

УДК 316: 331.5
ББК 60.561.23
С 323

Рецензенты:

доктор социологических наук, профессор *А. Я. Троцкий*;
кандидат социологических наук *Л. В. Родионова*

Сергиенко А. М.

С 323 Активность населения на рынке труда: тенденции и механизмы трансформации в регионах Сибири в годы рыночных реформ [Текст] : монография. — Барнаул : Изд-во АлтГУ, 2013. — 298 с.
ISBN 978-5-7904-1435-0

В монографии представлены результаты исследования тенденций и механизмов трансформации социально-экономической и социально-политической активности россиян на рынке труда в годы рыночных реформ. Особое внимание в работе уделяется анализу специфики трансформации активности жителей трех регионов Сибири (Алтайского края, Республики Алтай и Новосибирской области), в т. ч. проживающих в сельской местности, а также социальной политике как механизму регулирования активности.

В монографии представлены результаты многолетних исследований, проведенных под руководством или при участии автора и при финансовой поддержке Российского гуманитарного научного фонда, Российского фонда фундаментальных исследований, Московского общественного научного фонда и Агентства США по международному развитию (USAID), АНО «Независимого института социальной политики» и Фонда Форда и др.

Монография адресована социологам, экономистам, политологам, аспирантам и студентам, может представлять интерес для ученых и практиков, занимающихся проблемами социальной политики, рынка труда, занятости и доходов населения.

УДК 316: 331.5
ББК 60.561.23

*Настоящее издание опубликовано в рамках реализации
Программы стратегического развития Алтайского
государственного университета*

ISBN 978-5-7904-1435-0

© Сергиенко А. М., 2013
© Оформление. Издательство
Алтайского государственного
университета, 2013

ОСНОВНЫЕ ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ИЗУЧЕНИЯ МЕХАНИЗМОВ ТРАНСФОРМАЦИИ СОЦИАЛЬНОЙ АКТИВНОСТИ НАСЕЛЕНИЯ НА РЫНКЕ ТРУДА

2.1. Общая характеристика факторов и механизмов формирования активности населения на рынке труда

Задача изучения тенденций социальной активности россиян на рынке труда, выявления нежелательных ее проявлений и позитивных точек роста требует глубокого теоретического и эмпирического исследования состава, динамики, силы и характера воздействия факторов и механизмов формирования рассматриваемой активности.

При изучении активности различных социальных групп населения на рынке труда необходимо рассматривать широкий круг социально-экономических, социально-политических, социально-демографических, социокультурных, социально-психологических и других факторов, ее определяющих. При этом важно выделять макро- и микроуровень анализа процессов, факторов и последствий рассматриваемой активности.

Среди макрофакторов выделяются как общие (глобальные) факторы, действующие везде, во всех странах независимо от их общественного устройства, так и специфические факторы, действующие в России и отдельных регионах в годы реформ. Так, к **социально-экономическим макрофакторам** активности населения относятся социально-экономический потенциал, положение территории (страны, региона) и ее возможности в реализации социально-экономической активности населения,

а также социально-экономическая политика. Первые (потенциал и положение) включают в себя уровень и динамику социально-экономического развития условий жизнедеятельности населения в территориальной общности, в т. ч. развития рынка труда (структура экономики и рабочих мест — отраслевая, по секторам и формам собственности, размерам предприятия), институциональных составляющих (степень и динамика развитости производственной и социальной, рыночной инфраструктур). Например, развитость рыночной инфраструктуры, в т. ч. сети негосударственных институтов, формирует более высокий уровень и разнообразие стратегий социально-экономической активности на рынке труда.

В последние два десятилетия важнейшим *фактором трансформации активности на рынке труда* является экономическая глобализация мирового сообщества. Результаты активности населения на рынке труда все в большей мере являются итогом не внутренних (внутригосударственных, внутрирегиональных) социально-экономических и социально-политических процессов, а разделения богатства и прибыли в рамках капитала всей планеты, мирового разделения власти. В явном виде это проявляется в кардинальном росте масштабов международной трудовой миграции. С конца 2000-х гг. все мировое сообщество ощущает на себе влияние глобального экономического кризиса.

Факторами микроуровня являются характеристики социального состава (*структуры*), положения субъектов социальной активности, их условий жизнедеятельности на микроуровне (микросреды обитания), а также их *цели, интересы и мотивация*. Первые два характеризуются субъектностью, социальным статусом человека, группы на рынке труда и в обществе в целом включая *социально-трудовой статус и статус занятости* (условия и содержание труда, позиции на рынке труда); *профессионально-квалификационный статус* (уровень образования, квалификации, должностные позиции); *организационно-управленческий и властный статус* (положение во властных структурах, влияние, авторитет); *статус по доходам и собственности* (полное или частичное владение предприятием; размер и источники поступления доходов, в т. ч. уровень оплаты труда, доходов от предпринимательской деятельности, ЛПХ и др., масштабы капитала и накопленной собственности: имущества, денежных сбережений, натуральных запасов) и другие статусные характеристики.

Большую роль при выборе стратегии активности на рынке труда играют условия жизнедеятельности человека, социальной группы, проживающих в определенной социально-территориальной общности (сооб-

ществе), характеризующиеся *статусом* такого *сообщества*, особенностями взаимоотношений, взаимодействий с отдельными индивидами, социальными группами, организациями, развитостью социальных сетей.

Сообщество, по мнению ряда исследователей (Е. Горяченко, М. Пейн и др.), — некая идеальная конструкция, понятная людям, легко вызывающая позитивную идентификацию, принятие коллективных идеалов и ценностей, а потому способна быть мощным мотиватором их действий. Следовательно, идентификация с сообществом, микросоциальный климат, микросреда обитания (в сообществе, семье) относятся к группе социальных факторов, формирующих определенные типы активности на рынке труда, характерные для данного сообщества и места, занимаемого человеком в этом сообществе. В частности, при изучении активности населения на рынке труда важнейшей характеристикой условий их жизнедеятельности в территориальной общности является ситуация на локальном рынке труда.

В качестве основных факторов, механизмов регулирования активности людей особо выделяются факторы саморегуляции, самоорганизации (потребности, интересы, мотивация) и различные внешние факторы, к которым, в частности, относится социальная политика (наряду с другими видами политик и другими элементами внешней среды).

Потребности, интересы и мотивация являются важнейшими движущими силами активности людей, в т. ч. активности на рынке труда. Посредством такой активности они в конечном счете воздействуют на социально-экономическое положение и условия жизнедеятельности индивида, социальной группы в территориальной общности, а последнее в свою очередь создают стимулы либо ограничивают мотивацию социально-экономической активности.

В исследовании активности населения на рынке труда необходимо учитывать, наряду с физиологическими потребностями (в пище, одежде, жилище, отдыхе и др.), потребности более высокого уровня. К последним, согласно теории трудовой мотивации А. Маслоу, относятся экзистенциальные (гарантии занятости, страхование от несчастных случаев, регулярность окружающего человека социума и т. д.), социальные (принадлежность к коллективу, участие в совместной трудовой деятельности), престижные (трудовая карьера, престиж профессии, должностной статус и т. п.) и духовные потребности (самовыражение посредством творчества).

В основе экономического подхода к анализу интересов и мотивов экономической активности человека лежит индивидуальный экономический

интерес. Экономисты полагают, что такая активность соответствует его «естественному состоянию», его врожденным склонностям и инстинктам («человеческой природе») [146, с. 34]. В частности, экономисты, по словам В. В. Радаева, используют, как правило, модель «экономического человека», основанную на четырех основных предпосылках (основанных на его базовых интересах и потребностях), где человек выступает как: 1) автономный; 2) эгоистичный; 3) рациональный и 4) компетентный [146, с. 16].

Основываясь на этих предпосылках, ученые выявляют основные закономерности экономической активности людей. Так, они делают вывод о том, что рост активности населения на рынке труда ограничивают такие экономические факторы интереса и мотивации, как «*эффект замещения*» и «*эффект дохода*». Сущность эффекта замещения заключается в том, что высокий уровень заработной платы способен повысить предложение труда, но до тех пор, пока работник будет заинтересован работать некоторое дополнительное время, поскольку существующий добавочный час лучше оплачивается. Час досуга становится все более дорогим, следовательно, работник склонен заместить досуг работой.

Против «эффекта замещения» действует противоположный ему «эффект дохода». Если заработная плата становится выше, растет благосостояние работника, он покупает больше одежды, лучшую еду и другие потребительские товары и услуги, и, наконец, появляется желание купить больше досуга. По достижении высокого материального положения и благосостояния работник приостановит дальнейшее предложение своего труда и откажется от дополнительной занятости даже при продолжении повышения заработной платы. Для данного работника «эффект замещения» не является больше приоритетным, и альтернативная работа приносится в жертву ради времяпрепровождения и досуга, т. е. «эффект замещения» заменяется «эффектом дохода».

Социологи (в отличие от экономистов) описывают модель *человека активного* намного шире. Человек (с позиции представителей «старого» институционализма Т. Веблена, У. Митчела, Дж. Коммонса) следует не только экономическим интересам, но и традициям, привычкам. В частности, именно так можно объяснить то, что российские горожане — бывшие сельские жители — часто заводят личное подсобное хозяйство, садовые и огородные участки, дачи. В этом случае горожанин действует в большинстве случаев не как «человек эгоистичный» (в модели «экономического человека» — «следующий собственному интересу, максимизирующий собственное благо, полезность»), поскольку ведение ЛПХ далеко не всегда является эффективной формой занятости. Горожанин по при-

вычке занимается сельскохозяйственным трудом, и в этом происходит реализация заложенного в нем предыдущими поколениями потенциала сельскохозяйственного труженика. Он действует скорее как *«человек компетентный»*, поскольку обладает «достаточными знаниями и информацией» для ведения сельскохозяйственных работ. Согласно концепции социального выбора, представителями которой являются А. Сен, Ю. Эльстер, Дж. Ремер, здесь также проявляется влияние фактора «приверженности» социальным общностям, в данном случае — сельской общности.

Горожанин действует так же, как и *«человек рациональный»*, т. е. целенаправленно и последовательно выбирающий средства достижения целей, а в данном случае такими целями являются выживание либо полноценный уровень материального потребления. Кроме того, поскольку обычно ведение ЛПХ является сферой его личного выбора, то он часто действует и как *«человек автономный»*, «принимающий независимые индивидуальные решения». Таким образом, горожанин действует в этом случае автономно, рационально и часто компетентно, но не как эгоистичный человек, т. е. выполняются три из четырех предпосылок исходной модели «экономического человека».

Признание социальных корней экономического действия означает, во-первых, что его мотивы выходят за пределы экономических целей, а во-вторых, что эти мотивы — продукт функционирования социальных общностей, а не предпочтений изолированного индивида. Так, согласно функционализму Т. Парсонса, человек как социальный субъект, актор социального действия, в отличие от утрированного представления его как «человека экономического», «человека автономного», объединяется в группы и предстает как элемент более общих структур, среди которых решающая роль отводится нормативным [146, с. 43].

Цели активности людей на рынке труда значительно различаются. Традиционным является представление о том, что основной целью социально-экономической активности является рост доходов, стремление к прибыли. Однако даже если рассматривать цели социально-экономической активности в рамках рыночного обмена и товарного хозяйства, то можно упомянуть высказывание автора социальной антропологии К. Поланьи, что «рыночный обмен и товарное хозяйство... в целом регулируется многими средствами: отношениями взаимности (*reciprocity*); способами насильственного и административного перераспределения; патерналистскими отношениями; и лишь в последнюю очередь — эгоистичным интересом и стремлением к извлечению прибыли» [146, с. 42–43; 153].

Можно выделить различные классификации цели в зависимости от используемых критериев. Например, формулировки целей с учетом произведенных затрат включают в себя следующие четыре варианта: 1) «максимум дохода при минимуме затрат»; 2) «максимум дохода при максимизации затрат»; 3) «гарантированный доход ценой минимума затрат»; 4) «минимум дохода при минимуме затрат» [194].

Среди распространенных целей социально-экономической (да и социально-политической) активности выделяется *экономия* или минимизация затрат: материальных расходов; времени, не приносящего доход; пространства, требующего расходов. Так, экономя время на отдых и потребление и увеличивая его на те виды деятельности, которые приносят дополнительные доходы, люди усиливают интенсификацию своего труда и сокращают возможности качественного социального воспроизводства жизни. Человек стремится приобретать те виды продукции, которые требуют сравнительно немного свободного времени, пусть даже это и связано с несколько большими расходами (противоречия здесь нет, высвободившееся время человек надеется потратить на зарабатывание доходов, перекрывающих возникшие дополнительные расходы).

По Д. Беллу, в целях экономии человек «будет покупать товары, которые можно использовать, а потом выбросить. Он будет заключать контракты на различные услуги или технические службы (подобно тому, как он отдает свою одежду в химчистку). А для приобретения товаров и услуг, которые обеспечивают большую отдачу от его свободного времени, ему, возможно, придется дольше работать. Но издержки могут оказаться слишком большими: результатом этого станет расчет сравнительных эффектов. Он должен оценить сравнительные цены и доходы от различных форм распределения времени и денег. Может обнаружиться, что вследствие высокой стоимости услуг лучше самому стирать или чистить свою одежду в химчистке самообслуживания, расходуя, таким образом, часть своего времени ради экономии денег. При сравнении этих альтернатив человек начинает выводить (не подозревая, что занимается решением прикладной экономической задачи) кривую безразличия в рамках дифференцированной шкалы взаимозаменяемости (времени и денег) и определять предельную полезность каждой единицы в различных потоках своих доходов. Потоки с низкой отдачей должны быть преобразованы в высокоэффективные таким образом, чтобы в конце концов его ресурсы стали распределяться столь равномерно, чтобы обеспечить равную отдачу по всем направлениям» [18, с. 643]. Таким образом, социально-экономическая активность в условиях «экономическо-

го изобилия», образно подмечает Д. Белл, вводит категорию полезности через «заднюю дверь» — через фактор времени.

Одним из основных теоретических положений о минимизации/максимизации затрат является концепция «Х»-эффективности Х. Лейбенштайна. В ее основу положены следующие предпосылки: «с одной стороны, любой реальный экономический субъект действует по принципу экономии энергии, который ориентирует на минимизацию затрат и сохранение статус-кво, с другой — перманентное возникновение экстремальных ситуаций, давление конкурентов, неблагоприятная конъюнктура, наоборот, стимулируют максимизацию затрат» [35, с. 44]. Таким образом, обычно индивиды, фирмы и другие экономические субъекты не оперируют на максимуме производственных возможностей, согласующихся с их ресурсами. Чаще всего максимум не используется до соответствующей, часто экстремальной ситуации, что является доказательством постоянного недоиспользования общественных социальных сил, энергии, ресурсов.

Проявлением экономии является экономия жизненных сил для сохранения уровня и характера активности населения. В период трансформаций в России такая экономия во многом связана с *кризисом трудовой мотивации*, вызванным не только несправедливо низким уровнем заработной платы (не отражающим затраты труда, его интенсивность и производительность, не обеспечивающим нормальное социальное воспроизводство), но и утратой ими чувства общественной значимости их труда.

Другой распространенной целью социально-экономической и социально-политической, в т. ч. самосохранительной активности, является *защита* социального положения на рынке труда от риска потери работы, получаемых доходов. Защита реализуется через *экономические* (страхование, сберегательное и инвестиционное поведение) и *политические, управленческие действия* (координация действий экономических субъектов, установление процедур деятельности (правил игры) на рынке труда и контроль над проведением их в жизнь, требования повышения заработной платы и ее своевременной выплаты, сопротивление рэкету, социальное партнерство).

Используя выводы Б. В. Ракитского (о способах социальной защиты населения) [149, с. 24], можно выделить четыре основных способа самозащиты от социальных рисков: 1) *недопущение рисков*, в т. ч. снижения доходов и уровня жизни (путем обучения, повышения квалификации, дополнительного трудоустройства, резервирования значительной части доходов); 2) *сдерживание социальных рисков* (экономия расходов, резер-

вирование части доходов); 3) *предупреждение* (страхование доходов, инвестиционное поведение; политические меры давления — митинги, забастовки, демонстрации; методы нравственного воздействия — через СМИ, партии и другие общественные организации); 4) *компенсирование рисков* (индексация доходов).

По вероятности возникновения социальные риски можно разделить на случайные и неизбежные (например, недостаточность средств в период воспитания детей, понижение доходов в старости). Как отмечает Б. В. Ракитский, «неизбежные риски легко предвидеть, к их наступлению можно загодя подготовиться. Подготовка состоит в *резервировании части доходов*. За счет этого резерва и происходит (или продолжается) в определенные периоды необходимое потребление» [149, с. 24]. Другой вид защиты осуществляется, когда риски случайны для отдельного человека, но закономерны для массы (сообщества). В ожидании опасности могут возникать различные объединения усилий индивидов, социальных групп, государства, в том числе таких, как солидарная самозащита (трудящихся, наемных работников), страхование [149, с. 24]. Резервирование и страхование являются основными типами формирования ресурсов для защиты доходов, социального положения в сфере доходов и занятости.

В зависимости от мотивации можно выделить по крайней мере две модели активности людей на рынке труда. Первая модель основывается на материальной мотивации людей, на стремлении увеличивать свою активность ради получения доходов «во что бы то ни стало», даже путем получения выгоды за счет убытков другого. Эта стратегия активности характерна как для предприятий, так и для отдельных наемных работников, предпринимателей в условиях жесткой конкурентной борьбы, выживания.

Другая модель базируется на иной системе социальной мотивации и ценностей, в основе которой лежит духовно-моральное начало. Примером реализации второй модели являются успехи Советского Союза, особенно в 20–30-е гг. XX в. и послевоенный период, когда по существу вся страна, промышленность, экономика в целом были построены, восстановлены на людском энтузиазме и вере в будущее, сформированных на сильной идеологической основе.

Часто именно потому, что извлечение дохода не является для многих людей единственным мерилом ценностей, главной потребностью в трудовой сфере, сфере занятости, в экономической сфере в целом, социально-экономическая и социально-политическая активность социальных групп в рыночных условиях также значительно различается. Так, среди низ-

кодоходных групп населения можно выделить как группы, ориентированные на получение максимально возможных доходов при данных условиях (путем интенсификации труда на основном месте работы, в ЛПХ, дополнительной занятости, получения пособий), так и группы, ориентированные в большей степени на другие ценности, чем доход. Например, устойчивость занятости высокообразованных, интеллигентных людей в таких низкодоходных отраслях экономики, как образование, культура и искусство, здравоохранение, связана с тем, что главным мерилom ценностей этих людей во многом является стремление удовлетворить высшие социальные потребности человека: например, согласно «пирамиде» мотивации А. Маслоу — быть «признанными другими людьми».

В борьбе за выгодные сферы занятости и дополнительные доходы формируются противостоящие друг другу интересы, одни группы (предприниматели, чиновники, политические партии) пытаются подчинить себе другие и добиться господства над ними. В этом случае, по словам В. В. Радаева, возникают отношения власти (экономической, политической) как возможности субъекта (индивида, группы) реализовать свои (экономические, политические) интересы часто независимо от интересов других субъектов [147, с. 20].

К **социально-политическим факторам** регулирования активности населения на рынке труда относятся *социальная и экономическая политика государства, а также социально-политические интересы и мотивация населения, отдельных социально-экономических групп российского общества и особенности их социально-политического взаимодействия в отстаивании своих социально-экономических и социально-политических интересов на рынке труда, формирование социальных институтов и организаций по лоббированию, контролю и защите таких интересов (профсоюзов нового типа, союзов работодателей, предпринимателей и др.)*.

Социально-политическим фактором является также *политико-идеологическое давление СМИ*. Так, по мнению Т. И. Заславской, навязчивая реклама западных образцов потребления и образа жизни «новых русских» способствует росту притязаний к доходам, особенно у молодых поколений и преуспевающих групп, повышению их экономической активности [68, с. 88].

К **социально-демографическим факторам** относятся пол, возраст, состояние здоровья, состав семьи, брачное положение, этнические характеристики. В частности, с возрастом наблюдается физиологическое ослабление системы мотивационных установок активного потребления, что влияет на снижение социально-экономической и социально-полити-

ческой активности. В частности, молодежь в целом оптимистичнее и активнее, поскольку имеет более высокие потребности и обладает высокой мобильностью.

Состояние здоровья в свою очередь зависит от возраста, наличия производственных травм, инвалидности и др. Как только индивид попадает на рынок труда с целью получить работу, приносящую ему необходимый уровень доходов, он погружается в систему отношений по найму рабочей силы, где фактор наличия здоровья играет первостепенную роль для включения в определенный кластер рабочих мест с определенным уровнем оплаты.

Известным фактором, влияющим на активность людей на рынке труда, являются структура и размер семьи, домохозяйства. В частности, наличие и число иждивенцев (детей, пенсионеров, инвалидов трудоспособного возраста) в семье является как стимулирующим, так и ограничивающим фактором активности.

Важнейшую роль играют **социокультурные факторы**, образовательный и общекультурный уровни населения. Из множества трактовок культуры целям нашего исследования более всего соответствует понимание культуры как «совокупности ценностей и норм, с одной стороны, являющихся регуляторами поведения личностей и социальных групп, а с другой — выполняющих функцию социальной памяти общества» [71, с. 104], т.е. «особого социального механизма, воспроизводящего эталоны поведения, проверенные опытом истории и соответствующие потребностям дальнейшего развития общества» [71, с. 97–98]. Активность на рынке труда, ее модели и стратегии формируются под воздействием фактора экономической и политической культуры, носителем которой является индивид, социальная группа, общество. Под *экономической и политической культурой* при этом понимается совокупность профессиональных знаний и навыков, хозяйственных и политических норм, ценностей и символов, традиций, являющихся регуляторами поведения и необходимых для самоидентификации и выполнения социальных ролей в экономике и политике [71, 146, 161].

Социально-психологические, личностные факторы значительно определяют социально-экономические и социально-политические ценности и интересы, адаптационные ориентации, социальные настроения и склонность к труду, мобильность в реализации отдельных стратегий активности на рынке труда. Социально-психологические особенности активности на рынке труда во многом зависят от личностных качеств людей, таких, как трудолюбие, деловитость, готовность к риску и т.д.,

но также в существенной мере определяются физиологическими возможностями и потребностями и социальной средой.

П. А. Сорокин выделил инстинкты индивидуального и группового самосохранения как факторы социально-экономической и социально-политической активности. «Роль инстинкта индивидуального самосохранения в более узком смысле состоит в том, чтобы побуждать человека на такие действия, которые предотвращают опасность, непосредственно грозящую жизни организма» [174, с. 105]. К основным биологическим опасностям такого рода относятся голод и жажда. По словам П. А. Сорокина, «сильный голод и жажда могут преодолеть и социально-психический раздражитель поведения... преодолевают влияние правовых и нравственных факторов. Под их давлением честные люди становятся преступниками, совершают кражи, разгромы, грабежи... В годы, когда цена пуда хлеба высока, — краж много; когда хлеб дешев, — кражи уменьшаются. Голод толкает мирных людей на разгромы... Исав в «Библии» продал право своего первородства за чечевичную похлебку... В наше время не видим ли мы, как из-за добавочного полфунта хлеба недовольные властью становятся «тихими», забастовщики успокаиваются, граждане продают свои неотъемлемые права...» [174, с. 92]. В период рыночных реформ, экономического кризиса 1990-х гг., значительного снижения уровня жизни населения отечественные исследователи (М. К. Горшков, Н. И. Лапин, Н. Ф. Наумова, Р. В. Рывкина, В. А. Ядов и др.) также отмечают возникновение ценностного вакуума и утрату людьми моральных критериев и ограничений [47, 159, 161, 162, 224].

Среди социально-психических раздражителей, характеризующих инстинкт группового самосохранения, П. А. Сорокин выделяет простые (идеи, чувства-эмоции: боли-страдания/удовольствия-наслаждения, знания, верования) и сложные (власть, характер организаций, деньги, разделение труда, нравы и обычаи, экономику и др.) [174, с. 171]. Как индивидуальный, так и групповой инстинкты самосохранения формируют *запросы* к месту работы и доходам, *степень неудовлетворенности запросов* по отношению к характеру труда. По мнению Т. И. Заславской, «опережающее развитие запросов людей к уровню доходов по сравнению с достигнутым уровнем представляет вполне естественное явление, как правило, мотивирующее людей к повышению квалификации, а также трудовой и деловой активности. Вопрос, однако, заключается в мере: если разница между фактическим заработком и доходом, обеспечивающим «нормальную жизнь», переходит определенный предел, то стимул к активизации достигательной деятельности сменяется безразличием,

отчуждением от труда, а затем нарастанием недовольства, в том числе в разрушительных формах» [68, с. 90]. Далее Т. И. Заславская рассматривает этот тезис по отношению к разнодоходным слоям российского общества: «Неудовлетворенность запросов верхнего слоя к своим доходам имеет вполне здоровый характер, его фактические доходы отстают от желаемых всего на 20–25% (по данным 1997 г. — А. С.), что создает хорошую мотивацию для их дальнейшего повышения. Доходы среднего слоя ниже субъективно достаточных уже в 2,4 раза, базового — в 3,3, а нижнего — в 4 раза» [68, с. 91]. Такая дистанция между стимулом и реальностью, по мнению Т. И. Заславской, «вряд ли может играть конструктивную роль, побуждать к более активной и эффективной деятельности. Чаще она ведет либо к фаталистичному опусканию рук и смирению с неизбежным, либо к формам адаптивного поведения, нацеленным прежде всего на выживание (уход из «большой экономики» в эксплоярную, растаскивание общественной собственности, криминальное поведение и т. п.)» [68, с. 91].

Социально-экономическая и социально-политическая активность людей на рынке труда зависит от *самооценки жизненных условий*, которая формируется как объективными обстоятельствами, так и уровнем запросов. По материалам ВЦИОМ, в сентябре 1997 г. 43% опрошенных россиян считали свой уровень материального достатка средним, 50% — плохим или очень плохим, и только 5% — хорошим («живем без особых материальных хлопот»). После кризиса 1998 г. эти показатели заметно снизились, но за последующие пять-шесть лет доля удовлетворенных своим материальным положением, по данным различных исследователей (Ю. Левады, Л. Овчаровой, М. Михайлюк, В. Ядова и др.) и исследовательских центров, несколько возросла, но осталась по-прежнему довольно низкой.

Действие инстинктов самосохранения проявляется в виде боязни, опасения наступления *социальных рисков* разного рода, в т. ч. связанных со снижением личных доходов (болезнь, производственные травмы, инвалидность, старость, безработица). В «докризисный» 1997 г. 72,2% населения причину своих основных жизненных трудностей видели в низких доходах и нехватке денег, у 18,7% россиян осложнения в жизни больше были связаны с опасением потерять работу, а значит, лишиться заработка.

Важнейшим социально-психологическим фактором являются *социальные настроения*. В период социальных трансформаций в России различные исследователи отмечают противоречивость социальных настроений россиян: с одной стороны, социальный пессимизм, в том числе

в силу профессиональной невостребованности, недоверие к экономической политике правительства (результатом чего в 1990-х гг. являлся рост сбережений в виде валюты как гаранта от инфляционных рисков) и ожидание подъема промышленного производства, оздоровления денежно-финансовой сферы — с другой.

Кроме вышеназванных факторов, активность населения на рынке труда в значительной степени зависит от **социоструктурных факторов**: *социального статуса, положения в социальной структуре и ее социально-экономических проекциях (профессионально-квалификационной, социально-доходной, территориальной, организационно-управленческой, семейно-хозяйственной структурах и др.)* [71]. В частности, одним из наиболее значимых социальных факторов социально-экономической и социально-политической активности и при этом неоднозначно воздействующих на его рост или снижение исследователями рассматривается *социальная поляризация и рост бедности*.

По словам Т. И. Заславской, «распространение и углубление бедности вынуждает значительную часть населения ограничивать свое потребление: отказываться от покупки дорогих продуктов питания, модной одежды и обуви, от пользования бытовыми услугами, от далеких поездок, лечения в санаториях, от подписки на «толстые» журналы, междугородних телефонных разговоров, иными словами, от множества элементов своего прежнего образа жизни. Происходит постепенное привыкание, адаптация людей к ухудшающимся условиям, в результате чего их притязания к «достаточному» доходу снижаются» [68, с. 88]. Наиболее же «сильная» категория бедных пытается изменить сложившуюся ситуацию, интенсифицируя свой труд, меняя сферу занятости и даже место жительства, требуя своевременности выплаты заработной платы путем переговоров с работодателями, забастовок и других политических действий. В частности, миграционная стратегия исторически характерна была в первую очередь для сельских жителей: убегая от деревенской бедности, они переезжали в города в стремлении заработать себе на жизнь.

* * *

Анализ совокупности факторов и механизмов социально-экономической и социально-политической активности населения на рынке труда позволил выделить три группы основных, анализу которых будет уделено особое внимание при изучении активности населения на рынке труда. К ним относятся: 1) социально-экономическое положение, интересы и мотивация населения; 2) характеристики благополучия условий

жизнедеятельности, возможности территории в реализации рассматриваемой активности включая в первую очередь ситуацию на рынке труда; 3) социальная политика по регулированию активности населения на рынке труда.

2.2. Социальная политика как объект анализа трансформационных процессов

В российской и мировой науке разработаны различные подходы к изучению социальной политики социологами, экономистами, политологами и философами. Наиболее известны и шире представлены исследования социальной политики и процессов социальной сферы, выполняемые обычно в рамках традиций социологии и экономики. В зарубежных и отечественных исследованиях доминируют две традиции: 1) экономико-социологическая — преимущественно социологические и в небольшой части экономические теории (социоэкономики, институциональной экономики и др.), уделяющие особое внимание изучению социальных механизмов и институтов социальной политики, а именно: социальным характеристикам, интересам, деятельности и поведению субъектов (акторов) политики, институциональному воздействию культуры общества и других факторов и выявлению результатов этого воздействия на социальную структуру, социальную мобильность, человеческий потенциал; 2) социологические и экономические управленческие теории, рассматривающие социальную политику как «черный ящик», учитывающие его устройство как нечто заданное, устойчивое и оценивающие воздействие внешних факторов (сигналов) на «черный ящик» через изменение рассматриваемых социальных процессов, динамику социальной сферы.

В мировой научной литературе теоретические проблемы социальной политики отражены в работах таких ученых, как М. Baranzini, Е. Е. Bergel, R. Colin, В. Hindess, М. О’Higgins, Р. Lee, R. Titmuss and др. В исследованиях Р. Alcock, Е. Bergel, J. Blau, Н. Bolderson, D. Bouget, М. Burda, F. Check-Teck, С. Chelf, С. George, G. Graig, S. Commander, T. Colbjernsen, F. Coricelli, L. Dunbar, A. Etzioni, Н. Flakierski, W. Hanesch, С. Jencks, М. О’Higgins, D. Mabbett, S. Miller, K. Kammeyer, Н. Kerbo, S. Kuznets, В. Silverman, K. Stachr, В. Taylor, М. Yanowitch и др. проанализированы процессы формирования и реализации государственной социальной политики, проведены межстрановые сравнительные исследования, анализ возможностей и роли социальной политики в условиях трансформации общества и его устойчивом развитии, проблемы реализации различных моделей

социального государства, или государства благосостояния, социально-политических прав и свобод в условиях рынка.

Проблемами формирования и реализации социальной политики в реформируемой России и ее регионах занимаются такие отечественные ученые, как Ф. Бурджалов, Н. Волгин, З. Голенкова, Е. Гонтмахер, И. Григорьева, Л. Гусякова, В. Жуков, Т. Заславская, В. Иванов, Т. Малева, Г. Осадчая, Б. Ракитский, Н. Римашевская, Р. Рывкина, С. Смирнов, О. Шкаратан и др. Внимание ученых привлекают проблемы институтов социальной политики, роли ее различных акторов, личности во властных структурах, влияния социальной политики на формирование социального пространства и социальных практик в современном российском обществе.

Проблемам социальной политики работодателей и общественных организаций посвящены работы С. Барсуковой, Е. Виноградовой, Н. Колесникова, В. Колмогорова, Е. Макарова, Г. Мира, А. Мишина, Б. Ракитского, П. Чукреева, Р. Яковлева и др. Анализ региональной социальной политики представлен в работах Г. Горбунова, З. Калугиной, С. Смирнова, Ф. Шаркова, В. Желтова, Л. Шпак, Л. Юрганова, В. Волкова, Б. Зумакулова и др.

Отдельные направления российской государственной социальной политики, воздействующие на активность населения на рынке труда (политики занятости, оплаты труда, социальной защиты населения и т. д.) рассматриваются Н. Абакумовой, Р. Подоваловой, Л. Гусяковой, В. Жуковым, Л. Зубовой, Н. Ковалевой, Л. Кузьминой, В. Роиком, Г. Семигиным, Г. Симоненко, В. Сычевой и многими другими.

Как показали исследования отечественных и зарубежных ученых в мировом сообществе, 90-е гг. XX в. охарактеризовались расширением методологической базы исследований, использованием ряда нетрадиционных подходов, переходом от применения преимущественно классических теорий к разработке новых концепций, теорий, парадигм в исследовании социальной политики. При анализе социальной политики обычно успешно применяются, во-первых, *общеметодологические подходы*, в т. ч. системный и структурно-функциональный, гуманистический и др., а также отдельные *концепции и теории, разработанные для анализа социальной политики*, в т. ч. теория социальной справедливости, теория социальных рисков и др. Однако большинство отечественных и зарубежных исследований носят, как правило, эмпирический характер и часто ограничиваются изучением отдельных составляющих, механизмов формирования и реализации социальной политики, их воздействия на социальную сферу общества, отдельных территориальных общностей, на положение

социальных групп, часто без опоры на теоретические разработки. Между тем потребность в изучении социальной политики заключается в развитии теории и в более широком и глубоком ее использовании в эмпирических исследованиях. Особенностью современного этапа познания является сравнительно низкий уровень качественного приращения знаний: эмпирические исследования упираются в ограниченные возможности оценки реально протекающих процессов и их прогнозирования. Возникает правомерный вопрос о необходимости разработанности теоретико-методологического основания в исследовании социальной политики. Кроме того, в отечественной литературе описаны главным образом результаты воздействия социальной политики на отдельные социальные процессы, институты, уровень жизни и условия жизнедеятельности населения. И сравнительно бедно проработан и представлен в опубликованных научных исследованиях анализ социальной политики по регулированию активности людей на рынке труда.

Раскрыть сущность социальной политики как механизма регулирования активности населения на рынке труда достаточно сложно — с одной стороны, в силу неразработанности данного представления, а с другой стороны, по причине многообразия ее проявлений. Прежде всего для этого требуется проанализировать сущность социальной политики в целом и выделить ее структурные компоненты.

Социальная политика как социологическая категория. В отечественной и зарубежной литературе существует множество различных подходов к определению понятия «социальная политика», анализа ее структуры и проблем развития. Среди них можно выделить два общих методологических подхода к пониманию данной категории: общесоциологический и деятельностный. Рассмотрим подробнее эти подходы, чтобы в дальнейшем показать возможности их использования для анализа социальной политики как регулятора активности населения на рынке труда.

Общесоциологический подход представляет собой, как правило, социологические трактовки социальной политики как *совокупности/системы (взаимо) отношений социальных групп*. В этом случае социальная политика рассматривается прежде всего в качестве одной из сфер, составляющих политики в целом. В основе социологического понимания политики лежит предположение о том, что основные социальные блага (материальные и духовные) дефицитны и их не хватает для удовлетворения потребностей всех, хотя и сама дефицитность может быть искусственной, следствием преследования определенными группами своих

интересов. Причем сама политика рассматривается как совокупность взаимоотношений социальных групп (классов, слоев, общностей), направлений и способов их деятельности, связанных с отстаиванием своих интересов и удовлетворением своих потребностей с помощью разнообразных средств [148, 177].

Мы согласны с Т. Заславской, Б. Ракитским, Н. Римашевской и другими учеными в том, что *социальное положение* — ключевое понятие социальной политики [69, 148, 177]. Сохранение и изменение *социального положения* социальных групп (классов, слоев, общностей) является поводом их *взаимоотношений*, взаимодействия в социальной политике [148, 177].

Разделение политики на сферы, как отмечают многие исследователи, является весьма условным, поскольку в реальности выделить в «чистом» виде какую-либо из ее составляющих невозможно, да и нецелесообразно. Наиболее тесное взаимодействие наблюдается в процессе формирования и реализации социальной и экономической политики. Неслучайно широко распространенным является понятие «социально-экономическая политика», соединяющее оба вида политики как сферы взаимоотношений. Так, любое экономическое решение, связанное с макроэкономической ситуацией, изменением бюджетных статей доходов и расходов, кредитно-денежного, таможенно-тарифного или других видов экономического регулирования является одновременно и социальным решением по своим последствиям, поскольку его реализация неизбежно отражается на уровне жизни, социальной защищенности населения, его отдельных групп. К таким примерам в российской экономике относят, в частности, либерализация цен 1992 г., приватизация государственной собственности, дефолт рубля 1998 г. В свою очередь любое социальное мероприятие, решение из области социальной политики является одновременно и экономическим, поскольку реализация первого возможна лишь при использовании методов и средств второго. К примеру, индексация заработной платы работников бюджетной сферы, пенсий в условиях инфляции как один из механизмов социальной политики должна быть обеспечена соответствующими источниками финансирования, статьями доходов и расходов государственного бюджета. Это неизбежно отражается на экономической политике и влияет на экономическую ситуацию в целом.

В отличие от устаревших представлений о социальной политике как составной части или направлении внутренней политики государства, распространенных в исследованиях 1990-х гг., мы считаем, что социаль-

ная политика, как и политика в целом, является внутренней и внешней по отношению к территориальному объекту ее осуществления. Проявлениями внешней государственной социальной политики являются помощь жителям других государств, попавших в неблагоприятные ситуации (войны, катастрофы), внешние займы на решение внутренних социальных проблем государства, координация и интеграция модели социального управления в рамках более широкой межгосударственной системы социального управления (например, в границах Европейского Союза). В рамках рассматриваемой проблематики в дальнейшем мы будем рассматривать главным образом внутреннюю социальную политику.

Другим методологическим подходом к определению сути социальной политики является **деятельностный подход**, определяющий социальную политику как социальную деятельность. Такой подход является наиболее популярным не только среди социологов, но и среди политологов, экономистов и представителей других социальных наук. В рамках деятельностного подхода в свою очередь можно выделить различные варианты его реализации. В частности, **субъектно-объектный подход** отличается тем, что в определении социальной политики указывается, *кто* (государство и другие акторы) и в отношении *чего/кого* (социальная сфера, социальное положение, различные социальные группы общества) осуществляет социальную деятельность (управленческую и др.).

При анализе особенностей социальной политики особое внимание социологами по праву уделяется **субъектам (или акторам)** социальной политики, т. е. тем, кто ее формирует и реализует, поскольку именно от них в значительной степени зависит качество социального управления, его конечный эффект. Нам представляется целесообразным выделение Б. Ракитским как «первородных», или *первичных, субъектов* (социальные группы, слои, классы, общество в целом), так и представляющих их интересы организационных структур (или *вторичных субъектов*), созданных для удобства практических действий в социальной политике [148, 177]. Группа вторичных субъектов достаточно велика, к ней относятся: 1) государство в лице законодательных и исполнительных органов федерального, регионального и местного уровней (Государственная Дума и законодательные органы в регионах, Правительство РФ и администрации регионов, городов и сельских административных районов); 2) государственные и негосударственные учреждения, организации и предприятия социальной сферы; 3) работодатели — социальные группы, занимающие командные места в хозяйственном управлении предприятиями, создающие рабочие места и проводящие социальную политику.

ку по отношению к своим работникам и к территории, где расположено предприятие; 4) профессиональные организации (профсоюзы) и другие объединения наемных работников, политические партии и движения и другие общественные организации (общество по защите прав потребителей, женские, молодежные, благотворительные организации и др.); 5) религиозные организации; 6) международные организации и фонды (ООН, МОТ, МВФ и др.); 7) посреднические организации (Сбербанк РФ, различные коммерческие банки и др.); 8) временно организуемые граждане (различные гражданские инициативы, например, группы самопомощи) и т. д. Таким образом, к субъектам социальной политики относятся все социальные группы и их организации, активно взаимодействующие в социальной сфере, т. е. формирующие, предъявляющие и отстаивающие интересы общества, отдельных социальных групп, индивидов в рассматриваемой сфере, а также формируемые на этой основе социальные институты.

Выбор модели социальной политики, ее целей, методов и средств и результаты их реализации во многом зависят от того, какие общественные силы управляют социальной жизнью. В стране с традиционно жестким управлением из центра субъекты социальной политики имеют сравнительно простую структуру, фактически состоящую из органов государственной власти. Однако общеизвестно, что эффективная и справедливая социальная политика более вероятна при активном участии большого числа людей, групп, организаций и движений в делах устройства социальной сферы.

Одним из вариантов применения общесоциологического подхода в анализе понимания социальной политики является *институциональный подход*, активно развивающийся и используемый в последние полтора десятилетия и в отечественных исследованиях. Социальная политика является глубинной сферой взаимоотношений, взаимодействий социально-политических субъектов и их взаимоотношений, результат чего — выработка определенных «правил игры», которые и составляют ее институциональную основу [67, 70, 86, 156]. Социальная политика формирует определенного рода институциональную среду, которая регулирует состояние социальной сферы, при этом одновременно являясь частью этой сферы (отношений, регулирующих общество изнутри) и частью внешних сигналов (отношений, навязанных обществом как бы извне и регулирующих социальную сферу). Например, к внутренним регуляторам (отношениям) социальной сферы региона относятся местное самоуправление и различные виды социального контроля общест-

венных организаций. Внешним регулятором является федеральная социальная политика, реализуемая на региональном и межрегиональном уровнях. Социальная политика, формируемая и реализуемая непосредственно на уровне региона — субъекта Федерации, — базируется на федеральной политике, преобразуя ее к региональным условиям. В целом анализ элементов и связей социальной сферы и социальной политики позволяет более глубоко рассмотреть и объяснить трансформационные процессы общества.

По объекту воздействия социальную политику принято рассматривать *в узком и широком смыслах*. Первое понятие (чаще всего встречающееся у экономистов, управленцев, политиков) — **социальная политика в узком смысле** — представляет собой целенаправленную деятельность государства и других акторов (социальной политики) по поддержанию общественных групп и слоев, которые в силу тех или иных причин оказались в более трудном положении, чем другие, страдают от специфических обстоятельств и не могут своими силами улучшить собственное положение. В этом случае содержание социальной политики сводится в большинстве своем к социальным решениям и мероприятиям, связанным с поддержкой слоев общества, которые в силу своего специфического положения не в состоянии играть активную роль в условиях рыночных отношений. *В социально-демографическом плане* такими группами, к примеру, являются неработающие пенсионеры, дети, инвалиды, работающие матери, студенты; *в территориальном* — жители малых сел или особо удаленных районов; *в социально-профессиональном* — низкооплачиваемые работники, чаще всего работники бюджетных организаций, многие массовые слои интеллигенции (инженеры, учителя, врачи); *в социально-экономическом* — семьи, не имеющие жилья, и т. д.

Под **социальной политикой в широком смысле** понимается деятельность государства и других акторов по развитию социальной сферы, по организации прогрессивных изменений в социальном положении различных классов, слоев, групп. В этом случае социальная политика охватывает социальные и экономические решения и мероприятия, затрагивающие все стороны жизни членов общества, включая, по словам С. Смирнова, «обеспечение последних товарами, жильем и услугами социальной инфраструктуры, рабочими местами, приемлемыми денежными доходами, благоприятными экологическими условиями и т. п.» [171, с. 15]. Следовательно, другими словами, любая деятельность, приводящая к *позитивным изменениям социальной сферы, социального положения людей* и есть социальная политика. Причем положительный эффект

необязательно проявится в краткосрочной перспективе, часто необходимо оценивать долгосрочные проекты общественного развития. Так, эффективная рыночная экономика трактуется как социальное благо, однако сам переход к ней обычно сопряжен с социальными издержками, прежде всего с падением уровня жизни населения. В этом случае значение имеет социальная цена такого рода реформ: масштабы, глубина и продолжительность негативных социальных последствий. Социально-экономический анализ результатов рыночных реформ в России показал, что россияне заплатили чрезвычайно высокую социальную цену за проведенные реформы. Либерализация цен и массовая приватизация в первой половине 1990-х гг. привели почти к двукратному падению реальных располагаемых денежных доходов населения, «погашенному» лишь во второй половине 2000-х гг., многократному социальному расслоению общества по доходам и собственности. Все это свидетельствует о низкой социальной направленности проведенных рыночных реформ.

Существует множество подходов к выделению объекта социальной политики, подробный анализ которых представлен, например, в работе Г. П. Осадчей [129, с. 54–71]). В данном случае мы поддерживаем позицию В. Н. Иванова, В. З. Роговина и других ученых и считаем, что *объектом социальной политики в широком смысле* является социальная сфера, рассматриваемая как совокупность социальных отношений и условий (труда, быта, досуга и др.), определяющих интересы классов, слоев, групп и влияющих на характер и содержание их деятельности и поведения [129, с. 66–67]. При этом подходе социальная сфера по своему предметному содержанию включает в себя как социальную структуру, так и социальную инфраструктуру, взаимосвязь которых обеспечивается, с одной стороны, системой общественных потребностей, а другой — степенью их удовлетворенности и возможностями доступа к ценностям, благам и услугам. Кроме того, в поле социальной политики как развивающегося объекта попадают различные социальные процессы развития социальной сферы.

В отношении социальной сферы социальная политика проявляет свои уникальные свойства. Г. И. Осадчая отмечает, что социальная политика «обеспечивает взаимодействие всех сфер жизнедеятельности общества в решении социальных проблем», проявляя при этом свойства *универсальности* (всеохватывающий характер воздействия социальной политики на все стороны социального воспроизводства людей), *включенности* (возможность проникать во все сферы жизнедеятельности) и *атрибутивности* (способность сочетаться с любыми общественными отношениями, общественными феноменами и сферами) [129, с. 143].

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

В качестве *предмета социальной политики* можно выделить конкретные проблемы жизнедеятельности классов, слоев, групп, социальных общностей, а также проблемы, возникающие вследствие изменения их положения в обществе. В этом отношении одним из традиционных предметов социальной политики является *уровень жизни* населения. В последнее десятилетие в поле социальной политики включено также *качество жизни*, дополнительно учитывающее характеристики развития культурного и природного потенциалов общества.

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

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

нологий, либо практических возможностей, либо всего перечисленного, вместе взятого.

Таким образом, основными структурными компонентами социальной политики являются компоненты целеполагания (цели и функции) и компоненты целеосуществления (методы и средства). Особенности социальной политики в конкретный исторический период развития страны, государства определяются, как уже отмечалось, уровнем и характером развития социальной сферы, целями преобразования общества, составом, ролями и особенностями взаимодействия субъектов социальной политики, а также спецификой формирования и реализации ее основных направлений, институциональными и инструментальными возможностями развития социальной сферы.

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

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

мени» между предприятиями как юридическими лицами и физическими лицами); 3) связанные с неизбежностью «платы» (экономической, экологической, технологической и др.) за социальный прогресс. Такой экономической «платой» является, например, неизбежность установления сравнительно высоких налогов, взимаемых с предприятий и граждан, для организации развитой системы социальной защиты населения или снижения относительной величины оплаты за неквалифицированный, физически сложный труд в условиях научно-технического прогресса.

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

Декларируемые цели социальной политики довольно часто не реализуются из-за их «оторванности» от экономических и технологических возможностей развития общества. Классическим примером этого является декларация советских политиков 1960-х гг. о построении коммунистического общества в 1980-х гг. К примерам 1990-х гг. можно отнести значительное недофинансирование (в среднем на 80%) большинства федеральных и региональных социальных программ, секвестр государственного бюджета в конце десятилетия, приведший к сокращению государственных расходов на социальные нужды, соотношение экономических результатов приватизации и социальной цены реформ.

В общественных науках не выработано единое представление о системе **функций социальной политики**. Так, при анализе социальной политики, а также строения и функционирования общественных институтов Т. И. Заславская выделяет адаптационную, стабилизирующую (воспро-

изводственную), инновационную и интегративную функции [69; 156, с. 55–59]. Г. И. Осадчая отмечает, что «социальная политика наряду с защитительной функцией выполняет конструктивную, связанную с профилактикой и позитивным совершенствованием как отдельных элементов, так и всей общественной системы в целом» [129, с. 173].

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

Более глубокий анализ социальной политики приводит нас к необходимости рассмотрения ее отдельных направлений. Под **направлением социальной политики** понимается линия, курс, установка, ориентация государства или других акторов социальной политики в определенной ее области, по отношению к регулированию социального положения отдельных групп. В социальной политике наблюдается большое разнообразие ее отдельных направлений, составляющих, и достаточно сложной задачей является их систематизация. Мы предлагаем выделить два основания такой систематизации: 1) по влиянию социальной политики на из-

менение положения отдельных социальных групп, динамику социальных подструктур общества; 2) по отдельным областям, сферам социальной политики. Первое основание позволяет анализировать ее в отношении:

- *социально-демографических групп* (конкретными направлениями являются национальная, миграционная, молодежная, женская, пенсионная политики, охрана материнства и детства и др.);
- *социально-доходных групп* (политика доходов и уровня жизни населения, поддержка низкодоходных групп населения, в т. ч. путем установления минимального размера оплаты труда, пенсий и социальных пособий, индексации доходов и сбережений, с помощью налоговой политики, ценовой политики в отношении товаров потребительской корзины);
- *семей и домохозяйств, семейно-хозяйственной подструктуры* (семейная политика, политика поддержки личного подсобного хозяйства);
- *организационно-управленческой подструктуры* (регулирование заработной платы с использованием тарифной системы оплаты труда; политика по закреплению статуса чиновников, депутатов Государственной Думы РФ);
- *персонала, трудовых коллективов, социально-трудовой подструктуры* (регулирование социально-трудовых отношений, протестного поведения, политика охраны и оплаты труда работников предприятий и др.);
- *профессионально-квалификационных групп, соответствующей структуры* (использование ЕТС на предприятиях, политика индексации оплаты труда «бюджетников»);
- *территориальных групп населения, социально-территориальной структуры* (региональная политика по отношению к районам Крайнего севера, депрессивным территориям, поддержка малых городов и сел);
- *классов и слоев общества, социально-классовой структуры* (политика формирования среднего класса, борьба с бедностью, поддержка предпринимательства, политика по отношению к отдельным маргинальным группам — беженцам, бомжам, беспризорным и др.) и т. д.

Второе основание систематизации направлений социальной политики (по ее областям, регулированию отдельных сфер социальной жизни) позволяет выделять такие направления, как политика обеспечения занятости населения и регулирования рынка труда, демографическая

политика, политика развития отраслей социальной сферы (образования, здравоохранения, культуры, физкультуры и туризма, кинематографии, бытового обслуживания, жилищного и коммунального хозяйства).

Все выделяемые направления социальной политики взаимосвязаны, взаимозависимы. Например, очевидны сильные связи между политикой регулирования рынка труда, обеспечения занятости населения и пенсионной, молодежной политиками, поддержкой предпринимателей. При этом существуют также общие, или «сквозные» (по отношению к различным группам, сферам), направления социальной политики, влияющие на социальную сферу и социальную структуру общества в целом. К ним относятся социальная защита общества, социальная безопасность, социальное благополучие, социальная экология и др. В конечном счете все выделенные направления являются факторами, определяющими уровень и качество жизни населения, степень его удовлетворенности существующими (социальной, экономической, политической) системами, что определяет их стабильность, устойчивое развитие и прогресс.

К структурно-функциональным особенностям социальной политики относится также многоуровневость ее формирования и реализации. Исследователи обычно используют территориальный и социально-структурный подходы в выделении **уровней формирования и реализации социальной политики**. В территориальном разрезе общепринятым является выделение: 1) федерального уровня (уровня центра); 2) регионального (как правило, уровня субъекта Федерации); 3) муниципального уровня, или уровня местного самоуправления (городского, сельского районного, сельского поселкового) [50, 171]. При микроанализе выделяют уровень предприятий, корпоративную политику. Кроме того, в социальной политике необходимо также учитывать и наднациональный, межгосударственный уровень (что актуально, например, для таких территориальных образований, как Европейский Союз), а также глобальный уровень, уровень всего человечества, что особенно важно при анализе процессов глобализации и трансформации общества, регулирования его устойчивого развития.

В данной работе особое внимание уделяется региональному уровню социальной политики. Понятие *региональной политики* многозначно. Выделяют по крайней мере три ее основные трактовки при характеристике: 1) различного рода отношений между властными и исполнительными федеральными органами и органами субъектов Федерации, при оценке государственного вмешательства в развитие последних с целью преодоления существенных различий в условиях жизни и экономической дея-

тельности (в этом случае имеют в виду региональную политику, формируемую и реализуемую на федеральном уровне); 2) собственно политики субъектов Российской Федерации; 3) политики различных территориальных образований либо выше (межрегиональная политика), либо ниже уровня субъекта Федерации (политика муниципального уровня). [50, 171].

В правительственных документах «под региональной политикой в Российской Федерации понимается система целей и задач органов власти по управлению политическим, экономическим и социальным развитием регионов страны, а также и механизм их реализации... Регион может совпадать с границами территории субъекта Российской Федерации либо объединять территории нескольких субъектов РФ. В тех случаях, когда регион выступает как субъект права, под ним понимается только субъект Российской Федерации» (*Основные положения региональной политики в Российской Федерации: Постановление Правительства Российской Федерации от 23 марта 1996 г. № 327 // Российская газета. — 1996. — 9 апр.*).

В рамках региональной политики разработан дифференцированный подход к решению социальных проблем различных территорий. Так, в Англии территории, получающие особую государственную поддержку, принято называть *ареалами помощи*. В документах ЕС по региональной политике используется термин «*избранные*» *регионы* и указываются критерии отбора, подпадающие под конкретные цели: содействие структурной перестройке и развитию отдельно отсталых и депрессивных ареалов включая ареалы рынков труда и города-агломерации с высокой безработицей и снижающимся уровнем промышленного развития, содействие развитию сельских ареалов, социальные цели борьбы с долговременной и молодежной безработицей по отношению к отдельным странам.

Российские территории, требующие особой государственной политики, относят к *проблемным*. Особым инструментом российской региональной социально-экономической политики федерального уровня является целевая государственная поддержка регионов-реципиентов (отчасти за счет налоговых поступлений в федеральный бюджет относительно благополучных территорий-доноров), которая оказывается в первую очередь отсталым и депрессивным регионам [50, 152].

В категорию проблемных, неблагополучных регионов, как отмечает А. Г. Гранберг [50, с. 317–343], в годы реформ, как правило, попадали: 1) *ациональные окраины, национальная периферия России*, т. е. изначально отсталые, и в 1990-х гг. социально-экономическая ситуация в таких

регионах еще более усугубилась в связи с падением финансовых поступлений из центра; 2) *аграрные и агропромышленные регионы*, имеющие сельскохозяйственную специализацию; 3) *сырьевые регионы*; 4) *регионы быстрого хозяйственного освоения в советский период* (например, Дальний Восток), но слабо развитые в социальном отношении. Среди регионов Сибирского федерального округа в число проблемных регионов в период активных трансформационных процессов, рыночного реформирования были включены Алтайский край, Омская, Новосибирская, Читинская области, Республики Алтай, Тыва, Хакасия, Бурятия и автономные округа Восточной Сибири.

В рамках *социоструктурного подхода* выделяются четыре уровня реализации социальной политики: 1) уровень общества в целом (социальная политика призвана решать проблемы воспроизводства и развития социальной сферы, социальной структуры, в т. ч. расширения среднего класса и устойчивости его развития, социального здоровья и безопасности нации и др.); 2) уровень социальных групп и их организаций: поддержка инновационных процессов экономической активности персонала предприятий, трудоспособной части населения в целом; 3) уровень семьи как малой социальной группы: обеспечение достойной жизни ближайшего окружения человека: семьи, близких людей; 4) уровень отдельного человека: обеспечение условий и средств обустройства жизни каждого человека [129, 177].

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

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

Все принципы социальной политики условно можно разделить на две группы: 1) общеполитические или общеправительственные, действующие в сфере политики или управления в целом и их различных составляющих (комплексность, системность, приоритетность, дифференцированный под-

ход к решению проблем, субсидиарность и др.); 2) социально-политические, относящиеся преимущественно к социальной политике. Основным ее принципом является *принцип социальной справедливости*. Кроме того, ко второй группе относятся социальная солидарность, социальная стандартизация, социальное страхование, адресность и др.

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

В социальной политике используются средства политики в целом, в т. ч. средства, порожденные обществом, но внешние по отношению к политике (культурные нормы, традиции, общественное настроение (например, энтузиазм), идеологические течения, вера и т. д.), и средства, возникающие непосредственно в сфере политики. К последним относятся, во-первых, средства социального происхождения: знания и язык политики, политическая символика (здания, ритуалы собраний, заседаний, встреч и т. д.), средства массовой информации, искусства, пропаганда (предвыборная агитация), общественные движения (митинги, манифестации, забастовки как массовые акции). И, во вторых, таковыми являются средства, порожденные властью или политикой (приказ, распоряжение, все виды принуждения, законы и другие нормативно-правовые документы).

Главным средством осуществления социальной политики является *социальное управление* (в узком смысле), или управление социальной сферой [160, с. 585]. В рамках социального управления к числу *специальных средств социальной политики* относятся государственные нормативно-правовые документы (законы, постановления, распоряжения и др.); административные решения; учреждения и предприятия социальной сферы; государственные социальные нормативы, а также экономические индикаторы, регулирующие социальную сферу (налоговые рычаги и стимулы, тарифы и др.); финансово-кредитные средства.

Законодательной и исполнительной ветвями государственной власти разрабатывается финансово-кредитный механизм социальной политики, т. е. порядок образования и использования финансовых ресурсов, предназначенных для обеспечения мероприятий социального характера, а также деятельность структур, осуществляющих эти функции. Финансово-кредитный механизм условно можно разделить на два блока, один из которых регулирует финансовое обеспечение части собственно социальной политики (нормативы обязательных страховых платежей социального характера, расходные статьи утверждаемых законодателями бюджетов различных уровней и т. п.). В рамках второго блока создаются финансово-кредитные ресурсы, предназначенные для государственного социально-экономического регулирования рынка, в т. ч. рынка труда [171, 177].

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

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

социальным группам и учреждениям, а также средства на благоустройство территории.

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

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

*Разнообразные сочетания структурных компонентов социальной политики и элементов ее «внешней среды» (ее факторов и результатов, а также составляющих политики в целом) образуют множество ее форм. Под **формой социальной политики** понимается способ ее существования и выражения содержания. На основе структурных компонентов социальной политики можно выделить основные подходы к классификации ее форм, позволяющие исследовать: 1) целевые, политико-идеологические модели социальной политики; 2) субъектно-технологические формы; 3) вышеинструментально-управленческие; 4) конечные материальные; 5) вышетерриториальные и другие формы. Рассмотрим кратко каждый из выделенных подходов и начнем с характеристики ее *целевых, политико-идеологических моделей*.*

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

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

2. *Этатический подход*, заключающийся, в частности, в уравнительном распределении заработной платы и других доходов.

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

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

Если использовать в качестве основы анализа *моделей социальной политики* классификации, разработанные Г. Эспринг-Андерсоном при выделении критериев построения государства социального благополучия [39, 49], то в современных условиях в России можно обнаружить все основные прототипы традиционных социально-политических моделей, а именно: *буржуазный либерализм, неопатернализм и неоконсерватизм*. При этом *либерализм* ориентирован на минимальное вмешательство государства, на создание для всех классов, групп, слоев номинально равных стартовых условий. Доминантой данной модели является опора на собственные силы, самоорганизация своей жизни, а, следовательно, социальная база либерализма — адаптированные средне- и высокодоходные слои общества. *Неоконсерватизм* отличается ориентацией на адаптирующиеся слои и группы, социальную динамику, сохранение значимых для населения ценностей, социальных институтов в отличие от сохранения отмирающих институтов, не поддерживаемых реальной жизнью. *Неопатернализм* (одна из форм социал-демократической модели) можно определить как политику государственного покровительства, сжатого до адресной системы решения проблем социально уязвимых групп (в отличие от бывшего всеобщего покровительства). Социальной базой та-

кой модели являются слои и группы, которые по объективным причинам не способны адаптироваться к новым условиям («аутсайдеры») [39, 49].

Все три существующие модели социальной политики развивались в XX в. и к началу 2000-х гг. были представлены в экономически развитых странах, реализующих так называемую государственную политику благополучия граждан (Welfare state policy). В частности, в последнее десятилетие особое внимание исследователей уделялось оценке преимуществ и недостатков реализуемых моделей социальной политики, выбору наиболее оптимальной модели в государствах Европейского Союза [39, 49, 129, 226, 227, 233, 234].

Другим подходом является анализ различных *субъектно-технологических форм*, т. е. *технологических форм взаимодействия в «поле» социальной политики*, роли субъектов социальной политики в регулировании социальной сферы, участия социальных акторов экономической сферы в социальной политике.

Третий подход заключается в выделении конкретных *инструментально-управленческих форм* социальной политики, а именно: нормативно-правовых документов (законов, постановлений, инструкций), социальных программ и мероприятий. Например, к международным нормативно-правовым формам социальной политики, регулирующим активность населения на рынке труда, относятся Всеобщая Декларация прав человека (1948 г.), Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, Конвенция МОТ № 102 «О минимальной норме социального обеспечения» (1952 г.), Декларация международной конференции ООН по окружающей среде и развитию (1992 г.). Инструментально-управленческими формами российской социальной политики федерального уровня являются Конституция РФ, Законы «О занятости населения в Российской Федерации» (1991 г.), «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» (1995 г.), «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» (1996 г.), «О прожиточном минимуме в Российской Федерации» (1998 г.), «Об основах охраны труда в Российской Федерации» (1999 г.), Трудовой кодекс РФ и др.

Четвертый подход связан с выделением *конечных материальных форм социальной политики*. Так, социальная поддержка населению оказывается в форме денежных выплат (заработная плата, пенсия, стипендия, социальное пособие) и натуральных благ и услуг (транспорт, семена, одежда, бесплатный проезд на общественном транспорте и др.).

Пятый подход заключается в выявлении *территориальных форм* социальной политики — по отношению к определенной территориаль-

ной общности, региону. Так, эксперты в области региональной политики OECD различают две *формы регионального (территориального) развития в зависимости от воздействия внешних импульсов*: 1) *экзогенное развитие* — при сильном внешнем вмешательстве со стороны государственных органов власти, в виде значительных государственных инвестиций (субсидий, кредитов и др.); 2) *эндогенное развитие* — при слабом государственном вмешательстве в виде налоговых льгот, устранении административного контроля, сокращении доли государственной собственности в регионе и др. Основная цель государственного вмешательства в этом случае — дать импульс внутренним факторам развития, правильно оценив потенциал региона и возможные точки роста, вызвать кумулятивный процесс. Естественно, что вторая форма требует меньших затрат со стороны государства. Ее классическими примерами являются зоны свободной торговли и зоны предпринимательства, опыт развития которых в последнее десятилетие появился и в российских регионах.

Кроме того, необходимо отметить, что социальная политика проявляется *через другие составляющие политики, сферы политической деятельности*. В частности, социальная политика может реализовываться в форме экономической (кредитование населения, налогообложение физических лиц и др.), экологической (восстановление природной среды, мероприятия по ликвидации последствий воздействия техногенных факторов на здоровье населения), внешней, международной (займы МВФ, погашение государственных долгов), идеологической (формирование положительного образа предпринимателя в СМИ) политики и др.

Комплексный анализ социальной политики не должен ограничиваться исследованием ее «внутреннего устройства», важное значение имеют внешние связи, т. е. воздействующие на нее факторы и результаты ее реализации. Не останавливаясь подробно на анализе факторов социальной политики, определяющих ее содержание, устройство и формы, выделим лишь их обобщенные группы: а) *общественно-политические факторы*, воздействующие на выбор модели социальной политики, в частности, ее направленность на защиту социально уязвимых слоев населения, на формирование пропорций в соотношении платных и бесплатных услуг социальной сферы и др.; б) *макроэкономические факторы* определяющие конфигурацию выбранной модели, влияющие на возможность ее реализации; в) *социокультурные факторы*, воздействующие на уровень и характер адаптации населения к социально-экономическим и социально-политическим преобразованиям, ценностям рыночной экономики; г) *социально-экологические факторы*,

определяющих состояние естественной среды обитания как важнейшей составляющей условий жизнедеятельности людей, влияющие на формирование качества жизни и социальной сферы в целом.

* * *

Таким образом, анализ различных определений категории «Социальная политика», представленных в отечественной и зарубежной литературе, позволил нам выделить на два основных методологических подхода. Во-первых, это *общесоциологический подход*, трактующий социальную политику как *совокупность/систему (взаимо)отношений социальных групп*, и, во-вторых, *деятельностный подход*, определяющий социальную политику как *социальную деятельность*. В рамках деятельностного подхода мы выделили три варианта его реализации, не противоречащих друг другу, а скорее взаимодополняющих:

- 1) *субъектно-объектный подход*, подчеркивающий значимость субъектов (акторов) социальной политики и объектов их социальной (управленческой и др.) деятельности (социальная сфера, социальное положение, различные социальные группы общества);
- 2) *функционально-целевой (или нормативно-целевой) подход* (подчеркивается значимость целеполагания социальной политики и указывается либо общая цель, либо ряд конкретных задач и функций, либо направленность на решение определенных социальных проблем и достижение социальных нормативов);
- 3) *инструментально-технологический подход* (подчеркивается значимость целеосуществления в социальной политике и указывается на использование конкретных технологий, рычагов и инструментов).

Важнейшим направлением анализа социальной политики является также *институциональный подход*, позволяющий выделить ее институциональную основу, охарактеризовать институты социальной политики.

Использование представленных подходов и отдельных вариантов их реализации зависит от целей и задач исследования социальной политики. В нашем случае общетеоретический анализ социальной политики как объекта социологического исследования позволил нам обосновать понимание социальной политики как регулятора активности на рынке труда. В его исследовании мы опираемся на оба выделенных подхода (*деятельностный и общесоциологический*). Причем для реализации цели диссертационного исследования в трактовке социальной политики мы воспользуемся всеми рассмотренными вариантами деятельностного

подхода. Субъектно-объектный подход позволяет нам выделить два понимания социальной политики (в широком и узком смысле) и сконцентрировать внимание на ее широкой трактовке. Функционально-целевой и нормативно-целевой подходы дают основания для анализа проблем и оценки эффективности современной социальной политики в области регулирования активности населения на рынке труда. И, наконец, инструментально-технологический подход аккумулирует внимание на понимании социальной политики как механизма регулирования рассматриваемой активности.

Кроме того, теоретический анализ и использование названных методологических подходов к пониманию социальной политики позволяют наиболее полно и точно описать особенности ее трансформации в России в период реформ. В качестве критериев данной трансформации выделим кардинальные, качественные изменения в структурных компонентах социальной политики (целях и приоритетах, функциях, направлениях и уровнях реализации, методах и средствах, составе, значимости и характере взаимодействия ее акторов друг с другом и с объектом воздействия) и формах ее проявления (рис. 2.1–2.2).

2.3. Теоретические основы изучения социальной политики как механизма регулирования активности населения на рынке труда

Особенностью данного исследования является анализ социальной политики как механизма регулирования (регулятора) социальной активности населения на рынке труда или, другими словами, как активизационной политики.

Подходы к пониманию активизационной политики. В 1990-х гг. концепция активизационной политики (activation policy) «государства благосостояния» играла ключевую роль в дискуссиях по проблемам социальной политики среди стран-членов Европейского Союза [229, с. 6]. Под влиянием рекомендаций Европейской Комиссии и OECD требование перехода от пассивных к активным мерам в системе социальной защиты становилось все более и более популярным. Суть такого перехода заключается в переводе безработных в сферу оплачиваемой занятости с помощью различных мер вместо предоставления реципиентам денежных трансфертов. На актуальность активизационной политики указывает не только сдвиг от активных к пассивным

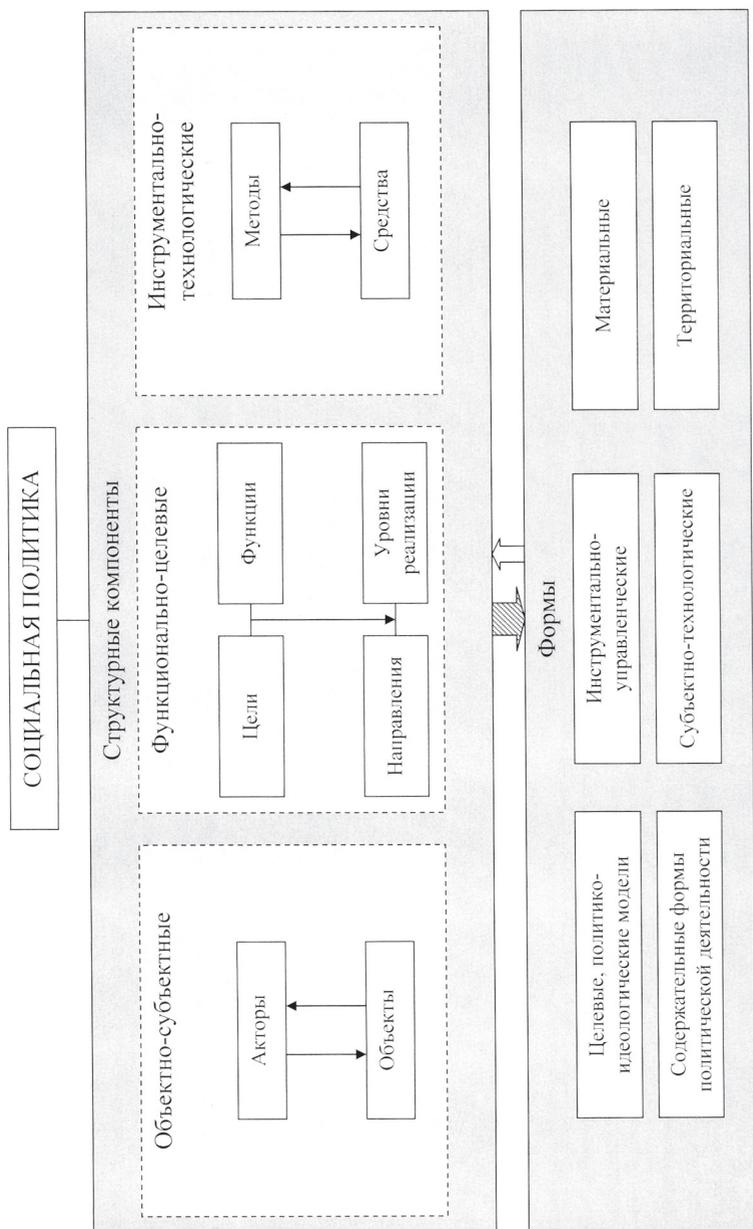


Рис. 2.1. Схема анализа трансформационных процессов социальной политики

СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

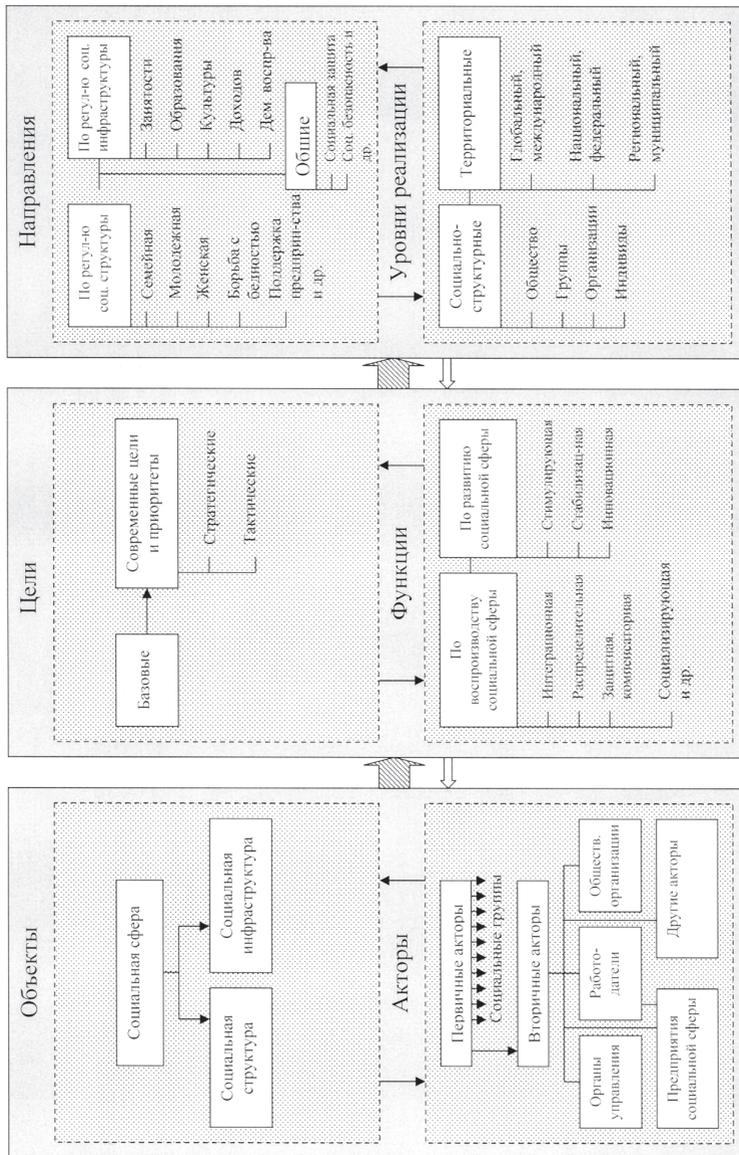


Рис. 3. Субъектно-объектные и функционально-целевые компоненты социальной политики

политикам в Европе в 2000-х гг., особенно явно в годы глобального экономического кризиса, но и изменения в балансе прав и обязанностей зарегистрированных безработных, с одной стороны, и государства и общества — с другой.

Благоприятным полем формирования практического опыта реализации активизационных политик в Европе стала социальная защита безработных. В частности, в 2000-х гг. активизационные политики стали предметом значительного политического и научного интереса к оказанию социальной помощи безработным по схеме «минимального дохода». Большинство исследователей пришли к заключению, что активизационные политики в схемах социальной помощи характеризуются определенной амбивалентностью. Однако несмотря на значительный интерес к активизационной политике, до настоящего времени не сформировалось ее единое понимание. В некоторых странах ЕС активизация сфокусирована на интеграции усилий в рамках узкой трактовки рынка труда, в других — рассматриваемое понятие используется в более широком смысле: как интеграционная политика, включающая в себя экономическую и социальную составляющие. В частности, в рамках широкого контекста некоторыми зарубежными исследователями (В. Ханеш, Н. Балстер и др.) активизационная политика (политики) понимается как «ряд политик/мер/инструментов, направленных на интегрированную социальную помощь безработным на рынке труда и улучшающих их экономическую и социальную инклюзию» [229, с. 6].

Мы также придерживаемся широкой трактовки **активизационной политики** как политики, направленной на развитие эффективных видов и форм, моделей и стратегий, сфер проявления активности социальных субъектов (акторов) рынка труда, оказывающих позитивное влияние на их социальное положение и развитие рынка труда как компоненты условий жизнедеятельности населения в территориальной общности. При таком понимании объектами активизационных политик становятся не только безработные, но и занятые, находящиеся в ситуации и/или состоянии социальной и экономической эксклюзии.

Системно-структурный анализ социальной политики как регулятора активности населения на рынке труда предполагает исследование прежде всего ее структурных компонентов (субъектов и объектов, целей и функций, методов и средств и др.), а также их структурно-функциональных связей и пропорций в регулировании активности и их динамики.

Структурные компоненты активизационной политики. Как описано в п. 2.2, основными структурными компонентами социальной по-

литики как регулятора активности населения на рынке труда являются субъектно-объектная, функционально-целевая и инструментально-технологическая составляющие. Содержательная наполненность первых двух компонент отчасти отражена в понятии активизационной политики. Остановимся подробнее на анализе ее видов (направлений), отражающих ее цели и функции, а также на характеристике инструментально-технологической составляющей. На рисунке 2.3 показан один из вариантов представления активизационной политики на примере ее отдельных направлений, целей и технологий.

Можно выделить по крайней мере три основания классификации видов (направлений) активизационных политик.

Во-первых, *по воздействию на состояние и развитие рынка труда* активизационные политики могут быть направлены на формирование (регулирование) как предложения (ищущие работу, безработные), так и спроса на рынке труда (работодатели государственного и частного секторов экономики).

Во-вторых, *по воздействию на акторов рынка труда* социальная политика как регулятор активности населения на рынке труда включает в себя два основных направления: регулирование социального положения акторов (например, защита их социально-трудовых прав) и регулирование процессов их активности (поощрение инновационных стратегий, борьба с нелегальными формами активности). Учитывая высокую динамику таких процессов, эффективная социальная политика формируется прежде всего на основе управления процессами, а не их результатами (например, социально-экономическими неравенствами). Модель регулирования таких процессов можно описать следующим образом: 1) в качестве заданных переменных (на «входе») используются характеристики социально-экономического положения акторов рынка труда и их активности (набор видов и форм, сфер деятельности, стратегий различных групп); 2) *условиями и ограничениями* управления процессами выступают динамическое равновесие рынка труда как социально-экономической системы; имеющиеся ресурсы социальной политики, сферы социального управления, возможный объем выделяемых средств социального назначения; 3) конечным результатом управления (на «выходе») является положительная динамика использования эффективных стратегий, видов и форм активности на рынке труда, приводящие к улучшению социальных позиций акторов (в т. ч. максимальная вероятность их эффективной занятости). При достаточном уровне формализации можно построить математическую мо-

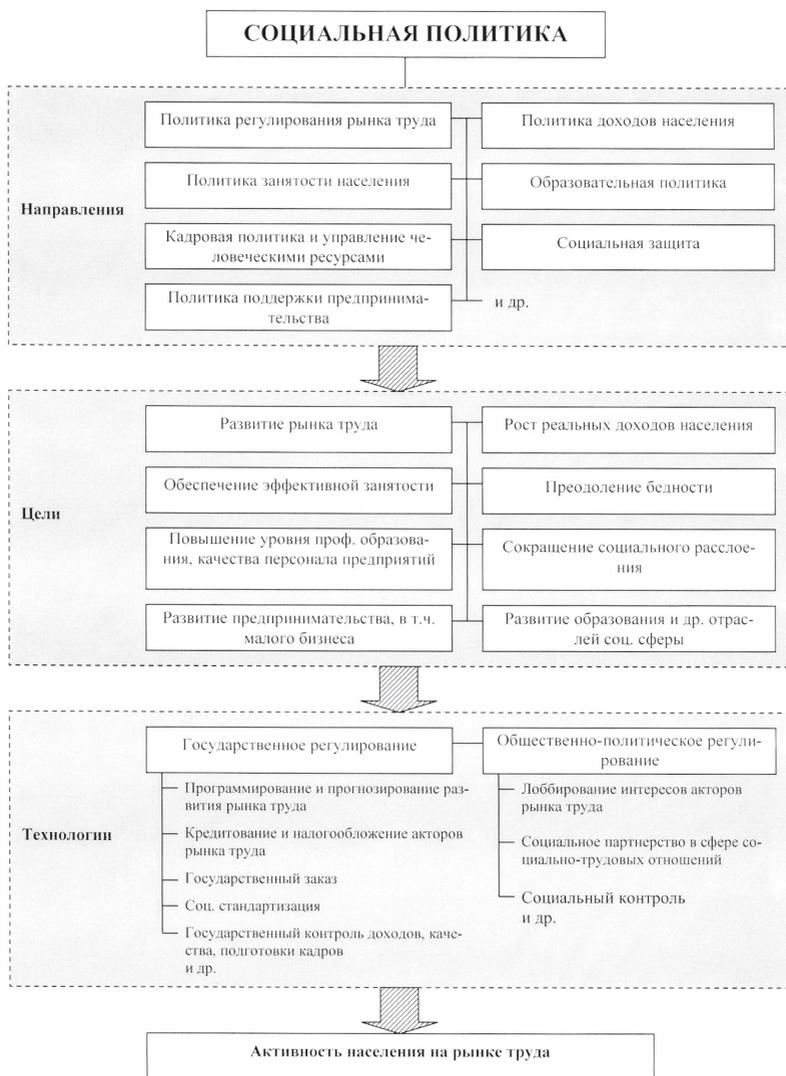


Рис. 2.3. Схема социальной политики как регулятора активности населения на рынке труда

дель управления процессами социальной активности на рынке труда, позволяющую получать эффективные решения и поэтапно контролировать их реализацию.

В-третьих, *по вектору направленности ресурсов, их получателю* все мероприятия социальной политики как регулятора активности населения на рынке труда можно разделить на три группы, способствующие: 1) улучшению социально-экономического положения отдельных индивидов и групп на рынке труда и процессов их активности (*прямые инвестиции*); 2) формированию институциональной и инфраструктурной составляющей рынка труда («*косвенные*» *инвестиции первого уровня*, направленные на создание рабочих мест, развитие малого и среднего бизнеса, рыночной инфраструктуры и др.); 3) развитию институционально-структурных основ социальной политики («*косвенные*» *инвестиции второго уровня*, связанные с совершенствованием законодательства и других «правил игры» в области регулирования рынком труда, законодательных и исполнительных органов власти, развитием общественных организаций и других негосударственных структур, воздействующих на ситуацию на рынке труда, и др.).

Инструментально-технологическая компонента социальной политики включает в себя комплекс принципов, технологий и средств ее реализации (см. п. 2.2). В социальной политике по регулированию активности на рынке труда используются как общеполитические (общеправленческие), так и собственно социально-политические *принципы*. К первым относятся сочетание стратегического и тактического управления процессами активности, координация в разработке и реализации социальных технологий различными субъектами социальной политики, комплексный, системный и дифференцированный подходы в решении проблем, возникающих на рынке труда, и др. Социально-политическими принципами являются информационная обеспеченность и учет интересов различных акторов рынка труда; социальная справедливость, заключающаяся в создании равноценных условий для различных социальных групп на рынке труда, в реализации их социально-трудовых прав, гуманизм в отношении неконкурентоспособных групп на рынке труда, и др.

Кроме общеполитических и общеправленческих технологий (в т. ч. мониторинг и прогнозирование процессов активности населения на рынке труда, их результатов и последствий), способами реализации активизационной политики являются социально-политические

технологии. Под **социально-политическими технологиями регулирования активности населения на рынке труда** понимается весь комплекс инновационных технологий социальной политики, позитивно воздействующих на социальную активность населения, его отдельных групп, процессы ее формирования и реализации. Социально-политические технологии регулирования активности как любые социальные технологии способствуют выявлению и использованию ее скрытых потенциалов в соответствии с целями социальной политики и социальными нормативами [76, 187], в нашем случае — в соответствии с целями и нормативами регулирования активности населения на рынке труда. При этом нам наиболее близко понимание социальной технологии, предложенной В. И. Патрушевым, который рассматривает ее как основу социального управления, систему инновационных способов и средств оптимизации социального управления и как явление социальной практики, как комплекс приемов, обеспечивающих достижение благоприятных условий жизни людей, их организованности, эффективного взаимодействия удовлетворения общественного интереса в той или иной степени соответствующего требованиям социального времени [187, с. 281, 285].

Система технологий регулирования активности населения на рынке труда включает в себя технологии, внедряемые и используемые в различных направлениях социальной политики различными ее субъектами и дифференцированные *по характеру воздействия на активность людей, взаимодействия акторов социальной политики и акторов рынка труда*, а также *по области применения и содержанию выполняемых задач*. Примерами технологий взаимодействия акторов рынка труда и акторов социальной политики являются такие известные формы социально-политической активности, как социальное партнерство, социальное страхование и социальный контроль.

По области применения и содержанию выполняемых функций и задач можно выделить три группы социальных технологий:

- 1) *технологии концептуального характера*, связанные с разработкой концептуальных оснований, в т. ч. стратегических целей и задач, приоритетов, принципов, программных положений социальной политики по регулированию активности населения на рынке труда;
- 2) *диагностико-прогностические технологии*:
 - методы сбора, обработки и хранения информации о процессах социальной активности населения на рынке труда, форми-

- ровании и использовании социально-экономических и социально-политических сил человека, группы, общества¹;
- технологии диагностики ситуации на рынке труда, в т. ч. активности населения²;
 - методы трансформации результатов анализа в практические решения, т. е. социальной инженерии в сфере регулирования рассматриваемой активности;
 - технологии прогнозирования, моделирования и проектирования основных характеристик, отражающих состояние и динамику рассматриваемых процессов;
- 3) *оперативно-управленческие и информационные технологии:*
- технологии тактического и оперативного управления рассматриваемыми социальными процессами включая технологии организации, контроля и оценки эффективности системы управления и ее основных механизмов;
 - технологии информирования населения и субъектов управления о ситуации и перспективах изменений в процессах активности населения на рынке труда и механизмах их регулирования.

Возможны и другие варианты выделения технологий. Так, в 1997 г. Европейским Агентством Занятости было определено два технологических подхода к реализации активизационных политик: первый — основанный на стимулировании, второй — на санкциях. На этой основе в исследовании «Борьба против эксклюзии» 1998–1999 гг. выявлено три

¹ Примером таких технологий является мониторинг процессов активности населения на рынке труда. Эффективная организация такого мониторинга требует использования не только данных статистики, но и специальных социологических исследований. С 1990-х гг. мониторинг оценки экономической активности населения на рынке труда организован Росстатом на федеральном и региональном уровнях, однако число показателей весьма ограничено, более полная оценка получена по данным Всероссийской переписи населения, проведенной в 2010 г.

² Одна из наиболее значительных проблем в области диагностики процессов активности населения на рынке труда связана со значительными ограничениями возможностей имеющейся государственной и ведомственной статистической информации в изучении данных процессов. Доступные ученым и практикам технологии сбора и анализа информации не позволяют раскрыть подавляющего большинства механизмов социальной активности, в т. ч. в неформальной экономике, что ослабляет возможности полноценного диагностирования рассматриваемых процессов. Например, не учитываемая статистикой скрытая занятость составляла к началу 2000-х гг., по мнению экспертов, около 20–30%, на теневые доходы населения приходилось 40–60%. И хотя теневая составляющая кардинально сократилась за последнее десятилетие, она остается существенной и в настоящее время, о чем свидетельствуют масштабы нелегальной трудовой миграции.

различных стратегии взаимосвязи активных и пассивных политик: «Активизационная стратегия», «Бриджинг-стратегия» и стратегия «Пособие плюс ранняя реинтеграция» [348, с. 8]. Первые две стратегии тесно соприкасаются друг с другом:

- в *«активизационной стратегии»* программы разрабатываются для повышения активности безработных реципиентов (получающих пособие по безработице) в поиске работы и усиления их интеграции на рынке труда;
- в *«бриджинг-стратегии»* активизационные программы нацелены на погашение шока от возникающих на рынке труда ситуаций. В этом случае программы создают «мост» («бридж») временного пробела в занятости и условия для улучшения возможностей трудоустройства.

В отличие от первых двух стратегия «Пособие плюс ранняя реинтеграция» нацелена на как можно более быструю реинтеграцию (включение) безработных в сферу занятости, на деятельность, связанную со стимулированием и санкциями в еще большей степени, чем посредством активизационных программ регулирования рынка труда [229, с. 8].

Специфика реализации технологий связана с инструментальными возможностями развития отдельных направлений социальной политики. Средства активизационных политик многообразны (см. п. 2.2), последние могут формироваться на основе законодательных интервенций, финансовых стимуляторов, деятельности служб занятости и социальных служб (служб социальной помощи) и др.

Понятие социальной политики как механизма регулирования активности населения на рынке труда включает в себя не только ее воздействие на положение акторов рынка труда и процессов их активности, на развитие рынка труда, но и, что не менее важно, обратное воздействие процессов активности на социальную политику. Другими словами, **социальная политика является как механизмом формирования процессов активности населения на рынке труда, так и их производной, результирующей**, т. е. ее содержание, структурные компоненты меняются под воздействием таких процессов. Следовательно, анализ социальной политики как регулятора активности населения на рынке труда предполагает рассмотрение отдельных форм ее взаимовлияния и взаимодействия с процессами активности населения.

Формы взаимодействия социальной политики и активности населения на рынке труда можно условно разделить на две группы: во-первых, те, что возникают в результате воздействия социальной политики

на социальную активность; во-вторых, напротив, — рассматриваемой активности на социальную политику. К первой группе относится *социальная адаптация* акторов рынка труда (см. п. 1.2) как реакция на преобразования в социально-экономической политике (изменения в законодательстве, реализация новых программ и др.). При этом адаптация может проявиться в изменении социально-экономических видов и стратегий активности (открытие либо закрытие собственного дела, смена места работы и др.) либо как социально-политическая реакция акторов рынка труда (например, лоббирование новых социально-экономических интересов, повышение социального контроля политических действий чиновников со стороны экономических акторов рынка труда).

Ко второй группе относится *реакция социальной политики* на происходящие изменения в характере социально-экономической и социально-политической активности населения на рынке труда (на увеличение скрытой занятости и теневых доходов, рост криминальных видов предпринимательства, протестного поведения и др.). Такая реакция проявляется в изменениях структурных и институциональных компонентов, их внутренних и внешних связей, прежде всего в приоритетах социальной политики, ее инструментально-технологической составляющей.

К интересующим нас формам взаимосвязи как первой, так и второй групп можно отнести социальное партнерство акторов рынка труда и субъектов социальной политики, иногда выполняющими обе функции одновременно (например, государство как работодатель, директор частного предприятия как актор социальной политики на данном предприятии и др.).

Результатами социальной политики как регулятора активности населения на рынке труда являются характеристики социального положения людей на рынке труда (в т. ч. в реализации социально-трудовых прав), а также процессов активности. *Общая оценка социальной политики по регулированию активности населения на рынке труда* включает в себя две составляющие: 1) оценку эффективности процессов трансформации социальной активности населения на рынке труда, а также их результатов и последствий; 2) оценку эффективности формирования и реализации структурных и институциональных компонент социальной политики, их внутренних и внешних связей и динамики.

Для понимания характера, направленности трансформационных процессов ученые используют различные критерии *прогрессивности (или регрессивности) трансформации*. В качестве критериев прогрессивности

социальной трансформации ученые выделяют дифференциацию общества, масштабность социальных перемещений (Т. Парсонс), развитие общественных отношений (К. Маркс). В частности, Т. Парсонс предполагал, что критерии изменения прогрессивного характера, увеличивающие способности общества воплотить в жизнь те или иные ценности, воплощаются в дифференциации, т. е. в образовании новых классов, социальных групп [132; 134; 177, с. 57].

Эффективность процессов трансформации социальной активности населения на рынке труда можно оценить по критерию социальной прогрессивности, перспективности изменения:

- во-первых, самой активности и ее структурных компонентов (состава акторов, видов и форм, сфер, моделей и стратегий активности), в т. ч. по степени их инновационности, конструктивности, свободы проявления, реализации принципа социальной справедливости в изменениях и т. д. Так, конструктивность и инновационность рассматриваемых процессов трансформации связаны с позитивной динамикой конструктивных и инновационных видов и форм, стратегий активности и, напротив, сокращением деструктивных аналогов и негативных последствий активности;
- во-вторых, социального положения акторов рынка труда и социальной структуры общества в целом. О прогрессивности изменений в социальном положении акторов рынка труда и социальной структуры общества свидетельствуют прежде всего объективные характеристики: сокращение глубины и масштабов (ситуаций) социальных эксклюзий в сфере социально-трудовых отношений, сокращение уровня бедности, неоправданных социальных различий в российском обществе, рост численности среднего класса и др. Кроме того, необходимо учитывать также оценки экспертов и субъективные оценки удовлетворенности населения своим социальным положением и своих перспектив.

Эффективность социальной политики по регулированию активности населения на рынке труда можно оценить по объективным структурно-институциональным характеристикам *деятельности акторов социальной политики* (государственных и негосударственных структур), в т. ч. по прогрессивности и перспективности изменения: 1) *структурных компонентов социальной политики* (субъектов и объектов, целей и функций, принципов, направлений и уровней реализации, технологий и средств) и ее форм по созданию социально-экономических и социально-политических условий развития инновационных и других эффек-

тивных процессов и технологий активности населения на рынке труда; 2) *институциональных компонентов социальной политики*, в т. ч. по развитию законодательства, институтов гражданского общества и др.; 3) *внутренних и внешних связей социальной политики*. Важно также учитывать субъективные оценки населения, в т. ч. степени их удовлетворенности деятельностью органов государственного социального управления, авторитетность государственных структур, оценку барьеров со стороны органов государственного управления.

Социальная политика как производная процессов активности на рынке труда предполагает выполнение следующих условий: 1) *функционально-целевая компонента*, а также формы ее проявления (политико-идеологические модели) отражают реальные проблемы, связанные с положением акторов на рынке труда, их интересами, особенностями активности (видами и формами, моделями и стратегиями) и взаимодействия; 2) *инструментально-технологическая компонента* содержит механизмы решения указанных выше проблем, причем объем и направления выделения финансовых ресурсов для решения конкретной проблемы соответствуют степени остроты проблемы; 3) *субъектно-объектная и институциональная компоненты* (организационно-функциональная структура акторов социальной политики, их положение, интересы и деятельность, выработанные «правила игры» на рынке труда и др.) отражают интересы акторов рынка труда, процессы их активности, учитывают ответную реакцию последних на социально-политические воздействия.

Кроме того, одной из задач социальной политики как регулятора активности населения на рынке труда является *регулирование структурных и функциональных взаимосвязей, минимизация деформаций сложившихся пропорций*. Результаты структурных и функциональных взаимосвязей компонентов социальной политики по регулированию активности населения на рынке труда могут проявляться в пропорциях между: расходами на различные социальные программы и мероприятия (например, расходами на активные и пассивные политики занятости); различными источниками формирования государственных бюджетных и внебюджетных статей доходов, направляемых на регулирование рынка труда, в т. ч. между объемами налогообложения физических и юридических лиц; доходами различных акторов рынка труда (наемных работников, работодателей, самозанятых, безработных), различными видами доходов, в т. ч. между трудовыми и предпринимательскими доходами, с одной стороны, и социальными трансфертами безработным и неконкурентоспособным группам — с другой; объемами государственных минимальных со-

циальных гарантий в социально-трудовой сфере и сфере занятости, в т. ч. между минимальными размерами оплаты труда и социальных пособий безработным и бюджетом прожиточного минимума соответствующих категорий населения; объемами затрат государства и других субъектов социальной политики на развитие рынка труда, улучшение положения его акторов, и минимально необходимыми потребностями в них, а также ряд других пропорций.

В результате учета множества характеристик однозначную оценку направленности трансформационных процессов получить практически невозможно. В целом эффективность социальной политики означает превалирование позитивных результатов регулирования рассматриваемых социальных процессов над негативными.

Подходы, критерии и показатели эффективности социальной политики по регулированию активности населения на рынке труда.

Можно выделить, по крайней мере, *три подхода к оценке результативности, эффективности социальной политики* на основе: 1) *экономической эффективности* реализуемых программ и мероприятий, рассматриваемой как соотношение затрат (финансовых, кадровых, материальных, информационных и других ресурсов) и результатов; 2) *социальной эффективности*, а именно *реализации принципа социальной справедливости* как: соотношения социальной роли и социального положения индивида, группы, их прав и обязанностей, деятельности и оценки ее результатов; создания равных возможностей в реализации человеческого потенциала; 3) *социально-политической эффективности* как возможности реализации интересов различных социально-политических групп, как соотношения целей, осуществляемых в государственном управлении, с целями, которые объективно определены общественными запросами.

Результаты социальной политики можно оценить по следующим *критериям и показателям*: а) *по степени выполнения функций, достижения поставленных целей* путем их многоуровневой операционализации (построения «дерева целей») до конкретных эмпирических индикаторов и сравнения фактических значений последних с нормативными (или плановыми показателями); б) *на основе субъективных оценок* социальной политики населением, предпринимателями, руководителями федеральных, региональных и местных органов управления (полученных путем проведения опросов населения, клиентов государственных и негосударственных центров занятости, экспертов); в) *по частным статистическим показателям* эффективности. К частным показателям оценки экономической эффективности социальной политики как регулятора активности населения

на рынке труда можно отнести соотношение расходов на создание и развитие рабочих мест, повышение качества рабочей силы и результатов этих мероприятий, например, в виде прироста вновь созданной части валового продукта (за вычетом материальных затрат), налоговых поступлений в государственный и местный бюджеты, внебюджетные фонды. На уровне предприятия эффективность использования рабочей силы можно оценить как соотношение затрат на рабочую силу и чистого продукта.

При комплексной оценке эффективности социальной политики на основе экономического подхода существуют значительные объективные ограничения его использования в период общественных трансформаций.

Во-первых, важно учитывать временной лаг между осуществлением затрат на проведение социальной политики и получением результата. В период социализации население является в основном потребителем (не производителем) ресурсов. По мере перехода в категорию экономически активного населения нетто-затраты на проведение социальной политики снижаются. С этого момента общество получает нарастающий экономический эффект от реализуемой политики (связанный с участием населения в экономике, поступлениями подоходного и других налогов в государственный и местный бюджеты, внебюджетные фонды). Но затем по мере выхода из категории экономически активного возраста (в предпенсионный и пенсионный периоды) затраты социальной политики опять возрастают вследствие болезней, производственного травматизма работников, их выхода на пенсию.

Во-вторых, ряд направлений социальной политики является заведомо неэффективным с позиции экономических затрат и результатов. К таким направлениям относится организация занятости тех слоев общества, результаты экономической деятельности которых (в силу возрастных или медицинских параметров) не превышают совокупные затраты на реализацию рабочих мест. Однако уровнем социальной защищенности именно таких членов общества оценивается справедливость его устройства. Следовательно, в качестве подходов к оценке результативности регулирования социально-экономической активности на рынке труда необходимо рассматривать не только экономическую эффективность, но и социальную справедливость.

Социальный эффект регулирования активности россиян на рынке труда связан с реализацией социальной справедливости общественного устройства как основного принципа социальной политики. В последние два десятилетия в российском обществе под социальной справедливостью понимается создание равных возможностей всех людей в обеспече-

нии достойных условий их жизни, в реализации человеческого потенциала. По Дж. Ролзу, «честное равенство возможностей» в экономике представляет собой реализацию двух принципов справедливости: 1) *принципа возмещения* (как компенсации незаслуженного неравенства происхождения и природного дарования), принципа наибольшей равной свободы и 2) *принципа различия*, позволяющего пользоваться незаслуженными неравенствами «только на тех условиях, что улучшат ситуацию тех, кому не сопутствовала удача» [155, с. 97–98]. Социальная политика призвана создавать, с одной стороны, предпосылки для равенства возможностей всех групп населения в реализации стратегий их активности на рынке труда, с другой — условия для развития инновационных, эффективных стратегий активности. Принцип различия делает усилия социальной политики экономически эффективными, а принцип возмещения способствует росту социального благосостояния всех индивидов и общественных групп.

На основе социальных критериев все мероприятия, направленные на реализацию конструктивных, инновационных стратегий активности населения на рынке труда, являются эффективными, поскольку создают условия для повышения качества рабочей силы, способствуют ее вступлению или возвращению в сферу занятости, поддерживают доходы безработных и др. О социальной эффективности политики регулирования активности населения на рынке труда можно судить на основании следующих характеристик и частных показателей уровня и динамики:

- *занятости населения и безработицы, качества персонала и рабочих мест предприятий*, в т. ч. показателей отношения работников к труду, текучести кадров, роста производительности труда, скрытой занятости и безработицы и др.;
- *реализации прав населения в социально-трудовой сфере*, в т. ч. права на труд (в соответствии со здоровьем, полученной специальностью), на получение равных возможностей в реализации образовательного и трудового потенциала;
- *соотношения средств, затраченных непосредственно на трудоустройство безработных, повышение уровня их конкурентоспособности на рынке труда, создание, улучшение качества и эффективности рабочих мест* (мероприятия активной политики занятости, поддержки малого бизнеса и др.), *и общей совокупности затрат на формирование и реализацию мероприятий политики по регулированию рынка труда и активности населения* (включающих в себя административные затраты, в т. ч. на содержание службы

занятости); соотношения затрат на пассивные и активные политики занятости;

- *использования эффективных социальных технологий регулирования активности на рынке труда* (социального партнерства, лоббирования, социального страхования, социального контроля и др.) и *результатов их реализации*, снижения противоречий во взаимоотношениях основных субъектов социальной политики — государства, работодателей и профсоюзов. В условиях дефицита ресурсов важно определить те направления и технологии социальной политики, которые позволяют оказать содействие с наименьшими затратами максимально возможному числу нуждающихся в трудоустройстве или в других формах поддержки активности на рынке труда. Важным показателем в этом случае является, например, доля безработных, снятых службой занятости с учета (по всем основаниям), в общей численности безработных.

К показателям социальной эффективности политики регулирования активности населения на рынке труда относятся также показатели динамики реальной заработной платы и реальных доходов, дифференциации доходов руководителей и рядовых работников предприятий, работников различных отраслей и регионов; удельного веса доходов от заработной платы в структуре совокупных доходов населения, затрат на рабочую силу в общей совокупности затрат предприятия на производство продукции; доступности высшего образования, уровня и динамики занятых в малом бизнесе, заключения и выполнения коллективных договоров на предприятиях, забастовок и других форм протестного поведения и т. д.

В социально-политическом отношении эффективная социальная политика должна быть прежде всего непротиворечивой относительно: во-первых, декларирования и реализации содержания функционально-целевой составляющей; во-вторых, содержания функционально-целевой и инструментально-технологической компонент (целеполагания и целеосуществления); в-третьих, реальной потребности и фактического состояния инструментально-технологической составляющей. В результате возможны следующие диссонансы, диспропорции в социальной политике как регуляторе активности населения на рынке труда: а) цель и мероприятия социальной политики не отражают процессы активности и их трансформации; б) реализуемая модель социальной политики не соответствует интересам акторов рынка труда, процессам их активности и в целом объективной ситуации на рынке труда; в) дисфункции в целях, приоритетах, с одной стороны, и технологиях и средствах

их реализации — с другой (например, цели и приоритеты перекладываются на региональный и муниципальный уровень, а соответствующие средства не выделяются).

На уровне региона для оценки эффективности социальной политики целесообразно также учитывать изменение социально-экономического, социально-политического и социокультурного потенциалов региона, в т. ч. уровня жизни и условий жизнедеятельности населения региона, его наименее защищенных социальных групп, динамики развития малого и среднего предпринимательства, рыночной инфраструктуры, конфликтности региона; социально-экономические, социально-политические и социально-психологические аспекты регулирования активности населения на рынке труда, изменение социального настроения его акторов и социальной напряженности на рынке труда региона; особенности воздействия внешней среды (Центра) на регион как социально-территориальную общность. Так, экономический эффект социальной политики в регионах во многом зависит от ценовой, налоговой и инвестиционной политик федерального уровня. Например, вследствие налоговой политики, а точнее — неизъятия ренты с предприятий, добывающих уникальные природные ресурсы, социальная политика в агропромышленных регионах оказалась менее эффективной в сравнении с сырьевыми регионами.

Результативность решения проблем активности населения на рынке труда, проживающего в проблемных территориальных общностях (регионах, поселениях), будет означать не столько приближение отсталых территорий к лидерам, сколько рост числа территорий с позитивной динамикой процессов активности населения и его социально-экономического положения на рынке труда.

В целом *совокупный социальный, экономический и политический эффект социальной политики как механизма регулирования активности на рынке труда* определяется *результатами* двоякого рода — *процессами рассматриваемой активности* (эффективность используемых видов и форм, моделей и стратегий и др.) и *социальным положением населения на рынке труда* (степень удовлетворенности акторов своим положением, уровень их социальной защищенности, качество рабочих мест и т. д.). Развитие цивилизованных рыночных отношений способствует росту эффективности процессов социально-экономической и социально-политической активности. Однако необходимо учитывать, что чрезмерное повышение такой активности может привести к росту негативных социально-экономических и социально-психологических последствий.

* * *

Подводя итог проведенного выше анализа теоретических основ изучения социальной политики как регулятора социальной активности населения на рынке труда, отметим, во-первых, что такая политика представляет собой активизационную политику, связанную с развитием эффективных структурных компонентов рассматриваемой активности. Во-вторых, проведенный системно-структурный и институциональный анализ социальной политики позволил нам выделить ее структурно-функциональные компоненты, связи и пропорции по отношению к регулированию социальной активности на рынке труда и рассмотреть ее с двух позиций: как формирующую процессы активности и как их производную. Выделены: а) три группы направлений такой политики: по воздействию на состояние и развитие рынка труда, по характеру влияния на акторов рынка труда и по направленности ресурсов и их получателю; б) социальные технологии концептуального характера, диагностико-прогностические, организационно-управленческие и информационные; в) формы и структурно-функциональные результаты взаимодействий социальной политики и активности населения на рынке труда. В-третьих, особое внимание в работе уделено общей оценке результативности социальной политики в отношении изменения процессов социальной активности на рынке труда, а также структурных и институциональных компонент самой политики. Выделены подходы, критерии и показатели эффективности социальной политики как регулятора активности населения на рынке труда.

Полученная на основе системно-структурного и институционального анализа теоретическая модель социальной политики как регулятора социальной активности населения на рынке труда позволяет, на наш взгляд, комплексно и системно раскрыть современные тенденции и особенности регулирования активности населения на рынке труда, выделить основные направления и технологии активизационной политики, выявить ее структурно-институциональные проблемы и оценить эффективность. В конечном счете это дает возможность разработки концептуальных положений социальной политики и прогнозных оценок. Результаты апробации теоретической модели социальной политики как механизма регулирования активности населения на рынке труда на примере России и ее проблемных территориальных общностей (села и регионов Сибири) описаны в пунктах. 5.2–5.3 монографии.

Таким образом, в социологической науке отсутствует достаточно полное и системное представление о процессах, механизмах и социальных

последствиях трансформации социальной активности россиян на рынке труда, в т. ч. об особенностях активности и процессах ее трансформации в условиях проблемных территориальных общностей, о современных проблемах и возможностях, технологиях и направлениях социальной политики по эффективному регулированию процессов активности. Отсутствие таких знаний делает невозможным достоверное прогнозирование динамики социальной структуры, перспектив решения важнейших социальных проблем и проведение эффективной социально-экономической политики.

В целом для решения поставленных задач выделим следующие **теоретико-методологические подходы к анализу трансформации социальной активности населения на рынке труда**. Мы опираемся на два основных методологических подхода, на основании которых определены положения, критерии и характеристики анализа трансформации рассматриваемой активности:

1 — *деятельностно-активистский* (или деятельностно-субъектный), акцентирующий внимание на анализе структурных компонентов активности (структуре акторов, видов и форм, сфер, моделей и стратегий), ее факторов и механизмов формирования;

2 — *трансформационный*. При реализации данного подхода предполагается использовать следующие важнейшие его аспекты или варианты: а) *социальный пространственно-временной*; б) *социоструктурный*; в) *институциональный*. Последний позволяет, в частности, анализировать институты формирования и реализации активности социальных субъектов на рынке труда и институты социальной политики, их взаимовлияние.

На этой основе можно разработать специфические подходы, критерии и характеристики выделения тенденций и механизмов трансформации социальной активности россиян на рынке труда в годы реформ. Совместное применение указанных методологических подходов дает возможность, во-первых, комплексно и системно анализировать социальную активность населения на рынке труда, процессы и механизмы ее трансформации и, во-вторых, более точно прогнозировать ситуацию на рынке труда и тенденции в изменении активности.