

Мир человека и пространство власти

Россия как новое «социальное государство»

В.Н. ЛЕКСИН

В статье излагается авторская концепция становления и трансформации социальных обязательств государства как главного системообразующего начала социальной политики и социальных реформ. В связи с этим последовательно рассмотрена сущность социальных обязательств государства (их возникновение, легитимизация и трансформация), показаны масштабы накопления и трудности исполнения этих обязательств в 1990-х годах, дана оценка технологии и результатов тотального пересмотра социальных обязательств государства в 2004 — начале 2005 г. На этом фоне рассмотрены некоторые аспекты социальной мифологии «экономики удвоения» и своеобразии современной России как «социального государства».

Настоящая статья продолжает обсуждение проблемы «мир человека в пространстве власти», начатое в журнале «Мир России» (2005. Vol. XIV. N9 1), которая в связи с этим часто упоминается как «первая» или «предыдущая». Точно так же, как и «первая», настоящая статья состоит из семи разделов, каждый из которых, в свою очередь, разбит на семь самостоятельных фрагментов, что, по замыслу автора, сможет хоть немного «уравновесить стройностью архитектуры изложения его содержательную тяжеловесность».

1. Социальные обязательства государства в социальной политике и в социальных реформах

1.1. Социальные обязательства — главное связующее звено социального мира человека и пространства власти

Эта статья, как и предыдущая, обращается к теме «человек и власть», но если ранее мы пытались охарактеризовать пространство разноуровневой российской власти, его генезис и побудительные мотивы трансформации, то теперь мы постараемся ответить на вопросы: что же обещает и что реально предоставляет наше социальное (по Конституции РФ) государство каждому гражданину в каждом ареале власти — федеральной, региональной, местной? Почему свобод-

ный человек в свободной стране столь социально зависим от государства и почему эта зависимость столь территориально дифференцирована?

При ответе на такие и другие подобные им вопросы мы в течение ряда лет используем ключевое понятие «социальные обязательства государства». Это понятие было сначала критически оценено некоторыми коллегами за юридическую некорректность словосочетания «обязательство государства», но быстро прижилось, оказалось удобным для объяснения (в том числе в учебных курсах) многих положений социальной политики и социальных реформ и сейчас стало практически обиходным¹. Этому в какой-то степени способствовало и постоянное употребление автором понятия «социальные обязательства государства» в ходе различных обсуждений (парламентские слушания, семинары и лекции в Российской академии госслужбы и т. п.), в статьях и книгах, в учебном процессе (в Государственном университете — высшей школе экономики).

Мы определяем *социальные обязательства государства* как конституционно или законодательно зафиксированную совокупность социальных гарантий, прав и благ (в натуральной и стоимостной форме), которые государство, и только оно (!), обязуется сделать доступными для своих граждан, причем для определенной части граждан и по определенному кругу социальных благ гарантирует их бесплатность (т. е. предоставление за счет общественных, чаще всего бюджетных ресурсов или внебюджетных фондов). Все, что делают в социальной сфере федеральные министерства, агентства и службы, региональные и муниципальные учреждения, организации службы социального профиля, менее всего есть *самодеятельность* или *благотворительность*. Это — *работа по исполнению социальных обязательств государства*. Здесь возможны небольшие изменения и дополнения (на региональном и — редко — на местном или на отраслевом уровне), но суть остается все той же — *выполняется то, что государство обещало гражданам*.

Каждое государство — демократическое и тоталитарное, светское и государственно-религиозное, унитарное и федеративное, республиканское и монархическое — прямо или косвенно демонстрирует свою связь с народом через множество взятых на себя социальных обязательств и возлагает бремя их исполнения на общегосударственные, региональные, местные органы и организации, на работодателей и на самих граждан².

Социальные обязательства государства — тот главный, если не единственный повод для образования взаимного социального интереса человека и власти: государство принимает на себя определенные обязательства по отношению к человеку, а человек оценивает власть по тому, как она выполняет свои обязательства. Здесь можно, но вряд ли следует искать отголоски философских построений Руссо об общественном договоре; все гораздо прозаичней и рыночней: как и всякому хозяйству, государству необходимо быть не хуже всех (иметь соответствующий социальный имидж), честно исполнять обязательные для любой

¹ Сегодня понятие «социальные обязательства государства» употребляют в устной речи и в публикациях руководители государства и парламентарии, ученые и журналисты; появилась и такая его узаконенная разновидность, как «расходные обязательства» бюджетов разных уровней.

² Таковы, например, накладываемые на родителей обязательства по воспитанию детей и их образованию, обязательства граждан (в ряде стран) трудиться, заботиться о собственном здоровье и др.

Мир человека и пространство власти

большой организации социальные функции, чувствовать себя в безопасности от внутренних конфликтов, обеспечивать лояльное отношение к себе со стороны избирателей, военных и «силовиков», работников государственного аппарата.

Социальные обязательства государства — действительно феноменальная составляющая практически любой *современной* власти, хотя корни этих обязательств столь же древни, как и сама власть (еще и не связанная с понятием «государство»)³. Но только в последнем веке второго тысячелетия государства, словно соревнуясь друг с другом (или с недругом)⁴, воздвигли ту мощную конструкцию социальных обязательств, которая стала одним из первых признаков цивилизованности общества и его неперенным атрибутом.

1.2. Общая схема появления социальных обязательств государства

Появление социальных обязательств государства происходит в результате прихотливого соединения традиций, опыта соседей, собственных представлений правительств и законодателей о «благе подданных», представлений о финансовых возможностях государства и т. п. Крайне важны политический и социально-экономический фон принятия таких обязательств и личные амбиции политических лидеров.

В России в настоящее время сложилась следующая *общая схема* формирования структуры социальных обязательств государства:

—укрупненный перечень основных видов (не всех) социальных обязательств государства и (в ряде случаев) их сжатое изложение впервые появляются в Конституции РФ;

—по большинству видов социальных обязательств государства (или по соответствующим отраслям социальной сферы), поименованных в Конституции РФ, принимаются *базовые* федеральные законы (например, «Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан»); по отдельным видам социальных обязательств государства, не поименованным в Конституции РФ, также могут приниматься *базовые* федеральные законы (таким был, например, закон «О ветеранах»);

—на основе или с учетом положений вышеуказанных базовых федеральных законов принимаются *специализированные* федеральные законы по конкретным категориям лиц, на которые распространяются социальные обязательства государства (например, закон «О статусе военнослужащих») или по конкретным видам обязательств (например, закон «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании»);

—Конституция РФ, блок базовых и специализированных федеральных законов и «договоры о разграничении полномочий» создают основу для разра-

³ Любой вождь (правлящая группа) в древние времена в формальном договоре или по традиции обычного права обеспечивал каждому «подчиненному» защиту от другой власти (нападения), от других людей (законы общежития) и прочие социальные права, соответствующие духу эпохи.

⁴ Многие исследователи не без оснований обнаруживают усиление социальных функций многих западных государств в 1930-1950-х годах под явным воздействием их идеологического антипода — СССР.

ботки *базового регионального законодательства* по однотипным направлениям организации исполнения социальных обязательств государства;

—на основе базовых региональных законов, а также законодательных актов, появившихся в результате региональной инициативы, принимаются дополняющие и развивающие эти законы *специализированные* законы субъектов РФ по конкретным категориям лиц, на которые распространяются социальные обязательства государства или по конкретным видам обязательств регионов;

—на основе вышеуказанных законов принимаются соответствующие *нормативные акты* органов местного самоуправления;

—на основе всех перечисленных нормативно-правовых актов органами исполнительной власти всех уровней, а также органами управления отдельных отраслей или объектов социальной сферы принимаются соответствующие *подзаконные акты* — от постановлений Правительства РФ до ведомственных или учрежденческих инструкций.

Именно эта *многоступенчатая и многозвенная схема* в течение длительного периода порождала огромный массив последовательных и параллельных регламентации по поводу конкретных социальных обязательств государства. Отметим, что практически каждая обозначенная нами ступень непосредственным образом регламентировала необходимые действия региональных и особенно муниципальных органов по исполнению рассматриваемых обязательств государства.

1.3. Распределение ролей в процессе исполнения социальных обязательств государства

В развитых странах почти треть общегосударственных законов, около половины всех нормативных актов регионов (при федеративном устройстве государства) и около 70 % нормативных актов местного уровня регламентируют организацию и исполнение социальных обязательств государства. При этом каждое такое обязательство кто-то устанавливает, кто-то другой организует доведение его до конкретного исполнителя и кто-то третий непосредственно исполняет, вступая в непосредственный контакт с получателем социальных благ. Совмещение этих функций происходит крайне редко.

Функции установления социальных обязательств государства принято соотносить с деятельностью законодательных органов федерации и ее субъектов, которые и формируют правовой каркас социальной политики государства. Однако, при всей значимости именно законодательной стадии, основная подготовительная часть работы (обоснование, проекты, лоббирование) осуществляется органами исполнительной власти, их профильными подразделениями и учреждениями. Функции организации исполнения социальных обязательств государства осуществляются как профильными (социально ориентированными) министерствами, агентствами, службами, организациями и учреждениями, входящими в систему исполнительной власти центра, регионов и муниципальных образований, так и общефункциональными структурами (таковы, например, на федеральном уровне Минфин РФ или Минобороны РФ). При этом под организацией исполнения понимается весь объем работы, направленной на обеспечение непосредственного исполнения социальных обязательств государства. Это прежде всего создание сети соответствующих организаций и учреждений (школы, боль-

Мир человека и пространство власти

ницы, службы занятости и т. п.), содействие в их функционировании (нормативно-методическое обеспечение, подготовка и меры по привлечению кадров), ресурсное и финансовое обеспечение, организация взаимодействия с органами власти и пр.

Функции *непосредственного исполнения* отведены важнейшему, фундаментальному звену всей этой структуры — конкретным организациям, учреждениям и службам, в которых людей воспитывают, обучают и трудоустраивают, где ставят на именной учет и выдают пенсии и пособия, где предоставляют «бесплатное» жилье и т. п. Подавляющая доля такой непосредственно исполнительской работы приходится именно на местный, муниципальный уровень, где ею профессионально занимаются миллионы врачей, учителей, социальных работников, преимущественно относящихся к категории «бюджетников». В уставах многих субъектов Российской Федерации в перечнях вопросов, переданных для исполнения на муниципальном уровне, в среднем две трети вопросов связаны с исполнением социальных обязательств государства.

1.4. Массив социальных обязательств государства

Число социальных обязательств (гарантий, прав, благ) в большинстве стран, считающих себя «развитыми» и «цивилизованными», насчитывает сотни наименований. Это к тому же и чрезвычайно разнокалиберные обязательства, во многом заходящие на поле государственной защиты «прав и свобод» как таковых. Это заставляет более строго очертить предметное содержание рассматриваемых социальных обязательств, включив в него только те отношения человека и государства, которые возникают по поводу их взаимных интересов.

В соответствии с вышеуказанным концептуальным положением первой следует назвать группу социальных обязательств государства по обеспечению *воспроизводства личности, работника и гражданина* (члена общества). Здесь интересы государства и человека сходятся наиболее полно, и уже поэтому государство принимает на себя обязательства в части охраны материнства и детства, поддержки образования, культуры, здравоохранения, физической культуры и т. п.

Во вторую важнейшую группу социальных обязательств государства входят различные гарантии обеспечения *экономической самостоятельности граждан* что повышает экономический потенциал страны, снимает массу социальных и политических напряжений и одновременно снижает потребность граждан в их социальной поддержке со стороны государства. Поэтому большинство государств декларируют и реально защищают право граждан на труд, регулируют относительно бесконфликтные отношения работника и работодателя, поддерживают индивидуальное предпринимательство и малый бизнес и т. п. Исключительно значимым видом таких социальных обязательств являются и различные государственные меры, направленные на снижение безработицы. Интересы государства и человека здесь также совпадают достаточно полно.

Третья группа социальных обязательств объединяет меры государственной защиты нетрудоспособного (или ограниченно трудоспособного) населения как форму *общественно поддерживаемой и морально обусловленной благотворительности*. Сюда входят различные меры социальной поддержки инвалидов (медицинская помощь, специальное питание, протезирование, устройство пандусов и т. п.), профилактики и лечения социально опасных болезней (наркомания,

венерические заболевания, туберкулез, СПИД и др.) и т. п. Особняком в этой группе стоят меры *государственной поддержки пенсионеров по возрасту*. Здесь давно сформировался тупо-экономический миф о том, что эту группу населения «содержит» работающее население, хотя, по сути дела, и эти работающие и государство в целом лишь выплачивают (причем в крайне незначительной мере) дивиденды на часть национального богатства, накопленного трудом предыдущего поколения.

Четвертая группа социальных обязательств государства включает наиболее традиционные (с тысячелетней историей) действия *материализованной благодарности* за заслуги перед обществом, которые, как правило, крайне трудно поддаются стоимостной оценке. Так возникают социальные обязательства государства по отношению к ветеранам войны и труженикам тыла, к кавалерам высших государственных наград, к почетным донорам и к работникам рискованных профессий и другим лицам. Такого рода обязательства (в самых разных формах) существуют во многих государствах.

Наконец, мы можем выделить еще одну — пятую — группу социальных обязательств, которые представляют установленные законом (или иным государственным актом) *компенсации за вред*, нанесенный конкретным гражданам в связи с неправомерными действиями властей (таковы, например, жертвы репрессий), крупномасштабными стихийными бедствиями (наводнения, землетрясения и т. п.), экологическими (например, на Чернобыльской АЭС) и иными техногенными катастрофами (например, в связи с гибелью подводной лодки «Курск»).

По самой приблизительной оценке, общее число предметных разновидностей социальных обязательств государства, которые обращены к конкретной категории получателей социальных благ, превышает тысячу наименований, причем более 80 % осуществляется исключительно по месту жительства, т. е. является предметом деятельности региональных и местных органов управления или территориальных подразделений федеральных органов.

1.5. Массив и категории получателей по социальным обязательствам государства

Обобщенный, «средний получатель» — это практически всегда индивидуальное лицо и крайне редко — небольшая взаимосвязанная группа лиц (например, «неполная» семья с хронически больным ребенком или семья пенсионеров, имеющая на иждивении несовершеннолетних). Число таких лиц и семей в России в начале 2005 г. почти сравнялось с численностью населения, так как все либо ходили в школу, либо лечились, либо работали, либо находились на пенсии, либо покидали сей мир, — каждому из них государство что-нибудь да обещало, гарантировало или предоставляло.

В то же время в этом огромном море социальных подопечных государства более или менее однородные в отношении к типу социальных обязательств группы, которые называют «категориями». Их можно определить как результат законодательного или подзаконного вычленения из всей совокупности граждан государства четко обозначенных групп лиц (категорий населения), которым государство обязывается предоставить какое-либо конкретное социальное благо,

Мир человека и пространство власти

социальную гарантию или освободить (полностью или частично) от финансовых обязательств по отношению к тем, кто предоставляет эти блага.

Категорий получателей социальных благ по обязательствам государства не меньше, чем самих обязательств. В принципе их число должно быть равным, поскольку каждое конкретизированное социальное обязательство государства всегда ориентировано на столь же конкретную категорию граждан. Уже в Конституции РФ помимо наименования «каждый» (по отношению ко всем гражданам без исключения), называются такие категории граждан, как трудящиеся (отдельно — работающие по трудовому договору), безработные, матери, отцы, родители или замещающие их лица, дети, трудоспособные дети, нетрудоспособные родители, получатели социальных пособий, малоимущие, граждане, нуждающиеся в жилье, пожилые, больные, инвалиды, потерпевшие от преступлений. И все эти категории граждан либо являются получателями отдельных благ по социальным обязательствам государства, либо обязываются государством что-то подобное сделать для других (например, родители по отношению к детям).

В последнее время в связи с активизацией социального реформирования наибольший общественный резонанс вызывают изменения социальных обязательств государства по отношению к 20 категориям населения России. И это — лишь пятая часть категорий населения России, к которым обращены социальные обязательства государства.

1.6. Льготы как особый вид социальных обязательств государства. Причины и следствия гипертрофии льгот в России

В систему социальных обязательств государства входят и социальные льготы — установленные законом или подзаконным актом освобождения определенных (общих и частных) категорий граждан от их обязательств по отношению к юридическому лицу, предоставляющему конкретную социальную услугу с предполагаемой компенсацией возникающего у этих лиц ущерба за счет общественных ресурсов (бюджеты разных уровней, средства бюджетополучателей, внебюджетные фонды). В реальных российских условиях конца 1990-х годов такие льготы всегда становились узаконенной формой отсрочки или неполной компенсации расходов производителей конкретных социальных услуг. Примеров этого множество; чаще всего называют неоплачиваемый пенсионерам проезд в общественном транспорте, льготный отпуск аптеками ряда медикаментов, льготы военнослужащим и милиции.

Общая оценка широкой распространенности льгот как социального института вряд ли может быть положительной. Действительно, расчленение общества на группы с разной степенью приближенности к жизненно важным социальным благам и полное или частичное освобождение тех или иных категорий населения от оплаты этих благ входят в явное противоречие с п. 2 ст. 6 и другими положениями Конституции РФ о том, что каждый гражданин обладает всеми правами. Перераспределение же ограниченных ресурсов в пользу одних, несомненно, снижает ресурсную обеспеченность прав всех остальных.

В то же время в гипертрофированной распространенности льгот мы усматриваем определенный здравый смысл. В обстановке общей нестабильности, крайне

низкой финансовой дисциплины, быстрой смены ответственных лиц и возглавляемых ими социально значимых государственных служб перенос финансовых отношений из зоны «конкретный потребитель конкретной социальной услуги — организация, предоставляющая эту услугу» в зону «государственный орган — производитель услуги» долгое время ощущался как наиболее надежный и наименее конфликтный. Федеральные, региональные, местные структуры взяли на себя соответствующие социальные обязательства и исполняли их «в своем круге» ресурсов.

В самом сложном положении опять же оказались муниципальные власти и местные организации и учреждения социальной сферы. Именно они стали первыми среди тех, кто предоставлял «льготникам» социальные услуги всех видов, и «крайними» среди тех, кто получал соответствующие финансовые компенсации. Именно по этой причине каждая новая льгота приводила к новому всплеску задолженностей, взаимозачетов и других квазиплатежей. Так, в 1998—2000 гг. до трети всех расходов муниципальных образований регионов Центрального федерального округа уходило на «компенсацию» этих льгот сверх полученного на эти цели из вышестоящих бюджетов. В муниципальных образованиях других регионов России, по нашим выборочным данным, ситуация была не лучше. Общей проблемой была и остается постоянная доплата из муниципального кармана многим из тех, кто попал в ту или иную категорию льготников по федеральному или региональному закону.

1.7. Социальное пространство, социальная политика и социальные реформы

Использование понятия «социальные обязательства государства» позволяет дать достаточно корректную интерпретацию термина «социальное пространство», который в последнее время преимущественно (и не всегда обоснованно) употребляется с прилагательным «единое». В контексте рассматриваемого сюжета мы могли бы определить «социальное пространство» как многослойный и отнюдь не гомогенный ареал действия или реализации (исполнения) конкретных социальных обязательств государства. Это простое определение уже содержит немало информации о структуре, свойствах и «единстве» социального пространства.

Социальной политикой можно считать законодательное установление и обеспечение исполнения социальных обязательств государства, совокупность которых призвана гарантировать конституционно закрепленные социальные права граждан и их реализацию в законодательно установленных направлениях, сферах и областях. Социальная политика государства предполагает наличие: а) общественно поддерживаемой социальной доктрины (в идеале, сформулированной в официальных программных документах), б) конституционных и законодательных установлений и конкретизирующих эти установления нормативных подзаконных актов по группам и отдельным социальным обязательствам государства, в) институционального каркаса и механизмов организации исполнения социальных обязательств государства, г) организационной структуры мониторинга и контроля, д) ресурсов для выполнения предыдущих позиций и для непосредственного исполнения социальных обязательств государства.

Мир человека и пространство власти

Социальная политика государства, по определению, должна быть единой, но только что отмеченные особенности социального пространства России вкуче с децентрализованными началами федерального устройства страны делают эту политику неоднородной, по крайней мере, двухуровневой по генезису и многослойной по исполнению. И это не отклонение от нормы, а следствие множества противоречивых условий, формирующих неравномерность социального пространства государства.

Следуя той же исходной посылке, *социальными реформами* следует считать коренные изменения в предмете, перечне и масштабах социальных обязательств государства перед гражданами, в организации и механизмах их исполнения. При этом чем менее конституционен (т. е. менее закреплен в основном законе) и чем более подзаконен и регионален массив рассматриваемых социальных обязательств, тем легче центру осуществлять свои преобразования.

Социальные реформы последнего времени в большинстве стран идут по пути перераспределения социальных обязательств от государства к гражданину; правда, это основывается на весьма высоком и постоянно возрастающем уровне гражданского благосостояния. Последние попытки реформирования социальной сферы в России много критикуют как раз за то, что основная масса населения экономически и финансово не самодостаточна, а предлагаемые реформаторами меры могут дополнительно понизить его жизненный уровень. Но нельзя не видеть и того, что несомненно позитивной доминантой предлагаемых реформ является ослабление главного деформатора единства социального пространства России — множественности социальных обязательств государства, не обеспеченных необходимыми ресурсами.

2. Становление массива и распределение социальных обязательств государства между федеральным, региональным и местным уровнями власти в период «первого федерализма»

2.1. Социальный и политический фон разграничения обязательств государства до начала новейших реформ

В последние два года (2003—2004 гг.) «разграничение» стало любимой темой политиков и публицистов, которых чаще всего интересовало разграничение власти, собственности и общественных финансов. Нас же интересует иной сюжет — разграничение социальных обязательств государства перед гражданами по уровням территориальной организации общества. Проблема таких разграничений возникла одновременно с появлением первых социальных обязательств, и по мере разбухания их массива становилась все более актуальной и все более зависящей от федеральных правил дробления первичного объема социальных обязательств и от практики добавления к нему инициативных обязательств на местах.

Социальный и политический фон разграничения социальных обязательств государства в рассматриваемый период определялся рядом специфических обстоятельств.

Во-первых, в России (как ранее в РСФСР и в СССР) социальная сфера была (и все еще остается) в основном бюджетно финансируемой. Это обстоятельство делает проблему «разделения труда» органов власти в социальной сфере прежде всего проблемой разделения бюджетных полномочий между ними.

Во-вторых, в то время (как и сейчас) не были установлены количественные параметры и качественные характеристики хотя бы той доли социальных обязательств (например, минимальных социальных стандартов), выполнять которую обязаны — каждый в своей части — федеральные, региональные и местные органы власти. Сказалась и чрезвычайно высокая (может быть, наибольшая среди всех отраслей и секторов) инерционность социальной сферы, что делало весьма проблематичным любые быстрые и согласованные изменения.

В-третьих, в социальной сфере весь пореформенный период децентрализации управления характеризовался неадекватным распределением ответственности за осуществление социальных расходов и распределением полномочий по формированию необходимых для этого доходов. Происходило уже отмеченное нами дискриминационное перекалывание социальных обязательств федеральных органов на региональный и местный уровни (типичный пример — исполнение федеральных законов о ветеранах, об охране общественного порядка и др.) без необходимого закрепления за этими уровнями финансовых ресурсов. Такая «децентрализация» дополнительно обостряла противоречия трансформационного периода, часто компрометируя саму идею субсидиарности.

В-четвертых, финансовые трудности региональных и особенно местных властей усугубились начавшимся одновременно с приватизацией беспрецедентным по масштабам и темпам «сбросом» в муниципальную собственность социальных объектов, принадлежавших ранее государственным предприятиям и организациям. Содержание этих объектов легло дополнительным бременем на скудные местные бюджеты, усиливая их зависимость от централизованных дотаций. В результате недофинансирование всех без исключения социальных обязательств государства стало хроническим.

Наконец, следует обратить внимание на то, что социальная сфера в России (как и во всем мире) была зоной активных действий политических сил, неотъемлемым и ключевым элементом предвыборных кампаний и программ политических лидеров. Отношение к социальным обязательствам государства являлось важнейшим критерием разделения на «правых» и «левых», на «консерваторов» и «либералов». Социальная проблематика российского общества в конце прошлого и в начале этого века испытывала сильнейшее влияние политических факторов, которые деформировали представления населения о социальном государстве, о социальной справедливости и социальной ответственности.

Нетрудно видеть, что указанные обстоятельства не были кратковременными и что их действие будет оказывать ощутимое влияние на общероссийскую, региональную и местную ситуации сейчас и в весьма отдаленной перспективе.

Мир человека и пространство власти

2.2. Конституционные установления о разграничении социальных обязательств государства

Конституция РФ (ст. 71) относит к исключительному ведению Федерации такие весьма обще сформулированные социальные функции государства, как «регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина; гражданство в Российской Федерации; регулирование и защита прав национальных меньшинств» и «установление основ федеральной политики и федеральные программы в области социального, культурного и национального развития Российской Федерации». В ст. 72 Конституции РФ к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации отнесены «защита прав и свобод человека и гражданина; защита прав национальных меньшинств», «общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта», «координация вопросов здравоохранения; защита семьи, материнства, отцовства и детства; социальная защита, включая социальное обеспечение», «трудовое, семейное, жилищное законодательство» и снова «защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей».

Судьба остальных вопросов организации и исполнения социальных обязательств государства ясна из ст. 73 Конституции Российской Федерации: «вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти».

Приведенные конституционные положения, не раскрывая, что означают, например, «регулирование», «установление основ» или «общие вопросы», казалось бы, вполне определенно отвечают на главный вопрос: кто же должен практически заниматься вопросами организации и прямого исполнения социальных обязательств государства? Из Конституции РФ следует, что это, по крайней мере, дело не самой Российской Федерации (центра), а ее субъектов и, скорее всего, муниципальных образований (органов местного самоуправления), которые согласно ст. 130 и 132 отвечают за все так называемые вопросы местного значения.

Конституция РФ установила единые для всех регионов принципы исполнения социальных обязательств государства вне зависимости от того, как распределены между уровнями власти предметы ведения и полномочия в социальной сфере. Так, известные положения ст. 6 и 7 определяют единство социального пространства, в каждом территориальном звене которого обязательно «создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека».

Указанные положения Конституции РФ получили развитие в принятых до 2002 г. конституциях республик и в уставах краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов. Следует отметить, что если в конституциях республик, как правило, социальные вопросы специально не выделялись, то уставы других субъектов Федерации (например, уставы Белгородской, Кировской, Курской, Нижегородской, Омской, Свердловской, Тамбовской, Томской, Тульской, Читинской областей, Приморского края,

Ханты-Мансийского, Ямало-Ненецкого автономных округов) содержали специальные разделы, посвященные и социальной защите населения, и социальной политике.

2.3. Договоры и соглашения о разграничении социальных обязательств государства по уровням власти

Договоры - своеобразный и неоднозначно воспринимаемый механизм конкретизации того, на чем остановилась Конституция РФ. В ее 11-й статье говорится: «разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется настоящей Конституцией, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий». Именно эта 11-я статья была и остается главным основанием легитимности договорного процесса, начатого известным «Договором Российской Федерации и Республики Татарстан о разграничении предметов ведения и делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан от 15 февраля 1994 года». К 2000 г. насчитывалось около полусотни подобных договоров и сотни входящих в их состав соглашений по отдельным предметам разграничения.

Не вдаваясь в детальный анализ этих договоров⁵, обратим внимание на то, что часто они не столько *детализировали* (предметно, объективно, функционально) ст. 72 Конституции Российской Федерации, сколько *подменяли* конституционные нормы принципиально новыми положениями, вводили в них дополнения и ограничения. Не менее примечательным в связи с нашей темой мы считаем весьма небольшой интерес сторон рассматриваемых договоров к размежеванию предметов ведения и полномочий именно в социальной сфере.

Одним из немногих исключений был пакет «социальных» соглашений, включенных в «Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Свердловской области от 12 января 1996 года». В этот пакет входили соглашения по вопросам здравоохранения, пенсионного обеспечения, управления объектами исторического и культурного наследия, а также по вопросам высшего и среднего профессионального образования, причем во всех указанных соглашениях более четко определено, что делает центр, что — область. Весьма прагматично и конструктивно к возможностям договорного разграничения предметов ведения и полномочий в социальной сфере подошло правительство г. Москвы; и это можно было только приветствовать, поскольку Москва не только субъект РФ и административный центр всей России, но и средоточие множества социальных объектов федерального и мирового значения. Но все это, повторим, были не типичные примеры, а исключения.

⁵ Эта проблематика подробно рассмотрена в: [Лексин 1998, 1999, 2000].

2.4. Возможности и ограничения социальных инициатив регионов

Базовые федеральные законы по почти всем важнейшим предметам социальных обязательств государства предполагают последующее развивающее правотворчество регионов, в связи с чем и возникают два понятия — «конкретизация» и «дополнение» федерального законодательства на уровне субъекта РФ. Эти понятия часто используются «в связке», хотя, по нашему мнению, они обозначают весьма различающиеся юридические субстанции.

«Конкретизация» понимается нами как естественная реакция регионального законодателя на прямое указание федерального закона о допустимости и желательности адаптации ряда положений этого закона к местным условиям, об участии региональных и местных властей в развитии таких положений, о согласовании действий участников соответствующих правоотношений и т. п. В любом случае «конкретизация» есть развитие нормы какого-либо федерального закона. Практика регионального законотворчества дает хорошие примеры такой конкретизации социально ориентированных федеральных законов.

«Дополнение» в отличие от «конкретизации» всегда имеет предметом то, чего нет в федеральном законе, и уже поэтому результаты «дополнений» так часто встречаются с недоверием к юридической чистоте принятого решения. Часто поводом для весьма вольных «дополнений» является ссылка на отсутствующее в Конституции РФ (но одновременно бытовавшее в ряде «договоров о разграничении», конституций и уставов субъектов РФ) положение о том, что региональные законы могут восполнять пробелы в федеральном законодательстве. В принципе такая норма была бы вполне уместной, если бы она была пространно регламентирована (предметы, границы, недопустимость реализации за счет ресурсов федерации, порядок согласования с федеральным законодателем, время действия, порядок изменения или отмены после появления федерального закона, закрывающего «пробел») и если бы она была всеобщей. Такая норма, введенная федеральным законом, могла бы существенно активизировать собственную законотворческую деятельность субъектов РФ. Это открыло бы возможности реализации в законодательстве часто употребляемой формулы «с учетом местных особенностей» и создало бы ряд других преимуществ. В 1990-х годах, да и в настоящее время ничего этого нет, и практика «закрытия пробелов в федеральном законодательстве» демонстрирует казусные или взаимно противоречащие решения. Так, в период весьма своеобразных бюджетно-налоговых отношений Татарстана и федерального центра и за три года до принятия аналогичного по названию федерального закона был принят Закон Республики Татарстан «О прожиточном минимуме в Республике Татарстан» (конец 1993 г.), одна из статей которого устанавливала минимальный размер оплаты труда не ниже, чем прожиточный минимум трудоспособного.

2.5. Конкретный пример: разграничение социальных обязательств государства в сфере здравоохранения

Процесс последовательного разграничения социальных обязательств государства хорошо иллюстрирует закон «Об охране здоровья граждан в Волгоградской области», принятый областной Думой 9 апреля 1997 г. Этот закон весьма объемный, он охватывает почти все компоненты областной и муниципальной системы здравоохранения, и в связи с этим мы прокомментируем лишь некоторые фрагменты, имеющие прямое отношение к интересующей нас проблеме.

Среди основных принципов охраны здоровья, декларируемых рассматриваемым законом, мы хотели бы особо выделить доступность медицинской, лекарственной и медико-социальной помощи, осуществление целевых программ по охране здоровья населения, обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия, защите окружающей среды, ликвидации последствий экологических бедствий и катастроф, а также ответственность органов государственной и местной власти и управления, предприятий, учреждений и организаций независимо от формы собственности, должностных лиц за обеспечение прав граждан в сфере охраны здоровья (ст. 3). С другой стороны, устанавливалась и обязанность самих жителей Волгоградской области заботиться о своем здоровье и соблюдать правила санитарно-гигиенической, экологической и противоэпидемиологической безопасности (ст. 4)⁶. Достаточно жестко были разведены функции государственной и муниципальной медицины (ст. 6). Государственной (областной) системе здравоохранения были отведены: политика в сфере охраны здоровья, реализация государственных программ, установление стандартов и нормативов медицинской деятельности, предоставление высокоспециализированной медицинской помощи, осуществление других функций, отнесенных действующим законодательством к компетенции субъектов РФ. В свою очередь муниципальная система здравоохранения должна была выполнять основной объем государственных программ и муниципальных заказов непосредственного предоставления населению медико-социальной и лекарственной помощи, а также осуществлять иную медицинскую деятельность.

И, наконец, рассматриваемый закон устанавливал самое важное для регионов и муниципальных образований — источники финансирования здравоохранения населения. В соответствии со ст. 34—36 такими источниками были определены следующие средства бюджетов всех уровней; страховые взносы и платежи на медицинское и социальное страхование; средства внебюджетных, общественных и благотворительных фондов; средства государственных и общественных организаций (объединений), предприятий и других хозяйствующих субъектов; личные средства граждан; безвозмездные и (или) благотворительные взносы и пожертвования; доходы от ценных бумаг и банковских депозитов; кредиты банков и других кредиторов. Финансовые нормативы, используемые при плани-

⁶ Отсюда один шаг до принятых в ряде стран правил, согласно которым лица, намеренно вредящие своему здоровью (например, курящие) или просто не поддерживающие свое здоровье, имеют меньше прав на бесплатную медицинскую помощь.

Мир человека и пространство власти

ровании гарантированной государственной медицинской помощи, должны были определяться нормативными правовыми актами Волгоградской области. Для обеспечения финансовой стабильности государственной системы обязательного медицинского страхования и выравнивания финансовых ресурсов на ее проведение на территории муниципальных образований в Волгоградской области был создан территориальный фонд обязательного медицинского страхования.

Мы не случайно прокомментировали некоторые положения этого закона, поскольку он не только профессионально подготовлен и содержательно весьма поучителен, но позволяет показать исключительно широкую сферу региональной интерпретации социальных обязательств государства. Для того, чтобы показать, что здравоохранение не является единственным предметом такой интерпретации, рассмотрим следующий пример.

2.6. Конкретный пример: разграничение социальных обязательств государства в сфере образования

Второй из рассматриваемых примеров исполнения на региональном и местном уровнях социальных обязательств государства связан с системой образования населения. Прокомментируем в связи с этим некоторые положения закона Астраханской области «Об образовании» (принят 9 сентября 1997 г.). Предметом регулирования этого закона является реализация прав граждан России на образование в рамках региональной программы развития образования и других областных программ, разрабатываемых на основе федеральной программы развития образования с учетом социально-экономических, культурных, демографических, экологических и других региональных особенностей⁷.

Как и во многих других отраслях социальной сферы, в осуществлении образования населения главная роль отводилась муниципалитетам и местному самоуправлению, взаимоотношения которых с областными органами образования в части, не урегулированной действующим законодательством, строились на основе соглашений. Областной орган управления образованием Астраханской области был вправе с согласия местных органов управления образованием передавать им часть своих полномочий.

Органы местного самоуправления становились ответственными за реализацию конституционных прав граждан на получение основного (общего) образования, за организацию, содержание и развитие муниципальных учреждений дошкольного, основного, среднего (полного) общего образования, за использование муниципальных образовательных учреждений только в интересах образования, за разработку, принятие и реализацию за счет собственных материальных и финансовых ресурсов муниципальных программ развития образования, за участие в разработке и реализации региональной программы развития образования в части, касающейся муниципального образования, за строительство и содержа-

⁷ В законе (ст. 2) определены правовые основания введения так называемых региональных компонентов государственных образовательных стандартов как части государственного образовательного стандарта наряду с федеральным компонентом. Определено, что порядок разработки и введения региональных компонентов государственных образовательных стандартов определяется нормативными актами, а сами стандарты утверждаются Администрацией Астраханской области.

ние объектов и учреждений муниципального образования за счет собственных и привлеченных средств и за ряд других позиций.

Особое внимание в рассматриваемом законе было уделено сельскому образованию. В соответствии с российскими традициями и согласно ст. 11 закона Астраханское областное Представительное Собрание, Администрация Астраханской области и органы местного самоуправления должны были обеспечивать приоритетное развитие образовательных учреждений в сельской местности. В сельских населенных пунктах при наличии детей, нуждающихся в получении основного общего образования вне зависимости от их числа, должны были обеспечиваться условия для его получения. В связи с этим ликвидация сельских образовательных учреждений допускалась только по решению органов местного самоуправления и только с учетом мнения населения данного муниципального образования. Кроме того, в сельских образовательных учреждениях должны были быть открыты интернаты для проживания детей из населенных пунктов, расположенных на расстоянии трех и более километров от сельского образовательного учреждения или, при отсутствии таковых, органам местного самоуправления следовало обеспечивать доставку учащихся автотранспортом либо бесплатными проездными билетами для проезда на междугородном и внутрирайонном автотранспорте⁸. Средства для организации питания учащихся пришкольных интернатов должны были выделяться из соответствующего бюджета по утвержденным нормативам. По нашим наблюдениям, все это действительно осуществлялось.

Кроме того, в целях обеспечения сельского образовательного учреждения педагогическими кадрами Администрация области устанавливала «сельскую» квоту приема в областные учреждения высшего профессионального педагогического образования, а органы местного самоуправления обеспечивали целевое направление выпускников сельских образовательных учреждений, гарантируя выпускникам создание необходимых социально-экономических условий. И все это также осуществлялось.

2.7. Итоговая оценка ситуации в предыдущем периоде: неизбежность перемен

В конце 1990-х годов стало очевидно, что прежняя политика непрерывного расширения, догматического восприятия и постоянного неисполнения социальных обязательств государства подошла к критическому рубежу. Перейти его в 2003—2004 гг. оказалось возможным, во-первых, в связи с обновлением руководства страны и появлением нового мощного «кредита доверия» к его либерально-реформаторским действиям, во-вторых, с появлением финансовых возможностей для погашения первой волны неприятия предлагаемых реформ (накопленные нефте-рубли частично пошли на повышение размера пенсий, на выделение в несколько раз больших средств на «бесплатные» лекарства для льготников и т. д.) и, в-третьих, в связи с повсеместным недовольством социальной политикой прежних властей, что как-то оправдывало любые ее изменения.

⁸ Во многих зарубежных странах эта задача решается с помощью плотной сети хороших дорог и школьного автобуса.

Мир человека и пространство власти

В 2000 г. мы писали о том, что самые серьезные и наиболее вероятные перемены в бытовавшей в то время схеме распределения ответственности и ресурсов на выполнение социальных обязательств государства между федеральным, региональным и местным уровнями могут произойти в связи с тремя положениями уже обозначавшейся в то время новой стратегии государственного развития [*Лексин 2000—2001*, с. 261-263].

Первое из них — явный поворот в сторону сокращения и централизации финансирования так называемых социальных мандатов. Определенным намеком на это стало предложенное летом 2000 г. Правительством РФ в проекте закона о федеральном бюджете на 2001 г. изменение ставшей уже привычной пропорции доходов федерального и региональных бюджетов с 50:50 в пользу центра. Предполагалось, что в этом случае федерация сможет более рационально, чем региональные и местные власти, осуществлять исключительно целевое исполнение социальных обязательств, используя для этого, в частности, каналы казначейства.

Вполне ожидаемым мы считали и пересмотр базовых (конституционных и зафиксированных в федеральных законах) положений о месте муниципального звена в государственном устройстве, о статусе, предметах ведения, финансирования и субординационных отношениях в системе «федерация — субъекты Федерации — муниципальные образования». Эту проблему, в том числе и вопросы «огосударствления» местной власти, мы подробно рассматривали в первой статье.

Третьим весьма существенным фактором воздействия на масштабы и содержание исполнения на местах ряда социальных обязательств государства мы считали абсолютно правильный, но очень трудный в исполнении переход к адресному предоставлению социальных благ по этим обязательствам.

Таким образом, еще 5 лет назад все указывало на то, что правовое регулирование непосредственного исполнения региональными и муниципальными органами функций по исполнению социальных обязательств государства может в ближайшем будущем вступить в полосу серьезных преобразований, которые затронут (как в положительном, так и в отрицательном смысле) жизненные интересы десятков миллионов жителей городов и сел России. Это «ближайшее будущее» наступило в 2003—2004 гг.

3. Трансформация порядка исполнения социальных обязательств государства перед гражданами на федеральном, региональном и местном уровнях

3.1. Попытка упорядочения пространства власти

Как отмечалось в предыдущей статье, наибольшая трансформация реального федерализма последних лет состоялась в ходе предпринятой федеральным центром полной ревизии разграничения предметов ведения и полномочий между всеми уровнями публичной власти. Ее результатом стали два федеральных закона: «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих

принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации"» (от 04.07.2003 г.) и принципиально новая редакция Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (от 06.10.2003 г.).

Содержание указанных законов исключительно разнопланово и многоаспектно. Их принятие потребовало пересмотра базовых положений 155 ранее принятых федеральных законов (включая Бюджетный и Налоговый кодексы РФ) и прекращения действия 41 федерального закона. Соответственно потребовали изменения положения нескольких тысяч законов субъектов РФ. Поэтому общим итогом новой схемы «разграничения» стали положения федерального закона (из-за длинного названия его стали называть по порядковому номеру «122-го»), который возбудил не только общественное внимание, убаюканное уверениями федеральных властей о том, что предлагаемые законом изменения пойдут на пользу всем без исключения, но и массовые протестные акции, которых не было с 1990-х годов.

Вся критика «122-го» сосредоточилась на пресловутой «монетизации льгот» и этот вопрос, к сожалению, отодвинул на второй план ряд других крайне необходимых для общества новаций. Таковыми, по нашему мнению, стали: 1) установление исчерпывающего (закрытого) перечня из 41-го полномочия (вопросов, сфер регулирования) органов государственной власти субъектов РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ (ст. 72 Конституции РФ), а также исчерпывающего (закрытого) перечня вопросов местного значения для муниципальных образований каждого типа (поселений, муниципальных районов и городских округов); 2) декларирование недопустимости предопределения федеральными законами объема расходов (нормативов, видов и размеров льгот, пособий и т. д.) бюджетов субъектов РФ и бюджетов муниципальных образований (местных бюджетов) на реализацию соответствующих полномочий при допущении регулирования только общих принципов осуществления данных полномочий или расходов; 3) наделение органов государственной власти субъектов РФ или органов местного самоуправления полномочиями федеральных органов государственной власти только при условии предоставления субвенций из федерального бюджета; 4) проведение разграничения доходов между уровнями бюджетной системы РФ пропорционально объему финансируемых, а не установленных обязательств (это требует для каждого уровня власти проведения существенного сокращения расходных обязательств), 5) недопущение установления расходных обязательств, подлежащих исполнению одновременно за счет средств бюджетов двух и более уровней бюджетной системы РФ или за счет средств консолидированных бюджетов.

«122-й» закон действительно внес определенный (и весьма существенный!) порядок в организацию пространства власти федеративного государства. Детально регламентируя схему разнесения полномочий и ресурсов по всем трем уровням власти, рассматриваемый закон одновременно утвердил приемлемость и желательность любых меж- и внутрирегиональных различий в нормативно-правовом регулировании и в осуществлении (финансировании) полномочий, функций, бюджетных услуг, отнесенных к ведению органов государственной власти субъектов РФ или органов местного самоуправления.

3.2. Социально ориентированные новации

Особого рассмотрения заслуживают обозначенные «122-м» федеральным законом изменения в ранее принятых законодательных актах Российской Федерации по вопросам исполнения социальных обязательств государства.

Так, во изменение Федерального закона «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» (1995 г.) установление порядка, размеров и условий выплат ежемесячного пособия на ребенка отнесено к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ, а финансовое обеспечение указанных пособий — к расходным обязательствам субъектов РФ с исключением из источников их финансирования средств федерального бюджета (субвенций из Фонда компенсаций).

Во изменение Федерального закона «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации» (1995 г.) за субъектами РФ закреплены полномочия по организации социального обслуживания населения, а также право установления законодательством субъектов РФ мер социальной поддержки работников учреждений социального обслуживания (естественно, что одновременно социальное обслуживание населения отнесено к расходным обязательствам субъектов РФ).

Исключительно важные изменения сделаны в законе РФ «О занятости населения в Российской Федерации» (1991 г.); все мероприятия по осуществлению государственной политики занятости населения теперь отнесены к полномочиям федеральных органов государственной власти, установление минимальной и максимальной величины пособия по безработице закреплено за Правительством РФ, а обязательства, вытекающие из этих изменений, отнесены к расходным обязательствам Российской Федерации. Довольно сложные изменения внесены в один из наиболее дискуссионных федеральных законов «О ветеранах» (1995 г.); теперь полномочия по установлению и реализации мер социальной поддержки основной части ветеранов закреплены за федеральными органами государственной власти с заменой основных мер (за исключением льготной оплаты жилья и коммунальных услуг) социальной поддержки ветеранов (которая отнесена к полномочиям федеральных органов государственной власти) денежной выплатой с одновременным наделением органов государственной власти субъектов РФ полномочиями по социальной поддержке указанных категорий ветеранов в части, касающейся оплаты жилья и коммунальных услуг, за счет субвенций из федерального бюджета. Близкие по смыслу изменения претерпел Федеральный закон «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» (1995 г.); отныне полномочия по установлению и реализации мер социальной защиты инвалидов всех групп закреплены только за федеральными органами государственной власти, основные меры социальной защиты инвалидов (за исключением мер в сфере оплаты жилья и коммунальных услуг) будут заменены денежной выплатой, а органы государственной власти субъектов РФ наделяются полномочиями по социальной защите инвалидов только в части, касающейся оплаты жилья и коммунальных услуг, за счет субвенций из федерального бюджета.

3.3. Новая схема разграничения социальных обязательств государства в области образования и здравоохранения

В предыдущем разделе (п. п. 2.5 и 2.6) мы достаточно подробно рассмотрели существовавшее до последнего времени размещение в пространстве власти социальных обязательств государства в сфере образования и здравоохранения. Новый порядок, введенный «сто двадцать вторым» законом, существенно видоизменил эту схему.

В соответствии с новой схемой разграничения полномочий к ведению органов государственной власти субъектов РФ теперь отнесено обеспечение государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования, а также дополнительного образования в общеобразовательных учреждениях путем выделения субвенций местным бюджетам в соответствии с нормативами, установленными законами субъекта РФ. Эти же органы обязаны обеспечивать предоставление начального и среднего профессионального образования (за исключением образования, получаемого в федеральных образовательных учреждениях, перечень которых утверждается Правительством РФ) и поддержку изучения в образовательных учреждениях национальных языков и иных предметов этнокультурной направленности.

В ведении органов местного самоуправления остаются организация предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам (за исключением полномочий по финансовому обеспечению образовательного процесса), организация предоставления дополнительного образования и общедоступного бесплатного дошкольного образования, а также организация отдыха детей в каникулярное время. Вопросы высшего образования, переподготовки и повышения квалификации, науки и научного обслуживания полностью отнесены к полномочиям федеральных органов государственной власти.

В сфере начального и среднего общего (школьного) образования предусмотрена схема разделения полномочий по организации предоставления услуг школьного образования и по финансовому обеспечению учебного процесса. Услуги школьного образования по-прежнему будут предоставляться муниципальными образовательными учреждениями, создаваемыми органами местного самоуправления и полностью финансируемыми из местных бюджетов. При этом основная часть необходимых для этого средств (включая выплату заработной платы учителям) должна быть предоставлена им в форме субвенции из бюджета субъекта РФ, рассчитанной исходя из региональных нормативов. Указанный механизм уже был введен в действие Федеральным законом от 7 июля 2003 г. № 123-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части, касающейся финансирования общеобразовательных учреждений».

Интересы практически всего населения России затрагивают изменения в законодательных актах Российской Федерации по вопросам *здравоохранения*.

Мир человека и пространство власти

Новым законодательством к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ в этой сфере отнесены: 1) организация оказания специализированной медицинской помощи в кожно-венерологических, туберкулезных, нарколологических, онкологических диспансерах и других специализированных медицинских учреждениях (за исключением федеральных специализированных медицинских учреждений, перечень которых утверждается Правительством РФ); 2) организация обязательного медицинского страхования неработающего населения; 3) организация оказания специализированной (санитарно-авиационной) скорой медицинской помощи; 4) предупреждение эпидемий и ликвидация их последствий; 5) организация и осуществление межмуниципальных программ и проектов в области окружающей среды. Соответственно к полномочиям федеральных органов государственной власти, помимо выработки общей государственной политики, отнесено оказание населению высокоспециализированной медицинской помощи и санитарно-эпидемиологический надзор, а к вопросам местного значения — организация оказания скорой медицинской помощи (за исключением санитарно-авиационной), первичной медико-санитарной помощи в стационарно-поликлинических и больничных учреждениях, медицинской помощи женщинам в период беременности, во время и после родов.

Это распределение полномочий потребовало внесения дополнений и изменений в девять (!) ранее принятых федеральных законов, куда включены детально прописанные новые схемы разграничений по отдельным направлениям деятельности органов и учреждений здравоохранения.

3.4. Возможности предметной детализации исполнения социальных обязательств государства

Почти одновременно (немного ранее и немного позже) со «122-м» законом появились детально проработанные подзаконные акты, регламентирующие новый порядок доведения конкретного социального обязательства до конкретного гражданина. Примером такой регламентации может служить новый «Порядок оказания скорой медицинской помощи»⁹, обязательность и бесплатность которой всем гражданам России гарантированы Конституцией РФ.

В функциональном и финансовом отношении оказание скорой медицинской помощи (далее — «скорая помощь») разграничено между региональным и муниципальным уровнями власти, а внутри последнего — по населенным пунктам различных типов. Станции скорой медицинской помощи должны создаваться в городах с населением свыше 50 тыс. человек как самостоятельные лечебно-профилактические учреждения.

В городах с населением более 100 тыс. человек с учетом протяженности населенного пункта и рельефа местности должны быть организованы подстанции скорой медицинской помощи (как структурные подразделения станций) с расчетом 20-минутной транспортной доступности. В населенных пунктах с численностью жителей до 50 тыс. в составе городских, центральных районных и

⁹ Этот «Порядок» утвержден Приказом Минздрава РФ от 01.11.04 № 179 в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 30.06.2004 № 321 (п. 5.2.12).

других больниц могут организовываться отделения скорой медицинской помощи, являющиеся структурными подразделениями указанных лечебно-профилактических учреждений.

Все это касалось «обычной» муниципальной скорой помощи. За уровнем субъекта РФ закреплена специализированная санитарно-авиационная скорая медицинская помощь, которая осуществляется соответствующими лечебно-профилактическими учреждениями. В таких учреждениях должна быть организована круглосуточная диспетчерская (фельдшерская или сестринская) служба по приему и регистрации вызовов из районов субъекта РФ, налажена постоянная связь с командованием отряда санитарной авиации и с врачами-консультантами, вылетевшими (выехавшими) по заданию в районы субъекта РФ для оказания экстренной помощи населению. Для этого соответствующие лечебно-профилактические учреждения должны быть обеспечены средствами санитарной авиации и наземного автотранспорта.

Будет ли на практике реализована эта идеальная схема, зависит исключительно от бюджетной обеспеченности городов, районов и субъектов РФ. Это связано с тем, что финансовое обеспечение мероприятий по оказанию «обычной» скорой медицинской помощи является расходным обязательством муниципального образования, а мероприятий по оказанию специализированной (санитарно-авиационной) скорой медицинской помощи — расходным обязательством субъектов РФ.

Естественно, что рассмотренный пример оказания медицинской скорой помощи — лишь частная иллюстрация новой волны отраслевого нормотворчества, которая не могла не появиться на взбаламученном море прежнего социальноориентированного права. Однако, как уже отмечалось, основные проблемы реализации «122-го» закона проявились в той его части, которая изменяла денежные и натуральные пропорции исполнения социальных обязательств государства.

3.5. Системный характер «монетизации льгот»

К проблеме «монетизации льгот» мы будем неоднократно обращаться во всех последующих разделах этой статьи, но представляется вполне уместным сразу обратить внимание на системный характер этой новации. Дело в том, что предстоящие изменения баланса «натуральные льготы — денежные выплаты» затрагивают интересы и мотивацию деятельности не только так называемых льготников, но и всей социальной сферы (органы, организации, учреждения), производителей лекарств, предприятий всех видов транспорта, бюджетных органов всех уровней (включая казначейства), представительных и исполнительных органов федеральной, региональной и местной власти. Системные изменения должны произойти в ценовой и тарифной политике, в структуре административных отношений и т. д. К тому же для России монетизация льгот означает прежде всего революцию в социальном статусе миллионов граждан, которые из прежних пользователей неоплачиваемых ими социальных благ (от проезда на общественном транспорте до аптечного обслуживания) становятся прямыми плательщиками за каждую социальную услугу, самостоятельно отвечающими за выделенные им финансовые ресурсы. Системный, многоаспектный по содержанию и межотраслевой характер монетизации льгот, а также мощный социальный

Мир человека и пространство власти

резонанс, который он должен был вызвать, требовали гигантской организационно-подготовительной и разъяснительной работы (не исключено, что и экспериментальной проверки), этапности внедрения в социальную жизнь страны, ее регионов и муниципальных образований. Об этом автор и его коллеги писали задолго до начала «монетизации», о необходимости этого неустанно напоминали руководители региональных и местных органов власти в краткий период обсуждения «122-го» закона. К сожалению, сложнейшая системная трансформация всего массива социальных обязательств государства осталась без адекватного системного сопровождения.

Рассмотрим эту ситуацию несколько подробнее.

3.6. Некоторые характеристики масштабов «монетизации льгот»

В России около одного миллиона инвалидов войны. До сих пор они пользовались такими льготами, как «бесплатные»: 1) проезд городским транспортом; 2) проезд пригородным транспортом; 3) лекарственное обеспечение; 4) жилищно-коммунальные услуги; 5) абонентская плата за телефон; 6) проезд междугородным транспортом; 7) санаторно-курортное лечение; 8) обеспечение транспортом с передачей права вождения членам семьи инвалидов войны; 9) вневедомственная охрана; 10) установка телефонов; 11) изготовление и ремонт протезно-ортопедических изделий (включая зубопротезирование); 12) пользование поликлиниками при выходе на пенсию; 13) льготы по пенсионному обеспечению. С 2005 г. они получают ежемесячную денежную выплату в размере 2000 рублей при сохранении следующих льгот: 1) пользование поликлиниками при выходе на пенсию, 2) льготы по пенсионному обеспечению, 3) изготовление и ремонт протезно-ортопедических изделий (кроме зубопротезирования), 4) жилищно-коммунальные услуги. Предполагалось, что расходы федерального бюджета составят более 23 млрд рублей.

В России осталось менее 100 тыс. участников Великой Отечественной войны, не являющихся инвалидами этой войны (только десятая часть всех выживших на войне и доживших до 2004 г.). До сих пор они пользовались такими льготами, как «бесплатные»: 1) проезд городским транспортом, 2) проезд пригородным транспортом, 3) лекарственное обеспечение, 4) жилищно-коммунальные услуги, 5) абонентская плата за телефон, 6) проезд междугородным транспортом, 7) вневедомственная охрана, 8) изготовление и ремонт протезно-ортопедических изделий (включая зубопротезирование). С 2005 г. они получают ежемесячную денежную выплату в размере 1500 рублей при сохранении следующих льгот: 1) пользование поликлиниками при выходе на пенсию, 2) льготы по пенсионному обеспечению, 3) изготовление и ремонт протезно-ортопедических изделий (кроме зубопротезирования), 4) жилищно-коммунальные услуги. Расходы федерального бюджета составят около 1,8 млрд рублей.

Уходят многие льготы самой немногочисленной группы их получателей (4,2 тыс. чел.) — Героев СССР, Героев Российской Федерации, граждан, награжденных орденом Славы трех степеней, Героев Социалистического Труда. Они лишаются льгот на проезд городским, пригородным и междугородным транспортом, на лекарственное обеспечение, на жилищно-коммунальные услуги, на

абонентскую плату за телефон, на санаторно-курортное лечение, на вневедомственную охрану, на установку телефонов и на оплату бензина. Взамен они должны получить ежемесячную выплату в размере 3500 руб.

Существенно корректируется объем льгот 10,5 млн инвалидов (среди них более миллиона инвалидов III степени, 6,8 млн инвалидов II степени, более 2 млн инвалидов I степени и 640 тыс. детей-инвалидов). Эти граждане до сих пор в различной степени пользовались такими льготами, как «бесплатные»: 1) проезд городским, пригородным и международным транспортом, 2) лекарственное обеспечение, 3) жилищно-коммунальные услуги, 4) абонентская плата за телефон, 5) санаторно-курортное лечение, 6) обеспечение транспортом с передачей права вождения членам семьи, 7) изготовление и ремонт протезно-ортопедических изделий (включая зубопротезирование). С 2005 г. они будут получать ежемесячные денежные выплаты от 800 до 1400 руб. (в зависимости от степени инвалидности) при сохранении таких льгот, как: 1) пользование поликлиниками при выходе на пенсию, 2) льготы по пенсионному обеспечению, 3) изготовление и ремонт протезно-ортопедических изделий (кроме зубопротезирования), 4) жилищно-коммунальные услуги. Расходы федерального бюджета на монетизацию этих льгот самые большие — около 125 млрд руб.

3.7. Региональное поле «монетизации»

Сокращение перечня и содержания натуральных льгот коснется и многих других групп населения, из которых самой многочисленной являются пенсионеры, ветераны труда и «чернобыльцы». Что уходит от них в первую очередь? Льготное пользование транспортом, зубопротезирование, во многих случаях оплата жилищно-коммунальных услуг, санаторно-курортное лечение и т. д.

Для огромных групп населения меры социальной поддержки теперь будут устанавливаться исключительно субъектами РФ в зависимости от их бюджетных возможностей. Это относится, в частности, не только к пенсионерам, но и к 9,5 млн граждан России, проработавших в тылу в период с 22 июня 1941 г. по 9 мая 1945 г. не менее шести месяцев (исключая период работы на временно оккупированных территориях СССР), либо награжденных орденами или медалями СССР за самоотверженный труд в период Великой Отечественной войны.

Власти субъектов РФ в зависимости от бюджетных возможностей также будут определять меры социальной поддержки около миллиона граждан, необоснованно репрессированных по политическим мотивам и впоследствии реабилитированных, которые до сих пор имели право на возмещение имущественного ущерба и пользовались такими, например, льготами, как: жилищно-коммунальные услуги, проезд городским, пригородным транспортом, льготный проезд на междугородном транспорте один раз в год, лекарственное обеспечение, обеспечение транспортом, бесплатное изготовление и ремонт зубных протезов, бесплатная установка телефона, пересылка и доставка денежных компенсаций.

Как будет показано далее, реально складывающаяся из этой мозаики картина распределения, исполнения и, главное, финансирования социальных обязательств государства дополнительно и очень резко дробит и без того дифференцированное социальное пространство государства, делает социальные права каждого человека дополнительно зависящими от нахождения в федеральном, конкретно

Мир человека и пространство власти

региональном и конкретно местном (муниципальном) пространстве власти с ее неравными полномочиями и различными ресурсами.

4. Начало реализации нового социального порядка

4.1. Ожидания и предупреждения

С 1 января 2005 г. все, о чем мы писали в предыдущем разделе, должно было стать явью. Конец 2004 г. и начало 2005 г. стали одними из самых интересных (для исследователя) периодов социальной жизни новой России: привычные технологии российских реформ на этот раз использовались в условиях, когда некого было запугивать альтернативой «большевистского реванша», когда президент воспринимался как реальный гарант конституционного мира, а накопленные в центре ресурсы позволяли денежно сглаживать вполне допустимые ошибки. И тем не менее традиции реформирования если не оказались сильнее, то все же заметно снизили потенциал этих наиболее благоприятнейших условий. Впрочем, ситуация была вполне предсказуемой [*Лексин, Швецов 2004*].

Принятие закона о монетизации льгот проходило в обычной для единопалатного парламента спешке. В этом отношении показательно заседание Совета Федерации, состоявшееся в начале августа 2004 г. и одобрившее абсолютным большинством голосов соответствующий законопроект, несмотря на то, что внесенные сенаторами принципиальные поправки (о выплатах денежных компенсаций труженикам тыла, ветеранам труда и жертвам политических репрессий полностью из федерального бюджета) были проигнорированы Правительством РФ, и оплата льгот этим категориям граждан осталась за субъектами РФ. «За бортом» здравого смысла оказалось еще много полезного, но сенаторы не скрывали желания поскорее принять то, что им было предложено. Один из авторитетнейших политиков последнего десятилетия член Совета Федерации В. Плотноков честно прокомментировал эту ситуацию: «В общей сложности парламентарии предложили внести почти четыре тысячи поправок в закон о замене льгот. Если бы на обсуждение каждой поправки тратилось пять минут, то это заняло бы у нас 33 рабочих дня по десять часов каждый. Конечно, многие предложения просто не рассматривались. Мы работали над законом, пребывая в состоянии цейтнота» [*Российская газета 2004*].

Говорят: «гладко было на бумаге, но забыли про овраги». В нашем случае «овраги» пролегли уже при изготовлении «бумаги». Закон провоцировал многие из последующих неприятностей, и это проявилось в том, что «новый порядок», который по своей сути есть изменение организации исполнения социальных обязательств (в первую очередь, льгот) не регламентировал организацию этого перехода, не обязал привести все институты (органы, учреждения и т. п.) социальной поддержки населения в соответствие с новыми задачами и требованиями. Закон не определил также ответственность должностных лиц за принципиально новую организацию работы с населением, которое нужно было просто переучивать, переориентировать в системе новых социальных и финансовых отношений с властями всех уровней.

Акции протеста, которые начались сразу после наступления нового 2005 г., были вполне прогнозируемы, о них предупреждали многие, но они не были всерьез оценены ни в центре, ни на местах.

4.2. Особенности социальных противостояний в условиях профицита бюджета

Негативные реакции населения на изменения в привычном социальном пространстве — вещь абсолютно тривиальная. По таким поводам людей выводят на улицы, а политики сами выходят к микрофонам во всех странах мира. Это естественно и обычно. Но нигде и никогда не было такого, что на улицы выплескивается социальный протест людей, зависящих от бюджетных ресурсов страны в условиях профицита федерального бюджета. Россия начала 2005 г. и здесь явила миру свою «особость».

Гигантские, заранее не предусмотренные, но найденные в «закромах» Стабилизационного фонда, общественные ресурсы были направлены туда, куда последнее время требовали направить их коммунисты и другие левые: на поддержку всех «льготников». Это сняло социальное напряжение, но, по нашему мнению, существенно обесценило либерально-реформационный потенциал пересмотра социальных обязательств государства; льгот не стало меньше, они просто стали дороже.

Следует обратить внимание и на то, что трансформируя институт социальных льгот, Правительство РФ впервые пошатнуло и сам фундамент политического спокойствия. Ведь невероятно обширный массив льгот, сформированный в самом начале переходного периода, стал не только бюджетной обузой, но и самым мощным инструментом компенсации социальных ожиданий почти трети (!) населения России. Именно льготы стали социальным демпфером между низкими доходами и ростом цен; например, возможности покупки товаров невысокого качества на оптовых рынках и самопрокорма на садово-огородных участках стали выгодными только из-за бесплатного проезда, реальная стоимость которого в крупных городах находилась в пределах 80—120 % от экономии на соответствующих продуктах.

Особую остроту внесли решения о разных формах и разной «цене» оставленных или «монетизированных» льгот. Это, в первую очередь, задело жизненные интересы тех, кто постоянно пересекает границы регионов; наиболее пострадали при этом пенсионеры, традиционно занятые низкооплачиваемой работой, выгода которой хоть как-то ощущалась в связи с «бесплатным» или неполностью оплачиваемым проездом.

Реакция населения была вполне адекватной: акции протеста прошли в Дубне, Мытищах, населенных пунктах Раменского района, но самая активная из них прошла в подмосковных Химках; пенсионеры и «сочувствующие» перекрыли Ленинградское шоссе, из-за чего на несколько часов было парализовано движение транспорта и затруднена работа Шереметьевского аэропорта. Реакция областной власти тоже была адекватной: губернатор Московской области Б. Громов посчитал несанкционированный митинг организованной провокацией и заявил, что против виновных будут в законном порядке возбуждены уголовные дела.

Мир человека и пространство власти

Организационные проблемы с переходом к «монетизации льгот» (а вернее — взаимное недовольство будущего электората) вызвали в федеральном центре и в регионах России серьезное административное беспокойство, заявления о «несоответствии», о грядущих отставках должностных лиц и т. п. Однако самым радикальным способом введения «монетизации льгот» в спокойное русло стало дополнительное выделение огромных средств из федерального резерва. Немеренные социальные подачки из центра привели к тому, что, например, за счет средств, отпущенных на «монетизацию» ранее бесплатных лекарств, последних было только в феврале 2005 г. закуплено в ряде городов вдвое (!) больше, чем до «монетизации»; отмечалось также необычайное оживление «черного рынка» льготных лекарств.

Первые месяцы реализации 122-го закона менее всего следует рассматривать как уже прошедшую историю. Это — не старая фотография, а новая модель реализации социальных реформ в уникальных условиях, создающихся за границами нашего отечества — на мировых нефтяных рынках.

4.3. Возможности предотвращения конфликтов

В числе самых простых и самых надежных действий, испокон веку безотказно применявшихся для предупреждения социальных конфликтов, находится элементарная разъяснительная работа, приучение к азам нового социального поведения. В конце 2004 г. вместо этого на центральном телевидении и во многих региональных и местных СМИ пропагандировались *выгоды* «монетизации льгот», демонстрировались радостные лица получивших деньги пейзажи, которые заявляли, что никуда из своей деревни «сроду не ездили», путевки им не к чему («у нас и без курорта хорошо»), лекарств по льготным условиям не получают (потому что аптеки нет) и т. п. Тем самым исподволь в сознание внедрялось самое вредное, что может быть при начале любой реформы, представление о том, что будет «еще лучше».

Тем более разителен контраст с абсолютно правильными действиями региональных и местных властей, которые подготавливали население к тому, что, во-первых, все будет по-другому, и, во-вторых, что каждый житель, попавший в ситуацию социального реформирования, должен овладеть новой технологией отношений с лицами и органами, осуществляющими предоставление социальных услуг. В таких регионах и городах каждый житель неоднократно получал индивидуальные инструкции о том, что и как нужно делать «льготнику» в 2005 г. Примером может служить Тюменская область.

По несколько иной причине спокойно прошел переход к «монетизации льгот» в Кемеровской области, где протестные акции имели все шансы быть очень активными, — и по именуемому в 1990-х годах опыту таких акций, и по специфическому контингенту «льготников». Здесь гарантией спокойствия стали отсутствие компанийщины, допустимая законом неторопливость, трезвая оценка своих возможностей. Дело в том, что в области только треть «льготников» будет получать компенсации из федерального бюджета, а у остальных (более 330 тыс. человек) преобразование натуральных льгот в деньги полностью ложится на областной бюджет. На компенсационные выплаты из областного бюджета потребуется около двух млрд рублей — на треть больше, чем в 2004 г. расходовалось на эти цели. «Наш принцип простой, — уверяет губернатор, — в прове-

дении реформы никто из кузбассовцев ничего не должен потерять, а наоборот, выиграть, и поэтому преобразования у нас будут происходить постепенно» (выделено мной — *В. Л.*). Это действительно можно сделать, но только при условии, что все действия областной власти будут и впредь открытыми и прозрачными, что все будет снова и снова разъясняться» [Российская газета 2005].

4.4. Особенности «монетизации льгот» в регионах с сильной социальной политикой

Естественно, что реальные масштабы «монетизации льгот» во многом зависят от наполненности региональных бюджетов, но они в неменьшей степени зависят от региональной социальной политики, в которой соединяются и традиции, и правильно расставленные приоритеты, и затем уже финансы. Пример от обратного — социальная политика в Корякском автономном округе, где бюджетная обеспеченность в 2003—2004 гг. была одной из самых высоких в России, а социальная политика — наихудшей.

В число регионов с сильной социальной политикой обычно помещают «регионы-доноры», но на самом деле их намного больше. Таковы, например, Кузнецкая и Томская области, Владимирская область и даже Ненецкий автономный округ, о котором часто говорят как о депрессивном. В то же время на территории этого округа отмечены самые высокие вклады населения в отделениях Сбербанка России, практически полностью выполняются (это — большая редкость) все социальные обязательства государства в отношении северных районов и т. д.

Постановление главы администрации Ненецкого автономного округа о предстоящей «монетизации льгот» было издано еще в июне 1994 г. Согласно последним решениям пенсионеры по старости, которые получали ежемесячную прибавку к пенсии из окружного бюджета в размере 600 руб., с 1 января 2005 г. будут получать в 2,7 раза больше — 1600 руб. Значительные компенсации установлены участникам и инвалидам Великой Отечественной войны — 4000 руб. в месяц (ранее — 2000 руб.). Труженики тыла будут получать прибавку к федеральной пенсии в размере 2 тыс. руб. (было 800 руб.). Меньше 1600 руб. с началом «монетизации льгот» не получает никто, а на финансирование компенсаций социально незащищенным жителям округа в окружном бюджете на 2005 г. предусмотрено 130 млн руб.

Масштабность «монетизации льгот» ощущается во всех регионах России, причем в наиболее успешных из них (привычно называемых «донорами») задача осложняется, как ни парадоксально, уже достаточно высоким уровнем социального обеспечения граждан и недопустимостью его снижения в ходе очередной реформы; об этом, например, со всей определенностью не устают напоминать первые руководители многих регионов.

Показателен и пример г. Москвы, где лишних бюджетных денег никогда не было (по крайней мере ни одна проверка Счетной палаты РФ и других контролеров не обнаружила их нецелевого или явно нерационального использования), а число льготников больше, чем во всех областях и республиках Северо-Западного или Уральского федерального округа. Здесь в добавление к обязательным федеральным ежемесячным выплатам и к выплатам, устанавливаемым самими

Мир человека и пространство власти

регионами для федеральных категорий льготников, правительство г. Москвы определило собственный (третий) список льготников. В него входят: 1) пенсионеры (не относящиеся к другим льготным категориям), 2) одинокие пенсионеры и семьи, состоящие только из пенсионеров по возрасту, 3) семьи неработающих пенсионеров, на иждивении которых есть дети в возрасте до 18 лет, 4) члены семей реабилитированных, пострадавшие в результате репрессий из числа пенсионеров и инвалидов, 5) участники предотвращения Карибского кризиса, 6) лица, награжденные медалью «За оборону Москвы» и 7) лица, непрерывно трудившиеся в Москве в период обороны города с 22 июля 1941 г. по 25 января 1942 г. «Цена» такого дополнительного «социального пакета» в московских условиях составляет от 1000 до 1900 руб., а с учетом «московской добавки» к пенсии — от 1800 до 3100 руб. в месяц.

Напомним, что все это — добавления к федеральному минимуму и что все это — Москва, где только в 2004 г. на меры социальной защиты населения в бюджете нашли 135 млрд руб. Жители многих других регионов могут этому позавидовать, но делать это не следует не только потому, что зависть — грех. В начале 2005 г. в Москве на 100 руб. можно было купить продуктов в 1,5 раза меньше, чем в 67 регионах страны, проездной билет стоил в 2,3 раза дороже, чем в 36 регионах страны и т. д.

Здесь мы подходим к одному из самых существенных вопросов проведения рассматриваемой социальной реформы — ее совпадению по времени с массовым повышением тарифов и цен на энергоносители.

4.5. Тарифные осложнения

Общая оценка ситуации в большинстве регионов России: рост тарифов «съедает» эффект «монетизации» и одновременно увеличивает расходы бюджетов, снижая их компенсационные возможности. С начала 2005 г. стоимость услуг ЖКХ подорожала в среднем на 25—28 %, а в 30 регионах — более чем на 30 %. Это связано со многими причинами: включением в тарифы накопленной задолженности, ростом цен на энергоносители на нерегулируемом рынке, введением Правительством РФ 18%-го налога на добавленную стоимость на услуги по содержанию и текущему ремонту жилья, прекращением компенсационных выплат ЖКХ из федерального бюджета в связи с переходом на стопроцентную оплату услуг ЖКХ населением, ликвидацией или сокращением так называемого перекрестного субсидирования и др.

Региональные власти пытаются бороться с ростом тарифов административными мерами, в том числе обуздывая излишнюю энергию муниципальных руководителей. Так, правительство Московской области рекомендовало муниципальным образованиям принять меры по недопущению роста ставок оплаты населением жилищно-коммунальных услуг в 2005 г. более чем на 50 % (отметим, что рост таких тарифов в Московской области в начале 2005 г. уже составил 28,5 %). Эта мера представляется вполне оправданной, поскольку местные власти более чем в 20 регионах в начале 2005 г. превысили установленный Правительством РФ федеральный стандарт предельных платежей граждан за услуги ЖКХ на этот год.

Могут ли что-либо сделать федеральные, региональные и местные власти для уменьшения явно негативного воздействия роста тарифов на прохождение

социальных реформ? Могут, но очень немного. Хотя расходы на тепло и горячую воду в общей сумме расходов домохозяйств на услуги ЖКХ составляют 45—60 %, а соответствующие расходы в местных бюджетах (финансирующих бюджетные учреждения (школы, больницы и т. п.) и компенсирующих недоплаты населения) — 28—36 %.

4.6. Денежные выплаты и цены

С самых первых шагов «монетизации льгот», с того времени, когда она была еще только идеей, неизменно возникали вопросы: станет ли действительно заменой перевод натуральной формы льгот в их денежный эквивалент, сохранится ли для каждого гражданина тот же перечень социальных услуг, не откажутся ли эти граждане, например, от лекарств в пользу бутылки водки или пачки масла, приобретенной за «медицинские компенсации»? Не менее часто возникал и обсуждался вопрос об индексации денежных выплат (он был положительно решен при принятии законов и подзаконных актов, определивших порядок «монетизации льгот»).

В любом случае речь всегда шла о судьбе «живых» денег, пришедших на смену безналично оплаченным льготам. Это, естественно, заставляет особенно пристально следить за ростом цен на товары и услуги, непосредственно и постоянно оплачиваемые населением. О скачке тарифов на услуги ЖКХ мы говорили в разделе 4.5, и теперь приведем наиболее характерные примеры роста цен на товары повседневного спроса. «Невидимая рука» рынка моментально вытянулась в нужном направлении, и уже в первых числах января 2005 г. во многих регионах России цены на лекарства из «льготного списка» выросли по сравнению с теми же лекарствами, продающимися обычным порядком. Однако главный удар по выросшим денежным компенсациям нанесли цены на продукты питания.

Рост цен на потребительские товары всегда был больше официально объявляемой инфляции; в 2004 г., например, неизменная «продуктовая корзина» стала в среднем по стране стоить на 12,7 % больше, чем в предыдущем году. Всего за 3 месяца 2005 г. продовольственная корзина в России подорожала (как и предсказывали эксперты) еще на 8 %. Почти на 3 % поднялись цены в «общепите», на 2,5 % — услуги платной медицины. Многое указывает на связь этого роста с «монетизацией льгот», особенно в муниципальных образованиях, жители которых предпочли бывшим «натуральным» льготам «живые» деньги.

4.7. «Монетизация льгот», бюджетники и местные бюджеты

«Монетизация льгот» почти на 98 % касается граждан России, доходы которых в той или иной степени связаны с выплатами из бюджетов разных уровней и из различных социальных фондов. Однако предусматриваемый в бюджетных проектах на 2005 г. рост заработной платы 2,3 млн бюджетников всего на 20 % естественно никак не будет способствовать ни улучшению деятельности социальной сферы, ни социального самочувствия ее работников.

Следует отметить, что при всех перенаправлениях средств общественных финансов снизу вверх небогатая часть населения продолжает ориентироваться

Мир человека и пространство власти

именно на местные власти и на их бюджетные возможности при решении многих социальных проблем. В связи с этим крайне необходимо еще и еще раз напоминать людям о том, что теперь за предоставление все большего числа жизненно важных социальных обязательств государства отвечает не глава местной администрации, а губернатор и Правительство РФ. Нужно постоянно разъяснять, что ситуация кардинально меняется и, например, в расчете на одного жителя страны расходы местных бюджетов, начиная с 2005 г., сократятся по направлению «социальная политика» с 810 руб. до 460 руб., по направлению «образование» — с 3070 руб. до 1840 руб., по направлению «жилищно-коммунальное хозяйство» — с 2100 руб. до 1600 руб. примерно при тех же финансовых возможностях по всем другим направлениям. В докладе [К вопросу об оценке 2004], содержащем уникальную информацию по рассматриваемой проблеме, справедливо указывается, что для обеспечения более 30 тыс. муниципальных образований (созданных по новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ») потребуются расходы в РФ значительно больших объемах, чем для имеющихся в настоящий момент 11,5 тыс. муниципальных образований. Показано также, что до реформирования расходные полномочия одного муниципального образования (по данным Минфина РФ) оценивались в среднем в 112 млн руб., а в новых условиях они составят всего 34 млн руб., т. е. при сокращении расходных полномочий местного самоуправления на 26 % расходы на одно муниципальное образование сократятся почти в четыре (!) раза. К тому же (как утверждает в цитируемом докладе), по расчетам Центра аналитических исследований Конгресса муниципальных образований РФ, налоговые доходы региональных и местных бюджетов будут ниже, чем предполагает Минфин РФ.

Все это свидетельствует о том, что в принятую схему перераспределения и изменения финансирования социальных обязательств сама жизнь заставит внести немалые коррективы, и, видимо, это начнет делать федеральный законодатель уже в 2005 г.

5. Бюджетные и налоговые условия исполнения социальных обязательств государства на федеральном, региональном и местном уровнях

5.1. Новейшие концептуальные подходы

В предыдущей статье мы писали о том, что наш федерализм — самый «бюджетный федерализм» в мире, что перемены в пропорциях федеральных, региональных и местных полномочий есть не столько результат реализации принципа субсидиарности, сколько подверстывание этих пропорций под все усиливающуюся централизацию доходов государства. Наш федерализм в этом отношении похож на ту самую собаку, которой вертит бюджетный хвост.

Все это в полной мере относится и к социальным обязательствам государства, которые до сих пор растекались по пространствам федеральной, региональной и местной власти обратно пропорционально собственным доходам этих

властей. Попытки преодоления этой ситуации, к сожалению, всегда имели своим следствием только совершенствование прежней практики, ее механизмов, способов учета, но в конечном результате лишь консервировали ее генетические особенности. Положение несколько изменилось в конце мая 2004 г., когда Правительство РФ утвердило очередную «Концепцию реформирования бюджетного процесса на 2004—2006 гг.», которая без комментариев наложилась на неотмененную «Программу совершенствования бюджетного федерализма», завершающуюся в 2005 г.

Целью новой Концепции было объявлено создание условий и предпосылок для более эффективного управления государственными и муниципальными финансами в соответствии с приоритетами государственной политики. Достичь этой цели предлагалось за счет перехода от «управления расходами бюджетных ресурсов» к так называемому управлению, ориентированному на результаты, т. е. к такому механизму финансирования функций и видов деятельности органов власти всех уровней, который был бы способен обеспечить получение запланированных результатов государственной политики в той или иной сфере.

Содержание последних бюджетно-налоговых нововведений в самом кратком изложении сводится к семи позициям¹⁰: 1) уточнение разграничения бюджетных полномочий между органами власти разных уровней; 2) уточнение бюджетного устройства и общих принципов организации бюджетной системы Российской Федерации; 3) разграничение налоговых доходов между бюджетами разных уровней бюджетной системы Российской Федерации; 4) установление порядка разграничения расходных обязательств между уровнями бюджетной системы Российской Федерации; 5) регулирование предоставления межбюджетных трансфертов; 6) установление порядка осуществления бюджетных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации (органов местного самоуправления) при введении временной финансовой администрации и 7) уточнение порядка кассового обслуживания исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Отметим некоторые сквозные положения указанных нововведений, наиболее связанные с проблематикой настоящей статьи.

5.2. «Вертикаль управления» в обновленном бюджетном процессе

Жесткая вертикаль единообразно выстраиваемых иерархических отношений (центра с субъектами РФ, а последних — с муниципальными образованиями) пронизывает все потенциальные зоны «бюджетной вольницы» субъектов РФ и местного самоуправления. Так, вводится новый принцип «равенства бюджетных прав» субъектов РФ и муниципальных образований, запрещающий установление индивидуальных (не соответствующих Бюджетному кодексу) взаимоотношений между органами власти разных уровней при осуществлении бюджетного

¹⁰ Перечисление этих позиций и последующий комментарий к ним в п. 6.2 даются в максимальном приближении к тексту пояснительной записки Правительства РФ к проекту Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений».

Мир человека и пространство власти

процесса. Предлагается установление Бюджетным кодексом (а не ежегодными законами о бюджетах) единых для соответствующего уровня бюджетной системы нормативов отчислений от федеральных налогов, что, по мнению Правительства РФ, позволит повысить предсказуемость и стабильность налоговых доходов каждого уровня бюджетной системы, создать стимулы для экономического развития соответствующих территорий, повышения эффективности использования бюджетных средств.

Одновременно вводятся нормы, регулирующие установление нормативов отчислений в местные бюджеты органами государственной власти субъектов РФ. Предлагается передать полномочия по установлению нормативов отчислений от региональных налогов в местные бюджеты органам государственной власти субъектов РФ (до того их устанавливали федеральные законы).

Крайне важной позицией является недопустимость установления властями одного уровня финансово не обеспеченных обязательств власти другого уровня. Кроме того, начиная с 2005 г. предлагается перейти к определению общего объема Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ путем индексации ранее утвержденного объема Фонда (с возможностью перераспределения части его средств в иные формы финансовой поддержки субъектов РФ). На региональном уровне, в дополнение к аналогам федеральных фондов, действующим по тем же принципам, предлагается формировать фонды финансовой поддержки поселений, распределяемые между бюджетами, поселений по подушевому принципу. Правительство РФ считает, что такой подход, обеспечивая простоту и прозрачность распределения дотаций между несколькими сотнями поселений, позволит существенно сократить различия в бюджетной обеспеченности поселений, в том числе за счет установления замещающих (полностью или частично) указанные дотации дифференцированных по единой методике нормативов отчислений от налога на доходы физических лиц.

5.3. Перемены в межбюджетных отношениях

Поскольку заранее ясно, что подушевое выравнивание, не учитывающее различия в налоговом потенциале и расходных потребностях муниципальных образований, не сможет обеспечить достаточного выравнивания бюджетной обеспеченности поселений, Правительством РФ предлагается в дополнение к региональному фонду финансовой поддержки поселений создание аналогичных фондов в составе бюджетов муниципальных районов. Дотации таких фондов должны распределяться по более сложной методике, устанавливаемой законами субъектов РФ в соответствии с изложенными в Бюджетном кодексе едиными принципами.

Устанавливаются новые правила и в организации трансфертных отношений. Так, в соответствии с новой редакцией закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» вводится новая форма межбюджетных трансфертов — два типа субвенций из местных бюджетов в бюджеты более высоких уровней бюджетной системы. Первый из них — обязательные «отрицательные трансферты», т. е. перечисления в региональные фонды финансовой поддержки поселений или муниципальных районов из местных бюджетов тех муниципальных образований, где налоговые доходы (по единым нормативам) в два и более раза превышают средние налоговые

доходы по субъекту РФ. По первым расчетам эти чрезмерно «богатые» муниципальные образования могут потерять до половины «условно избыточных» налоговых доходов. Второй вид межмуниципальных трансфертов будет действовать в муниципальных районах, представительные органы которых формируются делегированием представителей органов местного самоуправления поселений. Деньги из бюджетов поселений должны будут пойти в бюджеты муниципальных районов на осуществление межмуниципальных функций, а прощще — на выравнивание бюджетных возможностей районного «обслуживания» поселений.

Новая версия Бюджетного кодекса весьма жестко связывает доходы и расходы субъектов РФ и муниципальных образований с их статусной самостоятельностью. Так, субъекты РФ и муниципальные образования, собственные доходы которых более чем на 50 % формируются за счет дотаций из вышестоящих бюджетов, смогут получать указанные дотации только при выполнении «плана оздоровления государственных финансов», причем прежние бюджетные ссуды предлагается заменить бюджетными кредитами с повышением ответственности за их своевременное погашение. Установлен порядок временного осуществления бюджетных полномочий органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления при введении временной финансовой администрации; последняя появляется на срок до одного года решением арбитражного суда, если просроченная задолженность субъекта РФ или муниципального образования превышает 30 % собственных доходов соответствующего бюджета.

Не вдаваясь в общий смысл и тем более в детали подобных мер, отметим, что «собственные доходы» и субъектов РФ, и муниципальных образований зависят, в основном от федерального законодателя, самостоятельно установившего нормы налоговых поступлений на каждый уровень бюджетной системы и расходные направления использования этих поступлений.

5.4. Новые пропорции разграничения доходных источников бюджетов разных уровней

Все последние изменения в бюджетном и налоговом законодательстве имели следствием вертикальное смещение доходов бюджетов (в первую очередь, основной их части — налоговой): от субъектов РФ — к федеральному центру и от муниципальных образований — к субъектам РФ. Если забыть об экзотике (например, о полностью зачисляемом в федеральный бюджет налоге на прибыль иностранных организаций, не связанных с деятельностью в Российской Федерации через постоянное представительство, а также на доходы, полученные в виде дивидендов и процентов по государственным и муниципальным ценным бумагам), то собранные с физических и юридических лиц налоги, сборы, платежи и пошлины стали распределяться между федеральным бюджетом, бюджетами субъектов РФ, муниципальных районов и поселений следующим образом. В федеральный бюджет почти полностью зачисляются налоги и платежи, связанные с самим фактом добычи наиболее ценных полезных ископаемых и около половины акцизов на наиболее активно реализуемую продукцию, т. е. все то, что наиболее значимо по величине и что наиболее полно собирается. По сравнению с федеральными доходами региональных — немного, но все ис-

Мир человека и пространство власти

точники простые и постоянные; кроме того, федерально охваченные нефть, газ и НДС здесь заменили водка, пиво и игровые автоматы.

Местные бюджеты аккумулируют 100 % только лишь налога на имущество физических лиц (на межселенных территориях) и транспортного налога (они остаются в бюджетах муниципальных районов и не доходят до бюджетов поселений), земельного налога, государственной пошлины на заявления в суды общей юрисдикции, за совершение нотариальных действий, за регистрацию транспортных средств, за выдачу ордеров на квартиры и за распространение наружной рекламы (они остаются в бюджетах муниципальных районов). Кроме того, местным бюджетам оставляется 40 % налога на физических лиц (25 % в бюджетах муниципальных районов и 15 % — поселений), 90 % единого налога на вмененный доход (все в бюджетах муниципальных районов) и 60 % единого сельскохозяйственного налога (по 30 % в бюджетах районов и поселений). По поводу доходной части местных бюджетов комментарии излишни.

5.5. Фактическое финансовое обеспечение федеральных, региональных и местных расходов

Собирающийся в федеральном центре все больший финансовый ресурс делает субъекты РФ еще более *зависящими от этого центра*. Увеличение в доходах региональных и местных бюджетов субвенций из вышестоящих бюджетов резко сужает границы самостоятельности местных властей в выборе направлений использования бюджетных средств. По оценкам Фонда «Институт экономики города», доля субвенций в доходах местных бюджетов увеличится с 9 до 40—50 %, и органы местного самоуправления должны будут переориентировать свыше 40 % бюджетных средств с той деятельности, которой они до сих пор занимались по собственному усмотрению, на деятельность, в которой они становятся лишь исполнителями решений вышестоящего уровня власти.

В целом общая сумма перечислений в региональные и местные бюджеты в 2005 г., видимо, составит около 370 млрд руб., т. е. будет в реальном выражении (с учетом прогноза роста индекса потребительских цен в 2005 г. на 8 %) примерно такой же, как и в 2004 г. Однако по отношению к растущему (по прогнозу) ВВП эти трансферты сокращаются с 2,2 % в 2004 г. до 1,9 % в 2005 г. То же происходит и с главным источником дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности — Фондом финансовой поддержки регионов (ФФПР). В реальном выражении он почти не изменяется, а по отношению к ВВП его объем сократится: с 1,3 % в 2003 г. и 1,15 % в 2004 г. до 1 % ВВП в 2005 г.

К сожалению, по многим позициям бюджета 2005 г. легко усматривается определенный знак «политизированности». Хорошо, например, что все более осязаемая часть финансирования регионов начинает идти через федеральные целевые программы (увеличение в 2005 г. почти на 45 %). Однако на сохранение и развитие исторического центра г. Казани планируется направить больше, чем на сохранение и развитие исторического центра городов Санкт-Петербурга, Владимира и на возрождение, строительство, реконструкцию и реставрацию исторических малых и средних городов России. На программу экономического и социального развития коренных и малочисленных народов Севера до 2011 г. в бюджете страны на 2005 г. выделено порядково меньше, чем на программу развития Республики Татарстан.

5.6. Усиление федерального контроля за расходованием бюджетных средств

На фоне довольно вялых (по сравнению с предыдущими годами) обсуждений бюджета-2005 и бурных обсуждений последствий «монетизации льгот» остались незамеченными два нормативных акта, еще раз напомнивших о том, что «вертикаль власти» предполагает жесточайший контроль любого «верха» за действиями зависящих от него структур. Речь идет о приказах Минфина России «О мониторинге соблюдения субъектами Российской Федерации в 2004 г. требований Бюджетного кодекса Российской Федерации» (принят 5 июля 2004 г.) и «О мониторинге финансового положения и качества управления финансами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» (принят 2 августа 2004 г.).

Первым из названных приказов утвержден порядок (процедура и условия) осуществления регулярного (ежемесячного) мониторинга соблюдения субъектами РФ требований Бюджетного кодекса РФ и соответствующие формы отчетности. Нетрудно догадаться, что организация ежемесячного сбора такой информации по всем субъектам РФ будет служить не только аналитическим целям. Логично предположить, что собранные данные Минфин России будет использовать в качестве критериальной базы для принятия вполне предсказуемых решений в сфере межбюджетных отношений с субъектами РФ. Доказательством этому служат методические правила расчетов показателей, используемых для целей мониторинга с указанием не только формулы расчета, но и соответствующих пороговых значений этих показателей, по сравнению в которыми будет даваться общая оценка «бюджетной дисциплинированности» регионов. Согласно установленному в приказе Минфина России порядку субъект РФ будет считаться выполнившим требования Бюджетного кодекса, если фактические значения показателей не превышают установленных значений (указанных в приложении к рассматриваемому приказу). Основания для беспокойства Минфина России по поводу качества бюджетной работы в регионах действительно имеются.

Этим, видимо, объясняется и появление второго из ранее названных нами приказов Минфина России «О мониторинге финансового положения и качества управления финансами субъектов РФ и муниципальных образований». Этим приказом утверждена методика «комплексной оценки финансового положения и качества управления финансами субъектов РФ и муниципальных образований в целях повышения эффективности и прозрачности формирования финансовых взаимоотношений с ними». По требованию Минфина России такая оценка в обязательном порядке должна проводиться при подаче регионами заявок на получение ими средств из Фонда реформирования региональных финансов.

Все это, несомненно, позитивные действия, направленные на организацию тщательного учета расходования общественных финансов страны. Однако здесь недостаточно просто хорошо считать; здесь необходимо быть уверенным в правдивости исходной информации и в способности адекватно оценивать региональную ситуацию с помощью выбранных индикаторов.

5.7. Нерешенные задачи

Справедливости ради следует отметить, что в последнее время предметное содержание статистики начинает явно регионализироваться и социализироваться. Однако на смену прежней информационной закрытости пришли не менее опасные явления: коммерциализация статистики, недоучет «теневых» компонента всех сторон жизни и сокращение поля обследований. До сих пор полностью оторвана от системы статистического учета, ведущегося и публикуемого Госкомстатом России, бюджетная и налоговая статистическая информация, сосредоточенная в «ведомственных портфелях» соответствующих федеральных органов.

Однако самую большую проблему мы видим в органическом пороке построения самих бюджетов: федерального и региональных. Хорошо известно, что в бюджетной классификации Российской Федерации, которая в соответствии с Бюджетным кодексом РФ должна использоваться для составления и исполнения бюджетов и обеспечивать сопоставимость показателей бюджетов всех уровней бюджетной системы, есть 8 различных групп (классификация доходов, функциональная классификация расходов, экономическая классификация расходов и др.). Нет лишь самой главной для бюджетного планирования в федеративном государстве — территориальной классификации доходов и расходов бюджетов всех уровней.

Реально рассчитываемая «территориально привязанная» часть расходов федерального бюджета оценивается нами как минимум в 60 %. Если учесть, что явная, «именная» доля этих расходов (трансферты и пр.) в сумме составляет около 18 %, то можно оценить среднее соотношение всех бюджетных средств, поступающих в регионы, и той их части, которая непосредственно зачисляется в региональные бюджеты, как 3:1. А поскольку исполнение «именной» (трансферты и пр.) части федерального бюджета, как правило, проходит хуже, чем бюджета в целом, то указанное соотношение фактически возрастает до 3,5—4,5 : 1. Еще больше эта пропорция в системе регион—муниципальное образование.

Нет необходимости доказывать, что «растекание» расходов федерального бюджета по регионам России (и расходов региональных бюджетов по муниципальным образованиям), минуя прямые межбюджетные каналы, столь же неравномерно, как и распределение трансфертов (нет к тому же прямых зависимостей между «трансфертной» и «сверхтрансфертной» бюджетными подпитками регионов). Ясно одно, что без учета распределения двух третей регионально привязанных расходов федерального бюджета однозначно относить все субъекты Российской Федерации, получающие трансферты, к регионам-реципиентам, а все субъекты Российской Федерации, не получающие трансферты — к регионам-донорам не вполне обоснованно.

Нецелесообразность, более того, алогичность однозначных оценок типа «донор-реципиент» хорошо иллюстрирует пример г. Москвы, несомненно, уникального субъекта РФ. Общеизвестно, что кроме относительно небольшой субвенции на «выполнение столичных функций» (по нашим расчетам, не покрывающей и половины от фактических затрат на реализацию этих функций) в федеральном бюджете не найти ни одной позиции расходов, прямо называю-

щей в качестве получателя Москву. В то же время именно на территории Москвы расходуется значительная часть федерального бюджета, связанная с государственным управлением (федеральные органы и обслуживающие их организации): около 250 тыс. человек получают за счет этого заработную плату, и соответственно (с учетом московских пропорций семейности) не менее 700 тыс. москвичей содержатся (не только получают зарплату, но и пользуются различными социальными объектами) на средства федерального бюджета. Это чуть меньше всего населения Республики Карелия, вдвое больше всего населения Республики Калмыкия и больше, чем все население Сахалинской области. И это не все. На территории Москвы оседает значительная часть бюджетных ресурсов (более 30 %) на реализацию федеральных программ, а доля прямых инвестиций из федерального бюджета, по нашим оценкам, составляет около 20 % (в 1997 г. она была даже несколько больше в связи с финансовым участием страны в юбилейных торжествах города).

6. «Экономика удвоения»: территориальные и социальные аспекты

6.1. Феномен «экономики удвоения»

В последние четыре года мир человека в пространстве власти все активнее формирует удивительная и малоисследованная экономическая ситуация, не имеющая аналогов ни в одной другой стране с переходной экономикой. Эту ситуацию можно было бы назвать *«послекризисной»*, но сделать это с большими оговорками, поскольку кризис не изжит ни в целом, ни в большинстве отраслей народного хозяйства, следовало бы употребить словосочетание «экономическое оживление», но в таком случае потребовались бы серьезные уточнения, поскольку «оживилось» далеко не все и не везде, да и в самом «оживлении» больше ценового роста, чем энергии хозяйственной жизни. Поэтому для обозначения российской экономической ситуации начала XXI в. мы решили использовать не содержательное определение, а просто имя — «экономика удвоения», связанное не с действительными качествами нарекаемого, а с надеждами «крестных родителей».

«Экономика удвоения» стала соединением во времени и в неоднородном (социально и экономически) пространстве неустойчивой конъюнктуры и еще не законченных реформ. Именно на этом фоне руководство страны еще в 2001 г. выдвинуло амбициозную задачу увеличения к 2008 г. ВВП в два раза, и первые два года действительно существенно продвинули Россию к этому рубежу. Далее темпы роста ВВП замедлились, что связано, по нашему мнению, не только с временным характером факторов первоначального роста, сколько с изначально присущими этой «экономике» особенностями.

Общей чертой и общей бедой «экономики удвоения» стал «разгон старой телеги», т. е. отсутствие сколько-нибудь положительных структурных перемен.

В территориальном аспекте результатом этих и других, сопутствующих им явлений стала консервация размещения точек и ареалов экономической актив-

Мир человека и пространство власти

ности. В 2000—2004 гг. новые, существенно расширенные или качественно модернизированные производства, способные оказать заметное воздействие на общероссийскую или региональную экономическую динамику и тем более приближающие ее к порогу «удвоения ВВП», по нашим данным, обнаруживались лишь в пяти из ста городов и в одном из ста поселков городского типа. На карте России в этот период почти не появилось новых территориальных очагов экономической активности.

Во многих случаях сам факт роста экономики в отдельном населенном пункте был явно недостаточен для реального оживления экономической жизни уже потому, что этот статистический рост фиксировался по отношению к крайне низким кризисным показателям. Как ни печально, но задача удвоения ВВП, создаваемого в отдельных городах, поселках и сельских поселениях России, будет решаться тем проще, чем в большем кризисе находилась их экономика; ясно, что перейти от 15 % дореформенного уровня к 30 % (формальное удвоение) гораздо легче, чем от 80 % к 160 %.

6.2. «Экономика удвоения» и новый виток территориальной дифференциации

Самым очевидным для нас региональным последствием начавшегося послекризисного роста экономики мы считаем дальнейшее усиление территориальной дифференциации, возрастание той самой экономической и социальной асимметрии регионов, которую парламент и правительство России пытались сглаживать во все годы реформ. Не «выравнивание» и не «подтягивание слабых» территорий до уровня «сильных» происходит в связи с позднекризисным ростом экономической активности, а прямо наоборот — «сильные» еще ощутимей отрываются от «слабых». Можно предполагать, что дальнейшее возрастание различий будет наблюдаться и на субфедеральном (региональном), и на муниципальном, и на поселенном (город, поселок, село) уровнях.

Главным основанием для суждения о дальнейшем усилении территориальных асимметрий служит уже начавшийся и хорошо заметный на фоне недавнего общего «застоя» отрыв прежних «лидеров» (регионов и особенно городов) от остальной массы территорий. С определенной долей условности можно охарактеризовать этот этап как ускоренное превращение России из страны с «региональной» экономикой в страну с «городской» экономикой. То, что в статистике (в различных региональных «рейтингах») обычно называют показателями регионов, в большинстве из них по сути дела представляют *агрегированные параметры двух-трех городов* (исключение составляют Республика Татарстан, Московская, Ленинградская области и еще несколько субъектов РФ).

В «столицах» (административных центрах) десятков регионов России при сосредоточении в них от 25 до 38 % всей численности населения субъектов РФ производится от 50 до 70 % всего ВВП, сосредоточено около половины социальной инфраструктуры региона, а доходы населения в 1,4—2,6 раза выше, чем в прилегающих районах и их центрах. К тому же (и это, пожалуй, самое главное) рост этих параметров на 20—40 % опережает рост (или сохранение прежней ситуации) на тех же соседних территориях. И эта тенденция набирает силу.

Можно прогнозировать, что дальнейший рост стоимостных параметров российской экономики при самых благоприятных условиях будет на 90 % обеспечен деятельностью крупных корпораций и предприятий, расположенных лишь в 120—160 населенных пунктах страны (преимущественно крупные города, порты, транспортные узлы, единичные центры высоких технологий), где сосредоточено около 35 % населения. При этом начнут проявляться признаки реальной конкуренции (в нашей трактовке этого понятия, данной в следующем фрагменте настоящей статьи) не регионов, а именно таких населенных пунктов.

6.3. Федеральная, региональная и муниципальная собственность периода «экономики удвоения»

Новейший экономический цикл в России имеет свою региональную специфику уже потому, что он проходит одновременно с новым переделом частной собственности, с новым перераспределением федеральной, региональной и муниципальной собственности, с новой волной приватизации наиболее важных для территорий объектов — энергетики, транспорта, различных унитарных предприятий. Макроэкономический (финансовый, бюджетный) смысл закрепления собственности за органами власти определенного уровня понятен. Но и для рядового предпринимателя отнюдь не безразлично не только то, чьей (федеральной, региональной, муниципальной) объявлена собственность, но и какой конкретной власти (какой республики, области, края) она принадлежит. В ходе проведения административной реформы заметно активизировался весьма болезненный для многих регионов и муниципальных образований процесс приватизации унитарных предприятий, традиционно ориентированных на производство продукции и услуг для общегосударственных или местных нужд.

Передел собственности — это всегда и передел базы налогообложения, что особенно важно для региональных и местных бюджетов, доходы которых потенциально зависят от налогов на недвижимость. Налоговый потенциал отдельных территорий начнет активно различаться после 1 января 2006 г., когда с граждан и организаций начнут взиматься земельные налоги в зависимости от кадастровой стоимости земли, сильно различающейся не только по территории страны, но и в пределах одного и того же муниципального образования. Прогнозируется, что в результате переоценки земли наиболее (кратно) возрастут суммы земельных налогов в крупных городах. При этом разница в кадастровой стоимости земель в городах восточных районов (с малой потребностью в земельных участках), и во многих городах, расположенных в районах Юга и Центра, может достигнуть сотни раз.

На формирование новой территориальной структуры собственности сильнейшее воздействие оказывают ее целевые изменения, которые в Москве, Санкт-Петербурге и многих региональных столицах все чаще проходят по хорошо освоенной схеме передела собственности в виде «спланированных банкротств». Нельзя не видеть, что не только технологии, но и мотивации таких «банкротств» хорошо вписываются в общую логику послекризисного роста экономики, когда и ресурсы, и предложение, и спрос территориально сжаты; в результате мотивы хозяйственной и территориальной конкуренции начинают совпадать.

6.4. Территориальная конкуренция в «экономике удвоения»

«Территориальная (региональная) конкуренция» — тема в отечественной и зарубежной регионалистике не новая. Как и многое другое, «конкурентоспособность регионов» начали измерять раньше, чем осознавать суть этого понятия. Впрочем, следует признать, что в 1990-е годы в сложноустроенной России признаки региональной конкуренции проявлялись весьма своеобразно: республиканские (областные, краевые) органы власти конкурировали в близости к федеральному центру, распределяющему финансовые (бюджетные) и административные ресурсы; в отличие от экономической конкуренции здесь побеждали не лучшие (дешевые, транспортно доступные) товары, а лучшие отношения. Успехи экономики так называемых сильных регионов (они же «доноры») обычно объясняли либо особым стечением обстоятельств (например, наличием богатых месторождений нефти), либо опять же некими «центральными» предпочтениями.

Основная часть этих потенциальных условий региональной конкурентоспособности чаще всего достается территории «по наследству». В то же время и государство, и регионы, и муниципальные образования в лице законодательной и исполнительной власти всегда пытаются изменить исходный («унаследованный») баланс региональных ресурсов, встраивая в «единое экономическое пространство» искусственные точки роста — зоны, технопарки и другие объекты, способные стать таковыми за счет всего трех факторов: наличия рыночной ниши для продукции, налоговых послаблений для инвесторов и предварительного инженерно-инфраструктурного обустройства территории «точки». Остальные условия эффективности «точечного» регионального развития хорошо известны, но они работают только в том случае, если присутствуют три названных первыми.

В 1994—2000 гг. федеральным правительством было создано около десятка свободных экономических зон, но ни одна из них не смогла продемонстрировать их достоинств, а некоторые превратились в обычные оффшоры без какого-либо положительного воздействия на экономическую и социальную ситуацию в регионах. К концу указанного периода часть указанных зон продолжала формально функционировать, часть самоликвидировалась. К сожалению, в 2001—2003 гг. была административно уничтожена и та часть «точек роста», которые создавались в разных регионах силами региональных и местных властей для преодоления локальной депрессии. Вновь вспыхнувший интерес к свободным экономическим зонам был подкреплен подготовкой соответствующего законопроекта, который в марте 2005 г. вполне позитивно рассматривался Правительством РФ. Если эта идея будет доведена до реализации, то «конкуренция регионов» станет еще одним парадоксальным явлением «экономики удвоения».

В последние годы становится все заметнее феномен своеобразного территориального монополизма (неизбежного спутника любой конкуренции) в банковской, производственной, строительной и иной деятельности со всеми признаками классических монополий. Территориально-монополистическое поведение корпораций становится одной из важнейших причин становления настоящей территориальной конкуренции — реального атрибута «экономики удвое-

ния», когда столь важным становится закрепление каждого хозяйствующего субъекта не только в «своей» производственно-сбытовой нише, но и на «своей» территории.

6.5. Социальная реальность и социальная мифология «экономики удвоения»

С начавшимся ростом экономики (и с его официально заявленной ближайшей целью — удвоением ВВП) в России связывают практически все надежды на «социальное чудо» — на решение накопившихся в советский период и многократно умножившихся в годы перестройки и реформ (в первую очередь, из-за потери работы и роста цен) социальных проблем населения. В последние четыре года действительно были повышены размеры пенсий и увеличились доходы населения, но указанные ожидания были инициированы и питаются не столько наглядными подтверждениями улучшения жизни, сколько упованием на реальность постоянных заверений руководства страны и регионов о прямой зависимости социального благосостояния от экономического роста.

Представления о том, что «заработают прежние заводы и у всех будет работа», «сумели возродить экономику после войны — и стали первыми в космосе», «нужно потерпеть, и дальше будет легче», «постепенно везде жизнь наладится» и т. п., все с большим скепсисом воспринимаются населением и тем более специалистами, но таким стереотипам ничего не противопоставляется. Наиболее же вероятная социальная перспектива, вытекающая из внутренней логики «экономики удвоения», такова: 1) рост экспортнообеспеченных налогов позволит лишь немного повысить крайне низкую заработную плату бюджетников, немного увеличить размер пенсий и объемы финансирования социальных обязательств государству, но никак не сможет обеспечить социальную самодостаточность трудоспособного населения; 2) рост экономики не приведет к росту занятости на прежних производствах; 3) рост экономики как явление точечное не окажет повсеместного положительного воздействия на социальное благополучие территории и, напротив, приведет к дальнейшей социальной дифференциации.

Среди оснований такой оценки следовало бы назвать и тот малоизученный факт, что разрушение в ходе экономических реформ прежней экономики не привело к параллельно осуществляемому демонтажу генетически связанной с нею советской социальной системы. Социальное реформирование шло намного медленнее и было фрагментарным и неодинаковым в разных регионах страны, городах и сельских поселениях. Естественно поэтому, что начавшийся количественный рост параметров новой экономической системы — рыночной, со все уменьшающейся долей государственного (федерального и регионального) и местного сектора соседствует с запаздывающей, нелинейной, дискретной динамикой социальной системы. На наших глазах на позднекризисную экономику накладывается запоздалый кризис социальной жизни во всех его предметных проявлениях. Это действительно парадоксальная и почти не изученная ситуация.

6.6. «Экономика удвоения» и занятость

Первый и главный вопрос: как влияет позднекризисный экономический рост на занятость населения в городах и районах России? За 1999—2003 гг. приток

Мир человека и пространство власти

потенциальных работников в региональные столицы и в 18 других крупных городов вышеуказанных районов полностью перекрыл естественную убыль населения и обеспечил механический прирост трудовых ресурсов на 7 — 15 %, из которых менее половины приходится на участников маятниковой миграции и около десятой части — сезонной. Понятно, что это не столько повышает конкуренцию на рынке труда (мигранты более чем на 70 % заполняют рабочие места, непрестижные для коренных горожан), сколько создает иллюзию полной занятости.

Сокращение потребности в ранее необходимой рабочей силе — естественное, объективно обусловленное явление перехода к конкурентной экономике. Так, бывший трудовой потенциал легкой промышленности России при производительности труда, сопоставимой с итальянской, мог бы производить тканей, одежды и обуви в масштабах, сопоставимых с крупнейшими производителями всей Западной Европы вместе взятыми, а для производства тех объемов, что выпускались в советское время, можно было бы обойтись без 750 тыс. ранее занятых текстильщиков, швейников и обувщиков. И так во всех отраслях неэкспортно ориентированного советского экономического наследия.

Показательно, что за все годы статистически фиксируемого экономического роста ни в одном субъекте РФ не был отмечен рост занятости в материальном производстве, и весьма незначительный был отмечен в торговле, общественном питании, в сфере платных услуг. Более того, везде рост производительности труда опережал рост производства, что еще раз свидетельствует о том, что на данном этапе экономическая активность не является фактором роста занятости. Это явление, находящееся в вопиющем противоречии с расхожими заявлениями о том, что «задышат заводы, и появится хорошо оплачиваемая работа», имеет весьма простое объяснение: рыночно растущей экономике не нужна избыточная численность занятых, а вступающей в реальную конкуренцию экономике нужно сократить потребность в старых кадрах и рассчитывать на гораздо меньшее число новых квалифицированных работников. В этом отношении крайне показателен хорошо известный опыт реструктуризации угольной промышленности России.

Мы скептически относимся к возможностям использования в городах и особенно в сельской местности апробированных в мировой практике вариантов соединения экономического роста с опережающим ростом занятости; главным препятствием для этого, по нашему мнению, может стать устойчивая нелюбовь наших граждан к монотонному и невысокооплачиваемому труду в условиях жесточайшей дисциплины и персональной ответственности за качество¹¹.

¹¹ За годы перестройки и реформ у нового поколения сформировалось негативное отношение к работе за любую зарплату; заявления, характерные для периодов выхода из прежних кризисов в России и зарубежных странах «согласен на любую работу», могут быть сделаны, и то в крайних обстоятельствах и со значительными оговорками, только пожилыми людьми или в сфере вторичной занятости. Люди научились выживать в режиме вялой самозанятости; это особенно заметно в сельской местности, где прежние коллективные хозяйства в значительной степени превратились в теневого поставщика техники для индивидуального и крайне малотоварного сельхозпроизводителя.

6.7. «Экономика удвоения» и доходы населения

По всей видимости, в России вопросы занятости и доходов населения уже давно нельзя ни рассматривать, ни решать по отдельности, и их связь с каждым годом все увеличивается.

Общеизвестно, что в России крайне низка цена рабочей силы, и прав академик В.В. Ивантер, в течение многих лет доказывающий, что это не привлекательная черта, а беда нашей экономики, одна из главных причин низкой инвестиционной активности и неконкурентности многих видов отечественной продукции. Согласно оценкам (февраль 2004 г.) Федерации европейских работодателей Россия занимала по уровню зарплаты работников 40-е место в Европе, уступая только Украине, Белоруссии, Молдавии, Албании, Болгарии и Сербии.

Низкий уровень предлагаемых заработков — главное препятствие для работы даже на тех предприятиях, для которых остается высокой доля физического, в том числе ручного труда (например, в сельском хозяйстве). Высокие предлагаемые заработки — крайне редки, и они появляются только как следствие реструктуризации, *после* перехода к новым трудосберегающим технологиям и сокращения части прежних работников (это можно наблюдать не только на новых угольных шахтах).

Низкие доходы работников создают также ограничения занятости в сфере платных услуг, торговле и общественном питании, которая была в последние годы одним из немногих секторов экономики, предоставляющих новые рабочие места во всех регионах и городах России. Однако и там рост численности занятых в 2001—2003 г. заметно приостановился из-за уже сложившегося баланса спроса и предложения, перевести который на новый уровень могут только существенно возросшие доходы массовых групп населения.

Послекризисный экономический рост в России будет, несомненно, стимулировать не только сокращение занятости, но и рост заработков у тех, кто будет работать. И при этом может обнаружиться дальнейшее усиление неравенства в доходах, уровне и качестве жизни. Корреляция между темпами послекризисного экономического роста и увеличением указанных различий весьма велика. Например, за 1999—2003 г. последние выросли, например, до 25—30 раз (между децильными группами) в городах-лидерах при средней неизменной разнице в 10—12 раз в основной массе средних и малых городов.

Резюмируя краткое изложение вопроса о влиянии послекризисного экономического роста на благополучие территорий, можно сделать общий вывод о том, что первые признаки экономической активности в силу ее специфики не снимают, а в перспективе даже обостряют главную социальную проблему всех типов территорий России — наличия хорошо оплачиваемых рабочих мест. Понять и принять эту ситуацию как данность, как еще одно необратимое и неотвратимое следствие реформ и начавшегося послекризисного экономического роста крайне важно, поскольку, повторим, в России нет ни одного региона, где людям (при массовом распространении теневой самозанятости) не была бы нужна не просто занятость как таковая, а высокие заработки. Однако ни сейчас, ни в ближайшей перспективе «экономика удвоения» сама по себе, автоматически не настроена на рост оплаты труда работников. Тем более важна роль государственных и местных органов власти, научного и экспертного сообщества в

Мир человека и пространство власти

нелицеприятном анализе сложившейся ситуации и в нахождении экономически оправданных и социально приемлемых путей ее разрешения.

7. «Социальное государство»: фантом и реальность

7.1. «Социальное государство»: проблемы корректного определения

«Социальное государство» (оно же «государство благосостояния»), о котором существует огромная литература, часто предстает перед исследователем (а тем более, практиком), ищущим строгой определенности, неким фантомом, по сравнению с которым даже «зрелый социализм» или «цивилизованное государство» кажутся реально осязаемыми. Фантомную зыбкость «социальному государству» придает и то обстоятельство, что его частные детали (социальные функции, институты и т. п.) вполне зримы, но попытки материализовать из них нечто универсально смысловое до сих пор оказывались малорезультативными.

«Возможно ли корректно оценивать реалии государства благосостояния, если некорректно само понятие?» — вопрошал Дж. Вейт-Уилсон в обстоятельном терминологическом исследовании интересующего нас предмета [*Veit-Wilson 2000*]. Можно поставить вопрос и по-другому: почему число государств, обеспечивающих гражданам социальную защиту и поддержку в меру собственных возможностей и представлений о «социальной справедливости», порядково меньше тех, которые публично назвали себя «социальными»? Если вопрос только в мере, социальности и если эта мера не определена, то «асоциальных» государств, видимо, вообще не удастся найти. Если же признать в качестве такой меры определение ст. 25 «Всеобщей декларации прав человека» о том, что должно быть обеспечено «право на такой жизненный уровень, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния», то в современном мире преимущественно нездоровых и бедных людей трудно отыскать более двух-трех десятков государств, к которым было бы безоговорочно применимы определения «социальное», welfare state, йtat providens или Sozialstaat.

Исследуя природу «социального государства», невозможно пройти мимо вопроса о его функциях, а в ряде случаев и не попытаться охарактеризовать через эти функции саму суть такого государства. Наиболее часто последнее делается в комментариях к ст. 7 Конституции РФ, где впервые в российском праве появляется словосочетание «социальное государство»; соблазн предметно-функциональной интерпретации провоцирует и сам текст указанной статьи, определяющей понятие «социальное государство» через социальную политику, которая «направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека», а отсюда остается сделать один шаг к раскрытию уже «социальной политики» через функции государства: создание системы социальных служб, охрана труда и здоровья людей, государственная поддержка семьи и т. д. (См. например: [Комментарии к Конституции 1994].)

Завершая это понятное введение в вопрос о «социальном государстве» как подчеркнуто открытой форме государственной организации исполнения

социальных обязательств перед гражданами, было бы уместным привести следующее определение. «Социальным» можно назвать любое государство, которое одновременно: а) декларирует приверженность норме ст. 25 «Всеобщей декларации прав человека» и может открыто признать временную невозможность полной реализации этой нормы и стремление к этой реализации в исторической перспективе, б) законодательно формирует структуру социальных обязательств, совокупность которых позволяет судить о серьезности намерений реализовать вышеуказанные декларации, в) создает институциональные условия для выполнения этих обязательств, г) непосредственно участвует в финансировании выполнения своих социальных обязательств и создает условия для консолидации необходимых для этого финансовых ресурсов (общественных, частных и корпоративных), д) адресно устанавливает, снижает или отменяет перечень и объем этих обязательств перед каждым гражданином в той мере, насколько этот гражданин может самостоятельно обеспечить стандарт благосостояния.

К сожалению, до сих пор в доступной нам литературе не удалось найти прямого сопоставительного анализа таких характеристик социальных государств. Наряду с этим конституции и законы «социальных государств» в изобилии предоставляют подтверждения своей столь различной «социальности».

7.2. Социальные государства в зеркале их конституций

Есть немалый смысл в том, чтобы пройти по тексту конституций разных государств (особенно тех, которые закрепили за собой статус «социальных») и отыскать в них перечни социальных обязательств, среди которых каждая страна расставляет свои приоритеты. Это — давнее любимое занятие автора, к которому он даже пытался приобщить (хотя и без особого успеха) своих коллег [Лексин 1995].

Так, например, нетрудно заметить, что в Конституции Италии наиболее артикулированы социальные обязательства по отношению к «трудящимся». В ст. 35—38 и 45—47 Конституции устанавливается, что республика «охраняет труд во всех его формах и применениях, заботится о подготовке и повышении профессиональной квалификации трудящихся, содействует развитию и поддерживает международные организации и соглашения, имеющие цель закрепить и упорядочить трудовые права» и даже защищает итальянских трудящихся за границей. Устанавливается также, что «трудящийся имеет право на вознаграждение, соответствующее количеству и качеству его труда, и достаточное, во всяком случае, для обеспечения ему и его семье свободного и достойного существования». Конституция определяет, что «трудящийся имеет право на еженедельный отдых и на ежегодный оплачиваемый отпуск; он не может от них отказаться (!)».

«Социальной республикой» названа Франция в Конституции Французской Республики 1958 г. (раздел 1, ст. 2), правда, без каких-либо упоминаний в основном тексте о социальных правах, обязательствах и т. п. Соответствующие положения вынесены в начало Конституции в так называемую «Преамбулу Конституции 1946 г.», приверженность которой подтверждена в преамбуле новой (ныне действующей) Конституции. В «преамбуле—1946», в частности, говорится:

Мир человека и пространство власти

«Каждый обязан работать и имеет право на получение должности. Нация гарантирует личности и семье необходимые условия для их развития. Она гарантирует всем, в частности ребенку, матери и престарелым трудящимся, охрану здоровья, материальное обеспечение, отдых и досуг. Всякое человеческое существо, лишенное возможности трудиться по своему возрасту, физическому или умственному состоянию или экономическому положению, имеет право получать от коллектива средства, необходимые для существования. Нация гарантирует равный доступ детям и взрослым к образованию, к приобретению профессии и к культуре. Организация общественного бесплатного и светского образования всех ступеней является долгом государства».

Перечень государственных социальных обязательств в Конституции Российской Федерации, где в ст. 7 декларируется статус «социального государства» и цель его политики — «создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека» — чрезвычайно широк. В этой же статье приводится укрупненный перечень социальных обязательств государства («охраняется труд и здоровье людей, устанавливается минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты»), а в главе 2 «Права и свободы человека и гражданина» этот укрупненный перечень многократно дробится и конкретизируется¹². Нельзя не отметить, что подобного массива и перечня социальных обязательств государства нет ни в одной из известных нам конституций других стран.

7.3. «Социальное государство» и «правовое государство»

Определения «социальное» и «правовое» соседствуют в конституционном определении природы нашего государства, но это соседство (редкое в других конституциях, но частое в неформализованных определениях государства) не есть свидетельство их внутренней непротиворечивости. Напротив, между «социальным» и «правовым» имеется серьезнейшее противоречие, на которое не устают указывать противники самой идеи «социального государства» или политики, ратующие за модернизацию этой идеи. Отмеченное противоречие определяется антиномичностью понятий «социальная справедливость» и «свобода личности», «государственное регулирование» и «рыночное саморегулирование», «социальное равенство» и «индивидуальная инициатива» и т. п. Нетрудно видеть, что первые термины этих пар находятся в понятийном словаре «социального государства», а вторые — «гражданского общества».

Если «правовое государство» должно было обеспечить гражданскую безопасность человека (защитить людей друг от друга и от власти), то «социальное государство» имело целью обеспечение для этого же человека безопасности социальной, защиты от того, что исключает человека из естественной среды гражданского существования.

¹² Эта технология формирования уникального массива социальных обязательств государства описана в параграфе 1 данной статьи.

Здесь-то и начинаются существенные противоречия, поскольку «социальное государство» есть институт активного государственного вмешательства в личную жизнь человека. «Социальное государство» основывается на перераспределении доходов частного лица (налогов и пр.) в пользу других лиц, на социальных ограничениях условий предпринимательства (прежде всего, в отношениях работодателя и работника), на искусственном «выравнивании» человеческого потенциала. Как ни парадоксально, «правовое» и «социальное» начала природы государства должны не столько дополнять, сколько уравнивать друг друга, и поэтому одновременное (может быть, случайное) обозначение этих начал в Конституции РФ следует считать более чем уместным.

Показательно, что Основной закон ФРГ в ст. 28, п. 1 плавно переходит от просто «социального государства» ст. 20 (Sozialstaat) к «социальному правовому государству» (Sozialer Rechtsstaat). «Социальное» и «правовое» как бы сходятся воедино; государство правовыми методами формирует общество, где только в соответствии с законом оказывается прямая поддержка слабому и условия, обеспечивающие сильному реализацию его потенциала (в том числе и для опосредованной поддержки слабого). Такое понятие «социального правового государства» хорошо вписывается в структуру идеологием рыночной экономики, применительно к которой (как отмечал еще Л. Эрхард) определение «социальная» часто признается просто избыточным; предполагается априори, что такая экономика не может не быть внутренне социальной.

7.4. «Социальное государство»: богатое и бедное, сильное и слабое

В реальной жизни (каким бы парадоксальным это и не казалось) статусная «социальность» государства напрямую не зависит от его богатства или бедности, от них зависит только мера этой социальности. Непререкаемо богатое государство — США отнюдь не является наиболее социальным, и, наоборот, относительно небогатая Австрия — вполне социальное государство. Дело в том, что богатство и бедность любого государства определяются не внутригосударственными уровнями доходов или объемами потребления социальных благ отдельными группами общества, а межстрановыми сравнениями национального богатства, в том числе имущества и финансов. Здесь единицей является не человек, а страна и ее место среди других. Может ли быть бедное (в сравнении с другими) государство социальным? Да, но очень редко, если оно не столько социальное, сколько социалистическое, с сильным (если не абсолютным) государственным регулированием всех сторон социальной жизни. Классическим примером таких стран являются Куба и Северная Корея.

Степень «социальности» государства в значительно большей степени зависит от его силы или слабости. Сразу определим, что для нас сила государства не есть признак его богатства, а слабость — бедности. Это — часто совпадающие признаки, но суть их совершенно различна. Сила государства выражается внешне (как характеристика межстранового позиционирования) и проявляется внутренне (как характеристика роли государства в устройении жизни общества).

Наконец, следует сказать и о том, что сила и богатство государства не всегда «ходят парой». После наших определений этих качеств государства, видимо, можно

Мир человека и пространство власти

согласиться с тем, например, что Китай без сомнения сильное государство, но никак не богатое. Обратных примеров практически не существует, — все богатые государства, как правило, сильны.

Что из всего этого приложимо к России начала XXI в.? Как соотносится конституционированная «социальность» нашего государства с оценками его силы или слабости, богатства или бедности? Ответить на эти вопросы было бы весьма легко, если бы к России можно было бы приложить хоть одно из этих определений (силы и богатства) без массы смущающих оговорок. Дело в том, что, по нашему убеждению, Россия пока еще сильна внешне более, чем внутренне, что пока еще сохраняемое межстрановое позиционирование сильной страны (наследственное членство в Совете Безопасности ООН, участие в неформальной «восьмерке», напоминания о военной мощи, остатки лидерства среди стран СНГ) сочетается с весьма своеобразной внутренней силой государства, по крайней мере, по той совокупности признаков этой силы, которую мы только что называли. Нет ни одного государства в мире, где в столь короткий срок и столь кардинально был преобразован исключительно сверху, силой государственного аппарата весь социальный строй и социальный уклад жизни практически всего населения. Россия, бесспорно, внутренне сильное государство, но сила его видна лишь на фоне бессильного социального протеста, бессильной оппозиции и прагматичной политической индифферентности всех уровней власти, т. е. всех рудиментов социалистического прошлого. Эта неосновательность внутренней силы весьма опасна, о чем свидетельствует та история, которая ничему не учит.

Является ли Россия богатой страной? Да, но не в общераспространенном смысле, поскольку имеется гигантская диспропорция между действительным богатством ресурсов (минерально-сырьевых, пространственных, культурно-исторических, природных, интеллектуальных) и крайне неэффективным, общественно-нерезультативным их использованием для «всеобщего благоденствия». К современной России определение «богатая» может быть применено, к сожалению, по аналогии со словосочетаниями «богатое месторождение» и «богатая идея», — это нечто, в лучшем случае, потенциальное и требующее огромных усилий, ресурсов и удачи для превращения в грубый, но необходимый вид богатства — деньги, тем более — деньги для большинства. К тому же современная Россия как «социальное государство» не только своеобразно богато; это страна самых своеобразных бедных.

7.5. Почему и как изменяется «социальность» государства

«Социальное государство» 1950—1960-х годов XX в. и по семантике, и по сути — продукт своего времени, по прошествии которого изменилось все, в том числе и отношение как к «социальному», так и к «государству». Новейшая эволюция «социальных государств» в Европе и Америке идеологически связана с одновременным появлением новой экономики, новых представлений о человеке и обществе и новых парадигм социального бытия и его общественной организации. Следуя неумолимой марксистской логике (базис формирует адекватную ему надстройку), новая экономика 1970—1980-х годов, вооруженная современным арсеналом воздействия на человека-работника и человека-потребителя,

начала строительство общества, в котором старые понятия (коллектив, личность, отношения и др.) обрели принципиально иной смысл.

Сторонники изменения существующих подходов к социальным обязательствам государства во всех «социальных государствах» выдвигают одни и те же предложения: сократить число «бюджетников», заставить людей более активно заниматься решением их социальных проблем (искоренение социального иждивенчества), но за всеми ними стоит не оголтелый рыночный экономизм, а трезвая оценка уже состоявшихся перемен в экономике и в государственном устройстве общества, о которых мы только что говорили.

В США подвергаются резкой критике практически все положения «welfare без берегов», особенно расточительная для бюджета политика медицинского страхования и многолетнего содержания неработающих. В Европе наиболее радикальным было изменение отношения к пенсионерам. Во Франции, например, в 1990-х годах уже прошло некоторое подобие пенсионной реформы, а в настоящее время всерьез обсуждаются такие радикальные перемены, как повышение возраста выхода на пенсию (до 65 лет), необходимость увеличения пенсионного стажа (т. е. уплаты взносов) для получения полномасштабной пенсии до 42 лет, прекращение права досрочного выхода на пенсию и т. п. Пенсионная система «социальной Франции» попадает в ножницы между увеличением отчислений в пенсионные фонды и снижением размера пенсий.

Несколько иная ситуация в Германии, где «социальное государство» с конца 1950-х годов гарантировало пенсию в размере 60 % заработной платы. Пенсионная реформа 1970-х годов выстроила современную систему пенсионного обеспечения (обязательное страхование, добровольное страхование, пенсии от предприятий) при неизменной зависимости от прежней заработной платы (около 70 %). В 1990-х годах главные усилия были направлены на решение той же задачи, что и во Франции, только условия ее дополнительно усложнились в связи с присоединением восточных земель. Поэтому начинает реализовываться схема более высоких пенсионных взносов относительно молодыми людьми при стимулировании их личных накоплений «на старость» и при постепенном сокращении (предполагается — временном) размера пенсий.

Изменяется ли российское «социальное государство»? Да, и очень существенно. Происходит кардинальная трансформация сути такого государства — парадигмы исполнения его социальных обязательств. Ранее эта парадигма основывалась на приоритете государственно организуемого предоставления соответствующих услуг (гарантий, прав) каждому, кому они были положены, преимущественно в государственных (федеральных, региональных) и муниципальных учреждениях и в основном за счет общественных финансов (бюджетных и внебюджетных средств). Новая парадигма исходит из того, что государство сосредоточивается лишь на организации предоставления серьезно скорректированного перечня социальных услуг (гарантий, прав) за счет самого населения, компенсируя эти затраты за счет общественных финансов частично и далеко не всем, кому это было положено ранее.

7.6. «Социальное государство» бедных

Официально Россия никогда не значилась в числе стран, где «мужички живут богато». Со времен Радищева в стране любили говорить о бедности, а сейчас это

Мир человека и пространство власти

делают даже первые лица государства. Обычно называемые цифры столь внушительны, что заставляют вообще усомниться в «социальности» нашего государства. И для этого были бы все основания, если бы не ряд обстоятельств, указывающих на особенность современной российской бедности как уникального социального явления. В России, по сравнению с иными «социальными государствами», другие бедные, другие представления о бедности и другие оценки бедности.

Доходы российских граждан — самая теневая (вернее — латентная) часть экономики страны, и практически все, что уходит «в тень», рано или поздно воплощается в доходах определенных физических лиц. Для подтверждения этого тезиса достаточно сопоставить официальные данные о заработной плате с официальными же данными о масштабах розничной торговли, рынка жилья, индивидуального строительства и т. п. Есть и еще один важнейший индикатор — наличие массы гастарбайтеров, чье присутствие объясняется не отсутствием рабочей силы, а ее нежеланием работать за 200—300 долл. в месяц (а это — официальная средняя заработная плата в большинстве регионов страны)¹³.

В России начала XXI в. самой сложной для изучения и оценки становится не включаемая в официальные данные о бедности так называемая граничная бедность: небольшое превышение семейных доходов прожиточного уровня с балансированием на грани этого уровня. Этот баланс соблюдается только при максимальной самоэксплуатации (бюджетно оплачиваемая работа на нескольких «ставках», неквалифицированные приработки, самообеспечение сельскохозяйственными продуктами и т. п.), которая ведет к постепенной утрате квалификации при том, что общая сумма доходов все равно недостаточна для выхода за пределы физиологического обеспечения. Вероятно, люди «социального пограничья» могут представить самую сильную угрозу современному «социальному миру». Наиболее агрессивной среди них является социально униженная молодежь (включая детей и подростков) с непомерно завышенными потребительскими требованиями, на что постоянно ориентирует телевидение, гляцевые журналы, популярные газеты. Россия часто ощущает себя бедной еще и потому, что она сама поставила излишне высокую виртуальную планку социального благополучия.

В годы кризиса и реформ специфической чертой российской бедности стало ее восприятие в сопоставлении не с сегодняшним уровнем «богатства», а с собственным прошлым. Мастер классификаций К. Изард в хрестоматийных «Эмоциях человека» пишет: «Теоретики и экспериментаторы, в общем, согласны, что главной причиной горя является утрата. Утрата может быть временной или постоянной, действительной и воображаемой, физической или психологической» [Изард 1980, с. 266]. К сожалению, в России начала XXI в. и «теоретики», и «экспериментаторы», и крестьяне, и военные, и рабочие, и врачи все еще воспринимают новую социальную действительность с позиций реальной или вымышленной

¹³ На этом фоне оценки «глобальной бедности» выглядят более обоснованным. Когда говорят о том, что половина населения мира живет менее чем на 2 долл. в день, этому можно верить (уже и потому, что 60 долл. в месяц на одного (!) человека на пространствах СНГ не есть голодная смерть); можно верить и прогнозам об ожидаемом росте такой бедности на фоне повышения качества жизни (рост образования, снижение детской смертности и т. п.).

утраты. Да, они потеряли, может быть, и не так уж много, но они либо почти ничего (кроме приватизированной квартиры и свободы слова) не приобрели взамен, либо замена представляется им неэквивалентной. К тому же численно значительные профессиональные группы действительно стали существенно беднее, чем в советское время (работники вузов и различных исследовательских центров, квалифицированные рабочие и др.); они опустились с «верхних этажей» в «подвалы» заработной платы. Эти люди не родились бедными, а стали ими, и в этом отношении около 4 млн таких граждан России живут в совсем иной бедности, чем люди большинства стран «третьего мира», которым не стало настолько хуже.

Особенно низки доходы у так называемых бюджетников. При всех поправках на сокрытие фактических доходов, объем и темпы роста доходов в частном секторе всегда и везде превышают рост доходов в государственном секторе при том, что коррупционные и прямые внегосударственные доходы у государственных и муниципальных служащих распределяются крайне неравномерно и только на определенных должностных ступенях.

Можно ли считать Россию «социальным государством» при такой специфике бедности? Да, поскольку именно в этих условиях конституционное декларирование «социальности» России и принятие массива социальных обязательств перед гражданами (в том числе — льгот) сыграло ответственную роль «защитной функции». Россия и здесь осталась верной идеологии «особого пути», — она показала, что социальное государство, никак не являющееся образцом всеобщего благоденствия, может стать вполне приемлемой, более того, необходимой модификацией государственного устройства, позволяющей вывести бедность из числа опасных факторов политической неустойчивости в самой неустойчивой фазе, в период кризиса и реформ.

7.7. Россия начала XXI в.: между социалистическим и «социальным государством»

Что есть Россия как новое «социальное государство», ставшее правопреемником прежней социалистической страны? В чем различия этих однокорневых (лат. *socialis* — общественный) определений применительно к нашему государству, к нашей стране и к нашему времени? Это вопросы не столько теоретические, сколько чисто практические, и, по нашему убеждению, множество сегодняшних социальных проблем (включая пресловутую «монетизацию льгот») связано со смысловой и конкретно-содержательной смазанностью перехода России от социалистического к «социальному» государству, от нежелания давно назревшего размежевания этих различных сущностей. В действительности, между «социалистическим» и «социальным» государствами больше различий, чем общего, и грань между этими типами государств проходит по нулевому меридиану равенства (ключевого понятия всех социалистических учений). Социалистическая государственная доктрина признает социальное неравенство вредным, считает его продуктом противоестественных общественных отношений, причиной всех пороков и уже поэтому принципиально недопустимым. Социальная государственная доктрина считает неравенство нежелательным для индивидуума, но естественным, вполне приемлемым для общества результатом человечес-

Мир человека и пространство власти

кой конкуренции или ни от кого не зависящим стечением обстоятельств (один — наследник большого имущества, другой — наследник всех неудач своих родителей, один умен от рождения, другой умственно отсталый и т. д.). Отсюда разница целей и методов борьбы с социальным неравенством.

Социальное государство стимулирует экономическую (и социальную) самодостаточность индивида, изымает сверхприбыли и обращает их в общественные фонды, финансово поддерживает неспособных к конкурентной самореализации (в том числе, поощряя благотворительность), и делает все это с единственной целью достижения социального мира. Социалистическое государство пытается административно изжить причины (и самих носителей) неравенства, не допуская заметного обогащения одних и «тунеядства» других для достижения социального равенства. Социальный мир или социальное равенство — вот, по нашему мнению, главное различие в целях социального и социалистического государства.

Все привыкли к тому, что в настоящее время в России существует «переходная экономика». Но в России осуществляется еще один, самый осязаемый для населения переход. Это — переход от прежнего «социалистического общенародного государства» к современному «социальному государству» — неизменному в своей стратегической основе и необычайно мобильному по формам и тактике реализации. С этих позиций все, что сейчас происходит в России в социальной сфере — пересмотр социальных обязательств государства, принятие жилищно-коммунального, трудового и семейного кодексов, «монетизация льгот» и все остальные социальные реформы, означает только одно — страна становится «социальным государством» не де-юре, а де-факто.

На этом мы завершаем обсуждение ряда проблем и сюжетов, обозначающих новое место человека в реформируемом пространстве власти. Мы предложили и использовали для этого универсальный смысловой ключ — «социальные обязательства государства» — и постарались открыть с его помощью нечто новое в различных аспектах реформирования последнего времени (собственно социальных, правовых, экономических, бюджетно-финансовых). Наше исследование еще раз подтвердило, что в России все только начинается, и крайне важно не упустить возможности системного анализа каждого шага страны на пути от «социалистического общенародного» к просто «социальному» государству.

Литература

- Комментарии к Конституции Российской Федерации. М.: Изд-во БЕК, 1994.
- К вопросу об оценке доходов местных бюджетов, необходимых для обеспечения расходных полномочий местных органов власти по решению вопросов местного значения, в рамках осуществления реформы местного самоуправления. М., 2004.
- Лексин В.* Две конституции // Свободная мысль. 1995. № 3.
- Лексин В.Н., Швецов А.Н.* Социальные обязательства государства и их исполнение. М.: Муниципальная Россия, 2000—2001.
- Лексин В.Н., Швецов А.Н.* Социальная политика и реальная жизнь / Российский экономический журнал. 2004. № 11 — 12.
- Лексин И.В.* Договорное регулирование федеративных отношений в России. М.: УРСС, 1998.

В.Н. Лексин

Лексин И.В. Договорное регулирование отношений «центра» и регионов: новые решения и новые проблемы // Российский экономический журнал. 1999. № 8.

Лексин И.В. Совершенствование договорного регулирования федеративных отношений // Аналитические материалы к концепции развития России до 2010 г. М.: Центр стратегических разработок, 2000.

Российская газета. 09.08.2004.

Российская газета. 19.01.2005.

Veit-Wilson J. States of Welfare: A Conceptual Challenge // Social Policy and Administration. 2000. Vol. 34. №1.