

©2001 г.

Н.Е. ТИХОНОВА, О.И. ШКАРАТАН

**РОССИЙСКАЯ СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА:
ВЫБОР БЕЗ АЛЬТЕРНАТИВЫ?**

ТИХОНОВА Наталья Евгеньевна - доктор социологических наук, директор Центра социально-экономических исследований Российского независимого института социальных и национальных проблем. ШКАРАТАН Овсей Ирмович - доктор исторических наук, заведующий кафедрой социально-экономических систем и социальной политики Государственного университета - Высшей школы экономики.

Действующая модель социальной политики в России

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 не случайно еще в 80-е годы подобное восприятие социальной политики вызвало справедливое оппонирование со стороны весьма компетентных авторов. С.С. Шаталин с коллегами подчеркивали, что социальная политика охватывает весь комплекс потребностей и интересов человека. Ее объект - "...положение классов и социальных групп, наций и народностей, социально-классовые и национальные отношения, положение личности в обществе и ее связи с ним, все аспекты народного благосостояния, присущий обществу и составляющим его классам и социальным группам образ жизни" [1, с. 7-8]. Мы также принадлежим к сторонникам широкого подхода к социальной политике. Последняя, на наш взгляд, неразрывно связана с самим типом социума, 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 представления о справедливости, и общесоциетальные потребности, связанные с самосохранением общества и поддержанием его конкурентоспособности в мире глобальной экономики и складывания системы информационных обществ.

Рассматривая российскую социальную политику с этих позиций, нельзя не обратить внимания на то определяющее обстоятельство, что к концу XX века сложился новый мир, ключевые особенности которого прекрасно описаны М. Кастельсом в его трехтомной книге "Информационная эпоха. Экономика, общество и культура". В ее заключении он пишет: "Новый мир обретает очертания в конце нашего тысячелетия. Он зародился где-то в конце 1960-х - середине 1970-х, в историческом совпадении трех независимых процессов: революции информационных технологий; кризиса как капитализма, так и этатизма, с их последующей реструктуризацией; расцвета культурных

социальных движений, таких как либертарианизм, борьба за права человека, феминизм, защита окружающей среды. Взаимодействие между этими процессами и спровоцированные ими реакции создали новую доминирующую социальную структуру, сетевой общество; новую экономику, информационную/глобальную; и новую культуру, культуру реальной виртуальности. Заложённая в этой экономике, этом обществе и этой культуре логика также лежит в основе общественных деяний и социальных институтов "взаимозависимого мира" [2, р. 336]. М. Кастельс (да и не только он) предполагает, что в эту новую жизнь, в этот новый мир не впишется население территорий, не представляющих ценности и интереса с точки зрения динамики глобального капитализма [2, р. 337]. Но есть ли шанс вписаться в него у России, у русских? По мнению этого автора, новая Россия хотя и будет оставлена, скорее всего, за бортом Европейского Союза из-за исторических страхов Запада, тем не менее, опираясь на человеческий потенциал, возродит свое могущество как сильная нация, не желающая более терпеть унижения [2, р. 26-36, 356]. Общественный запрос на реализацию именно такой модели дальнейшего развития страны у россиян очень силен. Свидетельством этого являются все опросы общественного мнения 1999-2000 гг., демонстрирующие стремление граждан страны к возрождению "великой России" и созданию в ней государства с социально ориентированной рыночной экономикой.

В этих условиях важно понять, с каким наследством входит Россия в XXI век, каковы рамки, которые "предзаданы" социальной политике ситуацией в стране. Не ставя перед собой задачу дать исчерпывающий ответ на эти вопросы, нам хотелось бы обсудить характерные особенности социальной политики "ельцинского" периода, точнее - ту модель взаимоотношений власти и населения, которая существовала в это время и являлась основой этой политики на протяжении десятилетия.

Сразу подчеркнем: мы не ставим своей целью дать анализ этой модели на базе эмпирического материала. Уровень обобщения, присущий данной теме, предполагает, что конкретный материал может играть роль не столько основы ее раскрытия, сколько иллюстрации тех или иных тезисов. Тем не менее, к пониманию некоторых особенностей анализируемой модели подтолкнули данные эмпирических исследований, прежде всего, исследования, проведенного нами в рамках международного проекта INTAS 94-3725 "Перестройка государства всеобщего благосостояния: Восток и Запад, 1995-1998 г."¹ Оно пришлось на годы системного кризиса и государства, и общества в России, когда надежды на счастливые и быстрые реформы остались позади. Основные и вполне рациональные причины этого заключались в катастрофическом ухудшении уровня и качества жизни населения (особенно - в провинции), в снижении социальных гарантий при росте налоговой нагрузки, а также в ставших открытыми и даже демонстративными проявлениях социального неравенства. Все это привело к резкому сужению социальной базы либеральных демократических реформ. Сама деятельность реформаторов оказалась целиком зависимой от благоволения президентского окружения и близких к Президенту финансовых и политических группировок, чьи интересы не имели ничего общего ни с конкурентно-рыночными, ни с демократическими ожиданиями населения.

В числе объективных экономических последствий социальной политики 1995-1999 гг. особое значение приобрела коррупция, которая превратилась в устойчивую систему отношений. Между предпринимателями и чиновниками со временем сформировались специфические "контракт-отношения", уже не сводящиеся к простому обмену услугами. Скорее, они предусматривают взаимную стратегическую и тактическую поддержку в рамках длительного сотрудничества, при этом отдельный чиновник по отношению к соответствующему предпринимателю все более начинает выступать в роли партнера по бизнесу. Результатом такого симбиоза стала неэффективность национальной экономики на макроуровне, поскольку потери общества многократно превышают те выгоды, которые получают от поддержания таких отношений конкретные фирмы и конкретные чиновники [см. 3].

Как результат, конечные цели реформ - создание конкурентной рыночной эконо-

мики и построение в России демократического общества - не были достигнуты. При этом обстоятельства конца 1998-2000 гг. представляются неизмеримо более тяжелыми, чем в канун реформ, т.е. в конце 1991 г. При наличии сравнимых по сложности проблем российская экономика ныне располагает намного меньшими внутренними ресурсами. Возможности внешней помощи практически полностью исчерпаны. Отсюда и ситуация в сфере социальной политики как в отношении ее ресурсной обеспеченности, так и в отношении направленности и методов выполнения.

Социальная политика, как и вся система общественных отношений, претерпела за годы российских реформ весьма значительные изменения. В СССР она трактовалась как система организационных мер, направленных на конкретные преобразования в социальной сфере (рост масштабов жилищного строительства, численности врачей и учителей и т.п.). При этом система социальной защиты как важнейшая часть социальной политики включала в себя, прежде всего, право на труд, гарантированное государством пенсионное обеспечение, административно регулируемые цены, обеспечивающие "ценовую" доступность основных товаров и услуг, бесплатность образования, здравоохранения, занятий физкультурой и многих других форм досуговой активности, а также бесплатность предоставления жилья. Все это позволяло считать социальную политику в СССР своеобразным вариантом политики государства всеобщего благосостояния на Западе.

Однако это был принципиально иной тип государства всеобщего благосостояния, чем западные аналоги. На Западе гражданин мог добиваться положенных ему по закону благ через институты гражданского общества. В СССР из-за отсутствия гражданского общества он был лишен такой возможности и выступал как "государственно-зависимый работник", воспринимающий, тем не менее, любые социальные блага как смысл деятельности государства, его неотъемлемую и обязательную функцию, которая реализуется независимо от наличных экономических возможностей. В значительной степени это представление разделялось и политическими элитами, которые, не забывая о собственных интересах, все же декларировали "рост благосостояния советского народа" как одну из важнейших задач государства². Впрочем, декларативно-иллюзорный характер этой задачи не был секретом для многих россиян. Не случайно больше половины опрошенных в ходе нашего исследования рядовых россиян сочли, что между обществом, существовавшим до перестройки, и современным российским нет никакой разницы в отношении того, заботится ли государство о всех своих гражданах на справедливых началах.

Завоевав массовую поддержку прежде всего под лозунгами борьбы с привилегиями, за большую социальную справедливость, индивидуальные свободы и равенство возможностей для всех, реформаторы вынуждены были поначалу маскировать истинную направленность своей политики под вывеской "социального государства" - именно так охарактеризовано российское государство в Конституции РФ. Однако для большинства представителей политической элиты истинный характер нового российского государства не являлся тайной изначальности. Реформы означали для них лишь возможность сбросить ярмо обязанности заботиться о народе в условиях резко возросших собственных appetитов и новых стандартов жизни, с одной стороны, и колебания доходов от экспорта природных ресурсов в условиях неустойчивости цен на эти ресурсы на мировых рынках - с другой. В то же время никто официально не отменял социальных обязательств государства перед гражданами. И, хотя попытки отказаться от идеи "социального государства" из-за недостаточности экономических ресурсов на уровне лиц "второго эшелона" предпринимаются постоянно, ни одна сколько-нибудь заметная политическая фигура или партия не решается на это в условиях постоянной предвыборной кампании, в которых живет Россия уже второе десятилетие.

В результате сегодня сложилась парадоксальная ситуация. Формально существуют разнообразные социальные льготы и выплаты, охватывающие в общей сложности две трети населения. Опять-таки формально, в виде конституционных гарантий, продолжают сохраняться и право на труд, пенсионное обеспечение, бесплатность образо-

вания, здравоохранения, предоставления жилья. В ряде регионов существуют административно регулируемые цены, обеспечивающие "ценовую" доступность основных товаров и услуг. Однако при этом нарушение права на труд и получение оплаты за него затрагивает более четверти экономически активного населения, происходит чудовищное обнищание огромных масс населения, значительная часть молодежи оказывается не только необразованной, но и неграмотной, гарантированность бесплатной медицинской помощи оборачивается подчас необходимостью годами ждать очереди на бесплатную операцию. Очередь на жилье не движется десятилетиями. И все это происходит на фоне демонстративного "швыряния деньгами" со стороны не только новых русских, но и рядовых государственных чиновников, массивованного нелегального вывоза капитала за рубеж.

Можно ли в этих условиях считать, что Россия является "социальным государством", где причиной неэффективности осуществляемой социальной политики выступает просто нехватка денег? Разумеется, нет. Как показало наше 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 декларируемыми и реальными целями этой политики. И если ориентироваться именно на реальные ее цели, то политика эта, не имея никакого отношения к "социальному государству", весьма эффективна.* Учитывая, что это ключевой вопрос для понимания всей проблематики социальной политики в России, поясним, что мы имеем в виду.

В России ныне можно выделить три подхода к социальной политике. Первый из них выражает ее модель, органичную для олигархического капитализма. Этот подход ряд последних лет доминировал в правящих кругах. Он и является предметом анализа в статье.

Второй подход развивают сторонники административно-бюрократического капитализма (например - "муниципальный" капитализм Ю. Лужкова в Москве). Он, в принципе, соответствует кейнсианскому подходу к управлению экономикой и придает большое значение гармонизации общественных отношений и учету интересов средних и низших слоев населения. Однако, по крайней мере до последнего времени, он реализовывался только на региональном или муниципальном уровне.

И, наконец, модель социальной политики, которую одно время провозглашал, в частности, Б. Немцов, и которая в общественном сознании в России получила популярность с конца 80-х годов. Эту политику можно охарактеризовать следующим образом: "Создать Россию без бедных и без сверхбогатых".

Оценка экспертами и рядовыми россиянами проводимой социальной политики

Одна из наших гипотез первоначально состояла в том, что правительство, региональные власти и политические силы не имеют концепции социальной политики, и ни одна из ведущих политических партий не способна взять на себя роль лидера в ее создании. Опрос же акторов социальной политики, проведенный в Москве, Санкт-Петербурге и Воронеже, перевел наши размышления в иную плоскость и показал, что дело не только, и даже не столько в отсутствии концепции. Да, действительно, большинство считало, что социальная политика в постсоветской России не сформирована, а три четверти опрошенных полагали, что страна не является социальным государством.

Однако главным оказалось следующее: на вопрос, какова же реальная сущность политики, проводимой при их участии (вне зависимости от степени ее осознанности или стихийности), каковы ее задачи - почти 40% респондентов основной целью назвали обеспечение социальной стабильности, и еще 28% - обеспечение интересов элиты. Принимая во внимание, что для современной политической элиты России социальная

политика нужна лишь постольку, поскольку граждане не будут мешать реализации ее собственных планов и интересов - это опять же обеспечение социальной стабильности в обществе, и не более. Таким образом, для двух третей экспертов главной целью социальной политики следует считать именно обеспечение стабильности в обществе в конечном счете в интересах правящей элиты.

Среди групп, в наибольшей степени связанных с практикой реализации социальной политики (чиновники среднего уровня и профсоюзные лидеры), такую позицию разделяли около 90% респондентов, акцентируя при этом обеспечение социальной стабильности (около 70% опрошенных представителей этих групп). Группы экспертов, ближе знакомых с реальным механизмом власти, в частности, механизмом принятия решений по социальным вопросам (политики и хозяйственники), также в подавляющем большинстве (более 80%) усматривали основные цели социальной политики в социальной стабильности, но основной акцент делали на защите интересов элит (более 50%). Что же касается таких возможных целей социальной политики как помощь наиболее обездоленным слоям населения, поддержка экономически активного населения, сохранение и развитие человеческого потенциала страны, то они были сколько-нибудь заметно представлены только у чиновников высшего уровня. Треть этих акторов усматривала главную задачу социальной политики в адресной социальной помощи, и еще около 10% - в поддержке экономически активного населения.

Итак, основной целью осуществлявшейся в России в последние годы социальной политики являлось, по мнению практически всех, кто связан с ее реализацией, обеспечение стабильности в обществе в интересах элиты, а отнюдь не адресная помощь наиболее обездоленным. Запомним этот основной вывод и продолжим анализ.

Что же может в наибольшей степени нарушить стабильность в обществе, которую хотела бы сохранить российская элита? Очевидно, это не столько дальнейшее обеднение социально незащищенных слоев населения, сколько лишение привычных благ основной массы россиян. Дело в том, что до сих пор, судя и по статистическим данным и по данным социологических исследований, в наибольшей степени от реформ пострадали пенсионеры. Но социально слабые слои, куда наряду с пожилыми людьми входят матери-одиночки, инвалиды и т.п., в гораздо меньшей степени способны к активному социальному протесту, чем остальное население. Реального сопротивления, способного принять опасные формы, от этого контингента россиян власть может не опасаться. Очевидно, именно этим и объясняется то спокойствие, с которым социальные проблемы воспринимались опрошенными экспертами, их отношение к своим подопечным в лучшем случае с позиций "сердобольной тетушки".

Совсем иная ситуация с остальным, относительно более благополучным, населением. "Табачные бунты" в Москве в 1991 г., перекрытие железных и автодорог в 1998 г. в различных регионах России, массовые выступления в Москве и Петербурге против попытки введения повременной оплаты телефонных разговоров, наконец, обвальная рост неплатежей за коммунальные услуги по мере их роста показали, что россияне в принципе способны к активному социальному протесту, но лишь тогда, когда затронуты наиболее существенные, с их точки зрения, права и льготы. Причем протест этот выражается обычно в двух основных формах - массового саботажа или стихийного, точнее, внеинституционального, бунта. И та, и другая формы в условиях кризисной экономики и социальной напряженности представляют для правящих элит весьма серьезную опасность.

Учитывая возможность активного социального протеста рядовых россиян, как же следует определить те ключевые принципы социальной политики государства, которые, в значительной степени интуитивно, вынуждена принимать во внимание сегодняшняя политическая элита России?

Прежде всего, судя по всероссийским опросам, проводимым с 1992 г. Российским независимым институтом социальных и национальных проблем, до последнего времени доминировало представление о том, что государство обязано заботиться обо всех малоимущих, а не только о тех, кто по объективным причинам не в состоянии себя

обеспечить (пенсионеры, инвалиды и т.д.). Правда, число приверженцев этой позиции постепенно сокращается, но их по-прежнему остается больше, чем сторонников адресной социальной помощи.

Такое понимание функций государства связано с убеждением многих россиян, особенно работников госсектора и представителей социально уязвимых групп, что их материальное положение и решение проблем занятости зависит только или прежде всего от государства. Это не значит, что люди не готовы самостоятельно искать возможность зарабатывать. Дело в том, что большинству представителей социально слабых групп (матерей-одиночек, многодетных матерей, инвалидов, пожилых людей с плохим здоровьем и т.п.) и многим жителям депрессивных регионов невозможно самостоятельно улучшить свое положение. Оказавшись в условиях кризисной занятости, они не могут найти работу при нынешнем состоянии рынка труда в России.

В представлениях опрошенных рядовых россиян о том, как должна строиться политика занятости, следует выделить следующие моменты. Во-первых, с их точки зрения, безработными следует считать тех, кто не может найти никакой работы. Во-вторых, при трудоустройстве не должны приниматься во внимание пол работника и его возраст. Зато должно учитываться состояние здоровья - большинство опрошенных на обоих этапах исследования сочло, что в условиях нехватки рабочих мест инвалиды должны жить на пособие, а работать - в первую очередь трудоспособные граждане. В-третьих, три четверти респондентов были убеждены, что пособие в случае утраты работы должны получать все работники, независимо от величины дохода других членов семьи.

Как видим, представления большинства населения о социальной политике, которая нужна сегодня в России, являются достаточно противоречивым конгломератом уравнительных представлений, унаследованных от прошлого, и тех корректив, которые в них пришлось внести под влиянием сегодняшних реалий.

Таким образом, как на уровне акторов социальной политики, так и в сознании рядовых россиян столкнулось сегодня две модели социальной политики. Одна из них, внешне напоминающая концепцию государства всеобщего благосостояния, но, по сути, отражающая интересы сохранения власти правящей элитой и попытки поддержания привычных стандартов жизни у основной массы населения России³, строится на идее *универсализма социальной поддержки*. Она обеспечивает консенсус населения и основной массы элитных слоев, впрочем, весьма неустойчивый в современных условиях. Вторая, идущая скорее от *рационально-идеалистических, гуманистических* соображений о том, что помогать надо самым бедным, разделяется и частью "верхушки" политической элиты и (судя по данным исследований РНИСиНП) частью наиболее благополучных и относительно немногочисленных слоев населения.

А это значит, что до возникновения в России "сильного государства", которое позволит власти не считаться с позицией большинства населения, главной проблемой социальной политики по-прежнему будет сохранение видимости патерналистского государства с одновременным игнорированием положения наиболее социально слабых групп. Это, опять-таки по-прежнему, будет создавать иллюзию неэффективности социальной политики.

Понимая реальные причины этой псевдонеэффективности, неудивительно, что они видятся акторам и объектам социальной политики качественно различными. Для первых главной причиной неэффективности выступает нехватка средств и неадекватность распределения компетенций между федеральными и местными органами власти. Для вторых, судя по ответам, главная причина в том, что "даже в правительстве не знают, как сегодня должна строиться социальная политика и на что, в первую очередь нужны деньги". Очевидно, так на данном уровне проявляется противоречие между официально декларируемыми целями социальной политики и реальным механизмом ее проведения. Такова единственно доступная реакция людей на вопиющую нерациональность многих действий, предпринимаемых в рамках социальной политики, с точки зрения провозглашаемых целей.

И действительно, трудно рационально объяснить систему, при которой нет денег на выплату пособий по безработице или на кредиты безработным для открытия собственного дела, в то время как достаёт ресурсов для сохранения и создания рабочих мест на крупных и средних предприятиях, т.е. фактически для поддержки хозяйственных элит. При этом сами опрошенные такой путь борьбы с безработицей считают малоэффективным. Более популярны у них идеи предоставления льгот частному бизнесу, льготных кредитов безработным для создания собственного дела и совершенствования системы переобучения. Отметим, что среди опрошенных представителей "критических групп" на рынке труда около трети пытались завести свой бизнес, и примерно у 10% опрошенных эти попытки были успешными. При этом ни один человек в нашей выборке кредита на создание своего бизнеса не получил. Это подтверждают и данные мониторинговых обследований малых предпринимателей, проводившихся РНИСиНП; около 10% всех обследованных занялись бизнесом, чтобы избежать безработицы, и практически никто из них не получил кредит от службы занятости для открытия бизнеса.

Среди других причин неэффективности социальной политики на втором месте (51%) шла позиция: "чиновники разворовывают значительную часть выделяемых на социальную политику средств, и они практически не доходят до населения", далее с большим отрывом следовали: "на социальную политику выделяется слишком мало средств" (36%) и "для эффективной работы всех государственных служб, связанных с проблемами социальной политики, не хватает квалифицированных специалистов" (20%).

Добавим, что и при анализе ответов экспертов - акторов социальной политики, и при рассмотрении мнений объектов этой политики не удалось обнаружить значимые различия в позициях сторонников различных политических партий и движений. У экспертов прослеживалась связь представлений о существующей и необходимой модели социальной политики скорее с их социально-профессиональным статусом, чем с политическими взглядами.

Консенсус власти и населения - модель выживания

Тот неявный консенсус власти и населения, о котором мы говорили применительно к целям социальной политики, в реальной действительности материализуется в весьма сложной и хитроумной модели выживания. На ней строит свою жизнь большинство населения страны [см.: 41]. Именно эта модель обеспечивает относительную стабильность социально-политической обстановки в России, и поэтому власть склонна закрывать глаза на многие ее особенности, "не вписывающиеся" в декларируемую либеральную модель социальной политики.

Основной особенностью этой модели выступает создание для населения возможности выживания в условиях почти полного отсутствия реальных, "живых" денег в российской экономике 1990-х гг., с ее практикой бартера и взаимозачетов. Зачастую, если деньги появлялись, то независимо от того, зарплата это или социальные выплаты, по дороге к населению значительная их часть просто исчезала на уровне отдельных чиновников. Болезнь эта, и раньше характерная для России, в последние годы расцвела столь пышным цветом, что изменение ситуации (если когда-нибудь проявятся желание и политическая воля) потребует от правительства нескольких лет огромной и неустанной работы. В нынешних же условиях ему остается сохранять политическую стабильность только за счет поддержания той модели выживания, которая сложилась за последние годы.

Возможность выживания без денег обеспечивается двумя путями. Один из них зависит от органов власти и сводится к тому, чтобы хотя бы на минимальном уровне поддерживать жизнеобеспечение населения, удовлетворяя бесплатно или практически бесплатно самые базовые потребности. Это касается, прежде всего, дотаций но коммунальным платежам. Единственный вид коммунальных услуг, который является

строго платным - телефон, социальная значимость которого все же несопоставимо меньше в условиях России, чем, например, отопление дома. Кроме того, сохраняется бесплатное государственное образование и здравоохранение, уступающие в большинстве случаев платным услугам по 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.

Второй путь, обеспечивающий относительную стабильность в обществе и при многомесячных невыплатах зарплат, пенсий и детских пособий, и при издевательской по размеру заработной плате у большей части бюджетников, да и не только у них. - другими словами, при кажущемся полном отсутствии средств к существованию. - это натурализация потребления и обмена товарами и услугами у 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, не на селе, а в крупных городах, были значимы для семей 22% респондентов.

Характерно, что для основной массы опрошенных любые виды социальных пособий не играли значимой роли и из-за их небольшого размера, и в связи с задержками в выплате. Так, пособие по безработице имело сколько-нибудь существенное значение только для трети тех, кто когда-либо его получал. Даже помощь органов власти конкретным группам населения 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. Но и эти "натуральные" льготы не столь велики, чтобы они могли влиять сколько-нибудь заметно на поведение людей. Во всяком случае, в нашем исследовании этой связи обнаружить не удалось.

Мы не рассматриваем здесь вопрос об эффективности такой модели решения социальных проблем - разумеется, она чудовищна по своим отдаленным последствиям. Это касается и резкого ухудшения здоровья населения, и его образованности, и сужения базы для воспроизводства высококвалифицированной рабочей силы, и общего падения качества человеческого потенциала России. Однако вопрос о последствиях ее не является темой нашего исследования. Мы говорим лишь о том, что 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 подтем экономики даст возможность россиянам получать стабильную зарплату, гарантирующую им хотя бы нынешний, крайне низкий уровень потребления, но уже без этих подпорок "бесплатности".

Действующая модель экономики выживания препятствует решению ключевых задач социальной политики (помощь социально слабым группам населения, обеспечение максимальной занятости, стимулирование людей к поиску работы и случае потери ее и т.п.). Ведь в этих условиях невозможно распределять денежные потоки по определенным "социальным адресам".

Здесь мы вновь подходим к вопросу, звучавшему в начале статьи - а какой же реально может быть социальная политика в России на перспективу? Каковы возможные альтернативы? Ведь очевидно, что социальная политика неотделима от экономической ситуации в обществе, тенденций развития национальной экономики. Это первая важная предпосылка корректной оценки "коридора возможностей", в пределах которого может размещаться ввер варианты реально осуществимой социальной политики. Второй предпосылкой является масштаб охвата этой политикой интересов и

потребностей социальных слоев населения страны. И, наконец, третья предпосылка - в национальном опыте путей и способов осуществления социальной политики.

Если принять во внимание все три предпосылки в том виде, как они сложились к началу нового века. то. по-видимому, следует исходить из того обстоятельства, что социальная политика в России на долгосрочную перспективу должна быть ориентирована на формирование двухсекторной экономики, складывающейся из **экономики выживания** и **экономики развития**. Ведь осуществлявшаяся в последние годы в стране политика привела к тому, что в числе пострадавших оказались как социально слабые группы, так и сильные, представляющие собой экономическую и социальную опору любого современного общества и осуществляющие продуктивную деятельность. Поэтому, если от задач простого поддержания стабильности в обществе перейти в ходе реализации социальной политики к попытке использовать ее возможности для возвращения России статуса великой державы, а, следовательно, сохранения ее человеческого потенциала, надо достаточно серьезно откорректировать концепцию социальной политики российского государства.

Применительно к сфере **экономики выживания** речь может идти о развертывании в нескольких пересекающихся плоскостях политики выживания, обращенной на основную массу населения. Эта политика должна помогать домохозяйствам россиян попросту выживать в ближайшие годы, пока не будет развернуто промышленное и сельскохозяйственное производство. Важно стимулировать при этом самообеспечение и взаимопомощь граждан, не располагающих доходами, достаточными для их физического и социального воспроизводства. Другими словами, государство обязано помочь выживанию домохозяйств за счет самообеспечения продуктами питания. Это предполагает: стимулирование организации соседской взаимопомощи, содействие в применении труда пенсионеров в "соседском хозяйстве" (присмотр за детьми и т.д.): содействие в продаже по оптовой цене и в необходимых случаях выдача бесплатно семян, племенной птицы и т.д.; помощь в ремонте квартир и домов, в снабжении топливом. Во всех этих случаях решающую роль играют местные власти, опираясь на материальные ресурсы сограждан по принципу "из дома в дом", "семья - семья".

Особое значение приобретает помощь жителям крупных и средних городов. Их садово-огородные участки зачастую слишком малы, чрезмерно удалены от места жительства, подчас практически непригодны для обработки. Нужно, опираясь на законодательную базу, во всех возможных случаях передать горожанам земли в ближайших пригородах от неэффективных сельхозпредприятий. Необходимы также транспортные льготы для проезда на садово-огородные участки. Все эти меры носят временный, чрезвычайный и нерыночный характер. Не только таким образом можно помочь большинству населения. Экономическая активность этого большинства по необходимости образует повседневность экономики и социальной жизни, ориентированных на выживание.

Человеческий потенциал и анклавы опережающего развития

Очевидно, качество социальной политики необходимо оценивать по некоему критерию, который дает возможность сопоставить ее результаты и последствия с достижениями других обществ. Начиная с 1990 г., публикуются доклады о человеческом развитии Программы развития ООН, в которых подобное сопоставление стран проводится на основе индекса человеческого развития (ИЧР). Мы не будем здесь касаться методов конструирования индекса и техники его расчета; отмстим лишь общепризнанную надежность и объективность этого показателя, который включает ожидаемую продолжительность жизни, грамотность взрослого населения, полноту охвата обучением в начальной, средней и высшей школе, специальный индикатор материального благосостояния, в основе которого - реальный ВВП на душу населения. Главное - обеспечить удовлетворение трех определяющих потребностей людей: прожить долго

и здоровую жизнь, приобрести знания, иметь доступ к ресурсам, обеспечивающим достойный уровень жизни. Сравнение такого общемирового подхода к социальной политике и нашей отечественной практики демонстрирует всю глубину концептуальных различий. Прискорбно, что 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-го на 72-е место, а в последующие годы ИЧР продолжал снижаться. Самое опасное при этом - постепенная утрата групп населения - носителей инновационного потенциала.

Проблема здесь в том, что в отличие от других стран 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 - **экономике развития**. Этот сектор определяет будущее страны, ее движение в направлении рыночной информационной экономики. В конкретной ситуации современной России это возможно лишь путем создания немногочисленных анклавов **опережающего развития**. База для решения этой стратегической задачи имеется, хотя и доведена до полуразрушенного состояния.

Во второй половине XX века, вступив в борьбу за мировое господство с США, Советский Союз стимулировал ускоренное развитие оборонной промышленности. Результатом явилась концентрация основной части квалификационного и инновационного потенциала страны в ВПК. Так, к середине 80-х годов в сфере науки и научного обслуживания трудилось свыше 3 млн. человек, при этом примерно 80% были задействованы в ВПК. На Россию приходилось 82% военно-промышленного потенциала СССР и около 80% предприятий ВПК. Россия и была главной военно-промышленной базой всего мира "реального социализма". В ней, кроме ВПК, были лишь несистемные элементы гражданской экономики. Именно для России, в отличие от других бывших республик СССР и тем более бывших сателлитов из Центральной Европы, сохранение ВПК означало сбережение национальной экономической системы в целом и человеческого потенциала в частности и особенности. Здесь были сосредоточены самые образованные и профессионально продвинутые работники. Именно они были активными сторонниками рыночной экономики, правового государства, модернизации образа жизни [см. 3].

Однако итог реформ был иным: ВПК не трансформировался, а рухнул, и под его обломками во многом исчезли, разрушились элементы информационной экономики, высоких технологий, продвинутого городского образа жизни, городской культуры - ведь именно в оборонной промышленности были сосредоточены коренные горожане. В какой-то мере чаемый процесс демилитаризации экономики стал и процессом дезурбанизации образа жизни.

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 называли когда-то "крестьяне-рабочие". Таким образом, дальнейшее разрушение ВПК означает для России превращение в сырьевую периферию мир-системы.

Чтобы трансформировать Россию в страну высоких технологий и реального конкурентного рынка, необходимо именно на руинах ВПК создать новые демилитаризованные 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, и тем самым упредить необратимые катастрофические последствия в развитии высокотехнологического производства. Это принципиально новая, никогда не решавшаяся ранее в России задача, которая, на наш взгляд, является приоритетом *не экономической, а социальной политики*. 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. Сейчас невозможно обеспечить межрегиональную подвижность населения для решения последней проблемы. Однако вполне можно во многом стимулировать ее решение на региональном уровне.

Эффективной в этом плане может стать организация национальной системы региональных инновационных центров. Усилия таких центров должны быть сосредоточены на сохранении (и развитии) трудовой элиты нации. Основными направлениями их деятельности могут быть: создание системы переобучения и переквалификации, затрагивающей все категории работников, включая директоров предприятий; организация системы поддержки малого и среднего венчурного бизнеса с использованием материальной базы неэффективных предприятий; разработка государственной системы инвестирования региональных программ, позволяющих обеспечить сохранение инновационного потенциала.

Все вышеперечисленное, разумеется, не попытка дать исчерпывающий список мероприятий предлагаемого нами нового направления социальной политики, а лишь иллюстрация к предложению подумать о том, что социальная политика в условиях современной России должна быть гораздо шире и по целям, и по методам, чем это привычно для нас.

Подведем некоторые итоги. Российская модель социальной политики заметно отличается от советской. Изменились, например, такие ее характерные особенности как ограниченность стратификации или получение льгот через систему производственных коллективов. Фактически исчез ряд социальных гарантий, главная из которых - право на труд и получение за него заработной платы. Однако основным социальным последствием экономических перемен за последние годы стала натурализация потребления населения и резкое сокращение в нем количества и роли наличных денег.

В этих условиях традиционные рычаги социальной политики утрачивают свое значение, и достижение ее главной цели - обеспечение стабильности в обществе ради сохранения своего положения нынешней политической элитой - требует, прежде всего, сохранения практической бесплатности обеспечения ряда базовых потребностей основной массы населения. Трудно сказать, к какому типу может быть отнесена такая весьма своеобразная модель социальной политики, но, по крайней мере, в ближайшие годы она должна сохраниться в России в силу отсутствия реальных альтернатив. В то же время, она явно недостаточна для развития страны в современной мировой ситуации, поскольку в этом случае у России нет никакого будущего. Следовательно, она должна быть дополнена новым самостоятельным направлением - *политикой развития*, призванной предотвратить исключение России из того нового мира, описанием которого мы начали свою статью. Таковы альтернативы, стоящие сегодня перед социальной политикой, такова цена решения этого вопроса для страны в целом.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Подробное описание и методики исследования, и его результатов см. в статьях авторов в журнале "Мир России", 1998. № 1-2. Отметим, что были опрошены, во-первых, 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): во-вторых, - объекты этой политики, т.е. рядовые россияне, оказавшиеся в ситуации обострения проблемы занятости в Москве. Санкт-Петербурге и Воронеже (в общей сложности 277 человек). В ходе панельного исследования, осуществленного с интервалом в год по различной методике для "политиков" и "рядовых россиян", были проведены углубленные 2-3-часовые частично формализованные интервью, материалы которых 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, насколько это было возможно, проверили полученные выводы на данных общероссийского мониторинга РНИСиНП, который подтвердил правильность выявленных нами тенденций. Не претендуя на абсолютную

полученных данных для России в целом, мы считаем их заслуживающими внимания, особенно в отношении позиции акторов социальной политики.

² Несколько опережая последующий анализ, отметим, что понимание сильной социальной политики как основной функции государства при одновременном отсутствии институтов гражданского общества, способных заставить государство эту функцию выполнять, сыграло в годы реформ с россиянами злую шутку, оставив их совершенно беспомощными перед государством, отказавшимся вдруг платить по своим "социальным" долгам собственным гражданам. И этот, может быть, самый существенный по своим масштабам дефолт, на который молодое российское государство решилось уже в первый год своего существования, не только не насторожил поборников реформ в России и на Западе, но и вызвал их горячее одобрение, что убедило новые политические элиты России в допустимости подобного типа действий. Вряд ли после этого следует удивляться дефолту 1998 г.

³ На первый взгляд кажется, что такая позиция является проявлением эгоизма, поскольку россияне стремятся к замедлению падения своего уровня жизни даже за счет наиболее бедных слоев. Однако, на самом деле это не так: большинство россиян уверено, что если бы даже те немногие деньги, которые выделяются на социальные нужды, не разворовывались, то их хватило бы на всех.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Микульский К.И., Rogovin B.З., Шаталин С.С.* Социальная политика. М.: Политиздат. 1987. С. 7-8.
2. *Castells M.* The Information Age: Economy. Society and Culture. Vol. III. Oxford: Blackwell Publishes, 1998. P. 336.
3. *Радаев В.В.* Формирование новых российских рынков: транзакционные издержки, формы контроля и деловая этика. М.: Центр политических технологий, 1998.
4. Неформальная экономика. Россия и мир / Ред. Т. Шанин. М.: Логос, 1999: *Кузьминов Я. Смирнов С., Шкаратан О., Якобсон Л., Яковлев А.* Российская экономика: условия выживания, предпосылки развития // Вопросы экономики. 1999. № 7.
5. *Shkaratan O.I., Galchin A.V.* Human resources, military-industrial complex and the possibilities for technological innovation in Russia // International Journal of Technology Management. 1994. Vol. 9. № 3/4. P. 464-480; *Shkaraiun O.I., FontarwlJ.* Conversion and Personnel in the Russian Military - Industrial Complex // Defence and Peace Economics. 1998. Vol. 9. № 4. P. 367-380.

МОНИТОРИНГ

В какой мере, по Вашему мнению сегодня заслуживают доверия церковь, религиозные организации?

Вариант ответа	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
	Янв.	Февр.	Май	Март	Март	Март	Сент.	Март
Вполне заслуживают	57	52	37	39	37	35	37	38
Не вполне заслуживают	15	11	18	16	19	20	20	22
Совсем не заслуживают	2	5	9	9	11	13	12	12
Затрудняюсь ответить	25	32	36	3	33	32	31	27

Число опрошенных в исследованиях: 1993 г. - 1640 человек- 1994 г - 2005- 1995 г - 2550- 1996 г.-2328; 1997 г. - 2395; 1998 г. - 2408 г.; 1999 г. - 2409; 2000 г. - 2407 человек".

Источник: Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. 2000 г. № 4(48). С. 45.

Рубрику ведет Н. ПЛОТНИКОВ