

СОЦИАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ В КОНТЕКСТЕ РЕФОРМ УПРАВЛЕНИЯ: ЕВРОПЕЙСКИЙ ОПЫТ

Аннотация. Эффективное решение социальных проблем сегодня зависит не только и не столько от централизованной политики государства, сколько от уровня социального взаимодействия. Перспективы европейской социальной политики связаны с децентрализацией системы государственного управления и активизацией гражданского участия.

Ключевые слова: социальные проблемы, социальная политика, реформы управления, европейские страны, децентрализация.

© I. Trofimova

SOCIAL PROBLEMS IN THE CONTEXT OF ADMINISRATIVE REFORMS: THE EUROPEAN EXPERIENCE

Abstract. The effective decision of social problems today depends not only and not so much from the centralized policy of the state, how many from a level of social interaction. Prospects of the European social policy are connected with decentralization of the system of the government and activization of civil participation.

Key words: social problems, social policy, administrative reforms, European countries, decentralization.

В последней четверти XX в. стало очевидным, что решение социальных проблем требует новых подходов, адекватных тем изменениям, которые происходили как в Европейском регионе в целом, так и в отдельных государствах. Прежде всего, следует отметить масштабные изменения в политико-административном статусе территорий, связанные с распадом СССР, объединением Германии и созданием Европейского Союза. В Европе это привело к формированию многоуровневой организации управления, включая местный, субнациональный, национальный и наднациональный уровни.

Радикальный характер преобразований и сложность стоящих при этом задач обусловили необходимость создания устойчивой и в то же время гибкой системы управления, в которой каждый уровень должен нести свой объем социальной ответственности и полномочий. При такой организации идеология патернализма как всеобъемлющей опеки государства над своими территориями и гражданами уступала место представлениям о множественности и разнородности субъектов социальной политики.

На общий процесс децентрализации в национальных политических системах европейских стран повлияло не только создание многоуровневой организация власти и управления и делегирование части своих полномочий Европейскому Союзу. Большое значение имело расширение и появление новых форм коллективной деятельности. Данная тенденция оказалась тесно связанной с развитием местных сообществ, которые стали главным местом выявления различного рода социальных проблем. Новые социальные движения, расширение политического и общественного спектра, перераспределение ролей между политическим и социальными институтами стали рассматриваться как условия для создания благоприятной местной среды. Во всяком случае, сама возможность участвовать в

созидании среды своего непосредственного обитания стала для человека в современных условиях важнейшей ценностью.

Таким образом, на перемены в европейской социальной политике повлияли, в первую очередь, децентрализация системы государственного управления, оказавшегося к тому же непомерно дорогим и экономически мало эффективным, и рост социальной активности граждан. В основе этих изменений исследователи видят глубинные сдвиги в системе социальных связей и технологической организации современного постиндустриального общества (О. Гаман-Голутвина). Общество сегодня все менее нуждается в контролирующих и распределительных функциях государства и, напротив, все более – в создании благоприятных условий для собственной самоорганизации и самоуправления в решении насущных социальных проблем. И наиболее перспективной в этом плане стала концепция «активизирующего государства», в рамках которой важнейшим видом деятельности становятся инициирование, активизация и стимулирование.

Если до создания Европейского Союза можно было говорить о ряде признаков, позволявших отнести социальную политику отдельных государств к той или иной модели, то сегодня закономерен вопрос о том, какая модель социальной политики может соответствовать концепции «активизирующего государства». Однако недавняя история и существующая практика показали, что для ответа на этот вопрос потребуется еще некоторое время. Дело в том, что обозначенные выше преобразовательные процессы не закончены, и социальная политика как в национальном, так и в общеевропейском масштабе сталкивается с определенными трудностями.

Существуют различные типологии и модели социальной политики. Распространенным подходом является выделение либеральной, консервативно-корпоративной и социально-демократической моделей, а с учетом региональных особенностей – континентальной, англо-саксонской и скандинавской моделей. Эти модели отличаются степенью вмешательства государства в рыночные отношения, местом социальной политики среди национальных приоритетов, сферами распространения и объемами социальных программ. Идеального воплощения ни одной из этих моделей не существует, во всех странах есть сторонники и противники каждой из них.

Если сторонники либерализма апеллируют к максимальной свободе от государственной опеки, то «государственники» волей-неволей способствуют укоренению патерналистских ценностей в обществе. Основной вопрос, как видится, заключается в определении уровней ответственности и перераспределения ресурсов. Либеральный подход однозначно определяет первичный источник ответственности «снизу». Что касается перераспределения ресурсов, то в качестве примера для объяснения можно привести слова Х. Зиберга: «Только в случае, если индивид, семья, регионы страны не могут справиться своими силами и найти решение своих проблем, приходится искать другие подходы [1, 237]. Реализация либеральных подходов логически ведет к тому, что каждому из уровней власти предоставляется свобода в определении путей, ресурсов и целей развития. Однако без укорененных либеральных ценностей это чревато перераспределением собственности, правовым нигилизмом, в конечном счете, ущемлением прав и свобод гражданина. В то же время и крен в сторону государственного капитализма с возвышением государства над гражданским обществом, по мнению ряда исследователей, выглядит как апокалиптическая перспектива [6, 357].

Очевидно, что учет интересов разных социальных групп может значительным образом повысить эффективность социально значимых решений за счет придания им большей гибкости, динамизма и инновационности. Это отвечает и сущности многоуровневого управления, а именно адаптации управленческого механизма к изменению социально-экономических условий, потребностей людей, динамике общественной

жизни. Об этом свидетельствует пример наиболее благополучных европейских стран. Так, в Голландии доля граждан, которые знают, как донести свое мнение до властей, составляет 67%, Финляндии – 58%, Швеции – 54%, Дании – 52%, для сравнения – среди россиян таких только 16% [4, 77].

Успехи скандинавских стран в решении социальных проблем во многом являются результатом сочетания активной роли государства, развитого социального партнерства и сильного местного самоуправления. Хотя сам процесс выработки социальной политики требовал постоянного внимания и своевременного реагирования на текущие проблемы. С одной стороны, после Второй мировой войны возникли благоприятные условия для утверждения в обществе принципов социальной солидарности, развития общественных организаций и движений. Но уже с середины 1970-х гг. наметился процесс декорпоративизации и постепенного преобразования классовой солидарности в групповую солидарность. Увеличение числа социальных субъектов и акторов привело к усилению их представительства в политической сфере и, как следствие, к обострению проблем в сфере перераспределения ресурсов. В последнее время в переговорных процессах принимает участие уже не две, а гораздо больше сторон, при этом единодушия среди участников становится все меньше [3, 37-38]. Большое распространение получили также коллективные соглашения местного характера. Более того, проблемы местного самоуправления в целом сегодня стали рассматриваться в контексте взаимоотношений не с государственными структурами, а с отдельными гражданами и их группами. На фоне неоднозначных и противоречивых тенденций локальная демократия в скандинавских странах продолжает играть важную роль. Прежде всего, это касается реакции региональных и местных сообществ на текущие изменения и возможности формировать устойчивую среду, которая уменьшает неопределенность и позволяет предвосхитить результаты реформ.

Немало вопросов связано с функционированием шведской социальной системы, достижения которой широко известны. Основанные на сочетании устойчивого экономического роста и уравнительного распределения материальных благ, эти достижения привели к тому, что целые социальные группы и отдельные граждане оказались в большем выигрыше по сравнению со всем обществом. В условиях кризиса 90-х гг. XX в. шведское общество оказалось перед необходимостью пересмотра такого социального контракта, в том числе и в связи ростом числа иммигрантов и необходимостью налаживать социальное взаимодействие в поликультурной среде. Текущий мировой экономический и финансовый кризис (2008-2009 гг.) еще больше усугубил социальные противоречия. Прежде всего это связано с ростом безработицы. По данным Международной организации труда (МОТ), безработица в Швеции в январе 2009 г. достигла 7,3%, а в 2010 г. может достигнуть более 10%, притом, что в 2000 г. уровень безработицы в Швеции составлял 4,9%. Для сравнения, в Норвегии – 3,4%, Исландии – 2,3%, Дании – 4,6%. Исключением является Финляндия, где в 2000 г. уровень безработицы достигал 9,7%, а потом постепенно снижался.

С экономической точки зрения нагрузки на социальную сферу при скандинавской модели стали слишком велики. Но и в других европейских регионах возникли аналогичные проблемы, связанные, прежде всего, со старением населения, ростом безработицы, снижением налоговых поступлений вследствие перевода производств в регионы с более низким уровнем зарплат и социальных льгот. С политико-правовой точки зрения пересмотр социальной политики связан с необходимостью приведения национальных норм к нормам Европейского Союза, общих для всех стран-членов.

В настоящее время можно говорить о европеизации социальной политики, сутью которой является перераспределение социальной ответственности между властью и гражданским обществом. Намечился общий тренд социальной политики европейских государств: с одной

стороны, сокращение социальных программ, стремление к повышению их экономической эффективности и отдачи, с другой – расширение социального партнерства, децентрализация в сторону региональных (внутри страны) и местных властей. При этом происходит изменение роли и государства, и гражданина. Гражданин – уже не только объект социальной политики государства, он еще и субъект этой политики, избиратель в широком смысле, пользователь и со-производитель социальных услуг. Мероприятия, ведущие к повышению ответственности как самих граждан, так и их ассоциаций по защите своих социальных прав и расширению диапазона социальных возможностей, в отдельных странах могут быть самыми разными:

- создание советов пользователей, например, в сфере образования или здравоохранения (Финляндия, Дания);
- децентрализация сферы оказания общественных услуг (Финляндия);
- создание «гражданских бюро» (one-stop-shop), когда гражданин обращается к конкретному чиновнику для комплексного решения своего вопроса (Швеция, Ирландия, Германия, Греция);
- назначение уполномоченных по правам граждан на местах (Нидерланды, скандинавские страны);
- создание информационно-консультационных комплексов для взаимодействия с гражданами по наиболее важным жизненным ситуациям – рождение ребенка, переезд, социальная поддержка, поиск работы и др. (Швеция, Дания, Великобритания).

Децентрализация также составила сущность реформы управления 1982 г. во Франции. В связи с перераспределением функций центральных органов власти на места – в коммуны, департаменты, регионы – были переданы весьма значительные полномочия. Реформа была направлена на то, чтобы предоставить гражданам возможность реализовывать свои социально значимые инициативы, расширить демократию участия, уменьшить администрирование и снизить расходы на управление [5, 98]. И здесь, как и в других европейских странах, децентрализация управления происходила в условиях нарастания социальных проблем. Безработица, бедность, экология, общественная безопасность – вот основные проблемы, с которыми пришлось столкнуться региональным и местным органам управления, и решение которых виделось невозможным без развития партнерских отношений между государством и гражданским обществом.

Что касается бывших социалистических стран, то при следовании общеевропейской тенденции у них существовала возможность своеобразного выбора той или иной модели социальной политики. По мнению некоторых исследователей, из бывших стран социалистического блока лишь три страны – Польша, Венгрия и отчасти Болгария – пошли по так называемому скандинавскому пути, который предполагает активное участие местной власти и гражданского общества в социальной политике государства, в других – ключевая роль по-прежнему отводится органам государственной власти.

Пожалуй, наиболее сложными и противоречивыми по своим результатам были реформы управления в странах с ярковыраженными региональными контрастами, что оказалось характерным не только для нашей страны. Из всех европейских стран с наиболее сходными с Россией по сложности проблемами столкнулась Германия, где процессы внутренней интеграции происходили одновременно с интеграцией в рамках Евросоюза. Перед германским обществом, особенно в новых федеральных землях, возникли неизвестные до этого времени социально-экономические проблемы. Например, безработица пришла на смену полной занятости, при том, что многие коммуны обезлюдели в связи с массовой эмиграцией местных жителей в «старые» федеральные земли и за рубеж. Так, в городе Лютерштадт Виттенберг (Lutherstadt Wittenberg) безработица сегодня достигает 23%, а население – при совсем не большой численности около 48 тыс. – уменьшается на 600 человек ежегодно [2, 6-16].

В современной Германии социальная политика соединяет в себе признание ответственности государства, бизнеса и общества за благополучие своих членов. В то же время она акцентирует внимание на обязательстве индивидов, социальных групп и местных общин, непосредственная активность и усилия которых являются основным источником их благосостояния и развития. При всех особенностях в подходах, даже при противоположных интересах, всегда есть наибольший общий интерес, который может объединить различные социальные группы. При этом актуализируются именно те общественные ресурсы, которые отдельные граждане и их объединения готовы добровольно предложить ради достижения общественного блага: финансовые и материальные, информационные, время и т. д.

При всех положительных сторонах децентрализация управления социальной сферой имеет ряд негативных последствий. Прежде всего, речь идет о нарастании трудностей в решении социальных проблем по мере понижения от центрального к местному уровню управления. В связи с этим происходит ухудшение качества предоставляемых общественных услуг, существенная деградация социальной инфраструктуры. Непросто обстоит дело и с взаимодействием различных субъектов. Несмотря на привлекательность идеи социального партнерства как механизма вовлечения и демократического участия граждан в принятии социально значимых решений, существует проблема легитимности региональной и местной социальной политики. Прежде всего, это относится к участию бизнеса, взаимодействие с которым часто носит закрытый, не транспарантный характер. Наконец, существует определенное противостояние ценностей. С одной стороны, речь идет о ценностях, присущих «традиционным» европейским моделям социальной политики. С другой стороны – о ценностях «неолиберальной» и конкурентной политики, проводимой ЕС, но имеющей несколько чуждые – англо-американские – основы, которые нужно адаптировать к европейским традициям местной демократии, основанным на гражданском участии и автономии.

Таким образом, европейские страны различаются по своему опыту совершенствования управления социальной сферой, тем не менее многие ситуации и решаемые в их контексте проблемы сопоставимы. Административно-государственные реформы и последовавшая за ними децентрализация управления поставили во главу угла проблему участия простого гражданина в процессе принятия социально значимых решений. В целом в европейских государствах, несмотря на трудности, эта тенденция видится наиболее перспективной, не только отвечающей требованиям сегодняшнего дня, но и наследующей традициям социального взаимодействия, локальной демократии и гражданского участия.

ЛИТЕРАТУРА:

1. Зиберт Х. Эффект кобры: Как избежать заблуждений в экономической политике. / Пер. с нем. М.: Новое издательство, 2005.
2. Кунце Ф. Муниципальные реформы в Восточной Германии после объединения в 1989 г. // Муниципальная политика в России и Европе: проблемы и перспективы. Ярославль: РИЦ МУБиНТ, 2008.
3. Петерсон О. Шведская система правления и политика / Пер. с англ. М.: Моск. школа полит. иссл., 2008.
4. Петухов В. Демократия участия и политическая трансформация России. М.: ИС РАН, 2007.
5. Тупикин А.П., Шилов В.С. Центр и регионы во Франции и России. Опыт сравнительного исследования. М.: Изд-во РАГС, 2008.
6. Ясаи Э. де. Государство / Пер. с англ. Г. Покатовича, под ред. Ю. Кузнецова. М.: ИРИСЭН, 2008.