
Введение

Замысел исследования

Работа, результаты которой представлены в этой книге, была завершена нами в конце второго года президентства В.В. Путина. Однако эта книга о прошлом, о социальной политике эпохи ельцинизма. Конечно же, мы располагаем данными (и в некоторых случаях они приводятся) об определенных шагах в социальной сфере администрации и правительства второго президента. Принимавшиеся решения и реальные акции в этой области дают вполне достаточную базу для суждений. Но мы не стали бы спешить с выводами о преемственности или новизне социальной политики В.В. Путина. Нет, пожалуй, области более инертной, чем социальная политика. Сказываются и ограниченность материально-финансовой ресурсной базы, и слабость кадрового состава (все годы советской и постсоветской власти здесь сосредотачивались наименее «продвинутые» администраторы и аналитики). Главное же состоит в опасности обрушения стабильности, неустойчивого баланса интересов «власть — элита — массы» при разрушительном эгоизме элиты и консерватизме обездоленных низов с их устойчивым недоверием к новациям властвующих.

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

Наибольшую роль в формировании нашего понимания проблем социальной политики в России 1990-х гг. сыграли результаты работы над международным исследовательским проектом «Перестройка государства всеобщего благосостояния: Восток и

Запад. 1995—1998» («Restructuring the Welfare State: East and West compared»). Цель проекта — сопоставление процессов перестройки социальной политики в России (первоначально — в Москве и Санкт-Петербурге), Польше, Дании, Франции и Великобритании с акцентом на проблемы занятости. Инициатором и научным руководителем этого исследовательского начинания выступил профессор Кэнтерберийского, позднее Ноттингемского университета (Великобритания) Н. Меннинг. Проект был поддержан и финансировался в течение трех лет INTAS (International Association for the Promotion of the Cooperation with Scientists from the Independent States of the Former Soviet Union).

В российской части проекта «Социальная политика и политика занятости в России, 1955—1998» («Social and Employment Policy in Russia. 1995—1998») предполагалось обратить особое внимание на анализ развития социальной политики в условиях трансформации общества. Главной темой исследования стали изменения в политике занятости и социальной защищенности безработных, т.е. тех, кто несет наибольшие потери в процессе либеральных реформ. В задачи проекта также входили разработка методов сравнительных социолого-экономических исследований и формирование базы данных для последующего изучения социальной политики в России. На основании анализа статистических данных возникла необходимость включить в круг изучаемых объектов помимо двух столиц типичный крупный провинциальный город — Воронеж.

Научный руководитель российской части проекта — О.И. Шкаратан; административный руководитель — Н.Е. Тихонова. Кроме них, в проекте с российской стороны принимали участие Т.Ю. Сидорина, Н.М. Давыдова, Л.В. Панова, Н.Л. Русинова. Материалы проекта положены в основу книги. Подробное описание методики исследования содержится в гл. 4. Объектами исследования выступали, с одной стороны, акторы социальной политики (чиновники из федеральных и местных органов власти, связанные с разработкой и реализацией социальной политики, а также руководство профсоюзных организаций и представители хозяйственной элиты, всего 75 человек), а с другой — представители кризисных групп на рынке труда (находящиеся в вынужденных неоплачиваемых отпусках или на сокращенном рабочем дне или неделе по инициативе администрации, предупрежденные об увольнении, официальные безработные и трудоустроившиеся после периода официальной безработицы), т.е. рядовые россияне, оказавшиеся в ситуации обо-

стрения проблемы занятости в Москве, Санкт-Петербурге и Воронеже (в общей сложности 277 человек). В ходе панельного исследования, проходившего в 1996—1997 гг., т.е. с интервалом в год, по различной методике для «политиков» и «рядовых россиян», с представителями обеих групп респондентов были проведены 2—3-часовые углубленные, частично формализованные интервью.

Собранные данные позволили получить довольно полное представление об имеющемся спектре мнений относительно целей социальной политики, ее приоритетов, возможностей и т. д., а также о различиях в подходах к этим проблемам у акторов социальной политики и ее объектов. Понимая скромность масштабов данной выборки, мы, там где это было возможно, проверили некоторые полученные выводы на результатах общероссийских представительных мониторинговых опросов РНИСиНП, которые подтвердили правильность отмеченных нами тенденций. В остальных случаях, не претендуя на абсолютную достоверность полученных данных для России в целом, мы все же считаем их заслуживающими внимания, особенно в отношении позиции акторов социальной политики.

В процессе исследования мы стремились получить ответы на следующие вопросы. Готово ли российское правительство предложить населению четкую программу социальной политики? Готовы ли региональные власти включиться в эту деятельность? Сформирован ли в России институт акторов социальной политики? Понимают ли они свою новую ответственную роль? Достаточны ли материальные и организационные ресурсы для обеспечения хотя бы минимальных базовых нужд обездоленной части населения? Рассматривают ли они саму политику занятости как органическую составляющую общей социальной политики? Чему они отдают приоритет: программам активной политики занятости или мерам по поддержанию доходов лиц, пострадавших от сокращения занятости? Каковы мотивы и нормы поведения различных субъектов социальной политики?

Рабочая гипотеза состояла в том, что правительство, региональные власти и политические силы не обладают концепцией социальной политики, ни одна из ведущих политических партий не способна взять на себя роль лидера социальной политики. Предполагаемые субъекты социальной политики из числа новых российских предпринимателей и управленцев еще не готовы к активному включению в решение социальных проблем. Так, например, про-

цесс формирования рынка труда был лишен необходимой государственной стратегии. Если бы такая стратегия была, то развитие рынка труда происходило бы под определяющим влиянием макроэкономического регулирования в масштабах страны — путем структурных сдвигов в экономике, осуществлением целенаправленной инвестиционной и кредитно-финансовой политики. На деле применялась преимущественно ведомственно-организационная форма воздействия на рынок труда.

Для новой российской государственности важно было определить, какая модель социальной политики наиболее адекватно могла бы соответствовать как потребностям российского населения, так и возможностям современного состояния российской экономики. Два фактора были определяющими при выборе направления реформ в социальной сфере. Первый — инерция социальной политики советского времени. Второй — влияние моделей социальной политики, проводимой в западных странах. Рассмотрим каждый из этих факторов — предпосылок конструирования социальной политики новой государственности.

Основные черты советского опыта

Советская социальная политика в реальности была политикой защиты интересов номенклатуры, хотя внешне эта политика представлялась как политика защиты интересов трудящихся. Под маской «поддержки материнства, детства, пенсионеров и т.д.» советское тоталитарное государство долгие годы проводило очень жесткую политику, направленную на формирование системы мер по максимальному благоприятствованию представителям номенклатуры. Например, использовались ограничительные меры, препятствовавшие развитию интеллигенции и в то же время стимулировавшие формирование интеллектуальной элиты, тесно связанной с номенклатурой.

Однако, успешно прикрываясь мифотворчеством, советская социальная политика выглядела и воспринималась как политика защиты интересов различных социальных групп, составлявших советское общество, и прежде всего групп городских рабочих. Поэтому, говоря о советской социальной политике, следует различать ее

доминирующую составляющую, направленную на защиту интересов номенклатуры (при учете интересов других социальных групп), и «мифотворческую» составляющую, включавшую такие аспекты, как декларация ведущей роли рабочего класса и приоритетного соблюдения его интересов, равенство шансов всех членов общества при их социальном старте, равенство этнических групп и т.д.

Что же касается такого аспекта, как степень осознанности номенклатурой реального содержания проводимой социальной политики, то она с течением времени возрастала, как возрастала и самоидентификация представителей господствующего слоя в отличие от других слоев, которые во многом верили в реальность именно «мифологической» социальной политики. В номенклатуре существовала циничная осознанность реальной направленности существовавшей социальной политики, поскольку скрытые от общества привилегии для тех, кто ими пользовался, были очевидны и открыты для самой номенклатуры.

Как известно, официальная социальная политика в бывшем Советском Союзе трактовалась как система организационных мер, направленных на конкретные преобразования в социальной сфере (например, увеличение количества врачей или учителей, рост масштабов жилищного строительства и т.д.). При этом система социальной защиты 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. На деле это право было подкреплено постоянным дефицитом рабочей силы преимущественно на тяжелых и неквалифицированных работах.

2. Систему гарантированных и предоставляемых государством бесплатно таких услуг, как образование, здравоохранение, физическая культура и спорт, а также пенсионное обеспечение. Значительная часть этих социальных благ и услуг (жилье, образование, здравоохранение, отдых) распределялась бесплатно или льготно через предприятия. Реальный доступ ко многим особо дефицитным товарам и услугам (например, приобретение автомобиля, ряда товаров длительного пользования, получение садового участка, обеспечение продовольственными заказами) также зависел от места работы.

3. Систему административно регулируемых цен, гарантировавшую доступность товаров и услуг «первой необходимости» (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. «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» [Найшуль, с. 485]. Но дело даже не только и не столько в масштабах поддержки нуждающихся в помощи, а в более глубоких явлениях.

На Западе нуждающийся в общественной поддержке выступает 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 (за отсутствием 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 насколько оно необходимо.

В СССР на протяжении длительного времени любой человек был «работником единой государственной фабрики», что принципиально отличает условия формирования и конечную модель государственной социальной политики в СССР и на Западе. Государство в России поэтому выступает как носитель господства по отношению к подданным, а вовсе не как государство welfare. И социальная политика в России — это не социальная политика welfare state. Сравнить welfare state и социальную политику в бывшем СССР все равно, что сравнить английскую капиталистическую мануфактуру XVIII в. и петровско-екатерининскую крепостническую мануфактуру.

Западные аналитики и исследователи, наблюдая со стороны нашу советскую действительность, довольно основательно изучили и проводившуюся социальную политику [*Labor, Geoge, Manning*]. Уже после обрушения Советского Союза вышла из печати в определенной мере итоговая статья Г. Стендинга, чьи суждения приводятся ниже [*Standing*, p. 225—255].

Анализируя вопрос о приложимости термина «welfare policy», Стендинг напоминает, что классическое государство благосостояния имеет семь потенциальных функций: 1) облегчение бремени бедности; 2) предотвращение обнищания населения; 3) обеспечение социальной 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.

Согласно Стендингу прежняя, советская, система достаточно хорошо справлялась с выполнением ряда перечисленных функций, в особенности это касается первых четырех при практическом забвении последних двух. По его мнению, система, которая пала в 1980-х гг., опиралась на экстенсивное обеспечение безопасности низкого уровня доходов, сдерживание неравенства и отсутствие возможностей трудовой мобильности. В то же время пик послевоенного государства благосостояния в Западной Европе основывался на безопасности доходов, ограничении неравенства и наличии 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 явно выраженный патерналистский характер, органичный для страны с отсутствием гражданских отношений и, соответственно, граждан, для страны, состоявшей из «начальства» и подданных.

Таково наследство, доставшееся новой России в сфере социальной политики.

Ориентация на опыт Запада

Что касается второго фактора, задававшего в решающей степени вектор действий неолиберальных политиков, контролировавших принятие решений в социальной сфере в 1990-е гг., т.е.

влияния сложившегося и в еще большей мере нового, складывавшегося в 1980—1990-е гг. опыта Запада, то здесь можно отметить следующие моменты. Инициаторы реформ придавали решающее значение не некоей 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.

А на Западе примерно с начала 1980-х гг. в консервативных фракциях, законодательной системе, предпринимательской среде отчетливо обозначилась тенденция к пересмотру сформировавшейся в 1950—1970-х гг. концепции «государства всеобщего благосостояния». Развитие теории и применение на практике этой концепции было неразрывно связано с возросшей ролью государства в экономической и социальной жизни общества посредством налогового-бюджетного перераспределения национального дохода как инструмента социальной политики. Это вызывало растущее противодействие со стороны тех сил, которые были заинтересованы в разгрузке бюджета от социальных расходов в пользу финансового стимулирования предпринимательской деятельности.

На передний план государственной социальной политики стали настойчиво выдвигаться предложения «социальной самопомощи» или «социального самообеспечения». По убеждению М. Тэтчер, морального лидера консервативных сил Запада и идейного вдохновителя российских неолибералов, социальная ответственность — категория не общественная, а по преимуществу личная, т.е. население посредством увеличения индивидуальных взносов в фонды личного страхования, а также за счет сбережений обязано само создавать финансовую базу социального обеспечения и отказываться от психологии «социального иждивенчества» [Welfare].

Здесь необходимо остановиться на более общей проблеме, отношении к которой во многом предопределяет успешность реформирования экономики и социальной сферы. Речь идет об отношении к этнокультурной специфике как фактору экономического развития. Среди сторонников неолиберального выбора преобладала убежденность в том, что никакая национальная специфика, никакие цивилизационные характеристики не имеют значения при

определении экономической стратегии. В реальной политике экономических преобразований в стране восторжествовал дух чистейшего универсализма. Вне рыночные институциональные факторы экономического роста игнорировались. Были отброшены результаты исследований по сравнительной социологии цивилизаций, сравнительному менеджменту, современной институциональной экономической теории.

Обычно для объяснения эволюции трансформирующегося постсоветского российского общества в качестве теоретико-методологического подхода использовалась лишь теория модернизации. Получившие распространение ко времени российских реформ такие объясняющие эволюцию развивающихся стран подходы, как теория зависимого развития и теория эндогенного развития, даже не упоминались. Практически игнорировался опыт различных по цивилизационным и историко-экономическим характеристикам стран мира с высокими показателями экономической динамики, кроме англо-американской модели.

Приведем несколько небезызвестных примеров из зарубежного опыта, подтверждающих, что развитие глобальной экономики не погашает, а, напротив, усиливает культурное и институциональное разнообразие наций (обществ), стимулируя в то же время их взаимозависимость.

Это демонстрирует анализ существенных различий даже среди наиболее «продвинутых» стран («большой семерки»), где можно выделить две доминирующие модели информационной экономики: «модель экономики услуг» представлена США, Великобританией и Канадой; «модель индустриального производства» — Японией и Германией. Франция в этой классификации занимает промежуточное положение, склоняясь к первой модели. Италия же формирует, видимо, некую третью модель, основанную «на сетях мелких и средних фирм, приспособленных к меняющимся условиям глобальной экономики и [где. — *О.Ш.*], готовится почва для своеобразного перехода от протоиндустриализма к протоинформационализму» [*Кастельс*, с. 222—225]. Западные авторы предлагают и другие классификации [*Лэйн*], из которых во всех случаях следует один и тот же вывод — о разнообразии моделей современной экономики в наиболее развитых странах мира. Тем более нелепыми выглядят многолетние усилия радикал-либералов вогнать Россию в наименее подходящую ей американскую модель развития.

Первой страной за пределами европейского культурного ареала, достигшей высочайших результатов в экономическом развитии, была Япония. Ведущие аналитики пришли к однозначному выводу, что немалую, если не определяющую, роль в ускоренном развитии послевоенной Японии сыграло квалифицированное руководство, учитывавшее в числе прочего и национальные особенности японского работника. Так, проводя экономические реформы (после Второй мировой войны), японские элиты не стали уничтожать отличавшуюся высокой солидарностью общину — архаистскую коллективистскую структуру, а, напротив, использовали ее как канал реализации целей государства. Ведь община могла ответить на задачу либерализации экономики лучше, чем еще не сформировавшийся индивид и еще не сложившееся гражданское общество [*Китахара; Сакаия*].

Конечно, модернизация общества и экономики в Японии была следствием долгого и кропотливого изучения западного (а по ряду направлений и российского) опыта. Но мировое значение японских преобразований в том, что у них старые ценности явились источником институтов современности. Это же относится к эффективным результатам деятельности китайской организации бизнеса, основанной на семейных фирмах и кроссекторных деловых сетях, часто контролируемых одной семьей [*Кастельс, Киселева*, 2000; *Castells*, p. 206—309].

В мировой практике на протяжении второй половины XX в. наибольшую известность получили две целостные модели экономического развития — американская и японская, каждая из которых четко строится на альтернативных системах ценностей, в одном случае — на достиженительно-индивидуалистической, в другом — на достиженительно-коллективистской. Опыт русской экономической культуры и арсенал эффективных технологий отечественного менеджмента не получили системной, культурно-антропологической интерпретации. Проходившие в дореформенный период дискуссии выявили их большую близость к японской модели.

Именно в этой связи целесообразно соотнесение черт японской, американской, китайской и русской этнокультурных моделей. И именно исходя из особенностей России (а не в связи с масштабами успешности каждой из зарубежных моделей на коротких исторических дистанциях) для нас более оправданно было бы обратиться к дальневосточному опыту (Япония, Китай, Южная Корея и т.д.). Он дает образец некатастрофичного рефор-

мирования, позволяющего смягчить естественное напряжение между «традиционным» и «современным», совместить поток экономических и социальных нововведений с сохранением национальных культурных традиций. Ведь по большому счету в зависимости от того, будет ли выработана искомая макросоциальная технология, мы можем рассчитывать на реализацию тех прогрессивных идей, которые были провозглашены при приходе реформаторов к власти.

С нашей точки зрения, необходимо разработать способы «включения» специфических компонентов менталитета русских в программу вывода нашей экономики на пути ускоренного развития и, наконец, отказаться от продолжающегося весь реформенный период стремления к «беспощадному» искоренению (что все равно явно недостижимо) ядра национальной центральной (по Т. Парсонсу) ценностной системы, что чревато непредсказуемыми и явно разрушительными результатами.

Вопрос о разработке адекватных национальной специфике эффективных моделей модернизации экономики, конечно, следует рассматривать в контексте основных гипотетически возможных сценариев развития России в ближайшей перспективе. Влияние национальной культуры на характер и эффективность экономического развития необходимо учитывать, исходя из ориентации на становление в России информационной экономики. Это предполагает учет параллельного и, по-видимому, длительного сосуществования в стране глобальных/информационных и национальных/локальных секторов экономики. Для эффективного развития каждого из них требуются разные качества рабочей силы и несовпадающие модели менеджмента. Нам представляется особенно важным выявить накопленные в национальной культуре свойства, качества работников и адекватные модели менеджмента, которые могут оказаться востребованными именно информационным сектором экономики [*Шкаратан, Карачаровский; Shkaratan*].

Таким образом, определяется комплексная проблема, включающая несколько базовых элементов: реинтерпретация накопленного культурно-антропологического и этносоциологического материала применительно к проблемам развития экономики; обобщение имеющегося знания относительно проблем российской экономической, управленческой и трудовой культуры; выработка специфических моделей государственного управления и

менеджмента, опирающихся на результаты культурно-антропологического и этносоциологического анализа; апробация выработанных моделей.

Первые шаги новой государственности в социальной сфере

В России 1990-х гг. (впрочем, и позднее) государство оставалось главным субъектом социальной политики. Переход к рыночной экономике продемонстрировал, с одной стороны, необходимость активной социальной поддержки значительных групп населения, оказавшихся в критическом положении, а с другой — невозможность сохранения масштабов социальной защищенности даже на уровне, который обеспечивался в недавнем прошлом.

После августа 1991 г. под давлением демократического движения правительство в программе экономических реформ предусмотрело целый комплекс мер по социальной защите населения. В их число входили:

- 1) снятие ограничений на заработную плату;
- 2) увеличение зарплаты работникам бюджетных организаций и учреждений (здравоохранение, образование, наука, культура, правоохранительные органы, органы управления и др.) примерно на 90%;
- 3) 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%;
- 4) сглаживание перекосов в доходах, возникших после 1985 г. и вызывающих недовольство людей (разрыв в доходах между работниками государственных предприятий и представителями новых коммерческих структур);
- 5) компенсация роста цен для людей, живущих на зарплату (прежде всего в госсекторе), и разумное ограничение (посредством нового налогового механизма) безудержного роста доходов у представителей других секторов экономики, что в определенной степени выравнивало бы условия для «старта» в рынок. Смысл реформы — стимулирование активного, творческого, добросовестного труда;

б) переход к практике ежегодного заключения генеральных соглашений по социально-экономическим вопросам между правительством и объединениями профсоюзов и предпринимателей с целью более гибкого регулирования уровня зарплаты;

7) немедленная коммерциализация оптовой и розничной торговли, общественного питания, бытового обслуживания населения; упразднение системы управления торговлей и специализированных торгов; объявление магазинов, столовых и т.д. самостоятельными предприятиями с расчетным счетом, правами юридического лица, экономической ответственностью за результаты деятельности.

Тогда же, в конце 1991 г., правительство Е. Гайдара поручило только что созданной Федеральной службе занятости, во главе которой были поставлены высококомпетентные специалисты, опираясь на западный опыт, выработать основные принципы политики занятости при переходе к рыночной экономике. Исходным моментом был решительный отказ от всех несвобод личности в сфере трудовых отношений, доставшихся в наследство от советского режима. Непременными задачами политики занятости были признаны:

максимальное привлечение на рынок рабочей силы трудоспособных граждан;

обеспечение рабочими местами всех желающих;

создание условий для развития профессионализма и компетентности;

создание рабочих мест, конкурентоспособных в рамках национального и мирового рынков труда.

Политика занятости должна была быть направлена на содействие полной, продуктивной и свободно избранной занятости, что означает:

приоритетное право выбора между участием и неучастием в общественном труде должно принадлежать самому человеку;

причина пресечения добровольной незанятости может быть одна — незаконный источник средств существования;

право гражданина на свободно избранную занятость не есть обязательство общества удовлетворить желание каждого, а право как возможность;

занятость может быть полной, если все изъявившие желание иметь оплачиваемую работу ее имеют;

полной может считаться лишь та занятость, при которой удовлетворяется потребность населения в искомых рабочих местах, т.е. с учетом их качественных характеристик;

стать безработным не должно быть выгодно ни в экономическом, ни в социальном плане;

материальная помощь потерявшим работу — важная, однако не главная задача политики занятости.

Следует иметь в виду, что концепция реформ изначально исходила из необходимости повышения эффективности хозяйственной системы. При этом социальная сфера рассматривалась как элемент общей экономической стратегии. Критерий эффективности лежал на стороне экономических факторов, а состояние и динамика социальной сферы относились к числу ограничений. Несмотря на многочисленные декларации о «социально ориентированной экономике», «социальном государстве», развитие социальной сферы даже не называлось в качестве явной цели реформ. Достаточно сказать, что и к началу реформ, и позднее в отличие от других постсоциалистических стран в России даже не ставился вопрос о создании программы по борьбе с бедностью. Фактически принимался во внимание лишь один аспект — возможность предупреждения острых социальных кризисов.

Совершенно не учитывалось то обстоятельство, что в отличие от многих из реформирующихся национальных экономик в России большинство домохозяйств не располагало материальными и финансовыми ресурсами на период адаптации к новой социально-экономической ситуации. Более того, одним из элементов «шоковой терапии» была конфискация всех сбережений населения и предприятий в первые месяцы 1992 г. в результате отпуска цен без всякой компенсации по вкладам в банках и сберкассах. К началу реформ у населения и предприятий на счетах имелось около 1 трлн. руб. И здесь-то небрежение социальными проблемами рикошетом ударило по структурным преобразованиям в экономике. Все основные фонды страны оценивались тогда в 2 трлн. руб. Многие специалисты расценивали готовность владельцев этих денег вложить свои средства в акции или в прямой выкуп государственных предприятий в 300—400 млрд. руб. По мнению такого авторитетного и реформистски ориентированного автора, как академик Н. Шмелев, если бы не конфискация, то «15—20% всей государственной собственности могло бы быть в 1992—1993 гг. выкуплено, т.е. приватизировано нормальным путем, не задаром, а за деньги...» Но когда нормальные накопления были одним ударом ликвидированы, остался только один путь приватизации крупной и средней государственной собственности — раздача ее задаром директорату и чиновничьим кланам [Шмелев, с. 65—67].

Частично объяснение странностям начального периода трансформации дал профессор из Гарварда Дж. Сакс, который был экономическим советником правительства Е. Гайдара. Его неолиберальные идеи в огромной мере повлияли на установки и решения реформаторов [Сакс, 1994]. В своей статье конца 1995 г. он подчеркнул то обстоятельство, что складывавшаяся в России ситуация коренным образом зависела от всепроникающей коррупции, ставшей спутником процесса реформ. В этом, по его мнению, в значительной степени была повинна позиция Запада. Как отмечал Дж. Сакс, исторический шанс реально повлиять на ситуацию в России был Западом упущен в 1992 г., когда развитые страны не предоставили финансовой помощи молодым, но в основном честным реформаторам под руководством Егора Гайдара.

Из-за отсутствия внешней поддержки под давлением экономических обстоятельств Ельцин, по мнению Дж. Сакса, был вынужден заключить «союз с дьяволом» в лице бывшей партийной номенклатуры. Молодые реформаторы в основном были изгнаны из правительства, и старые аппаратчики овладели контрольными позициями в управлении страной. Западные лидеры успокаивали себя тем, что люди, не вполне чистые на руку, лучше отъявленных экстремистов.

Через короткое время стало совершенно очевидно, что данная позиция Запада оказалась столь же катастрофической для России, как и отношение Запада к борьбе с большевизмом в 1918—1920 гг., к становлению нацизма в Германии, т.е. практически политика в одних случаях непротивления злу насилем, а в случае России 1992—1993 гг. — отказ от активной политики, стимулирующей демократические и либеральные преобразования в этой большой и трудно становящейся на ноги как неагрессивная, немилитаристская страна [Сакс, 1995]. В этом контексте можно понять ситуацию безресурсности социальной политики, отсутствие каких-либо шансов сформировать подлинно социальное государство, провозглашенное Конституцией Российской Федерации.

Каковы же были первые реальные результаты социальной политики к моменту, когда было начато наше исследование? Естественно, речь идет о тех фактах, на основе которых складывался замысел исследования, а не о той системе данных, которая выстроилась как итог реализации нашей программы.

На протяжении периода высокой инфляции (1992—1994 гг.) социальная политика в России, как и во многих других странах с переходной экономикой, была ориентирована преимущественно

на наращивание удельного веса социальных затрат в совокупных расходах государства. В то же время повышение эффективности социальных программ оказалось на втором плане. Финансовая стабилизация, реальное начало которой было положено в 1995 г., обнажила системные ограничения в проведении подобной политики. В 1995 г. социальные расходы впервые в истории России составили более половины всех государственных расходов, что выявило естественные финансовые пределы, дальнейшее превышение которых могло создать угрозу устойчивости государственных финансов и перспективам возобновления экономического роста. Между тем эффективность большинства социальных программ оставалась недостаточной. По мнению либеральных аналитиков, основная часть (80%) социальных выплат не достигала тех категорий населения, которым она была предназначена, т.е. беднейших и социально незащищенных слоев. Подобный рост государственных социальных расходов наблюдался в большинстве стран Восточной и Центральной Европы, и он являлся своеобразной закономерностью постсоциалистического периода (табл. 1).

Таблица 1 **Социальные расходы в России
и странах Восточной Европы**

Страна	1983 г.	1993 г.
Россия	12,7*	17,9**
Болгария	10,4	12,9
Венгрия	15,8	22,5
Польша	10,0	21,0
Словакия	13,2	17,0
Словения	25,9***	30,5
Чехия	13,2	14,6

*1992 г.

** 1994 г.

***1995 г.

Источник: Sachs J. Postcommunist Parties and the Politics of Entitlements // Transition. 1995. Vol. 6. № 3. Расчеты М. Дмитриева [*Дмитриев*, с. 52].

Согласно оценкам Международной организации труда, в России эффективность программ социальной помощи, рассчитанная

как удельный вес средств, поступающих семьям, живущим за чертой бедности, в суммарных социальных трансфертах составляла в 1995 г. всего 19%. В большинстве развитых стран и в некоторых странах Восточной Европы аналогичный показатель колебался в пределах 30—50%. Причем неэффективность расходования средств наблюдалась практически в каждой отрасли социальной сферы и находила отражение прежде всего в высоком удельном весе субсидий производителям (доля субсидий жилищно-коммунальному хозяйству и общественному транспорту в общих социальных выплатах составила порядка 25%) [Дмитриев].

Можно оценить социальную политику начального периода постсоветской России как комбинацию постепенно слабевшей демократической тенденции и нарастающей неолиберальной тенденции. Кстати говоря, это проявилось и в смене лиц, возглавлявших министерства и ведомства социального блока на протяжении первых послеавгустовских лет.

Ельцинизм и его социальная политика

После разгрома парламента (октябрь 1993 г.), выборов в Государственную Думу (декабрь 1993 г.) и принятия новой Конституции, предоставившей президенту едва ли не абсолютистскую власть, полный контроль над обществом и государством сосредоточился в руках Б.Н. Ельцина и его ближайшего окружения — Т. Дьяченко, В. Юмашева, Б. Березовского, В. Черномырдина, А. Чубайса и др. Влияние оппозиции на реальные акции в сфере внешней и внутренней политики было символическим и относительно легко погасалось за счет манипулирования парламентом и mass media. Поэтому именно к 1995—1996 гг. характер социальной политики устоялся и с того времени не менялся. Наше исследование 1995—1998 гг. смогло поэтому запечатлеть направленность, существенные черты и результаты социальной политики ельцинизма.

Авторитарный режим Б. Ельцина строился на неустойчивом взаимодействии номенклатурно-чиновничьих и квазибуржуазных олигархических сил. Последние были убеждены в своем всевластии, о чем многократно высказывался Б.А. Березовский, присвоивший в те годы функции оракула олигархов. Подлинно же все-

властным оставался президент, под чьей защитой и паразитировали «приватизаторы» национальных ресурсов.

Ключевыми звеньями социальной политики этого времени были:

снятие контроля государства за сохранностью государственной собственности и концентрацией в руках коррумпированных чиновников и созданных самой властью крупнейших собственников государственных доходов от налогов, рентных платежей и особенно от приватизированной (точнее, раздаваемой «близким») государственной собственности;

притворный характер самой приватизации (особенно на этапе залоговых аукционов);

снятие контроля за вывозом капитала;

снятие контроля за сверхэксплуатацией рабочей силы;

передача СМИ в руки созданных самой властью олигархов;

организация инструментов повседневной связи «власть—политикообразующий бизнес».

Результатом явилось расширение и укрепление бюрократического рынка — наследия последнего этапа существования советской системы [Кордонский]. На этом рынке и коррумпированные чиновники, и бизнес-элита извлекали частнособственническую прибыль из слабеющего государства. Другими словами, получил дальнейшее развитие механизм этакратической социально-экономической системы с нераздельностью отношений «власть — собственность» [Шкартан, Карачаровский; Нуреев].

На этом фоне все с большей полнотой стала формулироваться и реализовываться неолиберальная социальная политика в той ее части, которая была адресована основной массе населения и выполняла функции социальной защиты слабых социальных групп.

По мнению правящих кругов, чья позиция отчетливо сформировалась к середине 1990-х гг., социальная политика в России должна была в полной мере учитывать экономические реалии страны (т.е., по-видимому, принимать во внимание незыблемость интересов политической и бизнес-элит).

Представители правительства выделяли 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 систе-

мы обязательного медицинского страхования; то же — в сфере 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 и иных мероприятий;

начать уже в ближайшие годы переход к накопительной пенсионной системе.

Налицо было явное и нескрываемое стремление федеральных властей ускорить осуществление либеральной модели социальной политики: максимально освободиться от обязанностей социального гаранта, минимизировать социальные выплаты, сделать их как можно более адресными. Кроме того, федеральное правительство во главе с В. Черномырдиным стремилось 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.

Совсем с иных позиций подходили к проблемам социальной политики оппоненты правящих кругов, представлявшие в интенции социал-демократическую оппозицию: «...забастовки. Голодовки и самоубийства, марши за зарплатой и пикеты, взрывы и выстрелы, катастрофы стали обыденным явлением.

Социально-экономический кризис сопровождался разложением общественной морали... Симптоматично, что из официальной публицистики исчезли такие понятия, как гуманизм, достоинство человека...» [Биккенин].

По мнению аналитиков, оппонировавших официальной пропаганде, ход и результаты социальной политики времен Ельцина могут быть оценены как неспособность власти выполнять свои функции, как невиданная по неприкрытости защита интересов правящих групп высшего чиновничества и олигархического капитала. В новой и новейшей истории, пожалуй, не было случая, чтобы в мирное время при отсутствии каких-либо крупных природных катаклизмов развитая индустриальная страна потерпела бы такой экономический урон и такой спад в уровне и качестве жизни основной массы населения. Становление обещанных развитой рыночной экономики и демократии совсем необязательно

должно было сопровождаться такими потрясениями, тем более что и провозглашенные цели не были достигнуты.

Принятый командой Ельцина курс внутренней политики означал подмену понятия «реформа» как условия успешного развития страны и роста благосостояния граждан простым переделом собственности при двукратном падении производства, нарастании нищеты и грандиозном вывозе капитала (вместо притока иностранных инвестиций).

Социальная политика ельцинизма означала игнорирование интересов социальных низов и в то же время отсутствие поддержки социальных групп протосреднего класса (профессионалов, с одной стороны, малого и среднего предпринимательства — с другой). Режим, оставшийся без массовой социальной поддержки, превратил власть в безопорную конструкцию, которая могла рухнуть от малейшего толчка. Осенний кризис 1998 г. продемонстрировал это с полной очевидностью.

Выборы в парламент (1999 г.) и президента, которым стал В.В. Путин (2000 г.), были не просто блестящим маневром государственных деятелей, спасшим страну от трудно предсказуемых коллизий, но и воссозданием социальной опоры под властной вертикалью. Этой опорой стали городские и сельские низы, увидевшие в Путине и его политике какую-то защиту интересов наиболее обездоленных групп населения России. Во многом это было возвращением к традиционному советскому опыту патерналистического взаимодействия носителя власти с беззащитными подданными. И эта политика, по крайней мере на первом этапе реализации, доказала свою жизнеспособность по сравнению с откровенно безразличной по отношению к народным массам циничной политикой Ельцина и его окружения.

Рынок труда — затянувшийся процесс формирования

На том, первом, этапе трансформационного процесса крайне болезненно проходили изменения в сфере занятости. Ценностно-нормативные стереотипы в сфере труда десятилетиями были ориентированы на стабильность, неизменность, гарантированность. Текучесть кадров и трудовая мобильность рассматривались как

негативные явления, нарушавшие стройный ход планового производства. Вся система моральных и материальных поощрений, а также распределения социальных благ в СССР традиционно была ориентирована на закрепление профессионального и квалификационного статусов работников в сфере производства, на их стабильность на рабочих местах, в профессиях, по месту жительства.

Следует принять во внимание, что в СССР воспроизводство рабочей силы было направлено на формирование индустриального типа работника и на индустриальную систему занятости; идеалами же этой системы являлись специализированный рабочий и стабильная рабочая сила. В системе квалификации акцент делался на производственный опыт и гораздо меньше — на интеллект и знания. Ныне доминантой общественного развития в мире является информационно-технологическая революция, и России необходимы новый тип воспроизводства человеческих ресурсов и новая система занятости, которые могли бы обеспечить сдвиг в уровне и качестве экономического роста.

Современный рынок рабочей силы добавляет свои требования к работнику. Речь идет не только о повышении квалификации и большей ответственности, но прежде всего о возрастании потенциала мобильности, готовности адаптироваться к быстро меняющимся запросам работодателей к качеству человеческих ресурсов. Именно потенциал мобильности превращается в важнейшую предпосылку успеха на рынке труда. Поэтому населению России необходимы радикальные изменения в традиционном поведении и ценностных ориентациях (преодоление привычки к патернализму, уравнилельным формам распределения, функциональной неграмотности, приобретение навыков жизни в условиях негарантированной занятости, готовность к смене форм активности, профессии, места жительства и т.д.).

В ходе исследования нам пришлось проверить две оппонирующие версии по этому поводу. Первая без серьезных доказательств утверждала, что россияне совершенно не могут приспособиться к рыночной ситуации, идет декавалификация рабочей силы, расхищается трудовой потенциал. Вторая версия, кстати говоря, также необоснованная, утверждала обратное, что в России наконец-то создалась развитая инфраструктура, в которую затребованы образованные люди, что инициативные и одаренные работники получили теперь возможности для самореализации, а доля «тонущих» не столь уж велика и постепенно уменьшается. Установление ис-

тины имело принципиальное значение для выбора управленческих стратегий по отношению к сфере занятости.

Совершенно очевидно, что формирование и развитие цивилизованного рынка труда требует адекватной политики в сфере занятости, но менее очевидно, что переход от квазирыночных трудовых отношений раннего постсоветского периода к реально рыночному связан с острейшей борьбой групп интересов по поводу типа складывающегося рынка труда, степени его конкурентности, меры зависимости от бюрократии.

Из наиболее значимых характеристик российского рынка труда, проявившихся уже к середине 1990-х гг., можно назвать следующие.

1. Изменения структуры занятости происходили стихийно, при отсутствии продуманной промышленной политики. Сформировавшаяся к тому времени структура занятости заложила долговременные основы для экономической системы, ориентированной на сырьевые отрасли, существенную долю посреднических услуг различного характера и мощный аппарат чиновников. Увеличение численности рабочей силы происходило в добывающих отраслях, в сфере обращения, особенно денежного, а также в органах государственной власти всех уровней. Эти процессы проходили на фоне систематического высвобождения работников из обрабатывающей промышленности, науки, проектно-конструкторских работ, образования, культуры.

2. Неформальная занятость стала основой активно развивавшейся и наиболее жизнеспособной на тот момент неформальной экономики. Сложилась ситуация, при которой рынок труда (при отсутствии должного интереса властей и идеологов реформ к политике занятости) обеспечивал и, как показало время, на длительный период воспроизводил социальную базу для неформальной экономики, которая, по различным оценкам, формировала от 20 до 35% ВВП. Это означало существенное сужение сферы государственного влияния и контроля над процессами, протекавшими в сфере занятости [*Экономические и социальные перемены*].

3. Безработица стала одной из основных причин бедности населения России. Она приобрела застойный характер, в некоторых регионах стала хронической. В отличие от западных стран, где группами риска являются прежде всего женщины, инвалиды, молодежь, в России безработица особенно затронула лиц с высшим

образованием, наиболее подготовленные и квалифицированные кадры. Ситуация на рынке труда создала в России обширный социальный слой «новых бедных», людей, которые хотят и могут работать, имеют высокий профессиональный и образовательный уровень, но либо практически не работают, либо получают нищенскую зарплату за свою работу.

Можно считать (и автор не одинок в своей оценке), что цивилизованный классический рынок труда в России не сформировался. К признакам неразвитости рынка труда можно отнести доминирование государства как работодателя, отсутствие профсоюзов — как стороны — на рынке труда, низкую производительность труда, низкую и негарантированную оплату труда, неоправданную дифференциацию в оплате труда вне связи с его количеством и качеством, скандально плохие санитарно-гигиенические условия труда, продолжающуюся выплату зарплаты не в денежной форме.

Федеральный и региональный уровни социальной политики

Благодаря существовавшей в те годы относительной самостоятельности региональных элит на местах проводилась социальная политика, существенно различная в разных регионах и строившаяся на принципах, не во всем совпадавших с программами федеральных властей. Помимо прочего это давало возможность проверить, эффективны или, напротив, неэффективны эти «маленькие различия» в политике региональных элит [*Бородкин*, с. 67—116; *Дискин*, с. 3—40; *Дмитриев*, с. 49—61; *Смирнов* 1997, с. 41—66; *Социальная политика*; *Шохин*].

Модернизация российского общества, переход к рыночной экономике актуализировали и придали новый смысл проблемам социального развития и занятости в различных регионах Российской Федерации. В условиях углубляющегося неравенства между регионами обострилась проблема научного осмысления этих проблем, без которого невозможно выработать адекватную региональную социальную политику, в том числе и политику занятости.

Таким образом, мы имели возможность сопоставить социальную политику федеральных и региональных властей. Москва и Петербург представляют собой «продвинутые» центры по-разному проводившихся рыночных реформ с максимальной адаптацией населения к новой ситуации; Воронеж можно определить как центр заторможенного развития с консервативным руководством и населением. Руководство этих городов в 1990-е гг. продемонстрировало возможности проведения социальной политики, адекватной типу населения и выражавшей подход региональных элит к защите своих интересов и обеспечению социальной стабильности.

Л и т е р а т у р а

- Биккенин Н. Открывая номер // Свободная мысль. 1997. № 12.
- Бородкин Ф.М. Третий сектор в государстве благоденствия // Мир России. 1997. № 2.
- Дискин И.Е. Россия перед выбором: ресурсы социального развития // Мир России. 1997. № 2.
- Дмитриев М. Политика социальных расходов в современной России // Вопросы экономики. 1996. № 10.
- Кастельс М. Информационная эпоха. Экономика, общество и культура / Пер. с англ. под ред. О.И. Шкаратана. М.: ГУ ВШЭ, 2000.
- Кастельс М., Киселева Э. Россия и сетевое общество // Мир России. 2000. № 1.
- Китахара А. Реальность и идеальный образ общины (Япония и Таиланд) // Философские науки. 1996. № 1.
- Кордонский С. Рынки власти. Административные рынки СССР и России. М.: ОГИ, 2000.
- Льюис Р. Деловые культуры в международном бизнесе. От столкновения к взаимопониманию: Пер. с англ. М.: Дело, 1999.
- Лэйн Д. Преобразование государственного социализма в России: от «хаотической» экономики к кооперативному капитализму, координируемому государством? // Мир России. 2000. № 1.
- Материалы «круглого стола» «Экономика — язык — культура» // Общественные науки и современность. 2000. № 6; 2001. № 1—5.