

С.Н.Куликова

**СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА:
НЕОДНОЗНАЧНОЕ ПРОШЛОЕ И ТРУДНОЕ
НАСТОЯЩЕЕ**

В исследовании, осуществленном коллективом авторов под руководством О.И.Шкаратана (1), анализируются развитие социальной политики в условиях трансформации общества в России в 1995–1998 гг., изменения в политике занятости и социальной защищенности безработных, т.е. тех, кто несет наибольшие потери в процессе либеральных реформ.

Авторы определяют дореформенную модель социальной политики в России как самостоятельный тип государства всеобщего благосостояния, характерными особенностями которого выступали государственное регулирование всех сторон жизни общества, ограниченная стратификация, высокая бюрократизация, а также получение льгот прежде всего через систему производственных коллективов (по месту работы). В СССР население воспринимало обеспечение социальными благами как смысл деятельности государства, его неотъемлемую и обязательную функцию. При этом вопрос наличия экономических возможностей мало кого волновал. Это представление разделялось и политической элитой, которая, не забывая о своих собственных интересах, все же декларировала «рост благосостояния советского народа» как одну из важнейших задач государства.

Г.Стендинг указывает, что классическое государство благосостояния (которым в определенной степени являлось СССР) имеет семь потенциальных функций: 1) облегчение бремени бедности; 2) предотвращение обнищания населения; 3) обеспечение социаль-

ной защиты граждан; 4) перераспределение доходов; 5) препятствование росту «социальной солидарности»; 6) обеспечение равенства возможностей для трудовой мобильности; 7) создание условий для экономического роста, структурной реорганизации экономики и гибкости рынка труда (1, с. 11).

Согласно Стендингу, прежняя, советская, система достаточно хорошоправлялась с выполнением ряда перечисленных функций, в особенности это касается первых четырех при практическом забвении последних двух. Советская система опиралась на экстенсивное обеспечение безопасного низкого уровня доходов, сдерживание неравенства и отсутствие возможностей трудовой мобильности. В то же время пик послевоенного государства благосостояния в Западной Европе основывался на безопасности уровня доходов, ограничении неравенства и наличия адекватных возможностей мобильности и занятости. Обе системы провозглашали обеспечение полной занятости, хотя в них по-разному понимался смысл этого термина.

Проводившаяся в СССР социальная политика носила патернистский характер, органичный для страны с отсутствием гражданских отношений и, соответственно, граждан, для страны, состоявшей из «начальства» и поданных. Таково наследство, доставшееся новой России в сфере социальной политики.

Инициаторы реформ в России придавали решающее значение не некой сбалансированной и всесторонней оценке целостного мирового опыта с учетом уровня и характера развития экономики разных стран и их цивилизационных особенностей. Акцент был перенесен на «внедрение» в Россию элементов лишь одной модели – социальной политики англосаксонских консерваторов без взвешивания ее адекватности реалиям России. Принятие унитаристской модели глобального мирового развития было упрощенной теоретической базой такого выбора (1, с. 12, Шкарлатан).

Это мнение поддерживают Г.В.Оsipов и В.В.Лакосов, которые считают, что кризис развития советской системы не вызывает сомнений. Однако ситуация в стране не была катастрофической, и у реформаторов были хорошие возможности для маневра. Страна теряла конкурентоспособность и отставала в технической сфере от мировых лидеров, но при этом она имела отличную сырьевую базу, научные, кадровые ресурсы. В ряде наукоемких отраслей Россия занимала ведущее место в мире (2, с. 33). Это обстоятельство во многом способст-

вовало проведению радикальных преобразований. Сохранение относительно мощного социально-экономического потенциала и политической стабильности облегчало начало реформ и делало выбор их курса многовариантным.

Рассматривая особенности социальной политики «ельцинского» периода, т.е. модели взаимоотношений власти и населения, которая существовала в это время и являлась основой политики на протяжении десятилетия, О.И.Шкаратан указывает, что эта политика способствовала углублению системного кризиса государства и общества в России и утрате надежды на быстрые позитивные реформы.

Г.В.Осипов и В.В.Лакосов отмечают, что слабость концептуально-теоретического обеспечения реформ обернулась переходом от одних социально-политических мифов к другим. В парадигме «светлого рыночного будущего» формировались основные политические мифы неолиберальных реформ: «социализм – это рабство и нищета», «капитализм – это свобода и достаток», «запад нам поможет», «цивилизованный мир», «русский имперализм». Принятая реформаторами рыночная парадигма обернулась абсолютизацией экономического фактора развития общества. Макроэкономические, среднестатистические социально-экономические показатели фактически стали единственными официальными критериями оценки хода реформ.

Системный кризис в России проявлялся 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 проявлениями 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.

Г.В.Осипов и В.В.Лакосов отмечают, что в результате реформирования российская экономика стала функционировать на основе рыночных механизмов. Достигнута относительно высокая степень ее либерализации и открытости. Созданы банковская и торговая инфраструктуры. Восстановлен контроль над кредитно-финансовой системой. При этом наблюдались качественные изменения экономи-

ческого потенциала страны: по основным макроэкономическим показателям развития Россия продемонстрировала «чудо»: уникальное по масштабам и темпам разрушение экономики в мирное время.

По официальным данным, в 90-х годах валовой внутренний продукт (ВВП) России снизился в 1,7 раза, объем промышленного производства – в 2, сельского хозяйства – в 1,8, капиталовложений – в 35 раз. Обобщенным показателем развития экономики является ВВП. Снижение объема ВВП на 42% представляет рекордную величину для мировой практики. Падение промышленного производства распространилось на 95% товарных групп. Падение производства высокотехнологичных, наукоемких изделий в машиностроении было обвальным – свыше 90% (2, с. 38–39).

Следует принять во внимание непрерывный рост внешнего и внутреннего долга. Увеличение внешней задолженности происходит в условиях сохранения положительного сальдо торгового баланса и интенсивного вывоза капитала за рубеж. Вывезенные из России в 1986–1999 гг. финансовые средства оцениваются в 300 млрд. долл. (2, с. 40). Анализируя влияние проводимой правящими группами социальной политики на развитие России, О.И.Шкаратан отмечает, что если предположить, что социальная политика ориентирована на формирование информационного общества, то она должна содействовать реализации следующих задач: быстрому росту человеческого потенциала как условию для полноценной продуктивной жизни членов общества; формированию нового среднего класса как определяющей социальной силы общества и основного носителя человеческого потенциала нации; развитию гражданского общества и правового государства как непременного условия расширенного воспроизводства человеческого потенциала.

Официальные документы российского государства («Программа экономических реформ Правительства России», Конституция Российской Федерации, провозгласившей Россию «социальным государством», «План действий Правительства Российской Федерации в области социальной политики и модернизации экономики на 2000–2001 годы» и более поздние законы, указы, программы) подтверждают, что стратегические цели декларируемой социальной политики обеспечивают реализацию перечисленных выше задач. В данном контексте ключевая проблема – состояние человеческого потенциала России, прежде всего состояние здоровья населения, уровень и каче-

ство его образования и профессиональной подготовки. Принятый ООН ИЧР (индекс человеческого развития) интегрирует такие параметры, как долголетие, образованность и уровень жизни (ВВП на душу населения с поправкой на дифференциацию доходов). Динамика ИЧР позволяет оценивать качество социальной политики, поскольку он дает возможность сопоставить результаты и последствия воздействия этой политики с достижениями других обществ.

Десятилетие назад Россия входила по ИЧР в группу высокоразвитых стран, но находясь ближе к концу соответствующего списка. За годы реформ с 1990 по 2000 г. Россия сместилась с 52-го на 72-е место. Самое при этом опасное – постепенная утрата групп населения – носителей инновационного потенциала. 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 49,9% в 1990 г. до 62% в 2000 г. (1, с. 34).

По мнению Шкаратаана, социальная 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. Социальная политика в любом обществе направлена на достижение относительного баланса интересов групп. Ее эффективность определяется мерой согласия основных социальных сил с характером распределения ресурсов общества и 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 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.

В исследовании отмечается, что общественное устройство современной России есть прямое продолжение существовавшей в СССР эдакратической системы, первооснову которой составляли отношения типа «власть – собственность», где социальная дифференциация носила неклассовый характер и определялась рангами во вла-

стной иерархии. Слитные отношения «власть –собственность» получили в ходе реформ частнособственную оболочку, но по существу остались неизменными. Административно-командная номенклатура сохранила контрольные позиции во власти, закрепила в процессе приватизации за собой государственную собственность и трансформировалась в крупную квазибуржуазию. Были сорваны все попытки проведения неноменклатурной, не контролируемой политически власть имеющими группами приватизации. К выгоде близкого к политике бизнеса были консервированы отношения неполной приватизации, непрозрачности собственности. Средний и малый бизнес был вытеснен на периферию экономики, где стагнировал на протяжении всех 1990-х годов.

Таким образом, по мнению О.И.Шкарата, в постсоветской России сохранился в преобразованном виде элитацизм, который приобрел форму государственно-монополистического корпоративистского квазикапитализма, а не демократического, социально ориентированного капитализма. В российской 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. Не был использован 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 и Чехии – странах, вставших на путь подлинно капиталистического и демократического развития.

Наступивший коллапс советской системы повлек за собой не созидательное строительство, а разрушение и искоренение всех остатков прошлого, в том числе и позитивных.

Главной чертой сложившейся социально-экономической системы является сращивание власти и собственности, а господствующими социальными группами являются государственная бюрократия в союзе с «политикообразующим» капиталом (1, с. 38).

И.Осипов и В.В.Лакосов считают, что в целом российская модель экономики выглядит не более эффективной и конкурентоспособной, чем советская модель. Динамика макроэкономических показателей развития России свидетельствует о том, что жизненно важная

цель реформ – повышение эффективности функционирования экономики – все же не была достигнута. Страна пошла другим путем. Вместо продвижения к информационному обществу она оказалась отодвинута к доиндустриальному типу. Вместо утопических коммунистических целей и партийных интересов развитие экономики стали определять не менее мифологизированные интересы элитарных, новономенклатурных, криминальных кругов. Глобальная трансформация общественной системы действительно произошла, но при этом стало окончательно ясно, что развитие рыночных отношений не является достаточным и основополагающим условием для повышения эффективности экономики (2).

Ученые приходят к выводу, что в результате конечные цели – создание конкурентной рыночной экономики и построение в России демократического общества – не были достигнуты. При этом к концу века ситуация оказалась даже тяжелее, чем в канун реформ. Российская экономика стала располагать намного меньшими внутренними ресурсами. Возможности же внешней помощи были практически полностью исчерпаны. Отсюда и сложная ситуация в сфере социальной политики как по части ее ресурсной обеспеченности, так и по части направленности и методов выполнения.

Сохраняя представление о сильной социальной политике как основной функции государства, при отсутствии институтов гражданского общества, граждане оказались неспособными заставить государство эту функцию выполнять. Более того, они оказались совершенно беспомощными перед государством, позволили ему отказаться платить по своим «социальным» долгам. Этот шаг, на который 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.

По мнению Шкарата, реформаторы получили массовую поддержку своих действий благодаря лозунгам борьбы с привилегиями, большей социальной справедливости, индивидуальных свобод и равенства возможностей для всех и вынуждены были поначалу скрывать истинную направленность своей политики за маской «социального государства» – именно так охарактеризовано Российское государство в Конституции страны. Однако для большинства представителей политической элиты реформы означали лишь возможность сбросить с

себя ярмо обязанности заботиться о народе в условиях резко возросших собственных аппетитов и новых стандартов жизни, с одной стороны, и колебаниями 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 его гражданами.

В результате в России сложилась парадоксальная ситуация. Формально в стране действительно существуют разнообразные системы социальных льгот и выплат, охватывающие в общей сложности две трети населения. Формально продолжают сохраняться право на труд, пенсионное обеспечение, бесплатность образования, здравоохранения и предоставления жилья. Однако при этом нарушения права на труд и получение оплаты за него затрагивает более четверти экономически активного населения; происходит чудовищное обнищание огромных масс народа; значительная часть молодежи оказывается не только необразованной, но и неграмотной; гарантированность бесплатной медицинской помощи оборачивается необходимостью годами ждать очереди на бесплатную операцию. Очередь на жилье недвигается десятилетиями. Все это происходит на фоне демонстративного «швыряния деньгами» со стороны не только «новых русских», но и рядовых государственных чиновников, массированного нелегального вывоза капитала за рубеж.

Резко усилилось имущественное расслоение населения, появились значительные слои так называемых новых бедных, в их составе немало лиц со средним и высшим образованием. Реальная среднемесячная заработка плата работника (в ценах 1991 г.) за период 1991—1998 гг. снизилась 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 заработка плата. По уровню реального потребления население дополнительно потеряло примерно треть (1, с. 40).

Согласно официальным данным, за чертой бедности (т.е. с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума) находились: в 1992 г. — 49,7 млн. человек, т.е. 33,5% к общей численности россиян; в 1995 г. — 24,7; в 1996 г. — 22,1; в 1997 г. — 20,8; в 1998 г. — 23,8; в 1999 г. — 29,9; в 2000 г. — 34,7%. По тем же официальным данным, наиболее крупную группу в составе бедных образуют работающие по найму

(42%), затем идут неработающие пенсионеры (14%), временно не работающие (9%), предприниматели (8%) (1, с. 41).

Порог бедности, по методике Всемирного банка, для стран Восточной Европы и бывшего СССР — 4 долл. в день. Если принять этот международный критерий, за порогом бедности в России находилось 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 был составлять на то время 4 тыс. 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 тыс. руб. был у 10,3% россиян, а свыше 4 тыс. — у 11,8% (1, с. 43).

Вышеприведенные данные касаются абсолютной бедности, определение которой основано на сопоставлении доходов, требуемых для удовлетворения набора минимальных потребностей человека, с доходами, которыми он обладает. Для современной России это означает неспособность семьи удовлетворить основные потребности в пище, одежде, жилище на текущие денежные доходы. Начиная с 70-х годов XX в. исследователи все чаще переходят к оценке бедности на основе концепции относительной бедности. Это означает отнесение к бедным тех, чьи средства не позволяют вести образ жизни, принятый в данном обществе. При таком исчислении доля бедных в России 90-х годов существенно возрастает.

Как отмечает Шкарата, появилась весьма тревожная тенденция — привыкание значительной части россиян к бедности, включение их в культуру бедности. Такой тенденции не отмечено ни в российской истории последних десятилетий, ни у стран из бывшего социалистического лагеря, избавляющихся от «коммунистического» прошлого. Чувство безнадежности, апатии, суженное воспроизведство потребностей — типичные качества социального «дна». Проблема не в ухудшении условий жизни. Такие спады в благосостоянии имели место в истории России и других стран. Дело в том, что распространявшиеся 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 не активных людей, зависящих от социальной помощи, делает общество социально разобщенным (1, с. 44).

Как отмечают Осипов и Лакосов, за годы реформ граждане РФ по уровню потребления оказались отброшены на 20 лет назад (2, с. 48). Ухудшение жизни российского народа, по мнению специалистов Международного фонда социально-экономических и политических исследований, носит уникальный для мирного времени характер. Оно затрагивает основные стороны жизни людей и представляет угрозу для сохранения генофонда нации.

Многочисленные исследования демографической ситуации подтверждают, что главная причина ее ухудшения лежит в многолетнем игнорировании неолиберальными реформаторами приоритетов демографической сферы в обеспечении жизнеспособности общественной системы, в отсутствии общегосударственной демографической политики, направленной на стимулирование роста народонаселения и защиту стратегических интересов на окраинах России, где увеличивается опасность демографической экспансии сопредельных государств.

Исследователи особо подчеркивают, что радикальные реформы стали фактором социально-психологической перегрузки населения. Свыше 70% россиян, по данным экспертов, находились в состоянии затяжного стресса, вызывающего рост депрессивных состояний, неврозов, психопатических расстройств, что, в свою очередь, негативно сказалось на общем состоянии здоровья населения и привело к накоплению девиантного потенциала (алкоголизм, наркомания) (2, с. 69). Поддержка государством системы здравоохранения поэтому представляется столь же приоритетным направлением государственной деятельности, как и экономическая политика.

Следствием радикальных реформ Осипов и Лакосов считают и криминализацию правового сознания. За годы реформ сложилась принципиально иная правовая база жизнедеятельности общества, однако уважение и соблюдение закона как нормы социальной жизни сформировать не удалось. Более того, вопреки стратегическим целям построения правового государства идет расширение правового нигилизма и криминализация общественных отношений. По оценкам экспертов, к 2000 г. около 20% трудоспособного населения страны включены в криминальное или предкриминальное поведение в сфере экономических отношений. За годы реформ в два раза увеличилась доля россиян, опасающихся, что их дети могут быть вовлечены в преступную деятельность (2, с. 85). Тенденция увеличения зарегистриро-

ванных преступлений носит долговременный характер, но всплеск преступности приходится именно на годы реформ.

Самой сложной проблемой, стимулирующей социальную напряженность, является проблема поляризации населения по имущественному, территориальному, отраслевому, этническим признакам. Статистика свидетельствует, что за исследуемый период произошла маргинализация значительных слоев населения и его социальная деградация. Исторический опыт показывает, что чрезмерная концентрация капитала по социальному, территориальному, корпоративному, клановому, этническому основаниям, как правило, приводит к росту социальной напряженности и противостоянию. Иными словами, политические взгляды граждан напрямую зависят от уровня их жизни.

По мнению Шкарата, эти явления и процессы возникли не только в результате низкого уровня развития экономики. В стране произошло значительное сокращение военных расходов, затрат на поддержание «дружественных» режимов за рубежом, субвенций бывшим союзным республикам, т.е. большей части затрат прежних времен. Однако статьи федерального и региональных бюджетов на социальные цели невелики и уровень жизни большинства населения значительно снизился.

Как считает О.И.Шкарата, дело в том, что постсоветская элита не способна и не стремится 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. Неразвитость гражданского общества и правовой защищенности граждан привела к тому, что российской эlite пока не присущи гражданственность и государственное мышление, она способна решать лишь свои краткосрочные проблемы. Ее незainteresованность в разрешении преодоления массового обнищания сограждан объясняется 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 (1, с. 44).

По мнению В.Петухова, проблемы, существующие в социальной сфере, накапливались годами, и вину за их обострение нельзя

возлагать только на государство. Ответственность за то, что происходило здесь все последние годы, должны разделить между собой и общество и государство. С одной стороны, государство с радостью и энтузиазмом «сбрасывает» с себя ответственность за социальную сферу. Видно, как стремятся переложить друг на друга федеральные и региональные власти обязанности по выплате зарплат бюджетникам. С другой стороны, на фоне стремления государства передать как можно больше функций в сферу частных интересов, само общество, убедившись в том, что от власти заботы и опеки ждать не приходится, успешно реализует модель самовыживания, саморазвития, постепенно утрачивая какие бы то ни было навыки солидаризма, взаимной ответственности, а главное, умения отстаивать свои интересы. Социальная ситуация, в которой оказалась сегодня Россия, во многом связана именно с тем, что российские граждане утратили способность бороться за свои права и отстаивать свои интересы (6).

Рассматривая проблему бедности, В.Римский указывает, что в России низкодоходные категории граждан составляют большинство (до 75–80%) населения, что следует из анализа структуры населения России по доходам. В этой структуре условно выделяются следующие группы.

1. Группа бедных (несколько более 30%), доходы которых ниже прожиточного минимума. В эту группу входят постоянно пользующиеся услугами системы социальной защиты пенсионеры, инвалиды, безработные, многодетные семьи, потерявшее кормильца, и т.п.

2. Группа не бедных (до 45–50%), с доходами выше прожиточного минимума, но ниже среднего уровня. Это, в основном, работники бюджетных секторов и депрессивных отраслей экономики, уровень доходов которых не всегда покрывает даже их самые насущные жизненные потребности. Они нередко не имеют полной занятости либо не в состоянии добиться оплаты своего труда в полном объеме, часто страдают от невыплат заработной платы.

3. Группа с доходами выше среднего уровня, представители которой не считают себя богатыми (до 20–25%). Представители этой группы работают в относительно эффективных секторах российской экономики: в нефтедобывающей и газовой промышленности, в цветной металлургии, в строительстве, на транспорте, в банковской сфере, в области финансов, кредита и страхования, в сфере обеспечения функционирования рынка и некоторых других.

4. Группа с высокими доходами, представители которой считают себя богатыми (до 3–5% не более). Это самые высокообеспеченные российские граждане; но более или менее системного изучения этой социальной группы до сих пор не проведено, поскольку ее представители категорически отказываются от участия в любых исследованиях, тем более никогда не раскрывают реальных источников и объемов своих доходов. По косвенным признакам материальной обеспеченности к этой группе относится российская экономическая элита.

По мнению Римского, различия этих групп граждан по доходам таковы, что каждая из них нуждается в государственной политике, направленной на решение специфических проблем именно этой группы граждан и является совершенно неэффективной для других групп (8).

В.Петухов считает, что проблема бедности – не только и даже не столько проблема бедных, сколько той огромной массы населения, которая располагается между социальными полюсами, между небольшой прослойкой богатых (3–5%) и реально бедных, которых, по разным оценкам, от 15 до 25%. Вся эта огромная масса людей, в той или иной степени примыкающая к различным слоям среднего класса, крайне чувствительна к проблемам бедности, поскольку разделительная линия между «бедными» и «средними» в материальном отношении весьма относительна. Но дело не только в этом. В этих группах наблюдается то, что называется социологами «статусной непоследовательностью». То есть у людей есть некий «социальный капитал» (образование, квалификация, навыки, умение, опыт и т.п.), но он совершенно не конвертируется в материальный достаток. И как решить эту проблему, люди не понимают. Поэтому многие из них пре-бывают в депрессивном состоянии. На это накладывается также то, что вместо того, чтобы совершенствоваться в избранной сфере приложения усилий, они вынуждены подрабатывать, искать какие-то дополнительные источники существования, чтобы как-то обеспечить себя и свою семью. И это продолжается для многих целое десятилетие. Ситуация, при которой почти половина населения страны имеет вторичную, третичную занятость, – ненормальна, она просто абсурдна (6).

По мнению ученого, сложившаяся практика государственной политики борьбы с бедностью одновременно следует двум противоположным концепциям: государственного регулирования и либерализации социальной политики.

Прямое государственное регулирование доходов граждан предполагает постоянное повышение заработной платы в бюджетных секторах экономики, размеров социальных выплат и пособий, индексацию пенсий и т.п. Эти действия государства в социальной политике очень понятны гражданам, относительно легко контролируются и потому являются постоянным полем деятельности и правительства РФ, и Государственной думы РФ, в частности, при разработке и утверждении государственного бюджета.

Либерализация социальной политики предполагает, напротив, отказ от непосредственного вмешательства государства в повышение доходов граждан и связывает рост реальных доходов населения с общим экономическим ростом в стране, в соответствии с базовыми теоретическими экономическими концепциями. В этой концепции уровень экономического роста является весьма значимым показателем развития страны, на обеспечение экономического роста направлены многие действия правительства РФ, об этом упоминается в программах политических партий, ценность экономического роста в России постоянно пропагандируется в СМИ. Но большинство граждан не видят непосредственной связи между темпами экономического роста в стране и уровнем своего благосостояния.

Дело в том, что от высоких темпов экономического роста в России определенные преимущества способны получить только представители третьей группы, имеющие доходы выше среднего, работающие в относительно эффективных экспортных отраслях или в финансовом секторе, в страховании, в сфере оказания профессиональных консалтинговых услуг и т.п. Поэтому либерализация социальной политики государства способствует повышению доходов только 20–25% граждан при условии поддержания высоких темпов экономического роста.

За последние 2–3 года небольшого повышения доходов государство достигло в первой группе бедных граждан с помощью методов прямого повышения тех или иных выплат. Частично и российские бедные несколько выиграли от относительно высоких темпов экономического роста этих лет.

Но и государство, и политические партии в своих программах полностью проигнорировали вторую доходную группу: не бедных, но имеющих доходы ниже среднего уровня. Эта группа составляет примерно половину населения страны и практически ничего не получает

от политики прямого государственного регулирования доходов граждан в силу того, что они не отнесены к категории бедных. Но они практически ничего не получают и от политики либерализации социальной сферы, т.е. от высоких темпов экономического роста, потому что они работают в тех отраслях экономики, положение в которых от высоких темпов экономического роста практически не меняется.

Как считает Римский, государственная политика борьбы с бедностью и повышения доходов граждан оказывается неэффективной почти для половины населения страны, относящегося ко второй по доходам группе. Понимание сущности социальных процессов, происходящих в этой группе граждан, отсутствует в политических программах партий и, видимо, не вполне адекватно присутствует в деятельности органов государственной власти и управления. Ясно, в частности, что при осуществлении государственной социальной политики невозможно принимать решения на основе анализа средних показателей роста заработной платы и пенсий по стране, что в России происходит постоянно на федеральном и региональном уровнях (7).

Шкаратац указывает, что основной причиной того, что Россия лишь формально может считаться «социальным государством» и кажущейся неэффективностью социальной политики выступает противоречие между формально декларируемыми и реальными целями этой политики. Если ориентироваться на ее реальные цели, то эта политика весьма эффективна, хотя не имеет никакого отношения к «социальному государству» (1).

Оценивая реальные последствия проведения социальной политики, проводимой в России, ученый отмечает, что существует неявный консенсус власти и населения применительно к целям социальной политики, который в повседневности материализуется в весьма сложную и хитроумную модель выживания. На ней строит жизнь большинство населения страны. Именно эта модель обеспечивает относительную стабильность социально-политической обстановки в России, и поэтому власть склонна закрывать глаза на многие ее особенности, не характерные для либеральной модели социальной политики, которая до последнего времени декларировалась на уровне высшего руководства страны как наиболее желательная в нынешних условиях.

Он считает, что такая политика решения социальных проблем чудовищна по своим отдаленным последствиям. Это касается и рез-

кого падения уровня здоровья населения, и его образованности, и сужения базы для воспроизведения высококвалифицированной рабочей силы, и общего падения качества человеческого потенциала России. Действующая модель экономики выживания препятствует решению ключевых задач социальной политики (помощь социально слабым группам населения, обеспечение максимальной занятости, стимулирование людей к поиску работы в случае ее потери и т.п.). В этих условиях невозможно распределять денежные потоки по определенным «социальным адресам» (1, с. 456).

Г.Ванштейн придерживается мнения, что Россия всегда была страной бедных людей. Так было и при царизме, и при социализме. Но никогда еще проблема бедности не ощущалась в России так остро, как сегодня, при российском капитализме. И дело не в том, что бедных в стране стало больше, а в «относительных» показателях этой бедности, т. е. в самоощущении людей, в характерном для сегодняшнего дня ощущении социальной несправедливости существующего порядка. Бедность – это проблема, с которой можно и нужно бороться. Но нельзя забывать, что решить эту проблему невозможно. Существование бедности является уделом любого общества, каким бы развитым и благополучным оно ни было и как бы ни были велики ресурсы, которое оно может направить на борьбу с бедностью. Поэтому главной проблемой для России является, по мнению ученого, не столько существование самой бедности, сколько огромный разрыв между бедностью и богатством. Ни в одном современном западном обществе не принято кичиться своим богатством, не принято выставлять его напоказ. Подобное поведение является там признаком дурного тона, оно характерно только для выскочек, парвеню. В сегодняшней же России эта психология людей, не считающих зазорным выпячивать свое благополучие, превратилась в некую норму. По мнению Вайнштейна, эти люди совершенно не отдают себе отчет в том, какую роль играет их поведение в сегодняшнем российском обществе, не осознают, какие обязательства накладывает на них их социальное благополучие. И в этой ситуации проблема бедности стала не столько экономической или социально-экономической, сколько социально-психологической проблемой – проблемой социальной обдленности, вопиющего и ощущаемого на каждом шагу социального неравенства (5).

Шкаратан считает, что политика в социальной сфере администрации и правительства В.В.Путина является в значительной части продолжением программных установок младореформаторов, сформированных в 1992–1997 гг.

В своем Послании Федеральному Собранию РФ 16 мая 2003 г. Президент РФ В.В.Путин в числе важнейших задач для России называл «увеличение валового внутреннего продукта в два раза; преодоление бедности; модернизацию Вооруженных Сил». Но при этом Президент РФ отметил, что «бедность отступает крайне медленно», а «четверть российских граждан по-прежнему имеет доходы ниже прожиточного минимума». Доля населения с доходами ниже прожиточного минимума в зависимости от методик расчетов может быть оценена и выше – по некоторым данным она превышает 30%. Значимость проблемы бедности еще и в том, что это социальное явление стало существенным фактором низкой эффективности российских реформ. Проведение таких социальных реформ, как переход к накопительной пенсионной системе, формирование эффективных систем социального и медицинского страхования, реформирование системы образования с помощью повышения его качества и частичного финансирования гражданами, проведение реформы жилищно-коммунального хозяйства – просто невозможно при высоком уровне бедности в стране. Ведь все они предполагают повышение уровня выплат со стороны граждан, которые для этого должны быть достаточно материально обеспечены. Пока же в России даже не самые бедные семьи, как правило, не в состоянии оплачивать обучение детей по коммерческим расценкам, медицинские и другие страховки, полностью оплачивать коммунальные счета и т.п. В этом смысле российская бедность негативно отражается на уровне материального достатка большинства граждан, даже тех, кто себя бедным не считает (1).

Три подхода к социальной политике в России

Шкаратан выделяет в России три подхода к социальной политике. Первый из них выражает модель социальной политики, органичной для олигархического капитализма. Второй подход развивают сторонники административно-бюрократического капитализма (например, «муниципальный» капитализм Ю.Лужкова в Москве). Он более или менее соответствует кейнсианскому подходу к управлению

экономикой и придает большое значение гармонизации общественных отношений и учету интересов средних и низших слоев населения. До последнего времени он реализовывался только на региональном или муниципальном уровне. Третья модель социальной политики, которой придерживался Б.Немцов, должна «создать Россию без бедных и без сверхбогатых» (1, с. 447).

И.Бунин указывает, что на Открытом форуме, состоявшемся на Российском деловом портале «Альянс-Медиа», «были представлены совершенно разные три вида социальной политики. Одна – политика чистого либерализма, в которой делается ставка на экономический рост, для которого надо расчистить площадку, все остальное должно решиться само собой. Второй (глазьевский) подход – социал-демократический или этатистский, дирижистский, повторяющий все трагические ошибки европейской социал-демократии в 70–80-е годы XX в. Эти идеи явно противоречат позициям крупного бизнеса и связанного с ним государства.

Третье предложение, достаточно гибкое, названное велосипедным, где мы (государство) отвечаем за нищету, а вот бедность пусть исправляет рынок». Такое разделение между нищетой и бедностью, по мнению И.Бунина, словесная эквилибристика. Но тем не менее с помощью этого предложения можно работать.

Бунин полагает, что на самом деле восторжествует четвертый подход, который заключается в том, что часть олигархов будут проявлять больший социальный подход, пойдут на расширение благотворительности, а государство по мере экономического роста будет увеличивать социальные расходы, практически не затрагивая проблем социальной дифференциации (3).

Анализируя мнения большинства населения о социальной политике, которая нужна сегодня в России, Шкаратаан приходит к выводу о существовании достаточно противоречивого конгломерата уравнительных представлений, унаследованных от прошлого, и тех корректив, которые в них пришлось внести под влиянием сегодняшних российских реалий. В настоящее время в сознании рядовых россиян столкнулись две модели социальной политики. Первая напоминает концепцию государства всеобщего благосостояния, но отражает интересы сохранения власти правящей элитой и попытки поддержания привычных стандартов жизни у основной части населения. Она строится на идее универсализма социальной поддержки и

обеспечивает консенсус населения и основной массы элитных слоев, хотя в условиях тяжелого положения населения России этот консенсус очень неустойчив. Вторая модель, идущая от рационально-идеалистических, гуманистических соображений о том, что помогать надо наиболее бедным, разделяется частью «верхушки» политической элиты и частью наиболее благополучных слоев населения, численность которых относительно невелика.

Рассматривая пути решения создавшихся сложных социальных проблем, Е.Строев предлагает обратиться к опыту других стран, в частности модели государственного регулирования экономики Ш. де Голля, модели, примененной в США после Великой депрессии 1929—1933 гг., современным наработкам в Китае.

На данном этапе существования России только государство может обеспечить справедливое и общественно приемлемое распределение выгод от рыночной экономики. Как минимум для этого нужны: реализация закона о прожиточном минимуме, устранившего массовое обнищание населения; недопущение отставания повышения пенсий от темпов инфляции; увеличение государственных ассигнований на нужды образования, науки, здравоохранения, сферы общественных наук; государственное регулирование цен и качества медицинских услуг и лекарств.

Для финансирования этих программ Строев предлагает вернуться к прогрессивному налогообложению доходов, ввести ощий налог на обладающую повышенной рыночной стоимостью недвижимость, находящуюся в личном владении. Он показывает, что задача увеличения в 1,5—2 раза доходных ресурсов финансовой системы государства при одновременном снижении налогового бремени для законопослушных товаропроизводителей вполне достижима. По оценками исследователей, до 70% всего реального хозяйственного оборота никакими налогами не облагается. Кроме того, не упорядочены платежи за природные ресурсы, которые вполне могут увеличить долю поступлений в бюджет страны от хозяйственного использования недр. Эти меры рассматриваются Е.Строевым как условие уменьшения социальной дифференциации доходов и снижения социальной напряженности в обществе (1, с. 47).

Представляя разработанную в «Яблоке» в течение последних двух с половиной лет социальную программу, Г.А.Явлинский указывает, что попытка преодолеть нищету может быть реализована даже в

пределах нынешнего экономического курса. Преодоление нищеты – это синоним преодоления экономической, технологической отсталости страны в целом, поэтому это касается всей экономической политики. В ближайшие 10 лет вопросы социальной политики должны быть даже более приоритетными, как целеполагающие, как образующие, как целезадающие, нежели просто создание новых экономических институтов. В конечном счете смысл всей экономической политики – модернизация общества и социальный прогресс.

Путь к решению проблем бедности и других экономических проблем – создание новых рабочих мест. В России существует огромная реальная безработица. Структура российской занятости далека от современных стандартов и по своему типу – архаична. Следовательно, принципиальной задачей является развитие малого и среднего бизнеса, создание системы семейного бизнеса, что в целом может дать 30–40 млн. новых рабочих мест. «Яблоко» внесло соответствующие законопроекты, в частности, о создании системы семейного бизнеса, установлении для него налогов на уровне 13% и освобождении от всех других поборов и плат.

Следующим ключевым вопросом является борьба с коррупцией. 4% ВВП уходит на оборот, который по всем признакам является коррупцией (для сравнения – все пенсионные выплаты составляют 5,5% ВВП). Сократить коррупцию до нуля невозможно, едва ли можно даже ставить такую задачу. Однако можно сделать так, чтобы участвовать в коррупционных сделках было не престижно и легко, а опасно и трудно.

Обеспечение условий для конкуренции – это тоже борьба с бедностью. Единственное, в чем преуспела сегодняшняя конкурентная среда, это в том, что одни и те же магазины одних и тех же владельцев называются по-разному. Это означает сохранение узкого сегментированного рынка, отсутствие возможности конкурировать по ценам и, следовательно, конкурировать по зарплатам. Вот еще один корень бедности (9).

По мнению Римского, проблемы борьбы с бедностью и повышения доходов граждан могут эффективно решаться не в узкой сфере социальной поддержки населения и регулирования оплаты труда в бюджетных отраслях экономики. Эти проблемы должны пониматься как системные для России, и для эффективного их решения необходимо

димо проведение структурных и институциональных реформ в экономике и государственной политике.

Одним из резервов проведения государственной политики, способствующей на деле снижению уровня бедности в стране и повышению доходов большинства граждан, является развитие внутреннего рынка, расширение производства и потребления товаров и услуг на внутреннем рынке, а не преимущественно на внешнем. При этом государство могло бы способствовать созданию нормальной, некоррумпированной конкурентной среды для развития малого бизнеса, позволяющей ему расти и становиться средним, а среднему бизнесу — крупным. Такая государственная политика способствовала бы оживлению многих секторов нашей экономики, созданию новых рабочих мест, повышению объемов собираемых налогов, росту доходов государственного бюджета и, как следствие, — повышению уровней выплат для первой группы граждан по доходам. Соответственно, постепенно начал бы повышаться и уровень жизни второй группы граждан по доходам, потому что экономический рост начался бы и в тех секторах экономики, в которых они работают (8).

Вайнштейн высказывает мнение, что решение проблемы бедности зависит не только от правильных действий, которые могут быть предприняты исполнительной властью, или соответствующих законов, которые могут быть приняты законодательной властью, но гораздо в большей степени от поведения представителей благополучной верхушки общества, в частности бизнеса, которому необходимо осознать свою ответственность за социальную обстановку в стране. Когда-то, в советские времена существовал пресловутый постулат о том, что «интеллигенция находится в неоплатном долгу перед народом». Сегодня рассуждения об общественном долге, об обязательствах перед обществом не просто непопулярны. Они воспринимаются как некий нонсенс. И в особенности это характерно для частного бизнеса, для представителей имущей части общества. Российские бизнесмены существенно отличаются от предпринимательского класса в развитых западных странах, где понятие социальной ответственности бизнеса перед обществом является одним из краеугольных элементов деловой этики. Когда говорится о поведении бизнеса в России, как правило, имеются в виду отношения бизнеса с властью, с государством, но очень мало внимания уделяется его отношениям с обществом. Между тем именно в сфере этих отношений сложилась та по-

рочная практика, которая является существенным препятствием решению социальных проблем страны (5).

По мнению ряда политиков и общественных деятелей, большую роль в решении социальных проблем должны сыграть и профсоюзы. Так, Г.Явлинский отметил, что «если не будет профсоюзов – ничего не будет. Не знаю, в какой мере партия “Яблоко” или какая-то другая партия ответственна за создание профсоюзов в Российской Федерации. Но без настоящих профсоюзов, которые могут бороться за права трудящихся, вообще ничего не будет. Ни одна политическая партия не может их заменить. Партии могут вести диалоги с профсоюзами, могут быть близки к профсоюзам, как лейбористы, но замены здесь быть не может» (9).

Г.Вайнштейн считает, что «наш президент совершил ошибку, выдвинув в качестве одной из трех стратегических целей искоренение бедности в стране. Ее существование обусловлено множеством объективных факторов. Гораздо важнее поставить вопрос о борьбе с социальным неравенством, о поиске путей его преодоления и добиваться принятия бизнесом доктрины социальной ответственности. Это представляется мне чрезвычайно важной задачей власти, потому что кроме нее в России сегодня нет реальных сил, способных подвигнуть бизнес к таким решениям. В отличие от Запада, где существовало организованное рабочее движение, вынудившее капитал взять на себя социальную ответственность, в России нет, и вряд ли в ближайшем будущем появится, массового субъекта, который мог бы оказать на предпринимательский класс реальное воздействие. Мы лишены в настоящее время массового движения, которое способно было бы побудить бизнес взять на себя социальную ответственность, – причем, взять ее на себя не в качестве некоего бремени, а в качестве цели, находящейся в прямом соответствии с собственными долгосрочными интересами самого бизнеса. Пока бизнес не осознает необходимость своего участия в изменении общественной ситуации с точки зрения уменьшения социального расслоения, он не сможет обеспечить и свое процветание, которое немыслимо без создания в стране платежеспособного спроса, без формирования того, что принято называть потребительским обществом» (5).

По мнению Ф.Бурлацкого, «России необходимо мощное, могучее лейбористское движение. Ни одна из партий, ни правые, ни левые и всевластный центр, сейчас не представляют ту часть населения,

о которой мы хлопочем. Не представляют ее интересы и не выступают, и не борются, и не имеет реальных программных установок социальной борьбы. В Англии в конце XVIII в. зародилось лейбористское движение. Нам в начале капиталистического пути необходимо не партийное, не политическое движение, ставившее целью захват власти, изменения структуры и так далее, а подлинно социальное движение наемных работников — «белых» и «синих» воротничков. Это единственное, что может, наряду с экономическим процессом, направленным прежде всего на развитие среднего и мелкого бизнеса, в том числе в деревне, на ограничение господства монополий, что может, действительно, в течение сравнительно коротких сроков — десятилетия, двух десятилетий, избавить население от нищеты, а весь народ от бедности». Бурлацкий считает, что «государство должно вмешаться в проблему нищеты и установить не эту нищенскую минимальную зарплату, а установить в частном секторе зарплату 500 долларов как минимум, а там пусть подтягиваются: кто выживет из капиталистов, а кто не выживет — продаст более активным. Бизнесмены попадут в положение тех самых работников, кого они не хотят нормально оплачивать. В государственном секторе сложнее. Но и здесь надо установить минимум, скажем, 400 долларов, и пойти на резкое сокращение аппарата. Пока я не вижу никаких серьезных движений, наше гражданское общество еще только складывается, нет политических сил, которые могут, по крайней мере, стимулировать такое движение. И вполне вероятно, что на протяжении десятилетий страна будет находиться в состоянии бедности, нищеты, хуже, чем во многих африканских странах. Белая Африка» (4).

Подводя итоги, Римский указывает, что результат, который сейчас наблюдается в борьбе государства с бедностью, является следующим. Пособия, которыми занимается в первую очередь правительство, направлены на группу нищих и бедных, и у них в результате наблюдается небольшой рост уровня доходов, примерно на уровне 1%, может быть, даже меньше за последние годы. Экономический рост бедным и нищим повысить доходы практически не помогает, но примерно для четверти населения оказывается существенным фактором роста их благосостояния. А все остальные, за исключением элитных групп по потреблению, составляющих не более 3–5% населения, вообще говоря, на социальную политику никак не реагируют и не считают ее своей. И таких граждан почти половина населения стра-

ны. Они не в состоянии самостоятельно повысить уровни своих доходов, и государство им не в состоянии помочь, продолжая нынешнюю социальную политику. Возможно, поэтому по данным всех опросов, включая и те, которые были представлены в материалах к этому заседанию, большинство граждан не ставят социальные проблемы на первое место по значимости. Причина, возможно, в том, что граждане уже не верят в возможности государства их решить (7).

Римский считает, что «для решения проблемы бедности, как и для решения многих других, стоящих перед российским государством, нужна стратегия. К сожалению, ни само государство, ни политические партии целостной системы комплексной стратегии не предлагают. Даже, если крупный бизнес начнет финансировать социальные программы, которые сейчас проводит государство, или те социальные программы, с которыми государство не справляется, результата никакого не будет, потому что программы нужны другие.

Нынешняя стратегия государства решения проблемы бедности заключается в реализации простого принципа распределения того объема ресурсов, который имеется в наличии. Но этот объем ресурсов реально все-таки постепенно сокращается. В принципе ни в программах партий, ни в разработках министерств не присутствует идея, что социальная политика может расширять государственные ресурсы. Но принципиально это возможно, и именно реализация целостной стратегии решения социальных проблем может дать такие результаты. По мнению Римского, «проблема в использовании ресурса, который принято называть “человеческим капиталом” и “социальным капиталом”. Естественно, перед использованием эти ресурсы необходимо накопить, они связаны с инвестициями в человека. После этого они могут конвертироваться в обычный финансовый капитал, в результате своего развития способны приносить и непосредственное увеличение финансовых средств, например, в результате роста доверия, за которым может последовать рост инвестиций. Подобные капиталы важны и в экономике, и при реализации государственной политики. По крайней мере, в настоящее время на уровне обсуждения в разных международных организациях социальный капитал рассматривается как не менее значимый фактор, чем финансовый капитал» (8).

Шкаратан и возглавляемый им коллектив авторов приходят к выводу, что традиционные рычаги социальной политики утратили свое значение, и достижение ее главной цели – обеспечение стабиль-

ности в обществе ради удержания нынешней политической элитой своего положения — требует прежде всего сохранения практической бесплатности обеспечения ряда базовых потребностей основной массы населения. Такая модель должна сохраниться в России в силу отсутствия других реальных альтернатив. Однако она является недостаточной для развития страны в современной мировой ситуации, поскольку в этом случае у России нет никакого будущего. Она должна быть дополнена новым самостоятельным направлением — политикой развития, призванной предотвратить исключение России из нового мира.

Неолиберальные реформы доказали, что наличие атрибутов демократического устройства не обязательно является показателем становления правового государства, а расширение прав человека не обязательно ведет к гражданскому обществу.

В настоящее время пространство реформ уходит в духовно-нравственную сферу, и на первый план выступают проблемы права и морали, решение которых должно придать изменениям законченный вид и стабилизировать социально-политическую ситуацию. Опыт России, стран ближнего и дальнего зарубежья свидетельствует о том, что успешными экономические и социально-политические реформы могут быть только в том случае, если они отражают интересы большинства граждан, опираются на собственный экономический и интеллектуальный потенциал, сильное и ответственное государство. Новый этап реформ в России предполагает их надежное, научно-информационное обеспечение, ориентацию на евразийское геополитическое положение страны, на социальные критерии планируемых изменений, учет их социальной цены и последствий, на преемственность духовно-нравственных ценностей народов России, на достижение межнационального согласия и общественной солидарности.

Список литературы

1. Государственная социальная политика и стратегии выживания домохозяйств / Давыдова Н.М., Менninger Н., Сидорова Т.Ю. и др.; под общ. ред. Шкарата О.И. — М.: ГУ ВШЭ, 2003. — 463 с.
2. Осипов Г.В., Локосов В.В. Социальная цена неолиберального реформирования. — М., 2001. — 160 с.
3. Бунин И. Возникло новое понимание несправедливости. Несправедливость «попрессийски» //http://www/open-forum.ru/meeting/.

4. Бурлацкий Ф. Ни одна из партий не представляет ту часть населения, о которой мы хлопочем //http://www/open-forum.ru/meeting/.
5. Вайнштейн Г. Россия всегда была страной бедных людей. //http://www/open-forum.ru/meeting/.
6. Петухов В. Главная проблема социальной политики – жилье //http://www/open-forum.ru/meeting/.
7. Римский В. Нужна стратегия//http://www/open-forum.ru/meeting/
8. Римский В. Социальная политика неэффективна почти для половины населения России //http://www/open-forum.ru/meeting/
9. Явлинский Г. Проблема бедности – одна из наших фундаментальных проблем//http://www/open-forum.ru/meeting/.