

ОТЗЫВ

официального оппонента на диссертацию СИМОЯНОВА Алексея Вячеславовича на тему: «Формирование государственной политики социальной защиты населения в современной России: политологический анализ», подготовленную на соискание ученой степени кандидата политических наук по специальности 23.00.02 Политические институты, процессы и технологии

Диссертация СИМОЯНОВА А. В. посвящена решению актуальной научной проблемы комплексного понимания процесса формирования и реализации стратегии социальной защиты через политические институты и механизмы. Автор поставил и решил задачу рассмотреть систему социальной защиты населения в контексте политической системы страны и каждодневных политических решений. Кроме того, для выявления потенциала совершенствования социальной защиты населения Симоянов А. В. рассмотрел её как систему взаимодействия различных социальных групп.

В основу работы положено несколько важных и интересных положений, отталкиваясь от которых, автор развивает свои идеи.

В работе убедительно показано, что стабильность политической системы, полагаемая политическими элитами главным, ключевым достижением последних десятилетий, напрямую зависит от того, насколько общество признаёт удовлетворительным выполнение государством социальных обязательств. (С.16). По сути, А. В. Симоянов выявляет особую политическую роль в развитии российского государства социальной защищённости населения. Автор объясняет эту особенность политической системы России сформировавшимся в ней классом «социальных реципиентов», то есть индивидов и групп, чьё благосостояние в значительной мере зависит от государственной социальной помощи. В основном сам автор говорит о беднейших слоях российского общества. Однако из текста диссертации следует более глубокий вывод: социальная помощь и шире - институты социального государства - формируют существенную часть социально-экономического статуса и средних слоёв, и даже пресловутого «среднего класса».

Живой интерес вызывает аргументировано и ярко изложенная в работе идея автора о том, что российский высшее политическое руководство балансирует между широкими слоями «социальных реципиентов» и узкой группой экономической элиты, прикармливая за

счёт социальной помощи первых, отвечая на притязания, реализуя экономические и политические интересы вторых. «Нефтедоллары» позволяли сохранять стабильность такой системы, но нестабильность рынках углеводородов, внешнеполитическое давление через экономические санкции затрудняют реализацию этой стратегии, побуждают государство в стратегической перспективе пересматривать свои социальные обязательства в сторону уменьшения, а тактически - сокращать социальные трансферты и гарантии. И это является мощным ударом по всей политической системе, так как бьёт по её ключевому элементу - лояльности и политической пассивности населения, не готового критически оценивать действия власти. Сохранение же социальных гарантий в сложившихся экономических и политических условиях также невозможно, так как в этом случае нарушится консенсус политической и экономической элит.

Верным является также тезис о авторитарно-бюрократическом характере механизма принятия решения по поводу социальной защиты населения. В работе отмечается отсутствие гласности в принятии социально значимых решений, так как рассматриваемые властью предложения формируют различные внутриэлитные группы. (С.17). Социальные группы, являющиеся объектами государственной политики социальной защиты населения в России, не имеют полноценного политического представительства, что снижает эффективность социальной политики государства. (С.17) Автор полно и аргументированно раскрывает внутреннюю органическую связь полноты и эффективности социальной политики с полнотой и эффективностью демократии.

Одним из существеннейших факторов ослабления эффективности государственной политики социальной защиты населения автор полагает кризис гражданского общества, который наблюдается сегодня в России. Те институты, которые призваны обеспечивать политическое представительство социально-незащищенных групп граждан, на деле не способны эффективно влиять на принятие политических решений в сфере социальной политики и обеспечить реальное представительство социально-незащищенных групп. Общественные объединения стагнируют, не имея доступа к реальной политике, их деятельность приобретает формальный, ритуальный характер. (С. 17).

Работа состоит из введения, заключения и трёх глав, разбитых на семь параграфов. В первой главе рассматриваются теоретико-

методологические основы анализа формирования государственной политики социальной защиты населения. Автор очень аккуратно работает с терминологией. В частности, для полноты, достоверности и обоснованности его выводов большое значение имеет терминологическое различие понятий «социальная политика» и «социальная защита населения». Автор показывает, что социальная защита является одной из отраслей социальной политики и представляет с системно-управленческой точки зрения представляет собой сложение функций социального обеспечения и социальной помощи. (С.24).

У работы богатая теоретико-методологическая основа, автором проработаны труды отечественных и зарубежных авторов, посвященные методологическим и институциональным основам социальной политики, различным аспектам функционирования системы социальной защиты и её элементов, вопросам развития политической системы, политического участия и демократии, а также теоретическим и практическим аспектам развития системы социальной защиты.

Автор осуществляет скрупулёзный критический анализ теоретических предпосылок социальной политики, обращается к самым истокам идеи социального государства в трудах Платона, Аристотеля Томаса Мора, Томазо Кампанеллы, Жан-Жака Руссо, социалистов-утопистов, Пьера-Жозефа Прудона. (С. 28-30). Автор подчёркивает, что идея анализа социальных проблем и, в конечном итоге, идея социального государства исторически выросла из критики проблем развития капиталистического общества, прежде всего, нарастающей бедности масс на фоне увеличивающегося богатства элит.

Идея социального государства недолго оставалась лишь теоретическим конструктом. Автор пишет, что «...то работы социалистического направления общественной мысли не остались исключительно в поле интеллектуальной деятельности. С XIX в. социальный дискурс претерпевает быструю политизацию, вовлекая в себя коллективное мышление массовых низовых слоев общества. Социальные концепции идут в массы, превращаясь в политическую контрэлитную силу. Данная тенденция получила еще более стремительное развитие с появлением в научной мысли, а затем и в политической повестке парадигмы марксизма». (С. 30). Марксистскому анализу проблем бедности и социального расслоения автор уделяет особое внимание, подчёркивая значение тезиса о классовом характере бедности. (С. 30 -32)

В первой, методологической главе также подобно рассматриваются социологические теории конфликта и власти. Обосновывая релевантность этого анализа задачам своего исследования, автор пишет: «Исследование Ч.Р. Миллса доказывает факт наличия в США особой социальной группой обладающей способностью превращать свои узкие интересы в государственные решения, обязательные для исполнения остальной частью общества...Данная концептуальная основа крайне важна для текущего исследования, так как в процессе анализа процессов принятия решений на федеральном уровне и уровне субъектов федерации в России, также фиксировалось наличие группы, обладающих способностью к продвижению своих мнений, ценностей, интересов в качестве общеобязательных государственных решений». (С. 41).

В первой главе автор определяет и обосновывает методологические рамки своего исследования: методология американской школы эллинизма, системный метод, сформулированный Дэвидом Истоном и Габриэллем Алмондом, теоретическая модель управления в организациях Герберта Саймона и другие. (С. 44, С. 47). Методология, выбранная автором, работает, это доказано всем текстом работы. Автор аргументированно обосновывает выбор методологических оснований своего исследования, иллюстрирует их применение на конкретных примерах из российской политической жизни и приходит к интересным выводам. Так, анализируя с помощью выбранных теоретико-методологических инструментов процесс принятия политических решений в России, автор заключает, что «целый ряд институтов демократии в России не играют той роли, которая формально отводится им в рамках даже классической концепции демократии: представительство интересов, коммуникация власти и общества, трансляция общественных мнений элиты страны и пр.» (С. 93).

Во второй главе автор рассматривает политические условия и факторы формирования государственной политики социальной защиты населения в современной России. В главе подробно анализируется история возникновения в России системы социальной защиты, формирование и изменение её нормативной базы. Подводя итог исследованию нормативной базы и реальной практики социальной защиты в современной России, проведенной в первом параграфе второй главы, автор делает следующие выводы: «Объемы социальной помощи, полагающейся гражданам, не соответствует реальному объему потребностей населения...Помимо этого, спецификой российской

практики работы системы социальной защиты населения является недостаточное финансирование мероприятий, связанных с обеспечением социальных льгот граждан... Помимо этого, реальностью работы системы социальной защиты населения является регулярное усложнение механизмов получения социальной помощи» (С. 111-112).

Для выявления причин в работе системы социальной защиты автор обращается к анализу политических механизмов принятия и реализации решений в сфере социальной политики, который и осуществляет во втором параграфе третьей главы «Политические акторы системы социальной защиты населения, их функции и влияние». Основной вывод этой части исследования заключается в том, что «...взаимодействие акторов в процессе реализации политики социальной защиты населения носит многоуровневый иерархический характер. Высшие уровни государственной бюрократии являются ключевым актором, определяющим суть и содержание политики социальной защиты населения... В то же время как для наиболее значимых, системных решений характерно вмешательство иных политических акторов, в частности политического руководства страны, либо региона, а также финансовых органов Правительства РФ или региональных администраций. Соответственно наименьшим влиянием в данной иерархии пользуются акторы третьего уровня, представители НКО, политические партии, представительные органы власти». (С. 124). Этот вывод крайне важен для понимания политического механизма принятия решений в сфере социальной политики.

В третьем параграфе автор анализирует формирование и реализацию направлений социальной политики на эмпирическом материале, используя метод case study. Автор анализирует следующие кейсы: изменения порядка выплаты детских пособий малообеспеченным семьям московской области (двукратное снижение детские пособия для детей от 7 до 18 лет) в декабре 2014 г., отмена льготного проезда подмосковных пенсионеров на общественном транспорте города Москвы в июле 2015 г., кейс изменения порядка администрирования страховых сборов и ряд других. В параграфе анализируются механизмы принятия решений в сфере социальной защиты, выявляются акторы принятия решений, характеризуются их роли и оценивается вес различных акторов в процессе принятия решений по конкретным вопросам социальной политики. Выводы автора аргументированы и подтверждены эмпирическими данными, логическими рассуждениями с опорой на

теоретически аппарат политической науки, а также анализом различных экспертных оценок.

Автор делает ряд значимых выводов. Прежде всего, заслуживает внимание утверждение автора, что «концентрация реальной административно-политической власти в руках руководителя области вместе с эрозией институтов политического представительства социальных интересов создает противоречивую ситуацию для социального развития региона. Руководство области либо недооценивает проблем, либо игнорирует проблемы, значимые для жителей региона». (С. 148.). Кроме того, анализируя структуру и содержание ролей различных акторов принятия политических решений в системе социальной защиты, автор заключает, что возможности «финансового блока правительства по вмешательству в работу системы социальной защиты населения ассиметричны по сравнению с возможностями социального блока правительства». (С. 158) Заключает параграф не менее замечательный вывод о существовании «негласного внутриэлитного договора, который существует в сфере формирования политики социальной защиты населения. Данный договор позволяет властвующей элите в одностороннем порядке пересматривать свои социальные обязательства перед обществом. Социальные реципиенты, не являясь субъектом политического процесса в той или иной форме, остаются пассивным объектом управления». (С. 171).

В третьей главе «Представительство социально-групповых интересов в процессе формирования государственной политики социальной защиты населения как фактор повышения качества жизни» анализируется роль различных элементов гражданского общества в процессе принятия решений в сфере социальной защиты населения. С точки зрения развитая и доказательства основных идей автора третья глава является для работы ключевой. Автор строит её как выводную, итоговую главу, он постоянно обращается к теоретическому и эмпирическому материалу предыдущих глав, демонстрируя на конкретных примерах работу тех или иных концепций, методологических подходов и методик, а также иллюстрирует свои выводы эмпирическим материалом, подробно описанным во второй главе.

Развивая идею непосредственной связи эффективности системы социальной защиты с эффективностью демократии, Симоянов А. В. констатирует незавидную, незначительную роль общественных объединений в процессе принятия решений. Общественные организации,

в том числе и объединяющие представителей социальных групп, заинтересованных в получении определённых льгот, не оказывают почти никакого влияния на процесс формирования и изменения соответствующего социального пакета. Как показывают исследования, представленные в работе, не являются ключевыми фигурами в этом процессе и учреждения, призванные профессионально формировать поле социальной защиты. Автор отмечает, что «...зачастую инициаторами решений, значимых для системы социальной защиты населения являются не органы социальной защиты населения, а внешние для системы ведомства: политические, финансовые. Иными словами полного мандата на формирования социальной политики и у профильных органов нет». (С. 175) При этом, как отмечается в работе, механизма объективной оценки эффективности социальной защиты, так как государственные службы, сказывающие социальную помпы, сами же оценивают её эффективность, а адресаты социальной помощи отчужденны как от формирования её содержания, так и от оценки её эффективности. «Получается сочетание функций исполнения и контроля в рамках одной структуры, что контрпродуктивно». (С. 175).

Необходимо отметить выводы автора о низкой эффективности патрон-клиентской модели отношений государственных служб социальной защиты и населения, при которой «...население дистанцировано от системы социальной защиты, ожидания граждан никак не соотносятся с мерами государственной политики, существует феномен взаимной безответственности (власти за результаты своей политики и граждан за эффект от получаемой от государства помощи)». (С. 176)

Это один из самых ценных выводов работы: социальная помощь не эффективна не только с точки зрения непосредственных получателей, но и с точки зрения развития общества, его социального функционирования и воспроизводства. Распыление средств на отдельные программы адресной помощи не эффективны ни с точки зрения цели - повышения уровня и качества жизни населения, ни с точки зрения оптимизации расходов бюджета. Адресная помощь всегда предполагает довольно существенные расходы на бюрократию, которые увеличивают расходы на социальную защиту, не обеспечивая дополнительного социального эффекта. Развитие социальной инфраструктуры, напротив, может обеспечить комплексный социальный эффект. Соответствующий пример приводится в работе. «Формально государство предлагает гражданам

широкий набор мер социальной помощи: денежные пособия, помощь в натуральном виде (продукты, вещи), обеспечение жильем и земельными участками для последующего строительства, материнский капитал. Однако одна конкретная мера, гарантированная государством, имеет определяющее значение для семей – это наличие или отсутствие места в детском саду...семья получает комплексное содействие в улучшении жизненной ситуации: мать может работать и увеличивать совокупный семейный бюджет, снижаются расходы на питание ребенка за счет питания в дошкольном учреждении, ребенок получает дополнительное воспитание за счет профессионального педагога, за ним ведется медицинское наблюдение. (С. 177)

В работе автор убедительно доказывает, что эффективность социальной политики зависит не только и не столько от объема финансирования, сколько от ориентации на реальные потребности отдельных социальных групп и общества в целом. Переформатирование социальной политики - политическая деятельность, требующая активного участия различных социальных субъектов. «Возможна ситуация, когда решения, связанные с отказом населению в отдельных мерах социальной помощи, могут быть приняты большей частью общества без политического раздражения, если данная ситуация предваряется политической работой с гражданами, разъяснением необходимости подобных мер, подключением к этой работе общественных объединений. Возможна также ситуация своеобразного обмена, когда государственные органы соглашаются на инициацию решений, которые являются для общества актуальными и значимыми в обмен на переформатирование социальной политики с отказом от части ранее имеющихся обязательств». (С. 181 - 182).

Автор доказывает, опираясь на теоретические выкладки и эмпирические данные, что, хотя финансовая помощь имеет значение для бедных, проблему бедности она сама по себе не решает, так как не способна искоренить базовые, фундаментальные причины бедности. «Корень – это недостойный размер социального обеспечения, низкая оплата труда, незащищенность рабочих мест и пр. Общая проблема текущего подхода к реализации политики социальной защиты населения заключается в том, что на стадии разработки решений не прописано конкретных целей тех мер, что реализуются сегодня или планируются к реализации». (С. 187).

Обобщая все промежуточные выводы, сделанные в работе, автор приходит к обоснованному выводу о том, что оптимизация системы социальной защиты и в целом - социальной политики государства - невозможно без реформы всего политического процесса, реформы, которая обеспечила бы полноценное политическое представительство социальных групп, являющихся адресатами социальной политики. В современной России «...повседневная, рутинная практика работы государственных органов и служб не предполагает системы влияния общества. Государственные структуры работают сугубо в логике иерархического, бюрократического подчинения, где общение с населением носит формально-рекомендательный характер, а реальные механизмы власти связаны с передачей команд и поручений от высших звеньев системы управления. (С. 192) Автор формулирует рекомендации для повышения эффективности политики социальной защиты населения и отмечает: «Позитивная программа реформ в сфере социальной защиты населения, реформ, ориентированных на права и интересы социальных реципиентов, всего общества, это масштабный и комплексный политический процесс. Это процесс сочетающий реформу политических институтов и широкое внедрение новых стратегий политической работы партий с населением». (С. 213).

В работе представлен анализ работы системы социальной защиты как комплексного социально-политического феномена, как системы взаимодействия различных социально-политических акторов, имеющих различный вес, форму и силу влияния на процесс принятия решений в сфере социальной защиты. В работе охарактеризованы практики принятия решения в сфере социальной защиты и доказана связь эффективности социальной политики с эффективностью работы демократических институтов.

Работа Симоянова А. В. имеет, таким образом, большое теоретическое и практическое значение. Отметим наиболее значимые выводы, в наибольшей степени подтверждающие достоинства работы.

В работе просто декларируется, но не доказывается тезис о том, что в социальной сфере, в сфере социальной политики и, уже, в сфере социальной защиты, небольшой круг лиц оказывается реальным субъектом принятия решений, тогда как общество и отдельные заинтересованные социальные группы становятся пассивными объектами получения социальных благ, не способные оказать действенного влияния на их объём и содержание. При этом формальные демократические

институты становятся лишь инструментами легализации и легитимации проводимых решений, не обеспечивая реального представительства нуждающихся в социальных благах групп.

Помимо политического механизма принятия решений в сфере социальной политики, в работе подробно описывается и доказывается политическое значение социальной защиты и социальной помощи в российском государстве. Государство не готово отказаться совсем от социальной помощи, так как она является частью некоего консенсуса власть-бизнес-общество. Власть защищает интересы крупного бизнеса, и гасит социальное недовольство, поддерживая социальную стабильность, различными программами социальной помощи. Этот консенсус изначально конфликтен. Интересы богатейшей части общества, имеющей лучшее политическое представительство, противостоят интересам более массового социального слоя, который, однако, отчужден от участия в политических процессах. Но именно сохранения отдельных социальных прав и гарантий обеспечивают пассивность большинства и стабильность всей государственной системы. Сокращение социальных обязательств публичной власти перед обществом носит политический характер, снижая лояльность масс.

Ещё один значимый вывод - о значении социального государства не только для бедных слоёв населения, но и для части среднего класса, представители которой в случае демонтажа социального государства могут перейти в разряд бедных. Этот тезис можно встретить в ряде работ демократически ориентированных социологов, экономистов и политологов, формально он не является новым. Однако безусловным достоинством работы Симоянова является теоретическое и эмпирическое доказательство этого тезиса с помощью конкретных примеров из российской социально-политической реальности.

Наряду с отмеченными выше достоинствами работы необходимо привести ряд замечаний.

В работе детально проанализированы различные теории и концепции, связанные с социальными функциями государства. Однако акцент при этом делается на борьбе с бедностью, на сглаживании социального неравенства, реализации принципов социальной справедливости. Между тем государственная социальная политика, особенно на стадии появления социального государства является не просто инструментом борьбы с бедностью, не просто вариантом социального компромисса или реализации гуманистических принципов

под давлением растущей политической активности масс. Социальное государство - не только политический, но и социально-экономический феномен, противоречащий основным принципам капитализма, но порождённый им же для его собственной защиты. Социальное государство становится необходимым инструментом общественного развития и воспроизводства, прежде всего, жизненно важным инструментом создания, развития и сохранения трудового потенциала. Научно-технический прогресс, необходимый современному капитализму, также нуждается в социальном государстве, которое обеспечивает подготовку необходимых специалистов, создание необходимой инфраструктуры научных исследований и т. п. Таким образом, социальная политика - это нечто намного большее, чем борьба с бедностью. Социальная политика может не только давать нуждающимся, но и развивать общество, включать механизмы социальной инициативы, развивать экономику. В работе есть идея о подобном комплексном эффекте отдельных мер социальной политики, однако эта идея не получила развития.

Вызывает также вопросы конструкт «социальные реципиенты», которыми автор называет получателей социальной помощи и в целом группы, зависящие от социальной политики государства. Однако эта группа не гомогенна и включает большинство российских граждан, эта группа имеет сложную структуру социальных позиций и интересов и потому вряд ли способна выступить как единый политический субъект. Члены этой гетерогенной группы не осознают пока в полной мере общность своих интересов в сфере социальной политики. Отсутствие политической субъектности и делает большинство россиян пассивными получателями тех социальных благ, масштаб и содержание которых определяется практически без их участия.

Симоянов А. В. справедливо говорит о связи эффективности демократии с эффективностью социальной политики. Однако идея о политическом представительстве «социальных реципиентов» нуждается, на наш взгляд, в серьёзной доработке. И развитие этой идеи возможно, на наш взгляд, именно в рамках понимания комплексной роли социальной политики и социального государства в процессе развития и воспроизводства общества. В рамках такого понимания социальной политики стало бы возможно выявление и анализ структуры интересов «социальных реципиентов». Более того, можно было прийти к выводу, что «социальные реципиенты» сегодня в России не способны стать

политическими субъектами, не осознав, что их интересы выходят за границы получения установленных льгот и гарантий и связаны с формированием новой социальной политики, ориентированной на развитие общества, на удовлетворение социальных потребностей большинства его членов.

Здесь нужно привести два частных замечания. Прежде всего, говоря о неэффективности социальной политики, автор одна из главных причин называет низкий уровень финансирования её институтов. Однако проблема заключается в самой концепции социальной политики, в её ориентации на адресную помощь в противовес целенаправленному развитию социальной инфраструктуры. Подобная идея проскальзывает в работе, но должного развития не получает.

Ещё одна частное замечание касается следующего утверждения, приведённого на 109 страницы работы: «В целом, можно отметить, что система социальной защиты населения имеет диалектическую природу, являясь одновременно и фактором поддержания уровня жизни широких слоев общества, но, вместе с тем и объектом общественной критики за реальные недостатки и противоречия». Здесь речь идёт, скорее, о двойственности социального явления, нежели о диалектике. Диалектическая природа системы социальной защиты связана, скорее, с тем, она одновременно, поддерживая уровень жизни широких общественных слоёв, обеспечивая воспроизводство общества, она одновременно создаёт высокий уровень зависимости общества от власти.

И третье замечание касается игнорирования автором темы социального протеста. Он констатирует, и совершенно справедливо, политическую пассивность российского общества, в том числе и в ситуации сокращения социальных прав и гарантий. Однако пересмотр государством свих социальных обязательств не вызывает масштабных протестов (исключение – протест против монетизации льгот в 2005 году и протест против повышения пенсионного возраста в 2018), тем более – длительных массовых солидарных протестов с политическими требованиями.

Однако протестные акции по поводу сокращения или ненадлежащего предоставления льгот, сбои в работе социальных программ, реорганизации или закрытия учреждений социальной сферы постоянно фиксируются в разных регионах России. Эти протесты редко бывают длительными, они, как правило, немногочисленные и точечные, то есть фиксируются в отдельных населённых пунктах и не становятся

общероссийскими даже при общегосударственном значении проблемы. Это, как раз, протесты социальных реципиентов, которые, не имея реального представительства своих интересов в формальных демократических институтах, пытаются привлечь внимание власти протестными акциями. На наш взгляд, рассмотрение подобных социальных протестов часть описываемого в работе консенсуса власть-капитал-общество помогло бы автору более выпукло представить класс социальных реципиентов, который имеет большое значение для его выводов.

Высказанные замечания не умаляют значения работы. Работа Симоянова А. В. представляет собой самостоятельное законченное научное исследование актуальной проблемы, имеет солидную теоретическую и эмпирическую базу, содержит заслуживающие внимание выводы и рекомендации по совершенствованию системы социальной защиты населения. Новизна работы связана с рассмотрением социальной защиты как комплексного политического феномена. Работа логично структурирована, написанная хорошим научным языком, заявленные цели и задачи выполнены, обоснованность и адекватность выбранных концептуальных и методологических основ доказано.

Автореферат по содержанию соответствует диссертации, в автореферате и научных публикациях основные выводы и положения исследования отражены в достаточной мере полно.

Вывод: Представленная диссертация является самостоятельной, завершённой научно-квалификационной работой, в которой решена актуальная научная задача. Работа соответствует требованиям ВАК РФ, предъявляемым к кандидатским диссертациям, а её автор, Симоянов Алексей Вячеславович, заслуживает присуждения ему искомой учёной степени кандидата политических наук по специальности 23.00.02 Политические институты, процессы и технологии

Заведующий кафедрой «Методология науки,
социальные теории и технологии»,
кандидат философских наук, доцент
Очкина



А. В.

« » _____ 2019 г.

Адрес: 440026, г. Пенза, ул. Красная, д.40,

Тел: +7 (412) 998069; e-mail: ochkina@inbox.ru

Личную подпись *Очкиной А.В.*
ЗАВЕРЯЮ
Специалист по кадрам *Булгулова Т.С.*
« _____ » _____ 20 _____ г.

