

*О. И. Шкаратан,  
доктор исторических наук.  
Государственный университет —  
Высшая школа экономики*

## Социальная политика: центр и регионы (на материалах Москвы и С.-Петербурга)

Со времен древних Египта и Вавилона не существовало государств, которые не проводили бы социальной политики. Вопрос состоит в том, чьи интересы представлены той или иной политикой, насколько умело она осуществляется. Далеко не только в обыденном сознании социальная политика ассоцииру-

ется с защитой интересов малообеспеченных сограждан, с какими-то гарантиями на образование, охрану здоровья, помощь при безработице и т.д. Между тем социальная политика может и не включать защитные механизмы по отношению к слабым слоям и группам, но при этом не переставать быть социальной, правда, ориентированной на иную систему координат, скажем, поддержку экономически господствующих групп, содействие росту их образования и управленческого мастерства.

Для понимания направленности социальной политики, проводимой на практике правящими кругами современной России, следует учесть, что в противовес ожиданиям многих российских интеллектуалов и власть, и собственность остались преимущественно в руках советской номенклатуры, повернувшей процессы приватизации и формирования новой властвующей элиты в свою пользу. Автор статьи согласен с мнением Ю.Буртина о природе, сложившейся в постсоветской России социально-экономической системы как номенклатурного капитализма.

«В сущности, это вовсе не капитализм, а особая, коммерциализированная перелицовка "реального социализма"...

Капитализм — царство частной собственности... Что касается "номенклатурного капитализма", то... в нем господствует принципиально иной вид собственности. Ее называют "приватизированной", что по смыслу слова является синонимом "частной", однако она представляет собой вполне оригинальное явление и по ряду существенных признаков совершенно ей противоположна». Ю.Буртин при этом отмечает, что частная собственность "носит производительный, созидательный характер. Частным здесь является не только присвоение собственности, но и ее производством является преобладание производства над присвоением... У нас же все иначе. Частный принцип действует здесь в основном в сфере присвоения, которое отнюдь не лимитировано производством. Предметом частного номенклатурного присвоения сплошь и рядом оказывается стоимость, в создании которой соответствующие лица не принимали никакого или почти никакого участия: производительные силы, накопленные трудом и лишениями многих поколений, богатства российских недр, бюджетные средства".

Отсюда следует, что если частная собственность сопряжена с ответственностью, эффективностью ее производительного использования, то российские владельцы "частной собственности за общественный счет" освобождены от ответственности и риска, их богатство не зависит от их хозяйственной деятельности.

«Капиталистическая частная собственность универсальна... она является достоянием всех — будь то хотя бы собственность на свою

рабочую силу, на свои интеллектуальные способности, на свое жилище и т.д.

"Приватизированная" собственность — достояние немногих. Как и ее предшественница, корпоративная собственность советского правящего слоя, она представляет собой сословную привилегию и очень дорожит этим своим анахронистическим феодальным статусом. ...Современный капитализм и новый российский строй не просто далеки друг от друга: они антиподы».

Дело, конечно, не только в собственности. В стране по-прежнему нет ни свободного рынка, ни демократии. Принципиально различны по сравнению с капитализмом типы личности, этика, все основные цивилизационные черты<sup>1</sup>.

Для того чтобы добиться такого "успеха", правящие круги переломили демократическую активность масс, удержали Россию от демократической революции, наподобие тех, что прошли в Венгрии, Польше, Чехии, странах, вставших на путь подлинно капиталистического и демократического развития. Как откровенно и точно высказался Б.Н.Ельцин: "В сентябре—октябре (1991 г.) мы прошли буквально по краю, но смогли уберечь Россию от революции"<sup>2</sup>.

Именно в этом контексте и имеет смысл анализировать социальную политику, проводимую властями в постсоветской России.

В силу преемственности советской и постсоветской элит важно выяснить, каковы были сущностные черты социальной политики правящих кругов бывшего СССР.

Социальная политика в бывшем СССР трактовалась как система организационных мер, направленных на конкретные преобразования в социальной сфере (например, увеличение числа врачей или учителей, рост масштабов жилищного строительства и т.д.). При этом система социальной защиты (как составная часть всей социальной политики) включала три основных компонента:

1. Право на труд, которое декларировалось как одно из важнейших достижений советской государственности. Каждому члену общества, по крайней мере формально, было гарантировано рабочее место в соответствии с полученным образованием и квалификацией. Большинство населения было убеждено в естественности и постоянстве полной занятости, безработица представлялась признаком западного образа жизни;

2. Относительно развитая система гарантированных и предоставляемых государством бесплатно таких социальных услуг, как образование, здравоохранение, физическая культура и спорт, а

---

<sup>1</sup> Буртин Ю. Выход из кризиса: инвентаризация иллюзий // Октябрь. 1997 № 8. С. 174, 175, 164; см. также: Он же. Россия и конвергенция. Идеи Сахарова вчера, сегодня, завтра // Октябрь. 1998. № 1.

<sup>2</sup> Российская газета. 1992. 20 авг.

также пенсионное обеспечение. Значительная часть этих социальных благ и услуг распределялась через предприятия;

3. Система административно регулируемых цен, гарантировавшая доступность товаров и услуг "первой необходимости" (основные продукты питания, жилье, общественный транспорт и т.д.) лицам с низкими доходами.

Можно сказать, что наблюдалось сходство социальной политики советского режима и политики Welfare State на Западе. И на Западе, и в СССР провозглашались приоритеты социальной защищенности граждан. Однако это было чисто внешнее сходство. Как писал В.А.Найшуль, «не соответствует действительности и миф о нашем "собесовском" типе развития — отсутствии или недостатке социальных защитных механизмов. По продолжительности жизни, характеризующей, в числе прочего, и заботу о пожилых людях, мы находимся в мире за пределом 30 лучших мест; по детской смертности, демонстрирующей отсутствие заботы о детях, — за пределом 50... в действительности наша система общественных фондов потребления не является социальным гарантом нуждающихся»<sup>1</sup>.

Но дело не только и не столько в масштабах помощи нуждающимся, а в более глубоких явлениях. На Западе нуждающийся в общественной поддержке выступал как обладающий реальными правами и свободами гражданин, который может добиваться предоставления положенных по закону благ через институты гражданского общества. В СССР же обездоленный человек не был ни гражданином (из-за отсутствия гражданского общества), ни свободным агентом трудовых отношений; в общественно-политической сфере это был подданный государства, а в экономике — государственно-зависимый работник, который не имел права на самозащиту и свободу, который даже не помышлял о борьбе за свои права, принимая от государства любую подачку как благо, не задумываясь, действительно ли это благо и нужно ли оно. В СССР на протяжении длительного времени любой человек был "работником единой государственной фабрики", что принципиально отличало условия формирования и конечную модель государственной социальной политики в СССР и на Западе.

Политика государства прикрывалась мифологемами. При советской власти социальная политика была направлена на защиту интересов номенклатуры, а не на согласование интересов основных групп населения. Внешне же эта политика представлялась как политика защиты интересов трудящихся, материнства, детства, пенсионеров. В номенклатуре существовала циническая

---

<sup>1</sup> Найшуль В.А. Проблема создания рынка в СССР // Постигание. М.: Прогресс, 1989. С. 455.

осознанность реальной направленности существующей социальной политики, поскольку скрытые от общества привилегии были очевидны и открыты для тех, кто ими пользовался. Это было одним из определяющих факторов самоидентификации господствующего слоя. В других же социальных группах в значительной мере сохранялась вера в "реальность" именно мифологической социальной политики при недовольстве ее размерами и качеством.

После августа 1991 г., под давлением со стороны демократического движения, правительство в своей Программе экономических реформ предусмотрело комплекс мер по социальной защите населения. В их число входили: снятие ограничений на заработную плату; увеличение зарплаты работникам бюджетных организаций и учреждений (здравоохранение, образование, наука, культура, правоохранительные органы, органы управления и др.) примерно на 90%; повышение социальных пособий и компенсационных выплат семьям с детьми, матерям, находящимся в отпуске по уходу за ребенком, официально зарегистрированным лицам, потерявшим работу, одиноким матерям, а также другим социально незащищенным категориям на 90%;

сглаживание перекосов в доходах (разрыв в доходах между работниками государственных предприятий и представителями новых коммерческих структур); компенсация роста Цен для людей, живущих на зарплату, прежде всего работающих в госсекторе, и разумное ограничение (посредством нового налогового механизма) безудержного роста доходов у представителей других секторов экономики, в определенной степени выравнивая условия для "старта" в рынок<sup>1</sup>.

Между тем реально ситуация сложилась в полном несоответствии с обязательствами и обещаниями Президента и Правительства. Резко усилилось имущественное расслоение населения, появились значительные бедные слои, доход которых не достигает прожиточного минимума. Основным показателем здесь является уровень реальных средних душевых доходов. В марте 1992 г. по отношению к декабрю 1991 г. они составили 28%. С февраля 1992 по ноябрь 1994 г. реальные душевые доходы выросли на 58%. С февраля 1995 по ноябрь 1997 г. рост составил лишь 6,4%, причем уровень доходов за ноябрь 1997 г. был ниже уровня доходов за ноябрь и 1996, и 1995, и даже 1994 г., причем последнего — на 10,8%. Если принять во внимание возростающую в эти же годы дифференциацию населения по уровню жизни, то несложно представить положение не только социальных низов, но и так называемых средних слоев. Итог таков: даже согласно официальным данным, в сентябре 1997 г. за чертой бедности находился 21% населения. Однако по гораздо более корректным расчетам на основе обследо-

<sup>1</sup> Экономическая политика Правительства России. М.: Республика, 1992.

вания "Russia Longitudinal Monitoring Survey" доля семей, находящихся за чертой бедности, выросла с 13% в ноябре 1993 г. до 29% в октябре 1995 г. и до 36% в октябре 1996 г.<sup>1</sup>

С началом реформ номенклатура с ее осознанными интересами, самоидентифицированием, присоединив к себе теневиков, а в ряде случаев и лидеров криминалитета, омоложив свой состав, добавив новые элементы — эта номенклатура, формируясь постепенно как элита общества государственно-капиталистического типа, в соответствии со своими нуждами стала выстраивать и социальную политику государства.

Реальная политика развертывалась в двух плоскостях:

1. Относительно высокие удельные затраты на социальный протекционизм в официальном бюджете;

2. Низкие удельные значения социальных затрат в реальном бюджете и реальном ВВП, массовая коррумпированность, имитация скромных масштабов безработицы трудящихся, разрушение имевшейся системы медицинской помощи и образования. Таким образом, становится все более ясно, что сравнивать Welfare State и социальную политику как в СССР, так и в постсоветской России — все равно, что сравнивать английскую капиталистическую мануфактуру XVIII в. и петровско-екатерининскую крепостническую мануфактуру.

Надо заметить, что радикальные либералы, контролировавшие до недавнего времени и реальное управление, и реальную идеологию, так же как и прагматики — представители складывающегося крупнобуржуазного класса не скрывали во многих случаях ни той системы ценностей, которую они реально защищали, ни своих собственных интересов, ни явного равнодушия к интересам простых людей. Анализ показывает, что правящие круги России расходовали и продолжают расходовать предельно ограниченные ресурсы страны на защиту интересов ведущих финансово-промышленных групп.

Так, Чрезвычайная комиссия по сбору налогов, специально созданная (в октябре 1996 г.) во главе с премьер-министром, при решении вопросов о возвращении долгов по налоговому обложению крайне бережна по отношению к крупнейшим неплательщикам. Как установила Счетная палата при парламенте, чистая прибыль РАО "Газпром" за 1996 г. составила 33,2 трлн руб. (около 6,5 млрд долл.). Государству полагалось получить, как владельцу 40% акций, 12 трлн руб., а оно получило только 20 млрд руб. Общий ущерб от подобных действий Правительства составил за 1995—1997 гг. 65,8 трлн руб.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Можина М.А., Попова Р.И. Динамика доходов населения России в 1992—1993 гг. // Бедность: взгляд ученых на проблему. М., 1994. С. 111—121; Известия. 1998. 12 марта; 7 марта; Обзор экономики России. 1997. Вып. 2. М.: Российско-европейский центр экономической политики, 1997. С. 88—90.

<sup>2</sup> Новая газета. 1998. № 10. 16—22 марта. С. 1—2.

Подсчеты сотрудников ИНП РАН показали, что если 85% населения с доходами ниже 400 тыс. руб. в месяц полностью выплачивают подоходный налог, то часть населения (15%) с доходом более 3 млн руб. на человека уплатила лишь 1/10 налогов (2,1% в 1996 г. от совокупного дохода вместо положенных примерно 20%), в итоге казна не досчиталась около 100 трлн руб.<sup>1</sup>

Упорное сопротивление со стороны олигархических групп встречают предложения об инвентаризации федеральной собственности, об общественном контроле за доходами и расходами крупнейших естественных монополий, о переходе от обложения налогами в основном доходов к обложению имущества и рентным платежам.

Подтвердилось относительно недавнее высказывание профессора Дж.Сакса, который писал: "Основная часть тех баснословных доходов, которые СССР получал от продажи энергоносителей, сейчас попадает в карманы нескольких частных лиц. (Например, до настоящего времени никому не известно, кто же на самом деле владеет Газпромом...)" Таким же образом Дж.Сакс рассматривает внешнюю торговлю как благоприятное поле для коррупции, сюда же он относит еще одно "поле" незаконного обогащения — дешевые кредиты Центрального банка России частным банкам<sup>2</sup>.

Независимо и от обстоятельств, и от особенностей политической, экономической ситуации, в России всегда скрывали и продолжают скрывать реальное распределение национального дохода. Именно с этим связано крайне редкое появление в печати сведений о "подлинном богатстве богатых", о расхождении между официальным и реальным бюджетом, которым располагает правящий политический слой. И сегодня это все еще terra incognita.

Отсюда все чаще возникают рассуждения специалистов о степени "прозрачности" или "непрозрачности" федерального и региональных бюджетов, финансовых накоплений компаний и т.д. Поэтому совершенно не ясно, почему столь жалкими выглядят социальные затратные статьи федерального и региональных бюджетов при таком огромном сжатию большей части затрат прежних времен: милитаристских расходов, затрат на поддержание "дружественных" режимов за рубежом, субвенций бывшим союзным республикам и т.д. Ведь Россия относится к странам с уникальным объемом природных ресурсов, включенных в экономическую жизнь. Подобный анализ никогда не проводился и, по-видимому, не случайно. Во всяком случае, на страницы печати эти данные попадают в разрозненном виде.

---

<sup>1</sup> Русский телеграф. 1997. 11 нояб.

<sup>2</sup> Московские новости. 1995. № 87. 24—31 дек.

Попытки более здравомыслящих представителей правящей элиты прекратить фаворитизм по отношению к крупнейшим топливно-энергетическим и финансовым монополиям, которые образовали ядро олигархического режима, склонного к трансформации, в режим криминально-олигархический, успехом не увенчиваются. Речь идет не о переделе собственности, а о готовности верхушки неокapиталистов поделиться своими доходами с национальным бюджетом и, тем самым, дать возможность государству приложить определенные усилия к расширению собственной социальной базы и к облегчению положения значительных групп населения. Как напомнил Ю.Лужков, "давнее утверждение, что богатые люди должны брать на себя серьезные социальные функции — делиться своим богатством с беднейшей частью общества, принципиально никем не опровергнуто... практика перераспределения доходов — обязательное условие устойчивого развития общества..."<sup>1</sup>

Отсюда очевидны причины безресурсности социальной защиты критических групп, включая безработных, в современной России.

По мнению правящей элиты, социальная политика в современной России должна в полной мере учитывать экономические реалии страны (т.е., по-видимому, принимая во внимание незыблемость интересов олигархов).

Представители Правительства выделяют приоритетные направления социальных реформ, при реализации которых необходимо:

заменить субсидии социальной направленности, адресованные производителям, адресными компенсационными выплатами нуждающимся семьям;

принять в области здравоохранения меры, направленные на усиление конкуренции медицинских учреждений в рамках системы обязательного медицинского страхования; это же касается и сферы образования;

отказаться при проведении политики занятости от предоставления субсидий предприятиям на сохранение и создание рабочих мест, за исключением рабочих мест для инвалидов, бывших заключенных и других социально уязвимых категорий работников;

прекратить в сфере социального страхования субсидирование санаторно-курортных мероприятий;

начать уже в ближайшие годы переход к накопительной пенсионной системе, исходя из относительно благоприятной демографической ситуации, прогнозируемой на предстоящее десятилетие.

С 1997 г. налицо явное и не скрываемое желание федеральных властей ускорить осуществление либеральной модели социальной политики: максимально освободиться от обязанностей социального

---

<sup>1</sup> Московские новости 1998. № 10. 15—22 марта. С 8.

гаранта, минимизировать социальные выплаты, сделать их как можно более адресными.

Кроме того, государство стремится решить проблему социальной защиты при помощи создания системы частных социальных фондов, а также перекладывая заботу о социальной защите населения на регионы и индивидуальные возможности человека. В то же время регионы не склонны следовать навязываемым сверху рекомендациям, предполагая собственные подходы к решению социальных проблем.

Благодаря относительной самостоятельности региональных элит, на местах реализуется социальная политика, существенно отличающаяся в разных регионах и строящаяся на принципах, не во всем совпадающих с поддерживаемыми федеральными властями. Помимо прочего, это дает возможность проверить, эффективны или, напротив, неэффективны эти "маленькие различия" в политике региональных элит.

Очевидно, что необходим анализ ситуации в регионах различного типа, что в силу ограниченности ресурсов для проведения исследования оказалось невозможным. Мы отдали предпочтение регионам, находящимся в относительно благополучном положении, которые можно было бы рассматривать как модель недалекого будущего для всей (или почти всей) страны — двум российским столицам — Москве и С.-Петербургу.

Данные о налоговых поступлениях в консолидированный бюджет, приходившихся на душу населения в 1996 г., свидетельствуют не просто о различиях, а, можно сказать, о пропасти между столицами и большинством регионов России. На одну московскую "душу" при этом пришлось 10,8 млн руб., на петербуржца — 3,5 млн, а на воронежца — 1,6 млн, на жителя тамбовщины — 1,3 млн, Ивановской обл. — 1,2 млн руб.<sup>1</sup>

Москва и С.-Петербург представляют специальный интерес для проведения сравнительных исследований реализации альтернативных концепций социальной политики. В начале 90-х годов наблюдалось постепенное расхождение политики в С.-Петербурге и Москве, наиболее явно выраженное в реформах, проводившихся Их правительствами, и связанное с этим некоторое противостояние городских властей друг другу и федеральному центру.

Москва была и остается столицей огромной евразийской страны, отражающей все своеобразие этого региона мира, его и тяготение к Европе, ее культуре и духу жизни, и отталкивание от нее,

---

<sup>1</sup> Обзор экономики России 1997. Вып. 2. Приложение. С. 250—251.

стремление во что бы то ни стало сберечь свою особость. С.-Петербург был и остается единственным в России крупным городом с доминированием европейских характеристик стиля жизни. Отсюда длящееся столетиями сопоставление и в научных работах, и в художественной литературе двух столиц: Москвы и С.-Петербурга, двух типов горожан: москвичей и петербуржцев.

Москва является одним из самых многоплановых по видам занятости регионов страны; негосударственная, "альтернативная" экономика развивается здесь быстрее, чем в подавляющем большинстве других регионов. В столице, с одной стороны, сосредоточена большая доля самых богатых людей страны и работников, занятых на высокооплачиваемых рабочих местах, а с другой — исключительно высока доля пенсионеров, живущих на нищенские пенсии, и других категорий нетрудоспособных горожан.

В Москве, как и во всей России, произошел резкий спад промышленного производства. При этом если в целом по стране сокращение производства в 1995 г. по отношению к 1990 г. составило 50%, то в Москве — 59%. В 1996 г. в целом по стране промышленное производство упало еще на 8%, а в Москве — на 30%. Финансовое положение московских предприятий заметно лучше, чем в других регионах: доля убыточных предприятий в их общем числе составляла в целом по России 43%, а в Москве — 29%.

Если в целом по России особенности рынка труда все еще определяются развитием промышленного производства, то уникальность рынка труда Москвы — в быстро растущей доле непродуцированной сферы, строительного капитала, сферы финансовых институтов, банков. В этих отраслях наблюдается постоянный рост как занятости, так и потребности в работниках. Уже в 1995 г. в непродуцированной сфере были заняты 38% москвичей против 27% в среднем по России. Особую роль играет в столице малый бизнес, в котором в ноябре 1997 г. было занято более 1 млн человек. Но из-за сжатия науки и научного обслуживания, а также проектно-конструкторских организаций и других подобных организаций сократилась четвертичная сфера — единственный гарант перехода страны к постиндустриальной, информационной экономике<sup>1</sup>.

Уровень зарегистрированной безработицы в Москве самый низкий в стране (0,7% на начало 1998 г.), т.е. в 4 раза меньше среднероссийского уровня. Безработица в Москве носит структурный характер при высоком спросе на рабочую силу для предприятий и организаций, предлагающих заработную плату ниже прожиточного минимума либо неквалифицированный труд при вредных и тяжелых условиях труда. Это единственный город России,

<sup>1</sup> Город. Реформы. Жизнь. Москва в цифрах. 1992—1995. М., 1995. С. 133, 134; Московский комсомолец. 1997. 13 нояб.

где спрос на рабочую силу превышает предложение. Так называемая напряженность на рынке труда Москвы — 0,7, тогда как в России в среднем — 6,0<sup>1</sup>.

В Москве размещается 70% финансовых активов страны, производится большинство финансовых сделок, что требует формирования соответствующего сегмента рынка труда. Здесь действуют около 1,2 тыс. кредитных организаций и их филиалов, более 1 тыс. страховых компаний, множество аудиторских и юридических фирм. Здесь же расположены штаб-квартиры крупнейших финансово-промышленных групп, прежде всего нефтяных и газовых монополий, таких, как "ЛУКОЙЛ", ЮКОС, "Газпром" и др. Все они платят налоги в Москве. Вместе с тем московский бюджет наполовину пополняется за счет малого бизнеса (9 трлн руб., или 1,5 млрд долл., только местных налоговых поступлений). Кроме того, только Москва сумела стать привлекательной для зарубежных инвесторов. В октябре 1997 г. в городе функционировали 85 тыс. иностранных фирм, было размещено большое число внешних операторов. Стремительно развивается иностранный туризм. На долю Москвы приходится более 57% накопленного иностранного капитала, пришедшего в Россию<sup>2</sup>.

И в общественном мнении, и по оценкам специалистов, Москва в наибольшей степени выиграла от происходящих экономических изменений. По показателю ВВП на душу населения положение в столице в 3 раза лучше, чем по России в целом. В Москве высока доля доходов от предпринимательской деятельности, особенно от мелкооптовых внешнеторговых операций. Москвичи составляют всего около 6,5% населения страны. Но их доля в совокупных личных доходах превышает 20%. Жители столицы в 1995 г. получили немногим меньше 10% общей суммы заработной платы по стране и около 7% совокупной суммы пенсий. Однако на их долю пришлось около 30% всех иных доходов, т.е. от предпринимательской деятельности, собственности, от операций в теневой экономике<sup>3</sup>.

В печати Москву сравнивают с успешно действующей российской моделью "муниципального капитализма". Участие мэрии в уставных капиталах акционерных обществ, созданных на базе городского имущества, еще в 1995 г. оценивалось примерно в 14%. Представители московского правительства входят в советы директоров всех акционерных обществ, где город обладает пакетом акций<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Смирнов С.Н. Безработица пошла на убыль: миф или реальность? // Экономика и жизнь. Московский выпуск. 1998. Июнь.

<sup>2</sup> Финансовые известия. 1997. 13 нояб.; Известия. 1997. 24 окт.; Московский комсомолец. 1997. 13 нояб.

<sup>3</sup> Обзор экономики России. 1997. Вып. 2. С. 238—239; Московский комсомолец. 1997. 18 нояб.

<sup>4</sup> См.: Капитал. 1995. 9 нояб. С. 1—2.

В то же время аналитики отмечают и далеко не во всем благоприятные последствия муниципализации экономики столицы. Преобладающая часть недвижимости находится под контролем городской администрации. Это позволяет, завышая ставки арендной платы и сокращая продолжительность договоров аренды, концентрировать средства от капитализации недвижимости и земельных участков в руках администрации города, финансировать ее амбициозные строительные и другие проекты. Но стратегически такая политика ущербна, так как препятствует формированию конкурентного рынка недвижимости. Идет и процесс муниципализации крупных предприятий, например автомобильных гигантов (ЗИЛ и "Москвич") с навязыванием их продукции потребителям, зависимым в чем-либо от городских властей. Муниципализация собственности способствовала экстремально высокому уровню задолженности большинства крупных предприятий. В итоге мэрия получила возможность забирать пакеты акций таких предприятий в местный бюджет<sup>1</sup>.

Независимо от того, сознает ли это мэр Москвы Ю.Лужков или нет, но проводимая им и его правительством политика носит отчетливо выраженный кейнсианский характер, тогда как Федеральное правительство (при некоторых колебаниях) с осени 1991 г. ведет неолиберальный монетаристский курс, не имеющий сколько-нибудь ощутимой поддержки населения страны. Мэр же Москвы опирается на единодушную, прямо-таки в стиле советских времен, поддержку горожан.

В журнале деловых людей "Деньги" была опубликована статья Ю.Калашнова, автора комментариев к книге Д.М.Кейнса "Общая теория занятости, процента и денег". Он пишет о том, что Ю.Лужков "чуть не буквально следует рекомендациям Кейнса". Московский мэр вслед за Кейнсом исходит из того, что выйти из кризиса можно, лишь обеспечив полную занятость трудовых ресурсов за счет увеличения совокупного спроса на них.

В условиях саморегулирующейся экономики выйти из кризиса, обеспечить полную занятость невозможно. Следовательно, по Кейнсу, государству необходимо активно вмешиваться в экономику. Государство должно повышать привлекательность прямых капиталовложений по сравнению с другими направлениями использования денежных средств, финансировать из государственного бюджета всевозможные инвестиционные проекты, проводить прямые государственные закупки товаров и услуг, организовывать, в частности, общественные работы и т.д.

---

<sup>1</sup> Улюкаев А. Московская особая. Заметки об особенностях экономической политики в одном отдельно взятом регионе // Эксперт. 1997. № 39. 13 окт

Именно так действует московское правительство, активно стимулируя занятость москвичей, реализуя новые крупные инвестиционные проекты. Не исключено, что сами возможности действовать подобным образом на московско-региональном уровне связаны с полученным федеральным правительством эффектом жесткого сдерживания денежной массы, т.е. традиционным курсом неоклассиков-монетаристов<sup>1</sup>.

Проводимая московским правительством политика предполагает решительный отказ от развития и организации экономики на основе чисто рыночной саморегуляции ("невидимая рука рынка"). Наиболее эффективным вариантом признается регулируемый рынок, действующий под контролем административно-бюрократического режима. Основным лозунгом, популистски выражающим "сверхзадачу" команды Ю.Лужкова, является: "Эффективная экономика + всеобщее благоденствие". Не случайно, что в декабре 1997 г. мэр Москвы выразил свою приверженность социал-демократическим принципам. Это произошло на II съезде союза общественных объединений "Российское движение за новый социализм"<sup>2</sup>.

Иная ситуация сложилась в С.-Петербурге. Большую часть переходного времени после августа 1991 г. им руководили активнейшие сторонники федерального курса на создание самоорганизуемой рыночной экономики во главе с мэром города, известным демократическим деятелем России, профессором А.Собчаком. Как же выглядело развитие второго крупнейшего города страны в итоге реализации политики, во многом противоположной московской?

Среди крупнейших городов бывшего СССР С.-Петербург был единственным, утратившим при советской власти многие предпосылки развития и функции, определявшие его судьбу и место в жизни России до 1917 г.

Так, город перестал быть не только официальной столицей страны, но и ее "окном в Европу". Непомерно росла промышленность, создавая сверхнагрузки на легко ранимую северную природу (60° северной широты). По доле населения, занятого в промышленности, С.-Петербург занимал второе место в России (после Нижнего Новгорода). Он был не просто ведущим промышленным центром России с высокой долей высокотехнологичного производства, но и фактической столицей военно-промышленного комплекса.

Казалось бы, С.-Петербург встретил переход к рыночной экономике и частному предпринимательству предельно неподготовленным. Поэтому, когда в конце 80-х годов начал решаться вопрос о конверсии, многие эксперты предполагали, что в ближайшие годы

<sup>1</sup> Калаинов Ю. Московская теория занятости // Деньги 1997. № 42. С. 24

<sup>2</sup> См.: Эксперт. 1997. № 48. 15 дек. С. 5.

его ждет трагическая судьба города сплошной безработицы и крупномасштабной эмиграции. Но, несмотря на все трудности перехода к новой экономической и политической системе, город не просто выжил, а все успешней завоевывает серьезные позиции на российском и мировом рынках. Здесь, по-видимому, решающим фактором является мощный культурный капитал, накопленный С.-Петербургом. Неизмеримо большей, чем в других городах, оказалась готовность населения к профессиональной и социальной мобильности, к современным технологиям менеджмента.

На примере промышленного гиганта С.-Петербурга время еще раз продемонстрировало историческую неизбежность победы постиндустриальной экономики. Впервые за последние десятилетия промышленность утрачивает лидерство (31,5% занятых в 1991 г., 15,3% — в 1996 г.; прогноз на 2000 г. — 8,6%). Если принять объем промышленного производства в 1991 г. за 100%, то в 1996 г. он составил 39,5%. Устойчивый спад наблюдается в металлургии, машиностроении, легкой, химической отраслях. Действующая петербургская администрация вынуждена признать, что значительная часть промышленности "не воспринимается рынком, не приносит доход". Островками благополучия можно считать электроэнергетику (здесь к 2000 г. даже ожидается рост почти на 50%) и пищевую промышленность. Такова картина, если оценивать ситуацию в отраслевом разрезе. Но в сложное переходное время такой подход совершенно недостаточен. Ведь слишком многое зависит от людей, особенно от менеджеров.

Одна из лучших в России консалтинговая фирма по управлению "Альт" провела опрос специалистов брокерских компаний, банков, федеральных и муниципальных чиновников, журналистов. И выяснила, что Петербург концентрирует наибольшее число успешных промышленных предприятий — 89.

Среди них оказались заводы по производству атомных судов и судовых дизелей, турбинных лопаток и женской одежды, пива и хлеба. Во всех этих предприятиях за последние годы растет объем продаж, как правило, не задерживается выплата заработной платы, менеджеры умеют быстро переналадить производство на выпуск нового и нужного товара, умело управляют финансами фирмы, отчетливо видят перспективу развития производства.

Государство, в отличие от традиционной советской ментальности, воспринимается ими как заказчик, а не как поводырь<sup>1</sup>.

Потенциал промышленности города со всеми оговорками о моральной устарелости ее структуры, и об экологических перегрузках северной природы гигантскими предприятиями сохраняет свое

<sup>1</sup> Известия. 1996. 16 июля; 14 нояб.; Московские новости. 1996. № 43. 27 окт. — 3 нояб.

значение и перспективность по многим направлениям. Промышленность С.-Петербурга представлена в основном высокотехнологическими и наукоемкими видами производства, в значительной мере ориентированными на ВПК. Последние предопределяют, с одной стороны, серьезные трудности в реструктуризации экономики города и, следовательно, в быстром расширении емкости рынка труда, но с другой — задают уверенность в будущем по мере адаптации к "правилам игры" в рыночной среде.

Как и в Москве, в северной столице быстро растет малый бизнес. К 1997 г. в нем были заняты около 600 тыс. петербуржцев — чуть ли не в 2 раза больше, чем в крупном промышленном производстве. Доля занятых в малом бизнесе (%): в 1991 г. — 5,1; в 1996 г. — 25,7; в 2000 г. (оценка) — 36,4. По прогнозу на 2000 г., на одного заводского труженика придется более четырех работников мелких и средних компаний. На долю малых предприятий в 1996 г. пришлось 17% поступлений в местную казну (более 50% того, что дала городу вся крупная промышленность).

Петербургские банки отличает тесное сотрудничество с реальным сектором экономики. Так, по доле выданных в 1995 г. долгосрочных кредитов в общей структуре кредитных вложений банков С.-Петербург занял второе место в стране, уступив лишь Самаре, а по темпам прироста — первое. Своим стремлением выйти за пределы спекулятивной деятельности и содействовать инвестиционному процессу петербургские банки выгодно отличаются от московских.

Повышению деловой активности в городе способствуют либеральные тенденции в области налоговой политики, проводимой правительством С.-Петербурга. Несмотря на низкие налоги, бюджетные доходы растут быстрее, чем в Москве (2,5% к 2,4%); меньше удельный вес убыточных предприятий и т.д. Депутатами городской Думы в начале 1997 г. был принят подготовленный правительством Петербурга закон "О некоторых вопросах налогообложения", который на протяжении трех лет (время действия закона) устанавливает мораторий на повышение всех, без исключения, региональных налогов, что является беспрецедентным для России<sup>1</sup>.

Не случайно поэтому, что город все больше привлекает к себе внимание иностранных инвесторов. В конце 1995 г. был открыт завод "JSC Coca Cola St Petersburg Boutlers", в который вложено 25 млн долл. Активно развивается сотовая телефонная связь. Сразу две американские компании осуществили инвестиции в эту сферу — "Motorola" (12,5 млн долл.) и "North West GSM" (20 млн долл.). Реконструируются и крупнейшие петербургские предпри-

<sup>1</sup> Волошина В. Налоговый пряник Петербурга // Московские новости 1996. № 42. 20—27 октяб.

ятия, которые при отсутствии зарубежных инвестиций могли бы стать очагами социальных конфликтов. Так, американская компания "Katerpillar" и АО "Кировский завод" создали совместное предприятие с уставным фондом 5 млн долл.; "Craft Foods International Inc." вложила в кондитерскую промышленность города 11 млн долл. Новые проекты вложений намного масштабней. Так, американская фармацевтическая компания ICM приобрела 75% акций АО "Октябрь" и намерена в ближайшие годы вложить 180 млн долл. в строительство новой фабрики и трех исследовательских центров. Шведский "Baltic Beberage Holding" приобрел 43,5% акций АО "Балтика", обязавшись вложить в развитие производства 150 млн шведских крон; в итоге к лету 1997 г. пиво этой компании заняло ведущие позиции на рынке России<sup>1</sup>.

В связи с распадом СССР новые границы России предопределили и новую ситуацию в связях страны с Западом. Уже сейчас значительные, если не основные прибыли северной столицы дают торгово-посредническая деятельность, рыночная инфраструктура, коммуникации. Прогнозируется, что на рубеже веков город на Неве будет обслуживать до 1/3 внешнеторгового оборота России.

Особенности рынка труда города обусловлены закрепленным в поколениях высоким квалификационным потенциалом населения. Около 10% работающих заняты в сфере науки и научного обслуживания, более 12% — в сфере образования. Интенсивное расширение финансовой, кредитной сферы, развитие малого предпринимательства открыли перспективы решения проблем занятости населения. Люди, потерявшие работу на старых городских предприятиях, во многих случаях нашли себе места в коммерческих структурах, появившихся за годы экономических преобразований. Уровень зарегистрированной безработицы в 1995—1997 гг. — около 2,2%, т.е. примерно в 3 раза выше московского, но во столько же раз ниже общероссийского.

Растет в процессе перетекания рабочей силы число работающих не по специальности, но около 1/2 из них, тем не менее, вполне довольны своим новым положением и не собираются его менять.

По показателям уровня жизни С.-Петербург находится в заметно худшем положении, чем Москва. В конце 1996 г. 34% его населения имели душевые доходы ниже прожиточного минимума (312 тыс. руб.), в том числе доходы 10% петербуржцев не превышали 200 тыс. руб. на одного человека в семье<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Kudrin A. St Petersburg's Progress Towards the Market // International Journal of Urban and Regional Research 1997. N 3. P. 426.

<sup>2</sup> Иванова Ю., Никонова О., Мозговая О. Санкт-Петербург: пять углов жилищной реформы // Социальная защита. 1997. № 4. С. 7—11.

Таким образом, несмотря на чрезвычайно сложное положение, в котором продолжает оставаться Петербург, городу удалось выжить, все активней включаясь в рыночную экономику, совершенствуя структуру хозяйства, привлекая инвестиции, решая проблему занятости.

Остановимся на характере здешней региональной политики. Весной 1996 г. жители С.-Петербурга выбрали нового главу городской администрации. Во время предвыборной кампании претенденты выдвигали разные лозунги. Если первый в истории постсоветского С.-Петербурга мэр А.Собчак сулил процветание театрам, музеям и банкам, то его главный конкурент В.Яковлев обещал избирателям отказаться от приоритетов своего предшественника и поддержать не столько туризм и культуру, сколько городское промышленное производство. Но эти высказывания относились к предвыборной кампании. Суть же действительных изменений сводится к ощутимому повороту в русло той политики, которую проводят власти Москвы.

Новое правительство решительным образом стало вмешиваться в экономическую ситуацию города — от решения крупных задач развития промышленности до закупок товаров для населения. Так, мэрии удалось в 1997 г. снизить цены на хлеб за счет ликвидации цепи посреднических фирм и прямой организации закупок зерна. Мэрия вернулась к единой службе заказчика на многие другие виды продукции, каждый раз убирая лишние звенья в цепочке "производитель—потребитель". В 1997 г. городским властям удалось остановить спад в промышленности и добиться небольшого подъема в производстве (2%). Власти активизировали поиск инвесторов, подготовили несколько масштабных инвестиционных проектов, связанных со строительством новых предприятий, реконструкцией железнодорожного вокзала, аэропорта. Крупнейший из них — строительство "Большого морского порта". Сегодня Петербургский морской порт перерабатывает лишь 12 млн т груза, большая же часть доходов от перевалки российских товаров достается государствам Балтии. Реконструированный порт даст возможность перерабатывать в год до 100 млн т грузов, сосредоточив тем самым в городе и в России почти все доходы от транспортных операций.

Мэрия пошла на продажу городской земли как отечественным, так и иностранным бизнесменам. За неполный 1997 г. она заработала на этом 100 млрд руб.<sup>1</sup> Именно опыт С.-Петербурга был использован Президентом Б.Ельциным, который в ноябре 1997 г. издал указ "О продаже гражданам и юридическим лицам предна-

<sup>1</sup> *Яковлев В. В.* Санкт-Петербург двинулись и инвестиции, и бизнесмены // Известия. 1997. 27 нояб.

значенных под застройку земельных участков, расположенных на территории городских и сельских поселений, или права их аренды".

Таким образом, региональные власти Москвы и С.-Петербурга демонстрируют возможности проведения социальной политики, адекватной типу населения и выражающей подход региональных элит к защите своих интересов и обеспечению социальной стабильности.

Эта политика имеет под собой серьезную социальную базу. По исследованиям Н.М.Римашевской и ее коллег, в Москве к среднему классу могут быть отнесены 3,2 млн человек; в С.-Петербурге — 0,56 млн человек. Всего же в России численность этой группы населения составляет (по весьма оптимистическим расчетам) от 15 до 25 млн человек<sup>1</sup>.

Вариативность возможных сценариев развития социальной политики предопределяется исходом начавшегося противостояния компрадорского и национального капиталов, в другом измерении — латиноамериканского и японского путей развития капитализма. Вот тот фон, на котором могут в дальнейшем развиваться события социальной жизни. Сейчас властвует компрадорский капитал, взаимодействующий с коррумпированным чиновничеством. И пока сохраняется такая тенденция, нас ожидает латиноамериканский, в частности, аргентинский, как часто называют, путь развития.

Но не столь уж экономически слаб сосредоточенный преимущественно в провинции национальный капитал. Сохраняют свой потенциал широкие круги научной и инженерной интеллигенции и высококвалифицированной части рабочих, которые прекрасно осознают свою общность и понимают отсутствие будущности в рамках "латиноамериканского" пути развития. Это в основном масса людей, сосредоточенная в военно-промышленных организациях, в производствах с высокими технологиями.

Поэтому не исключено, что стране удастся изменить траекторию движения, встать на путь становления информационной экономики, информационного капитализма, интенсивного развития среднего класса. В этом случае изменится и характер социальной политики, постепенно станет реальностью "Welfare State". Это для России с ее общинным сознанием и традициями взаимопомощи наиболее адекватная перспектива.

И это эволюционное движение по пути преодоления невиданного в истории сплава — номенклатурно-либеральной социальной политики начнут (пожалуй, можно считать, уже начали) регионы

---

<sup>1</sup> Известия. 1998. 17 янв.

Закончу цитатой из интервью мэра Москвы Ю.Лужкова: "Страна не пройдет путь реформ, если не обеспечит защиту населения. Нужна твердая и ясная для понимания каждого жителя России система социальных преобразований..."

Было бы очень жалко тратить силы и средства на преодоление последствий несбалансированности общегосударственной политики. Но мы будем и впредь стараться на примере нашего отдельно взятого региона доказывать справедливость этих предложений"<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Московский вестник. 1998. 24 апр.