и любви к своей Малой Родине должны рассматриваться как заведомо направленные на понижение стартовых возможностей и жизненных шансов людей, проживающих на территории.

Заявленная смена отношения к Человеку также противостоит позиции тех идеологов и практиков образования, молодежной политики, здравоохранения, социальной защиты, культуры, которые рассматривают социальную сферу только лишь как сферу глобальных обязательств государства «о своих подданных». Судя по документам, регламентирующим деятельность в социальной сфере, по используемому в них понятийному аппарату («народ», «работа с населением»), массовые практики, реализуемые сегодня в этих сферах, являются практиками прямого сдерживания Человеческого потенциала.

С этой точки зрения, социальные программы должны быть программами открытого типа и направлены на повышение стартовых возможностей и жизненных шансов людей, проживающих в различных территориях, на формирование их готовности к современным продуктивным формам мобильности, и, прежде всего, образовательной (определение будущего социального и профессионального статуса), социокультурной (определение будущего образа жизни), территориальной (определение дальнейшего места проживания). Необходимо создание системы условий и механизмов по преодолению границ, возникающих перед людьми в связи с географией (местом) проживания; доминирующими на территории идеологическими представлениями и ценностными ориентациями; социальным, материальным, ментальным статусом ближайшего окружения; ограничением доступа к информации и т.д.

* * *

Задача социальной политики по развитию человеческого потенциала есть задача формирования современной человеческой инфраструктуры (антропологического каркаса) инновационных проектов и стратегий регионального и национального развития. Речь идет о формировании на среднем и массовом уровнях целого ряда так называемых «сквозных», или пронизывающих компетенций.

Под **сквозными компетенциями** мы понимаем возможности, которыми обладают люди по включению в современные процессы, а также в специфически человеческие формы мышления, деятельности, кооперации и коммуникации, определяющие «лицо» современного мира и современной экономики.

Компетенции являются управляющей инстанцией по отношению к целому ряду человеческих качеств: объему знаний, навыкам, привычкам, способностям. И как правило эта рефлексивно-управляющая надстройка как типовая отсутствует у людей, то есть компетенции у населения не сформированы. В результате мы имеем дело с огромным количеством внешних зависимостей. А сфера социальной защиты вынуждена обеспечивать эти зависимости.

В отличие от профессиональных (специальных) компетенций, пронизывающие компетенции есть то, на что можно рассчитывать при постановке и решении масштабных национальных задач, связанных с развитием. В России в 30-е годы культурная революция ставила подобную задачу как задачу обучения населения грамоте. И на сегодняшний день это умение населения читать, писать, считать (то есть то, что дает младшая школа).

Сегодня существует огромный разрыв между формально высоким уровнем образования в России¹¹ и низкой производительностью труда; также существует очень низкий уровень включенности людей в различные формы кооперации, низкий уровень общественной связности и пр. Это происходит, как минимум, по двум причинам: объективной (негде работать, несовершенство правовой базы), и субъективной, т.е. антропологической.

Согласно П.Г. Щедровицкому существует четыре ключевых контекста, значимых с точки зрения обсуждения проблематики человеческого потенциала (компетенций)¹².

Первый – это процесс **глобализации**. Он выражается в том, что называют мобильностью. Речь идет о росте мобильности для определенных социальных и профессиональных групп, о резком росте по сравнению с тем, что было даже лет 5-10 назад, и, одновременно, о гигантском разрыве между теми, кто включается в эту мировую межрегиональную мобильность и теми, кто в нее включиться не может. Отсюда также резкий рост образовательного неравенства.

Второй контекст – это формирование **инновационной экономики** как нового и наиболее быстро растущего уклада, который задает совершенно новые требования к типам знаний и квалификаций.

Третий контекст – это рост значения **сетевых форм организации**, транспрофессионализация сетей и вытекающие отсюда требования к человеческому потенциалу, который может работать в этих сетевых формах.

И четвертый – это все, что связано с **синергетикой, коллективностью, кооперативностью** и умением включаться в системы кооперированной деятельности.

* * *

Мы выделяем **три сквозные компетенции**, формирование которых, на наш взгляд, стоит сегодня на повестке дня новой культурной революции в России:

- возможность движения за рынками труда (профессиональная компетенция)
- возможность самоидентичности (личностная компетенция и компетенция личностного взросления)
- возможность социальной коммуникации, возможность включения в различные социальные среды (гражданская компетенция)

Ключевые зоны развития человеческого потенциала:

- развитие современных квалификаций (знания, умений, навыков, способностей) в образовательных системах;
- создание тренинговых «площадок» по формированию компетенций и поддержанию компетентностного тонаса населения (где, как в фитнес-залах компетенции поддерживаются в состоянии готовности);
- формирование инфраструктур капитализации человеческого потенциала не только в частном, но и в государственном и общественном секторах (рабочих мест).

¹¹ По уровню грамотности взрослого населения, охвату студентов обучением естественным наукам Россия входит в первую десятку стран.

¹² П.Г. Щедровицкий. Доклад «Коммуникативная и рефлексивная компетенция в рамках мыследеятельного подхода: контуры нового понимания» на конференции «Педагогика развития-2002» (г.Красноярск).

* * *

Таким образом, мы считаем, что сегодня необходимо ставить и решать следующие задачи:

1. Разработка компетентностной структуры (матрицы) населения как управляющего знания в социальной политике развития человеческого потенциала.
2. Подготовка доклада ПРООН по теме «Развитие человеческого потенциала: компетенции населения», разработка и проведение соответствующих социальных исследований.
3. Разработка пакета социальных программ развития человеческого потенциала и методических рекомендаций для территорий по запуску программ с консолидированным бюджетом.
4. Запуск специальной программы национального (массового) тренинга компетенций для различных категорий населения.
5. Исследование опыта и разработка новых форм социального партнерства под программы нового поколения в социальной политике.