

ТРАНСФОРМАЦИЯ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ: СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

Декларируемая и реальная социальная политика

О.И. ШКАРАТАН

Данная статья была завершена мною в начале второго года президентства В.В. Путина. И тем не менее она о прошлом, о социальной политике эпохи ельцинизма. Конечно же, я располагаю данными (они общеизвестны) об определенных шагах в социальной сфере администрации и правительства второго президента. Принимавшиеся решения и реальные акции в этой области дают вполне достаточную базу для суждений. Но я бы не стал спешить с выводами об преемственности или новизне социальной политики В.В. Путина. Нет, пожалуй, области более инерционной, чем социальная политика. Сказывается и ограниченность материально-финансовой ресурсной базы, и слабость кадрового состава (все годы советской и постсоветской власти здесь сосредотачивались наименее продвинутые администраторы и аналитики). Главное же состоит в опасности обрушения стабильности, неустойчивого баланса интересов «власть — элита — массы» при разрушительном

Статьи раздела «Трансформация социальной сферы социальная политика» представлены участниками II Международной научной конференции «Модернизации экономики России», организованной Государственным университетом - Высшей школой экономики при участии Международного валютного фонда и Всемирного банка, проходившими в апреле 2001 г в ГУ-ВШЭ (г Москва). На одной из секций - «Модернизация экономики и социальная политика» обсуждались стратегические вопросы социальных реформ Доклады участников публикуются в материалах конференции. Редакция журнала «Мир России» публикует в этом номере несколько сделанных на их основе статей первого зам председателя Госкомстата России А Е Суринова, содержащую новый статистический материал по динамике социального развития страны, профессоров ГУ-ВШЭ В.В.Коссова, Т.Ю.Сидориной (совместно с аспирантом Н.В. Сергеевым), С.Н. Смирнова, О.И. Шкаратана, в которых содержатся концептуальные оценки результатов и прогнозы социальной политики в России

Статьи раздела могут быть использованы в качестве учебного материала к курсам «Социальная политика», «Экономическая социология», «Социология труда и занятости».

эгоизме элиты и консерватизме обездоленных низов с их устойчивым недоверием к новациям властвующих.

Даже этих обстоятельств достаточно для осторожности в суждениях относительно «новой политики нового президента». Да и намечающиеся акции пока что являются в значительной части прямым продолжением программных установок младореформаторов, сформированных в 1992~1997гг. Кстати, и состав лидеров, вдохновителей и исполнителей этого блока правительственной политики остался неизменным. Так что — подождем, увидим, какой же будет реальная социальная политика собственно путинского времени.

Наше спасение - только в нашем самодействии, возрождаемом снизу вверх.

А.И. Солженицын. Россия в обвале.

Цели и сущность социальной политики

К концу XX века сложился новый мир, ключевые особенности которого, по мнению компетентных авторов, сводятся к возникновению и доминированию новой социальной структуры - сетевого общества; новой глобальной информационной экономики и новой культуры - культуры реальной виртуальности. Исследователи процессов глобализации утверждают, и с этим трудно не согласиться, что в эту новую жизнь, в этот новый мир не впишутся страны, не представляющие ценности и интересы с точки зрения динамики глобального капитализма. Но все же - есть ли шанс у России?

В контексте нашей темы ответ на этот вопрос предполагает анализ влияния на развитие России проводимой правящими группами социальной политики. Если предположить, что социальная политика ориентирована на формирование информационного общества, то она с неизбежностью должна содействовать реализации следующих задач:

1. быстрый рост человеческого потенциала как условия для полноценной, продуктивной жизни членов общества;
2. формирование нового среднего класса как определяющей социальной силы общества и основного носителя человеческого потенциала нации;
3. развитие гражданского общества и правового государства как неперемennого условия расширенного воспроизводства человеческого потенциала.

Если обратиться к официальным документам российской государственности, начиная от опубликованной еще в 1991 г. Программы экономических реформ Правительства России, Конституции Российской Федерации, провозгласившей нашу страну «социальным государством», вплоть до Плана действий Правительства Российской Федерации в области социальной политики и модернизации экономики на 2000-2001 годы, то можно считать, что стратегические цели социальной политики обеспечивают реализацию перечисленных выше задач. Но, как известно, исследователь вынужден проверять, сопоставлять декларации с реальными делами, памятуя при этом, что «дьявол кроется (чаще всего) в деталях».

Ключевая в данном контексте проблема - состояние человеческого потенци-

Декларируемая и реальная социальная политика

ала России, а это, прежде всего, состояние здоровья населения, уровень и качество его образования и профессиональной подготовки. Принятый ООН показатель ИЧР (индекс человеческого развития) интегрирует такие параметры, как долголетие, образованность и уровень жизни (ВВП на душу населения с поправкой на дифференциацию доходов). Очевидно, что по динамике ИЧР и следует оценивать качество социальной политики, поскольку он дает возможность сопоставить результаты, последствия воздействия этой политики с достижениями других обществ.

Еще десятилетие назад Россия входила по ИЧР в группу высокоразвитых стран, правда, находясь ближе к концу соответствующего списка. За годы реформ она из этого списка выбыла. За 1990-1995 гг. Россия сместилась с 52 на 72 место, «закрепившись» на нем вплоть до 2000 г. Самое при этом опасное - постепенная утрата групп населения - носителей инновационного потенциала [Доклад 1999, Доклад 1995]. В эти же годы во всех развитых и большинстве развивающихся стран имеет место тенденция не только относительного, но и абсолютного роста социальных затрат. Так, в США расходы на развитие человеческих ресурсов выросли с 49,4 % в 1990 г. до 62 % в 2000 г. [Свободная мысль, с. 11; Политическая система, с. 197].

Какова же была та *реальная* социальная политика, которая внесла свой «вклад» в негативную динамику ИЧР?

Начну с определения границ и содержания самого понятия «социальная политика». Ограниченный взгляд на социальную политику как систему мер помощи социально слабым группам сложился еще в Советском Союзе. Доминирует такой подход и в современной России. Однако необходимо более широкое осмысление данного вопроса.

Со времен древних Египта и Вавилона не существовало государств, которые не проводили бы социальной политики. Важнейшие функции любого государства - сочетание распределения ресурсов в интересах господствующих групп при сохранении и воспроизводстве средних и низших слоев; это предполагает определенную систему приоритетов в каждой конкретной социально-исторической ситуации. Вопрос во всех случаях состоит в том, какова система координат политики в конкретных обстоятельствах, в какой пропорции учтены интересы различных социальных групп. При этом приходится иметь в виду, что реальная социальная политика в значительной своей части латентна.

Если социальная политика как практика концентрирует опыт человечества, накопленный за тысячелетия, то социальная политика как доктрина имеет весьма короткую историю и может быть оценена как область неустойчивого формирующегося знания. Подходы к социальной политике различны, и интерпретация их зависит от применяемой типологии. Прежде всего представляется, что возможно рассмотрение социальных политик по их дифференциации с точки зрения защиты интересов тех или иных социальных групп (точнее ранжирования этих интересов). Другая типология связана с различием политических позиций; здесь можно выделить консервативную, либеральную, социал-демократическую и др. позиции. Наконец, можно представить типологию, основанную на научно-теоретических направлениях (например, на различиях дискурсов справедливости).

Социальная политика, на наш взгляд, неразрывно связана с самим типом социума, с его социокультурной системой и должна рассматриваться как одна из интегральных его характеристик, а не просто как комплекс мер социальной защиты

слабых. Эта политика является своеобразным «фокусом», в котором сходятся и интересы нередко противоборствующих в состязании за ограниченные ресурсы социальных групп, и существующие в обществе представления о справедливости, и общесоциетальные потребности, связанные с самосохранением общества и поддержанием его конкурентоспособности в мире глобальной экономики и складывания системы информационных обществ. Социальная политика в любом обществе - это деятельность по установлению и поддержанию неравного положения социальных групп. Качество социальной политики определяется достижением относительного баланса интересов групп, мерой согласия основных социальных сил с характером распределения ресурсов общества, и, наконец, чрезвычайно важное - с возможностями реализации человеческого потенциала перспективными социальными сегментами общества, в том числе и лишь нарождающимися группами.

Успешная социальная политика - это политика, приносящая социальный и экономический эффекты. Под экономическим эффектом понимается в данном случае стимулирование продуктивного поведения значимых в экономике групп населения. Под социальным - расширенное воспроизводство социального потенциала населения (наращивание человеческого и культурного капиталов) и гармонизация отношений между социальными группами.

Не сложно заметить, что ход событий за последнее десятилетие в России (впрочем, не только в России) разительно отличается от происходящего в таких постсоциалистических странах, как Чехия, Венгрия, Польша, Эстония и т. д. Все попытки лиц, причастных к руководству реформами в России, объяснить эти различия обычно сводились к поиску виновных лиц, партий, обстоятельств. Доходило и до обвинений народа, который не дозрел до понимания благодетельности проводимых реформ. Можно процитировать и высказывания видных либералов с сожалениями о всеобщности избирательного права, тогда как предпочтительней было бы цензовое, для вполне достаточных граждан. Мы, кстати говоря, далее посмотрим, насколько выражены и защищены были и интересы большинства этих «достаточных».

Однако, почему же у нас - «не как в Эстонии»?

Тип постсоветского общества в России

В течение ряда лет я, как и большинство моих коллег - социологов и экономистов, рассматривал складывающуюся после падения советской системы экономику как капиталистическую, а общество как буржуазно-демократическое. Лишь одиночки рассуждали и писали не о том, к дикому или к какому-то другому капитализму ведет Россию судьба, а о том, что страна идет своим особым и совсем не буржуазным путем. Все эти обсуждения лишь начинаются, но понимание процессов, в современной России, возможно только при осмыслении ее специфической эволюции на протяжении XX века, да и исторических напластованиях прежних эпох. (Развернутое изложение взглядов автора на тип общества в Советском Союзе и современной России см. [Шкаратан].)

В наших рассуждениях отправным моментом является оценка общественного устройства, сложившегося в СССР к началу 1930-х годов и сохранявшегося до 1990-х, - как этатрактического (власть государства). Это была новая социально-

Декларируемая и реальная социальная политика

экономическая и политическая система, не являвшаяся ни капиталистической, ни социалистической. Этакратизм - это самостоятельная ступень и в то же время параллельная ветвь исторического развития индустриального общества со своими собственными законами функционирования и развития. Этакратизм можно рассматривать и как самостоятельную социально-экономическую систему в цивилизационной дихотомии «Запад-Восток», и как одну из форм модернизации (индустриализации) стран неевропейского культурного ареала.

Общественное устройство современной России есть прямое продолжение существовавшей в СССР этакратической системы, первооснову которой составляли отношения типа «власть-собственность», социальная дифференциация носила неклассовый характер и определялась рангами во властной иерархии. В отличие от большинства восточно-европейских стран в России не произошел коренной поворот в сторону конкурентной частнособственнической экономики. Слитные отношения «власть-собственность» получили частнособственническую оболочку, но по существу остались неизменными. В ходе реформ административно-командная номенклатура, обладавшая осознанными интересами и самоидентификацией, сохранила контрольные позиции во власти и трансформировалась в крупную квазибуржуазию.

Таким образом, в постсоветской России сохранился в преобразованном виде этакратизм, который приобрел форму номенклатурно-бюрократического квазикапитализма. В этой социально-экономической системе сложился своеобразный тип социальной стратификации в виде переплетения сословной иерархии и элементов классовой дифференциации. Подобным же образом продолжила себя советская социально-политическая система. Социальная политика постсоветской России может быть понята только в контексте специфики как истории, так и современного состояния всей системы общественных отношений.

По мнению многих аналитиков, на стыке 1980-х - 1990-х годов у России был некоторый шанс пойти буржуазно-демократическим путем с опорой на средние слои населения, особенно крупных городов. Однако правящие круги переломили демократическую активность масс, удержали Россию от демократической революции, наподобие тех, что прошли в Венгрии, Польше, Чехии, странах, вставших на путь подлинно капиталистического и демократического развития. Как откровенно и точно высказался Б. Н. Ельцин: «В сентябре - октябре (1991 г.) мы прошли буквально по краю, но смогли уберечь Россию от революции» [Российская газета].

Та экономика, то общество, та социальная политика, которые сложились у нас в стране, вызвали однозначную оценку среди ученых за рубежом. Конечно, не совпадают термины, суждения о частностях. Возьмем, к примеру, получившую обширные отклики на Западе книгу шведского ученого Стефана Хедлунда под весьма определенным названием «Русская "рыночная" экономика: скверный случай грабительского капитализма». Автор подчеркивает, что в ситуации, когда наступил коллапс советской системы, ельцинский режим занялся не созиданием, а разрушением и искоренением всех остатков прошлого. «В условиях разрушения государственности клептократы столь успешно разграбили остатки советской экономики, сосредоточили столь значительные богатства, что даже после коллапса августа 1998 г. они оставались победителями, правда, находящимися перед дилеммой оказаться заключенными» [Hedlund, p. 338].

По мнению профессора Кембриджского университета Дэвида Лэйна, в России 1990-х годов проводилась неолиберальная политика «в масштабе, беспрецедентном даже для англо-американского капитализма». Результат: «...можно определить Россию как "хаотическое" социальное образование... Его отличительными чертами являются неопределенность в отношении будущего, разобщенность элиты, отсутствие системы господствующего и промежуточного классов... предприниматели, стремящиеся только к извлечению прибыли... экономика в состоянии упадка, характеризующаяся инфляцией, безработицей и бедностью... стабильность системы ненадежна.

...Капитализм как экономическая система, которая систематическим образом поддерживает накопление капиталов, не был установлен... Сети личных связей, имеющих отраслевую, региональную и бюрократическую основу, определяют результаты деятельности в большей степени, чем рыночная активность» [Лейн, с.15-16].

К этому можно добавить суждение М. Кастельса (Калифорнийский университет, Беркли), который оценил прошедшее российское десятилетие как «бесконечный переход от сюрреалистичного социализма к нереальному капитализму» [Кастельс, Киселева 2000, с.46; Коэн].

Все серьезные аналитики и исследователи отмечают в качестве главной черты сложившейся социально-экономической системы сращенность власти и собственности, а господствующими социальными группами считают государственную бюрократию в союзе с политикообразующим капиталом.

Складывающееся (пожалуй, уже сложившееся) общество характеризуется невиданным для индустриальных стран разрывом между бедностью и богатством. Маршалл Голдман, профессор Гарвардского университета, отметив, что сложившаяся в России «система вобрала в себя все худшее из капитализма и коммунизма», особое беспокойство высказал относительно «крайне неравномерного распределения доходов между богатыми "новыми русскими" и остальной частью населения» [Новая газета 19986].

Резко усилилось имущественное расслоение населения, появились значительные слои так называемых «новых бедных», в их составе немало лиц со средним и высшим образованием. Реальная среднемесячная заработная плата работника (в ценах 1991 г.) за период 1991-1998 гг. снизилась с 548 руб. до 193 руб., т.е. почти в 3 раза. При этом отношение средней заработной платы к прожиточному минимуму соответственно упало с 3,16 до 1,7, т.е. без малого в 2 раза. После финансового кризиса 1998 г. вновь снизилась заработная плата. По уровню реального потребления население дополнительно потеряло примерно треть [Известия 2000]. В первом квартале 1999 г. реальная начисленная заработная плата упала до самого низкого уровня за 1990-е годы: она составила около 50 % уровня 1990 г. и оказалась на 30 % ниже уровня 1997 г. [Обзор 1999, с. 123]. В 2000 г. заработная плата выросла на 22,5 % [Экономический журнал, с. 149] и достигла примерно двух третей жалкого уровня 1990 г., вызывавшего в свое время справедливое возмущение будущих реформаторов. Суммарный объем заработной платы составляет около 30 % ВВП, тогда как в большинстве других стран он достигает 60 % ВВП [Львов, Овсиенко, с. 111].

Основным показателем в этой связи является уровень реальных средних душевых доходов. В марте 1992 г. по отношению к декабрю 1991 г. они составили 28 %. С февраля 1992 г. по ноябрь 1994 г. реальные душевые доходы выросли на

Декларируемая и реальная социальная политика

58 %; за аналогичный период - с февраля 1995 г. по ноябрь 1997 г. рост составил лишь 6,4 %; уровень доходов ноября 1997 г. был ниже уровня ноября и 1996, и 1995, и даже 1994 г., причем последнего - на 10,8 %. В ноябре 1998 г. уровень реальных доходов составил 81,5 % к ноябрю 1997 г., а в июле 1999 г. - 72,7 % к предыдущему году. В 2000 г. доходы выросли на 9,1 %, что не вернуло их даже к уровню 1997 г. и не довело даже до половины доходов 1991 г. (47,8 %). Итог таков: даже согласно официальным данным, в 1997 г. за чертой бедности находился 21,2 % населения; в 1998 г. - 24,6 %, в первом квартале 2000 г. - 59,9 млн россиян, т.е. 41,2 %. При этом величина официально установленного прожиточного минимума (1,6 долл. в день, или 1 400 руб. в месяц), взятого за основу этого расчета, явно занижена. Это уже критерий не бедности, а нищеты. В декларации «саммита-8» на Окинаве критерием нищеты был взят доход менее 1 долл. на человека в день. Порог бедности, по методике Всемирного банка, - 4 долл. в день. Если принять этот международный критерий, за порогом бедности у нас находились в 1999 г. 64 % населения. К июлю 2001 г. доля людей за порогом бедности осталась примерно такой же. Минимальный потребительский бюджет, обеспечивающий более или менее нормальную жизнь, должен составлять порядка 4 000 руб. в месяц, т.е. те самые 4 долл. в день. Между тем, в первом квартале 2001 г. среднемесячный доход на душу населения в размере 3 000 - 4 000 руб. был у 10,3 % россиян, а свыше 4 000 руб. - у 11,8 % [Обзор 2000; Экономический журнал, с. 149-151; Суринов; Делягин; Кастельс, Киселева 2001; Ржаницына, с. 9]. Здесь я не касаюсь данных об изменениях в продолжительности жизни и состоянии здоровья, уровне образования и появлении неграмотных среди молодежи, явлениях массовой бездомности и детской беспризорности.

Но главное - не цифры, а характер основной и весьма тревожной тенденции - привыкании значительной части наших соотечественников к бедности, включение их в культуру бедности. Все серьезные отечественные и зарубежные ученые подтверждают эту опасную тенденцию. Такого тренда не отмечено ни в нашей истории последних десятилетий, ни у наших западных соседей, избавляющихся весьма непросто от «коммунистического» прошлого. Чувство безнадежности, апатии, суженное воспроизводство потребностей - типичные качества социального дна. Проблема не в ухудшении условий жизни. Такие спады в благосостоянии не раз имели место в истории и нашей страны, и других стран. И дело даже не в наличии социального «дна», а в его статистической представительности и влиянии на основные трудовые слои. Широко распространившиеся явления социальной эксклюзии оказывают крайне негативное воздействие на сплоченность общества и социальный порядок. Сама возможность развития общества с растущим слоем социально исключенных весьма сомнительна. Увеличивающаяся масса экономически неактивных людей, зависящих от социальной помощи, делает общество социально разобщенным.

Эти явления и процессы не являются следствием лишь низкого уровня развития экономики. В стране произошло огромное сжатие милитаристских расходов, затрат на поддержание «дружественных» режимов за рубежом, субвенций бывшим союзным республикам и т.д., то есть большей части затрат прежних времен. Почему же столь жалкими выглядят затратные статьи федерального и региональных бюджетов на социальные цели, почему настолько упал уровень жизни большинства населения? Ведь Россия - страна с уникальным объемом природных ресурсов, включенных в экономическую жизнь.

Чрезвычайно важно учесть, что у нашей постсоветской элиты весьма ограничены возможности представлять общенациональные интересы. Это связано, с одной стороны, с ее преемственностью по отношению к советской номенклатуре, а, с другой, - с отсутствием в стране, в отличие, например, от Польши или Венгрии, традиций массовой оппозиционной деятельности и формирования групп контрэлиты в обществе. Незрелость гражданского общества и правовой защищенности граждан привели к тому, что российской элите пока не присущи гражданственность и государственное мышление, она способна решать лишь свои краткосрочные проблемы. Ее социальный цинизм и отсутствие заинтересованности в разрешении ситуации с трагическим обнищанием большинства сограждан объясняются синдромом быстро обогатившихся людей, заботящихся только о себе и своем окружении. Такой ценностный «набор» во многом предопределяет не только существо, но и форму, методы осуществления социальной политики.

Социальная политика, предприниматели и средний класс

Одним из определяющих направлений социальной политики в стране, переходящей от этакратической к частнособственнической системе, является государственно регулируемое формирование класса собственников - предпринимателей. Именно они должны были бы стать каркасом эффективной постиндустриальной экономики. С начала реформ не было недостатка в клятвах и заверениях со стороны ельцинского руководства о всесторонней поддержке предпринимательства и предпринимателей как основы среднего класса и основной социальной базы демократического режима, демократа-президента. Однако, как известно, дело не в заверениях, а в реальных акциях, зачастую казалось бы не очень-то и крупных.

Я согласен, что, «если мы действительно сделали выбор в пользу рыночной экономики, то ответственность за собственные доходы несет в первую очередь сам человек» [Известия 2001б]. Это и есть путь формирования морали предпринимательства, морали среднего класса. А теперь приведем некоторые факты. По расчетам экономистов из МГУ, из-за потерь бизнеса от чиновничьих ловушек и преград чистые потери ВВП составляют 7,7 млрд долл. в год. Сюда входят затраты на регистрацию предприятий (от 200 до нескольких тысяч долл.); лицензирование (применяемое в других странах лишь в виде исключения); согласование проектной документации (до 100 согласований) и т. д. Только на федеральном уровне существует около 60 инспекционных служб, к этому следует добавить службы органов субъектов федерации и местного самоуправления. По данным Круглого стола бизнеса Москвы, чтобы начать малый бизнес в столице нужно иметь 4 000 долл., из которых до 1 500 сразу уйдет на преодоление чиновничьих барьеров. Гигантская масса посреднических фирм и фирмочек, созданных чиновничеством для своего прокорма, грабит бизнес через принудительные экспертизы и другие навязываемые услуги. Косвенные потери национальной экономики в связи с этим составляют 5-7 % ВВП, прямые потери населения, в расчете на семью, достигают 550 руб. в месяц за счет добавок к ценам товаров [Известия 2001 г; Известия 2001 в; Новая газета 2001а].

По данным опроса, проведенного мною с коллегами в Москве, Санкт-Петербурге, Воронеже среди кризисных групп населения, ни один из прорвавшихся в

Декларируемая и реальная социальная политика

малый бизнес, т. е. принявших ответственность за себя и свою семью, не получил ни рубля кредитов от государственных органов, в том числе и от службы занятости.

В апреле 1997 г. впервые была предпринята серьезная попытка провести реформу жилищно-коммунального хозяйства страны. В 2001 г. эта попытка возобновлена с гораздо большей энергией. Смысл - возложить все расходы по содержанию жилья на население. При этом обещаны субсидии бедным, проблема, правда, состоит в том, кого отнести к бедным. Проектируемые субсидии реально коснутся лишь нищей части населения, а не всех бедных. Что же касается не только умеренно бедных, но и относительно благополучных, то можно заранее предвидеть, что на все просьбы внести квартплату (с учетом удорожания не только жилья, но и электроэнергии, теплоснабжения и др. услуг) с их стороны все чаще будет следовать ответ: «Нет денег». Выход может быть только один - превратить в бомжей десятки миллионов россиян, тех самых, кто мог бы составить ядро и предпринимателей, и других слоев потенциального среднего класса.

Между тем, по мнению видного представителя наших либералов Г. Томчина, более 40 % собранных с населения денег не доходит до энергетиков. Бесхозяйственность, массовое воровство в системе ЖКХ приводит к массовой выкачке денег из населения органами ЖКХ, не несущими перед населением никакой ответственности. Мне лично трудно не согласиться с теми авторами, которые рассматривают намечающуюся реформу в ЖКХ как настоящий поход против среднего класса. Именно с этой группы населения собираются взять полную стоимость коммунальных услуг, но порядочная часть наших «средних» удерживается в этом положении, в частности, и из-за низких цен на муниципальные услуги, позволяющие им при относительно скромных доходах вести более или менее достойную жизнь [Известия 2001а].

Надо заметить, что напряженность в среде среднего класса заставила авторов новой экономической модели жилищно-коммунального хозяйства скорректировать свои планы. Правительство отказалось от форсированного перехода на 100-процентную оплату гражданами услуг ЖКХ, считая, что это станет возможным лишь через 10-15 лет. Деньгами из бюджета более не будут дотировать ДЭЗы и РЭУ, а передавать эти средства напрямую населению, зачисляя их на индивидуальные (персональные социальные) счета граждан. Люди получают возможность выбирать, кто их будет обслуживать. По расчетам мэра Москвы Ю. Лужкова, такая дебиюрократизация сферы ЖКХ позволит сэкономить до 15-20 % расходов [Известия 2001 ж].

В результате всех притеснений и бюрократических препон малое и среднее предпринимательство у нас пока заняло более или менее нормальную нишу только в торговле и производстве некоторых продовольственных товаров. А ведь мелкое и среднее предпринимательство составляет неотъемлемую часть здоровой экономики процветающего общества. В развитых рыночных экономиках мелкое и среднее производство обеспечивает 60-80 % общей занятости. У нас в России - порядка 11%.

Другим сегментом протосреднего класса являются профессионалы. Последствия политики по отношению к группам профессионалов общеизвестны: именно здесь мы понесли наибольшие потери, связанные с эмиграцией за границу компетентных специалистов в самом продуктивном возрасте. По этому поводу нет систематических данных. Однако известно, что за 1990-1999 гг. страну покинули 80 % математиков и 50 % физиков мирового уровня. Это около 8 тыс. человек, чей

отъезд критически опасен для отечественной науки. Предположительно в США в настоящее время работают около 1 млн профессионалов, покинувших Россию. Я лично присоединяюсь к точке зрения тех, кто оценивает отъезд из страны специалистов в подобном масштабе как национальную катастрофу. Методика, принятая ООН, дает возможность оценить упущенную выгоду от эмиграции одного специалиста с высшим образованием, ученой степенью. Она оценивается в 300 тыс. долл. Очевидно, что потери страны измеряются десятками млрд долл. Между тем, технологии поддержки профессионалов для уменьшения их эмиграции и повышения доли в ВВП наукоемкой продукции успешно реализуются не только в странах с административными ограничениями на выезд, но и в таких небогатых демократических государствах как Индия. Располагает такими возможностями и Россия. Проблема именно в проводимой политике. Характерно, что в благополучном 2000 году затраты на науку составили лишь 2 % в государственном бюджете и были в 30 раз меньше, чем в 1990 г. [Вишневецкий, Зайончковская 1992а с. 18; Вишневецкий, Зайончковская 1992б, с. 13; Долгих, с. 11; Павлюткин; Ахизер; Известия 2001д].

Сопоставление хода и результатов процессов формирования среднего класса, включая его предпринимательскую составляющую, в России и странах Центральной, Восточной Европы весьма красноречиво и явно не в пользу нашего отечественного опыта. В порядке гипотезы можно высказать предположение, что в течение первого постсоветского десятилетия социальная политика не способствовала созданию среднего класса в его предпринимательской части и не препятствовала деквалификации профессионалов - второй значимой составляющей этого класса. Определенную роль сыграло влияние современной социальной политики в странах Запада, доминирующая логика которой состоит в концентрации ресурсов на поддержке «исключенных из общества». Следствием является определенное ущемление интересов среднего класса, поскольку на смену социальным программам универсального характера приходят программы поддержки специфических групп. Эта линия и на Западе уже вызывает негативную реакцию значительных групп населения и представляющих их интересы политиков.

Обществу органически присуще противоречие интересов социальных групп. Слабые группы добиваются бюджетных трансфертов, рассматривая их получение как свое естественное социальное право. Основные продуктивные группы современной России, складывающиеся или уже сложившиеся как средний класс, добиваются реализации социальных программ универсального характера, которые гарантируют им социальные права на самосохранение и воспроизводство в статусе. Для России особенно опасна концентрация приоритетов социальной политики лишь на защите социальных прав «исключенных из общества», поскольку это грозит разрушительными последствиями и без того еще неокрепшим средним слоям, последствием чего явится размывание базы последующего экономического и социального развития страны

К этому следует добавить неотрефлексированность властями реальной социальной ситуации из-за отсутствия механизмов обратной связи. Это обусловлено тем, что в России и ныне, и на ближайшую перспективу невозможны широкие социальные движения, адекватно выражающие интересы массовых социальных групп. Поэтому особое значение приобретает аналитическая деятельность по выявлению реальных социальных проблем.

Декларируемая и реальная социальная политика

Россия постреформенная оказалась перед лицом чрезвычайно сложной проблемы. Защищать нужно и малоимущих, и в не меньшей степени тех, кто относится к средним слоям (профессионалов, предпринимателей и пр.). Эти средние слои ущемлены в своих социально-экономических правах. Не случайно, что их доля и численность не соответствуют аналогичным показателям в развитых странах мира.

Задачи социальной политики, притязающей быть подлинно национальной, - обеспечить основания для полной и достойной реализации основных социальных прав и возможностей средних слоев современной России; содействовать росту человеческого потенциала основных продуктивных слоев общества.

Итак, можно признать декларативными заявления идеологов постсоветского руководства, что главным направлением расходования властных и финансовых ресурсов должно было бы стать и стало содействие становлению и развитию среднего класса. Фактов, подтверждающих активность властей по этому направлению, нет. Не на эту цель тратились национальные ресурсы.

Реальные приоритеты социальной политики

Реальным приоритетом нового постсоветского режима была политика по концентрации ресурсов нации в руках незначительного меньшинства. Решающую роль здесь сыграли: скоростная приватизация, которая практически подарила правящей номенклатуре, в первую очередь ближнему президентскому кругу, иностранному капиталу (зачастую скупавшему предприятия, чтобы прекратить конкурентное производство), «теневикам» и криминалитету громадную государственную собственность. Эта приватизация прошла два основных этапа - ваучерный и залоговых аукционов. И если проведение первого этапа можно объяснить неопытностью правительства, скоротечными событиями 1992-1993 гг., то залоговые аукционы - это в чистом виде осознанные акции по формированию внеконкурентного политикообразующего крупного бизнеса, носящего компраторскую направленность. Сюда же следует отнести пирамиду ГКО «для своих» со 100-процентной доходностью в год; характерно, что длительное время иностранцы не были допущены на этот рынок. Добавим так же отсутствие контроля за вывозом капитала, передачу электронных и самых влиятельных бумажных СМИ в руки придворных олигархов, и картина социальных приоритетов ельцинского правления становится до прозрачности очевидной. Предполагалось, без всяких обоснований, что эти нувориши каким-то образом одновременно превратятся в эффективных крупных собственников и образцовых менеджеров.

Только на первом этапе массовой приватизации под руководством А. Чубайса было продано 500 крупнейших предприятий стоимостью не менее 200 млрд. долл. за 7,2 млрд долл. [Полеванов, с. 50]. И это было лишь начало. В ходе шести самых дорогих залоговых аукционов (1995-1997 гг.) «продажа акций нефтяных компаний... была чистым надувательством - их стоимость на рынке была в 18-26 раз выше уже через полтора года после аукционов». Так, рыночная стоимость «Юкоса» на 1 августа 1997 г. составила 6,2 млрд долл., а проданы были пакеты акций, исходя из стоимости компании в 353 млн долл. По «Лукойлу» соответственно, - 15,8 млрд долл. и 700 млн долл. П. Хлебников, журналист из «Форбса», приводит эти и тысячи других данных в своей книге «Крестный отец Кремля Бо-

рис Березовский, или история разграбления России». Книга стала бестселлером 2000 года в США и издана годом позже в России. Завершается раздел по аукционам выводом: «Залоговые аукционы были лишь очередным этапом в стратегии ельцинского режима - интересы страны были принесены в жертву интересам ближнего круга олигархов...

Таким образом, олигархи и правительство Ельцина стали поделщиками в грабеже» [Хлебников, с. 207-210].

По новой Конституции парламент был лишен контрольных полномочий. В результате правящая бюрократия бесконтрольно распоряжалась не только государственной собственностью, но и расходованием западных кредитов и бюджетных средств. Ежегодный вывоз столь легко достававшихся средств за рубеж достиг 20 млрд долл., в 2000 г. - 28 млрд. Все большее сосредоточение власти и собственности в одних руках препятствует формированию цивилизованной рыночной экономики и ведет к коррупции, экономической стагнации и обнищанию населения.

Как писал литератор и член первого постсоветского правительства России О. Попцов: «Чубайс не очень утруждал себя нравственными терзаниями, когда любой ценой вытаскивал новое сословие на поверхность политической жизни и рассматривал его как свою главную общественную опору. Вспомним чековые фонды, финансовые пирамиды. Поэтому его не должны приводить в ярость слова Березовского: "Мы владеем половиной страны и намерены ею управлять"» [Московские новости 1998а]. И действительно, менее двух десятков крупнейших компаний и банков контролируют примерно 70% экономики России [Известия 1998].

Профессор Гарвардского университета Джеффри Сакс, человек, которого трудно обвинить в антилиберальных установках, писал: «Основная часть тех баснословных доходов, которые СССР получал от продажи энергоносителей, сейчас попадает в карманы нескольких частных лиц. (Например, до настоящего времени никому не известно, кто же на самом деле владеет Газпромом...)». Таким же образом Джеффри Сакс рассматривал внешнюю торговлю как благоприятное поле для коррупции, сюда же он относил еще одно «поле» незаконного обогащения - дешевые кредиты Центрального банка частным банкам. Он же признал: «Мы поторопились приватизировать в России добывающую промышленность». Это стало почвой «для огромной коррупции, губящей реформы» [Московские новости 1995].

К концу первого постсоветского десятилетия на верху пирамиды богатства, по оценке журнала «Форбс», оказались 8 россиян, вошедших в список самых богатых персон планеты. Никто из них не прославился наподобие Генри Форда и Билла Гейтса созданием новых видов продукции или технологий. Все их состояния - результат неоправданной приватизации ренты на природные ресурсы. Это: М. Ходорковский (нефтяная компания «Юкос»); глава «Интерроса» В. Потанин («Норильский никель» и т.д.); генеральный директор «Сургутнефтегаза» В. Богданов; экс-председатель правления «Газпрома» Р. Вяхирев; владелец «Сибнефти» и губернатор Чукотки Р. Абрамович; глава нефтяной компании «Лукойл» В. Аликперов; владелец «Альфа-групп» М. Фридман и, наконец, создатель «Газпрома» В. Черномырдин. Кстати, последний - единственный из бывших президентов и премьеров мира, попавший в список миллиардеров. Вопрос в том, когда смог В. Черномырдин так разбогатеть. Ведь только примерно год он не был государст-

Декларируемая и реальная социальная политика

венным чиновником, а руководил акционированным им «Газпромом» (между 1990-м и 1992-м гг.) [Надеин].

В 1992-2000 гг. коррупция превратилась в устойчивую систему отношений между чиновником и бизнесменом [Радаев]. Коррупционность российских чиновников и криминализация экономики в целом существенно сказывается на распределении доходов в стране. В развитых капиталистических странах вся криминальная сфера дает не более 8-10 % от валового продукта. В постсоветской России эта цифра, по данным МВД, достигала не менее 40 %. А по отдельным экспертным оценкам, итога выше - около 50-60 % [Известия 1997].

По меткому замечанию М. Делягина, «...в ходе реформ был изобретен качественно новый вид коррупции. Когда нормально стоящий дом, пусть неказистый и неудобный, разрушают. Из обломков сооружают себе виллу, а жильцов дома бросают подышать на улице, объясняя, что те сами виноваты, якобы они жили в доме, в котором жить нельзя» [Московский комсомолец].

Именно коррупция в высших эшелонах власти позволяла ведущим финансово-промышленным группам годами не платить налоги и не выплачивать государству его долю прибыли на принадлежащие ему акции. Специально созданная в октябре 1996 г. во главе с тогдашним премьер-министром В.С. Черномырдиным Чрезвычайная комиссия по сбору налогов была крайне бережна по отношению к крупнейшим неплательщикам. Как установила Счетная палата при парламенте, чистая прибыль РАО «Газпром» за 1996 г. составила 33,2 трлн руб. (около 6,5 млрд долл.). Государству как владельцу 40 % акций полагалось получить 12 трлн, а оно получило только 20 млрд руб. Общий ущерб от подобных действий правительства составил за 1995-1997 гг. 65,8 трлн руб. [Новая газета 1998а]. Характерно, что небольшая российско-вьетнамская межгосударственная нефтяная компания давала ежегодно в конце 1990-х гг. в бюджет России 450 млн долл., т. е. намного больше, чем такой гигант как «Лукойл».

Подсчеты сотрудников ИНП РАН показали, что если 85 % населения с доходами ниже 400 тыс. руб. в месяц полностью выплачивали подоходный налог, то 15 % населения с доходом более 3 млн руб. на человека уплатила лишь десятую часть причитающихся с них налогов (2,1 % от совокупного дохода, вместо положенных примерно 20 %). В итоге казна не досчиталась около 100 трлн руб. в 1996 г. [Русский телеграф].

Встречали упорное сопротивление со стороны олигархических групп и связанных с ними крупных чиновников предложения об инвентаризации федеральной собственности, об общественном контроле за доходами и расходами крупнейших монополий, о переносе акцента от налогообложения доходов к обложению имущества и рентным платежам за добываемое сырье.

Лишь в июле 2001 г. Государственная Дума приняла главу Налогового Кодекса «О налоге на добычу полезных ископаемых». И дело не просто в росте государственных доходов от нефтедобычи. Речь идет о переходе к рентному принципу налогообложения. По данным Экспертного совета по налоговому законодательству при Бюджетном комитете Государственной Думы, при существующем уровне мировых цен от нефтяных компаний поступит дополнительно 3,5 млрд долл. в год. Таким образом, реализуется идея, защищавшаяся демократической партией «Яблоко», и выполняется обещание президента, изложенное в его Послании Федеральному Собранию: усилить изъятие рентной составляющей в пользу государства [Известия 2001з].

Попытки более здравомыслящих представителей правящей элиты прекратить фаворитизм по отношению к крупнейшим топливно-энергетическим и финансовым монополиям, которые образовали ядро олигархического режима, склонного к трансформации в режим криминально-олигархический, успехом не увенчиваются. Речь идет не о переделе собственности, а о готовности верхушки неокапиталистов поделить своими доходами с национальным бюджетом и, тем самым, дать возможность государству попытаться расширить собственную социальную базу и облегчить положение значительных групп населения. Как напомнил Ю.М. Лужков, «давнее утверждение, что богатые люди должны брать на себя серьезные социальные функции - делиться своим богатством с беднейшей частью общества, принципиально никем не опровергнуто... практика перераспределения доходов - обязательное условие устойчивого развития общества...» [Московские новости 1998б].

Другой привилегированной группой общества, помимо олигархической буржуазии, в период ельцинизма стало, точнее - сохранило и укрепило свои позиции, российское чиновничество, прямое продолжение советской номенклатуры. От представителей власти можно нередко услышать соображения о том, что ни численность чиновников, ни их блага не сказываются существенно на распределении ВВП, но отметим прежде всего, что даже если бы эти суждения были верны, то остается весьма значимой в российских условиях проблема социальной справедливости. Писатель-фронтовик В. Кардин, выражая доминирующее в обществе настроение, писал: «...нигде нет такого разрыва в материальном обеспечении ветеранов и государственных сановников.

Ну и пусть они получают, пусть даже увеличат нынешние зарплаты. Но пускай, как дурной сон, исчезнет система спецобслуживания высших эшелонов, и чиновник раскошелится на собственный автомобиль, на оплату бензина и шофера, пусть, наконец, кончится баснословная халява - спец. рейсы, спец. санатории и т. д.» [Новая газета 2001б].

Как известно, социальные привилегии - органичная часть этакратической системы - неизбежно входят в социальную политику этой системы. Сохранение и даже расширение оставшегося с советских времен внерыночного распределения значительной части ресурсов, контролируемых государством, в качестве благ и услуг правящему слою является доказательством не буржуазно-демократического, а постэтакратического характера социальной политики.

Ограничусь некоторыми примерами. Пока идет длительная дискуссия о пенсионном обеспечении основной массы населения, без всякой огласки установлены пенсии чиновникам в размере 75 % от их заработной платы, которые они могут в определенных случаях получать и не достигнув 60-летнего возраста. На обслуживание парка персональных автомашин государство затрачивает ежегодно 1,5 млрд долл. В стране разъезжает 605 тыс. этих автомашин, регулярно обновляемых, что составляет дополнительную сумму крупных затрат. Для сопоставления, в США у правительства имеется всего 40 автомашин. Каждый депутат Государственной Думы обходится нации в 10 тыс. долл. в месяц. Можно предположить, что каждый из чиновников высокого ранга обходится еще дороже. Добавим к этому многократно приводившиеся в прессе сведения о бесплатно переданных высшим чиновникам в частную собственность квартирах, стоимость которых достигает 300-450 тыс. долл. Численность же чиновников в стране поражает- 1,34

Декларируемая и реальная социальная политика

млн. человек (без силовых ведомств) [Известия 2001е]. Такого не знала даже прославленная советская бюрократия.

Отсюда можно сделать вывод, что для нашего съжившегося ВВП и консолидированного бюджета суммарные издержки на чиновников, измеряемые несколькими миллиардами долларов в год, представляют неоправданную роскошь, непозволительную в условиях жесточайшей экономии на поддержке критических групп в нашем обществе, содержании фундаментальной науки и кредитовании малого бизнеса. Пожалуй, главное состоит в том, что в стране во имя интересов альянса олигархических групп и высшего чиновничества всего лишь за десятилетие сложилась присущая многим слаборазвитым странам с доминированием сырьевого сектора экономика престижного потребления, для которой характерны застойность и зависимое развитие.

Верхи, и низы - странности взаимодействия

Одна из наших гипотез первоначально состояла в том, что правящие круги не обладают концепцией социальной политики, просто не знают, что делать. Опрос же акторов социальной политики, проведенный в Москве, Санкт-Петербурге и Воронеже, показал, что это не так. 40 % опрошенных основной целью осуществляемой социальной политики назвали обеспечение социальной стабильности, еще 28 % - обеспечение интересов элиты, что тоже является обеспечением социальной стабильности в обществе, т. к. для современной политической элиты России социальная политика нужна лишь постольку, поскольку граждане не должны мешать реализации ее собственных планов и интересов. Таким образом, более 65% экспертов сочли главной целью социальной политики именно обеспечение стабильности в обществе, в конечном счете, в интересах правящей элиты*.

* Наибольшую роль в формировании моего понимания проблем социальной политики в современной России сыграли результаты исследования, проведенного нами в рамках международного проекта INTAS 94-3725 «Перестройка государства всеобщего благосостояния: Восток и Запад, 1995-1998 гг.». Данные проекта использованы в тексте статьи. Подробное описание методики исследования и его результатов см. в наших статьях в журнале «Мир России», 1998, № 1-2 и в книге [Manning, Shkaratan, Tikhonova]. Объектами исследования выступали: с одной стороны, акторы социальной политики (чиновники из федеральных и местных органов власти, связанные с разработкой и реализацией социальной политики, а также руководство профсоюзных организаций и представители хозяйственной элиты, всего 75 человек); а с другой - рядовые россияне, оказавшиеся в ситуации обострения проблемы занятости в Москве, Санкт-Петербурге и Воронеже (в общей сложности 277 человек). В ходе панельного исследования, проводившегося с интервалом в год по различной методике для "политиков" и "рядовых россиян", были проведены углубленные 2-3 часовые частично формализованные интервью. Собранные данные позволили получить довольно полное представление об имеющемся спектре мнений о целях социальной политики, ее приоритетах, возможностях и т. д., а также о различиях в подходах к этим проблемам у акторов социальной политики и ее объектов. Понимая скромность масштабов данной выборки, мы, там где это было возможно, проверили некоторые полученные выводы на результатах общероссийских представительных мониторинговых опросов РНИСиНП, которые подтвердили правильность отмеченных нами тенденций. В остальных случаях, не претендуя на абсолютную достоверность полученных данных для России в целом, мы все же считаем их заслуживающими внимания, особенно в отношении позиции акторов социальной политики.

Кажущаяся неэффективность декларируемой социальной политики как политики помощи слабым скрывает ее успешно реализуемые, но не афишируемые цели и механизмы: социальная стабильность на основе неявного консенсуса власти и населения, который строится на экономике выживания. Особенности существующей модели социальной политики «поддержания выживания» сводятся к практической бесплатности ряда базовых нужд населения, натурализации потребления и обмена товарами и услугами, возникновению у населения модели «коллективного выживания».

Что же может в наибольшей степени нарушить ту стабильность в обществе, которую хотела бы сохранить российская элита?

В советские времена номенклатура (= этакратия) проявляла трогательную заботу (хотя и на жалком уровне) о низших социальных группах, но не о средних слоях. Вспомним хотя бы динамику соотношения заработной платы рабочих и инженеров, не входивших в состав руководителей-хозяйственников: к 1970-м годам рабочие уже зарабатывали больше инженеров, не говоря уже о врачах, учителях, работниках культуры. Способы пополнения элиты со времен Сталина, как и в большинстве других азиатских деспотий, строились на принципе «из грязи в князи». Характерно социальное происхождение высшей номенклатуры даже в 1960-е - 1980-е годы, т. е. в годы развития высоких технологий: большинство вышло из среды неквалифицированных рабочих и крестьянства (70,5 %); 13,1 % - из неквалифицированных служащих; 8,5 % - из квалифицированных рабочих; около 8 % - из интеллигенции. Как правило, это были выходцы из деревни. Социальная селекция была жестко антиинтеллигентской, социально родственными власти были маргинализированные группы населения. После августовских событий 1991 г. состав правящих групп (как стало модно выражаться, - элиты) на федеральном уровне на какое-то время существенно изменился в пользу выходцев из среды высокообразованных групп столичного населения, но эта тенденция с середины 1990-х во многом сменилась на прежнюю, советскую.

Б.Н. Ельцин во многом нарушил традиционный союз с низшими социальными группами. Достаточно вспомнить нищенский уровень пенсий и бесконечные задержки с их выплатой, небрежение интересами рабочих, афиширование богатства и благополучия верхов. Надо заметить, что В.В. Путин немедленно начал демонстративное сближение со слабыми социальными группами, выказывая прямотаки образцы по-советски отеческого попечения. Достаточно вспомнить систематические повышения размеров пенсий, пока что опережающих рост цен.

Но, очевидно, что потенциальная угроза устойчивости режима исходит не от социально незащищенных слоев населения, а от более благополучных «средних» групп, обладающих самоидентификацией и осознанностью интересов.

Консенсус власти и населения - модель выживания

Если от общей характеристики целей, эффективности и субъектов проводимой в России социальной политики перейти к оценке ее реальных последствий, зафиксированных на примере обследованных домохозяйств представителей критических групп на рынке труда, то мы увидим следующую картину.

Тот неявный консенсус власти и населения, о котором мы говорили применительно к целям социальной политики, в реальности материализуется в весьма

Декларируемая и реальная социальная политика

сложной и хитроумной модели выживания. На ней строит свою жизнь большинство населения страны. Именно эта модель обеспечивает относительную социально-политическую стабильность в России, и поэтому власть склонна закрывать глаза на многие ее особенности, «не вписывающиеся» в либеральную модель социальной политики. Основной особенностью этой модели является создание для населения возможности выживать в условиях сначала почти полного отсутствия реальных, «живых» денег у значительной части населения, а в последнее время их символическом количестве.

Возможность выживания без денег обеспечивается двумя путями. Один из них зависит от органов власти и сводится к тому, чтобы хотя бы на самом минимальном уровне поддерживать жизнеобеспечение населения, удовлетворяя бесплатно или практически бесплатно самые базовые потребности. Это касается прежде всего дотаций по коммунальным платежам, которые позволяют бесплатно или почти бесплатно пользоваться теплом, электроэнергией, водоснабжением и т. д. Единственный вид коммунальных услуг, который является строго платным - это телефон, социальная значимость которого все же несопоставимо меньше в условиях России, чем, например, отопления дома. Из-за отсутствия денег для оплаты пользования телефонами практика отказа от услуг телефонных станций приобрела даже в Москве достаточно массовый характер.

Кроме того, сохраняется бесплатное государственное образование и здравоохранение, уступающие в большинстве случаев платным услугам по своему качеству. Однако они все же позволяют значительной части населения реализовывать соответствующие социальные потребности хотя бы на самом минимальном уровне. Дотируются также транспортные услуги, без чего зарплаты многих категорий работников не хватило бы даже на проезд к месту работы. В результате такого поддержания фактической бесплатности основных социальных благ возникает возможность обеспечения ряда жизненно важных потребностей без оплаты их в денежной форме или за чисто символическую по сравнению с их реальной стоимостью плату.

Второй путь выживания - это натурализация потребления и обмена товарами и услугами на уровне самого населения, возникновение модели «коллективного выживания». Так, например, почти 40 % опрошенных занимались различными видами индивидуальной трудовой деятельности (шили, вязали, занимались ремонтом квартир, машин и т.п.). В ряде случаев такие услуги оказывались не посторонним, а знакомым, и не за деньги, а в порядке оказания взаимных услуг. Результаты такой межсемейной взаимоподдержки, заметим, не на селе, а в крупных городах, были значимы для 22 % семей. Такими нерыночными механизмами одновременно обеспечиваются выживание людей и сохранение консенсуса власти и населения. Даже помощь со стороны органов власти конкретным группам населения также все чаще принимает натуральную, а не денежную форму: организация бесплатного питания для малоимущих в специальных столовых и распределение продуктовых заказов, предоставление им права бесплатного проезда, бесплатные билеты в театры детям и т. п.

Таким образом, большая часть населения в 1990-е годы вступила на путь самопомощи и кооперации для выживания на уровне адаптации. Существующий в стране социальный порядок обеспечивает адаптацию, но распадаются, не воспроизводятся более высокие уровни организации социальной системы - постановка целей, социальная дифференциация и интеграция, поддержание культурного об-

разца, создание коллективных (общенациональных) представлений, сохранение идентичности и т. д.

Мы не рассматриваем здесь вопрос об эффективности такой модели решения социальных проблем - разумеется, что она чудовищна по своим отдаленным последствиям. Это касается и резкого падения уровня здоровья населения, и его образованности, и сужения базы для воспроизводства высококвалифицированной рабочей силы, и общего падения качества человеческого потенциала России. Но любая попытка изменить сложившееся в социальной сфере положение, будь то «коммунальная реформа» или попытки пресечь «теневую» занятость людей чревата серьезными социально-политическими последствиями, которые способны свести на нет прогнозируемый экономический эффект от реформ в социальной сфере. Нужны воля и терпение, чтобы дождаться того времени, когда экономический подъем даст возможность россиянам получать стабильную зарплату, гарантирующую им хотя бы нынешний, крайне низкий уровень потребления, но уже без подпорок «бесплатности».

Можно ли в этих условиях считать, что Россия является «социальным государством», где причиной неэффективности осуществляемой социальной политики выступает просто нехватка ресурсов? Разумеется, нет. Как показало проведенное нами исследование, *основной причиной как того, что Россия лишь формально может считаться «социальным государством», так и кажущейся фантастической неэффективности осуществляемой в ней социальной политики выступает имманентное противоречие между формально декларируемыми и реальными целями этой политики. И если ориентироваться не на формально декларируемые, а на реальные ее цели, то политика эта, хотя и не имеет никакого отношения к «социальному государству», все же весьма эффективна.*

О перспективах

Если принять во внимание все сказанное выше, то, по-видимому, надо признать, что социальная политика в России на долгосрочную перспективу должна быть ориентирована на формирующуюся двухсекторную экономику, складывающуюся из *экономики выживания и экономики развития*. Ведь осуществлявшаяся в последние годы политика привела к тому, что в числе пострадавших оказались как социально слабые группы (функционально неграмотные, пенсионеры и т. д.), так и сильные группы, представляющие собой экономическую и социальную опору любого современного общества и осуществляющие продуктивную деятельность. А это значит, что при переходе от задач простого поддержания стабильности к попытке использовать возможности социальной политики для возвращения России статуса великой страны, а следовательно - сохранения ее человеческого потенциала, надо достаточно серьезно откорректировать концепцию социальной политики российского государства.

Проблема состоит в том, что, в отличие от других государств с экономикой выживания, в России в нее вынужденно включены образованные люди, чей человеческий и культурный капиталы при наличии инвестиционных ресурсов могли бы найти применение в другом секторе экономики - *экономике развития*. Этот сектор определяет будущее страны, ее движение к рыночной информационной экономике. В современной России это возможно лишь путем создания немно-

Декларируемая и реальная социальная политика

гочисленных *анклавов опережающего развития*. База для решения этой стратегической задачи имеется, хотя и доведена до полуразрушенного состояния. Речь идет о предприятиях и организациях ВПК, где до сих пор сконцентрирована значительная часть инновационного потенциала страны.

На месте военно-промышленного комплекса в экономике России ныне утвердился сырьевой капитал, тесно сотрудничающий с западными транснациональными корпорациями. Но в этих сырьевых отраслях преобладает принципиально другая человеческая масса, чем в ВПК накануне его краха: это, как правило, те, кого польские социологи назвали когда-то «крестьяне-рабочие». Таким образом, дальнейшее разрушение ВПК означает для России превращение в сырьевую периферию мировой системы.

Чтобы трансформировать Россию в страну высоких технологий и реального конкурентного рынка, необходимо именно на руинах ВПК создать новые компоненты (анклавы) информационной экономики России. Проблема состоит в том, как не сберегая в определенных и нередких случаях депрессивные предприятия с их оргтехструктурой, предотвратить разрушение трудовой элиты нации, падение инновационного потенциала, а тем самым упредить необратимые катастрофические последствия в развитии высокотехнологичного производства. Это принципиально новая, никогда не решавшаяся ранее в России задача, которая, на наш взгляд, является приоритетом *не экономической, а социальной политики*. Именно рассматривая ее в таком контексте, с нашей точки зрения, необходимо жестко развести проблему сохранения и развития существующих предприятий (фирм) и проблему сохранения и развития инновационного потенциала элитной части человеческих ресурсов России.

Заключение

В выступлениях, статьях и книгах ведущих российских либералов на протяжении всего постсоветского периода делался акцент на позитивных результатах «трудных рыночных реформ», содержались призывы продолжить преобразования в уже избранном направлении, доказывалось и доказывается, что только в этом случае «будущее у России есть». При этом несомненно, что провозглашаемые этими идеологами стратегические цели развития страны не могут не получить поддержки у всех демократических сил:

- «• добиться повышения уровня жизни населения до уровня среднеразвитых стран; сократить имущественную дифференциацию в обществе; средний класс как опора социальной стабильности и демократии должен составлять большую часть населения и получать большую часть доходов...
- сформировать гражданское общество, правовое государство, гарантирующее защиту основных прав и свобод человека» [*Ясин, Алексащенко, Гавриленков, Дворкевич, с. 9*].

Но анализ реальных действий и реально проводившейся политики демонстрирует, что наших отечественных либералов поразила слепота к социальной сфере, что, видимо, связано с известной односторонностью в подходе к ранее избранному курсу реформ. Общеизвестно, что в Китае, Индии, Бразилии, в отличие от России, кардинальные реформы идут при повышении жизненного уровня населения. Столь же общеизвестно, что успешное экономическое и социальное развитие

Чили происходило до и после правления Пиночета, избираемого нередко в качестве модели для подражания в России. Как видим, есть о чем подумать здоровым силам нации при выборе пути развития нашей Родины, в частности, при определении ее социальной политики.

Важным условием реализации эффективной социальной политики является опора на коллективные представления о социетальных (национальных) и групповых интересах.

Концептуальный отказ от учета общественных интересов, признание лишь индивидуальных интересов, трактуемых как стремление к получению максимальной выгоды, вели и ведут к деструкции общества, разрушению его общей ценностной ориентации (централизованной системы ценностей). Такая позиция определенной части отечественной элиты, помимо всего прочего, отбрасывает интеллектуальную составляющую российской социальной политики на полстолетия назад, когда ряд консервативных социологов и экономистов Запада объяснял бедность неудовлетворительными индивидуальными особенностями части населения. Такого рода концепции носят характер обвинения жертвы. Они обычно сопровождаются предложениями по свертыванию специальных социальных программ (например, семьям с детьми). Неправда ли, знакомые мотивы? Вот только - из другой исторической эпохи.

Все великие демократы спасали свои нации в критических ситуациях, сплачивая их объединительными идеями. Они содействовали формированию национальной системы ценностей. Достаточно назвать имена Рузвельта, де Голля, Черчилля. В сложившихся в стране условиях необходимо формирование идейных, политических и нравственных ценностей, призванных заполнить посткоммунистический и постимперский нравственный вакуум, снять у россиян комплекс оскорбленного национального достоинства*. Я согласен с А.И. Солженицыным: «Надо теперь жестко выбрать: между Империей, губящей прежде всего нас самих, - и духовным и телесным спасением нашего же народа». Социальная политика, опирающаяся на солидарность нации, на устойчивую общность интересов основных социальных сил, исходящая из традиционного для россиян понимания справедливости, может стать важным элементом строительства сильного национального социального государства.

Литература

Аргументы и факты (международное издание). 2001. №33.

Ахиезер А.С. Эмиграция как индикатор состояния российского общества // Мир России. 1999. №4.

Вишневецкий А., Зайончковская Ж. Четвертый вал эмиграции // Московские новости. 1992а
9 февраля.

* Позиция автора относительно функций и роли национальной идеи как центральной ценности-цели, о созидательной роли и консолидирующей силе конструктивного национализма, избегающего крайностей национал-шовинизма и национального эгоизма, была сформулирована много лет назад и публично оглашена в статье: [Национальная идея].

Декларируемая и реальная социальная политика

- Вишневский А., Зайончковская Ж.* Волны миграции. Новая ситуация // Свободная мысль. 19926. № 12.
- Деягин М.Г.* Программа выживания или стратегия развития? // Свободная мысль. 2000. № 10.
- Доклад о развитии человеческого потенциала в Российской Федерации. 1999. М.: Academia, 1999.
- Доклад о развитии человеческого потенциала в Российской Федерации. 1999. М.: Academia, 1995.
- Долгих Е. Почему уезжают ученые // Московские новости. 1993. 4 апреля.
- Известия. 1997. 13 мая.
- Известия. 1998. 17 марта.
- Известия. 2000. 22 мая.
- Известия. 2001а. 20 марта.
- Известия. 2001б. 18 апреля.
- Известия. 2001 в. 20 апреля.
- Известия. 2001г. 25 апреля.
- Известия. 2001 д. 7 мая.
- Известия 2001е. 26 июня.
- Известия 2001 ж. 5 июля и 6 июля.
- Известия 2001 з. 6 июля и 7 июля.
- Кастельс М., Киселева Э.* Россия в информационную эпоху // Мир России. 2001. №1.
- Кастельс М., Киселева Э.* Россия и сетевое общество // Мир России. 2000. № 1.
- Коэн Ст.* Провал крестового похода США и трагедия посткоммунистической России. Пер. с англ. М.: АИРО-XX, 2001.
- Лейн Д.* Преобразование государственного социализма в России: от «хаотической» экономики к кооперативному капитализму, координируемому государством? Пер. с англ. // Мир России. 2000. № 1.
- Львов Д., Овсиенко Ю.* Российская пенсионная реформа и пути ее реформирования // Вопросы экономики. 2000. № 8.
- Московские новости. 1995. 24-31 декабря.
- Московские новости. 1998а. 2-8 февраля .
- Московские новости. 1998б. 15-22 марта.
- Московский комсомолец. 2001. 4 июля.
- Надешн В.* «Форбс»: русская скважина // Московские новости. 2001. 26 июня - 2 июля.
- Национальная идея и гражданское общество // Становление институтов гражданского общества: Россия и международный опыт. Материалы Международного симпозиума. 31 марта- 1 апреля 1995. М.: РНИСНП, 1995.
- Новая газета. 1998а. 16-22 марта.
- Новая газета. 1998б. 15-21 июня.
- Новая газета. 2001а. 9-11 апреля.
- Новая газета. 2001б. 1-14 мая.
- Обзор экономики России. Основные тенденции развития. 1999. IY. М., 1999.
- Обзор экономики России. Основные тенденции развития. 2000. III, IY. М., 2000.
- Павлюткин В.* «Мышеловка» для академиков // Мир за неделю. 1999. № 12. 13-20 ноября. <перепечатка из «Красной звезды»>.
- Полеванов В.П.* Технология великого обмана. М., 1995.
- Политическая система США. Актуальные измерения. М., 2000.

- Радаев В. В.* Формирование новых российских рынков транзакционные издержки, формы контроля и деловая этика М Центр политических технологий, 1998
- Ржаницына Л.* Синдром козы//Московские новости 2001 17-23 июля
- Российская газета .1992. 20 августа
- Русский телеграф. 1997. 11 ноября
- Свободная мысль. 2001. № 1
- Суринов А.Е.* Основные параметры дифференциации населения России по доходам в 1997-1999 гг // Экономический журнал. ВШЭ. 2000. № 3
- Хлебников П.* Крестный отец Кремля Борис Березовский или История разграбления России. Пер. с англ. М.: «ДЕТЕКТИВ-ПРЕСС», 2001
- Шкаратан О.И.* Тип общества, тип социальных отношений. О современной России // Мир России. 2000. № 2
- Экономический журнал. ВШЭ. 2001. № 1
- Ясин Е., Алексащенко С., Гавриленков Е., Дворкевич А.* Реализация либеральной стратегии при существующих экономических ограничениях // Вопросы экономики. 2000. №7
- Hedlund S.* Russia's «Market» Economy A Bad Case of Predatory Capitalism. L UCL Press, 1999
- Manning N., Shkaratan O., Tikhonova N.* Work and Welfare in the New Russia Alderhot Ashgate, 2000