

© 2007 г.

В.А. МЕДВЕДЕВ, Ю.А. КРАСИН

ГОРДИЕВ УЗЕЛ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

МЕДВЕДЕВ Вадим Андреевич – член-корреспондент РАН, советник Горбачев-Фонда. КРАСИН Юрий Андреевич – доктор филос. наук, профессор, зав. Отделом анализа социально-политических процессов Института социологии РАН.

Настоящая публикация представляет собой резюме проекта «Социальное неравенство и публичная политика», выполненного в Международном Фонде социально-экономических и политологических исследований под патронажем М.С.Горбачева с привлечением ученых ряда институтов РАН. Полностью материалы проекта публикуются в издательстве «Культурная революция».

Социальное равенство – идеал, на протяжении веков отражавший извечную тягу людей к справедливости и вдохновлявший массовые общественные движения и гуманистические течения общественной мысли. Историческая практика подтверждает, что полное равенство недостижимо. И не только из-за различий способностей и задатков, заложенных в людях самой природой, но и вследствие неодинаковости социального статуса, качества и продуктивности их труда. В этом смысле неравенство между людьми неустранимо и лишь меняет свои формы и размеры.

Неоднозначно и влияние неравенства на общество. Стремление занять более высокое положение на лестнице имущественной иерархии побуждает людей к повышению эффективности их деятельности и социального статуса. Попытки ввести уравнительное распределение собственности и доходов лишь подрывают экономическое развитие. Но, превысив определенный

уровень, имущественное неравенство утрачивает свою стимулирующую роль, превращается в негативный фактор общественной жизни. Чрезмерное богатство, особенно легко доставшееся, как и маргинальная бедность, гасят импульсы экономического развития, порождают социальную напряженность, подрывают политическую стабильность общества. В каждом конкретном условиях важно найти такое сочетание равенства-неравенства, которое обеспечивает оптимальную меру динамизма и стабильности общества. В той мере, в какой социальное неравенство благоприятствует экономическому и социокультурному развитию и стабильности общества, его можно считать *нормальным*. Оно становится *избыточным*, когда ослабляет стимулы экономической деятельности, создает очаги напряжения, чреватые социальными потрясениями.

Наибольшую остроту проблема избыточного социального неравенства приобретает в периоды общественных трансформаций, когда устоявшиеся структуры равенства-неравенства демонтируются, а новые механизмы распределения материальных благ, социальных услуг, ценностей жизни и культуры еще только формируются. Именно такая ситуация возникла в России в 90-е годы истекшего столетия.

«Взрыв» неравенства в России в 1990-е годы. Демократическая реформация общества требовала определенных мер для того, чтобы уйти от советской этатистской системы отчуждения человека от собственности, от уравниловки и «выводиловки», подавлявших стимулы к труду и предпринимательской деятельности. Надо было вырваться из мира утопических иллюзий о возможности динамичного развития общества исключительно за счет высокой сознательности, идеалов равенства, не прибегая к «приземленным» рыночным стимулам.

Однако способ «прорыва», избранный в 90-е годы прошлого века, – радикально-либеральная ломка социально-экономических институтов, хищническая приватизация государственной собственности, стихийное становление рыночных отношений, насаждение нравов «дикого

капитализма» – ввергнул страну в беспрецедентный по тяжести экономический кризис, вызвал стремительный рост неравенства в собственности, доходах, в уровне жизни граждан.

Плоды деятельности поколений советских людей, равно как и природные богатства страны, оказались в руках «назначенных» властью олигархов. Ваучерная приватизация обернулась еще большим отчуждением населения от собственности, утратой шанса на демократизацию капитала. Не оправдались надежды и на развитие малого и среднего бизнеса, оказавшегося под гнетом криминала и коррумпированных бюрократических структур.

Освобожденные от какого-либо общественного контроля различия в доходах в одночасье стремительно возросли. Децильный коэффициент (отношение доходов верхней и нижней 10-процентных групп населения) в России вырос с 4,5 в 1991 г до 13,5 в 1995 г. Для сравнения в странах Западной Европы он находится в пределах от 4 до 10. Коэффициент Джини, показывающий неравномерность распределения доходов в интервале от 0 до 1, вырос с 0,26 до 0,39 (в странах Западной Европы он составляет 0,25-0,35). За чертой бедности даже по заниженным официальным данным оказалось более трети населения. Таков результат двукратного снижения реальных доходов населения при обогащении избранной «верхушки» и массовом обнищании «низов».

Под пресс радикально-реформаторского стремления попала, прежде всего, социальная сфера. Государственные расходы на социально-культурные нужды упали в реальном выражении вдвое. И это притом, что в кризисной ситуации социальные потребности людей (пенсии, социальные пособия, медицинская помощь) стали более острыми. Социальная сфера – здравоохранение, образование, культура – превратилась в зону бедствия. По контрасту, как на дрожжах, поднялся эксклюзивно элитарный сегмент обслуживания для узкой прослойки богатых и привилегированных семей.

В итоге резко упали как уровень, так и качество жизни основной части населения: ухудшилось питание, сократились расходы на одежду и обувь,

предметы длительного пользования, лекарства, бытовые и культурные услуги. Все это крайне негативно сказалось на социальном самочувствии людей, демографических процессах, всей общественно-политической ситуации в стране. Неправедно приобретенное, паразитирующее богатство и маргинальная бедность, подавляя стимулы развития и накаляя политическую обстановку в стране, поставили ее на грань деградации и распада.

Сегодняшние проблемы. После дефолта 1998 г. и перемен в государственной администрации Россия вступила в новую полосу экономического развития. Благоприятное стечение обстоятельств, главным образом внешнего характера (падение валютного курса рубля, повышение мировых цен на нефть), позволило возобновить экономический рост и в течение пяти-шести лет приблизиться к уровню 1991 г. по объему ВВП и среднему душевому доходу населения.

Этому способствовали коррективы в социально-экономической политике. Ушла в прошлое проблема задолженности по зарплатам и пенсиям, поднялся их реальный уровень, увеличились государственные ассигнования на здравоохранение и образование, науку и культуру. Обозначена линия на равноудаленность олигархов от политической власти, на ограничение их аппетитов, а по отношению к некоторым наиболее зарвавшимся приняты и более жесткие меры. Усилена государственная поддержка некоторых важных секторов экономики – энергетики, авиа- и судостроения, других компонентов ВПК, аудио и телекоммуникаций.

Однако по сути своей социально-экономическая политика не претерпела коренных перемен. Она не отличается цельностью и последовательностью, в основном оставаясь в кругу либерально-монетаристских аксиом. Роль государства в экономике сводится в основном к поддержанию макроэкономического равновесия методами регулирования денежного обращения и эмиссии, валютного курса рубля, банковского процента, снижения инфляции.

В тех же рамках в целом остается и социальная политика. В заявлениях и решениях президента подчеркивается приоритет социальных целей государства, акцентируется первоочередное внимание к насущным нуждам людей. А в практической деятельности правительства, в первую очередь его социального и финансово-экономического блоков, по-прежнему превалирует либерально-монетаристская направленность. Подтверждением этому может служить неудачная кампания по монетизации социальных льгот. Об этом же свидетельствуют попытки форсированно коммерциализировать образование, науку, здравоохранение, жилищно-коммунальное хозяйство, сбросить львиную долю социальных расходов на само население, не считаясь с уровнем его материальной обеспеченности. В силу этих причин даже в условиях оживления экономики и роста доходов граждан сохраняется, а нередко и обостряется, крайне неблагоприятная ситуация с социально-экономическим неравенством.

Усиливается концентрация общественного богатства в руках горстки сверхбогачей, тесно связанных с политической элитой. Более половины акций крупнейших российских корпораций принадлежит небольшой группе олигархов (в развитых странах Запада этот показатель на порядок ниже). Отсутствие должной легитимности корпораций, опасения передела собственности, непосильное бремя налогов и разного рода поборов на мелкий и средний бизнес ослабляют инвестиционную активность, толкают на путь вложения капитала в престижную зарубежную недвижимость.

Большинство населения фактически лишено доступа к собственности на условия производства. Робкие попытки продажи акций гражданам пока не дают сколько-нибудь заметных результатов. Малый и средний бизнес продолжает стагнировать под тяжестью олигархического капитала, государственно-бюрократических структур. Все это контрастирует с тенденцией социализации капитала в странах, вступающих в полосу постиндустриального развития: диверсификацией собственности, расширением доступа к ней, демократизацией управления, с развитием

малого и среднего бизнеса, во многом основанного на применении человеческого капитала.

Система собственности, выросшая в России в результате сложных, болезненных процессов кризисных 1990-х годов, не соответствует современным требованиям экономической эффективности и социальной справедливости, остается одним из главных факторов и источников избыточного социального неравенства. По данным общероссийского исследования, проведенного Институтом социологии РАН, три четверти респондентов считают ее крайне несправедливой.

Тревожные тенденции прослеживаются и в динамике доходов различных групп населения. Плоды оживления экономики и начавшегося экономического роста опять-таки распределяются в пользу богатых. Почти половина общего прироста доходов идет верхней десятой части населения, а наиболее бедному децилю достается лишь три процента. Неудивительно, что децильный коэффициент фондов доходов в 1998-2004 годах продолжал расти, и лишь в 2005-2006 годах этот рост приостановился на уровне 14,5-15. Примерно такая же динамика наблюдается и по коэффициенту Джини, превысившему 0,4.

Статистика и бюджетные обследования подтверждают, что при сохранении сложившегося неравенства в доходах происходит относительное, а нередко и абсолютное снижение уровня и качества жизни большинства населения. По разнообразию, калорийности и другим показателям питание людей все еще уступает тому, что было в конце 1980-х годов: выше потребление картофеля, но ниже потребление мяса и рыбы, молока и яиц. Для значительных слоев населения остаются недоступными многие предметы длительного пользования, бытовой техники и личного транспорта. Большинство семей при нынешних доходах, даже с учетом ипотеки, не в состоянии решить жилищную проблему, а доля и объем социального строительства сокращаются. В несколько раз выросла и продолжает расти плата за жилищно-коммунальные услуги и ее доля в бюджете семьи.

Ненасытная «коммуналка» поглощает значительную часть прироста семейных денежных доходов, а во многих случаях и не покрывается ими.

Избыточное неравенство россиян по доходам обусловлено не только статусными различиями (собственник, предприниматель, рабочий, служащий, пенсионер, учащийся и т.д.), но также отраслевыми, территориальными, демографическими, миграционными, гендерными и другими факторами. Недопустимо низка оплата труда в сельском хозяйстве, в социальной сфере, в депрессивных отраслях промышленности (в том числе машиностроения). На этом фоне непропорционально высокие доходы сложились в отраслях производства, ориентированных на экспорт, а особенно в финансово-банковской сфере. Бросаются в глаза резкие региональные различия в доходах, которые во многих случаях детерминированы отраслевой структурой экономики.

Несмотря на некоторые положительные подвижки, сохраняется кризисная ситуация в социальной сфере. Доля ВВП, затрачиваемая на здравоохранение, образование, науку и культуру, социальное обеспечение, иными словами, на воспроизводство человеческого капитала, меньше, чем в советское время. В 2005 году заработная плата у 40% работников здравоохранения и образования была ниже прожиточного минимума, а размер пенсий составлял лишь 35-37% его величины.

Избыточное неравенство продолжает оставаться источником острых экономических, социальных и политических проблем и противоречий. Всеми правдами и неправдами быстро сколоченные крупные состояния в значительной мере приобрели паразитический характер: идут на поддержание роскошной жизни, приобретение престижной недвижимости, финансовые махинации, прямой и косвенный подкуп чиновников и получение доступа к политической власти.

Маргинальная бедность ослабляет, а то и вовсе атрофирует стимулы экономической активности, порождает у людей апатию, неприязнь к верхушечным слоям общества, недоверие к власти. Это способствует росту

настроений эскапизма и одиночества, расширению «политической бедности». Люди утрачивают контакты с социумом, становятся сторонними наблюдателями происходящего. Снижается электоральная активность населения. В то же время неудовлетворенность жизнью порождает очаги нетерпимости и агрессивности, создает угрозу хрупкой стабильности и общественному порядку. Большую опасность для единства страны таит в себе недопустимо высокая, десятикратная региональная дифференциация доходов.

Избыточное социальное неравенство разъедает социальный капитал общества – ресурс общественной солидарности, взаимопонимания и доверия. Сегодня в России все более рельефно проступают контуры двух полюсов. На одном – «новые русские» и правящая элита, живущие в собственной «гламурной» реальности, на другом – массовые слои населения, несущие на своих плечах всю тяжесть социально-экономической и политической бедности.

«Россия низшая» безмолвствует. И это порождает иллюзию стабильности. Но в недрах общества накапливаются настроения недовольства и протеста. Их проявление сдерживается сохраняющимся доверием к президенту, благоприятной экономической конъюнктурой. Но эти амортизирующие условия могут быстро измениться. И тогда власть и общество окажутся лицом к лицу с наиболее тяжелыми последствиями социального неравенства.

Пути и способы решения

Необходимость преодоления избыточного неравенства диктуется не только злобой дня, но и особенностями переживаемого страной периода. Выходя из затяжного кризиса, она должна определиться со стратегическими ориентирами и приоритетами дальнейшего развития. Мировой опыт, да и уроки нашей собственной новейшей истории говорят о том, что в основу стратегии страны должен быть положен переход к обществу нового,

инновационного постиндустриального типа, в котором высшей ценностью и главным фактором выступает человек, его интеллектуальный и социальный капитал.

Одними только монетаристскими методами, посредством рыночного саморегулирования, встающие перед страной экономические и тем более социокультурные задачи не решить. Нужны тщательно разработанная стратегия развития и активная политика государства как в структурно-технологических, институциональных преобразованиях, так и в социальных отношениях и процессах. В телевизионной беседе с россиянами в октябре 2006 года президент РФ В.В.Путин заявил: «По моему глубокому убеждению, Россия вступает в совершенно новый этап своего развития. Этап устойчивого роста экономики и решения на этой базе социальных задач, главная из которых заключается в том, чтобы устранить дисбаланс между теми людьми, которые живут у нас очень хорошо и получают огромны доходы, теми нашими гражданами, которые живут пока очень бедно. Вот этот разрыв между доходами мы можем и должны будем сокращать. Мы не сможем этого сделать, если не будем развивать нашу политическую систему, основанную на демократических принципах». С этим нельзя не согласиться.

Началом и стимулом поворота в социальной политике государства вполне могли бы стать «приоритетные национальные проекты» в области образования, здравоохранения, жилищного строительства и сельского хозяйства, выдвинутые Президентом в 2005 году. На их реализацию уже в 2006 году выделены значительные средства. В бюджете на 2007 год ассигнования на проекты увеличены в полтора раза и превысят 200 млрд.рублей. Это – существенная (5-10 процентная) прибавка к общим социальным расходам государства. В национальных проектах сформулированы приоритеты большой социальной значимости. Проектная форма позволяет действовать более оперативно, концентрировать усилия и ресурсы на ключевых направлениях социальной политики.

Однако при общей положительной реакции «национальные проекты» вызывают в обществе немало вопросов и критических замечаний. Отмечается неполнота и произвольность набора проблем, требующих первоочередного решения, например, отсутствие в нем проблем культуры. Не случайно почти сразу возникла необходимость пополнить перечень проектов. Высказывается опасение, не ослабнет ли внимание к основному массиву социальной сферы за пределами национальных проектов. Вызывают сомнение конкурсная система выделения средств учебным заведениям, способная усилить существующие контрасты между ними, выборочное увеличение оплаты отдельным категориям работников социальной сферы, вызывающее перекосы в кадровом обеспечении. В разработку и принятие «национальных проектов» не были вовлечены авторитетные профессиональные, научные и общественные структуры. Тем не менее, национальные проекты важны как начало поворота в социальной политике, как «проба» перспективных идей, которая будет стимулировать разработку цельной концепции публичной политики в социальной сфере.

В любом случае в центре социальной политики стоит краеугольная задача преодоления избыточного неравенства, представляющая ее своеобразный «гордиев узел», не разрубив который нельзя открыть простор для развития человеческого капитала, а значит и для развития общества в перспективном направлении.

Конечно, эта задача не может решаться вне общего контекста социально-экономической политики, направленной на повышение эффективности производства и благосостояния общества. Очень многое в этом плане зависит от коренного изменения ситуации в депрессивных отраслях и регионах. Но сегодня требуется принятие и комплекса специальных мер, целенаправленных на преодоление избыточного неравенства. Среди этих мер можно было бы отметить следующие:

В области отношений собственности:

- обеспечение реального равноправия всех форм собственности – государственной, корпоративной, частной, кооперативной, смешанной и т.д. – всех видов легального предпринимательства, их взаимодействия в достижении наибольшего экономического и социального эффекта, при максимальной поддержке тех его форм, которые в этом особенно нуждаются (мелкий и средний бизнес);

- в целях легитимации капитала введение (как альтернативы переделу собственности и произвольной дани, устанавливаемой властью для больших и малых олигархов) «социального налога» на неправомерно приватизированную собственность, а также прогрессивного налога на имущество, имея в виду прежде всего обложение им крупных состояний; создание прозрачной системы распределения природной ренты;

- демократизация и «социализация» корпоративного капитала, приоритетное распространение акций среди персонала корпораций и среди широких слоев населения, развитие доверительных форм управления акциями, надежная защита интересов миноритарных акционеров, открытость и прозрачность деятельности корпораций, приобщение их персонала и «стейкхолдеров» к управлению;

- создание систематизированной законодательной базы социальной активности бизнеса в партнерстве с государственными органами и институтами гражданского общества, предусматривающей, с одной стороны, запрещение принудительных мер, а с другой – поощрение социальной активности бизнеса, прежде всего через налоговую политику; создание соответствующей системы независимых инвестиционных фондов (эндаументов).

В политике доходов:

- перестройка всего каркаса распределительных отношений по принципу регрессивной шкалы – чем ниже доход, тем выше темп его роста;

- в государственном секторе, где сосредоточено более трети занятого населения, а зарплата на треть меньше средней по стране, удвоение в течение

трех лет реальной оплаты труда специалистов в здравоохранении, образовании, науке и культуре;

- изменение системы установления прожиточного минимума, обозначающего границу бедности; он должен определяться не субъективными расчетами потребительской корзины, а, как делается в западных странах, - в процентах к средним доходам (40 или 50%); именно с такой величиной должно сопрягаться установление минимальной оплаты труда, пенсий и пособий;

- внесение существенных корректив в систему налогообложения физических лиц, замена «плоской шкалы» подоходного налога, - надо признать, что она так и не вывела из тени скрытые доходы, только усилив избыточное неравенство, - на принятую в большинстве стран мира прогрессивную шкалу - от 0 до 40-50%; введение налога на покупку драгоценностей - дорогих автомобилей, яхт, престижной недвижимости непроизводственного назначения.

В социальной сфере:

- увеличение в течение трех-четырех лет как минимум вдвое государственных расходов на социальные цели при повышении их удельного веса в ВВП, с целью создания эффективной системы равного и бесплатного доступа всех граждан к базовому кругу качественных услуг здравоохранения и образования, расширения возможностей их приобщения к культурным ценностям и физической культуре; это не исключает развития и коммерческих форм предоставления социально-культурных услуг, однако такими способами, которые не вызывают серьезного обострения социальных противоречий;

- повышение в те же сроки примерно вдвое социальных трансфертов, размеров пенсий и пособий с учетом прожиточного минимума; разработка мер, способствующих выходу получателей пособий по бедности из «иждивенческого» состояния;

- изменение и расширение финансовой базы социальных расходов; базой социального налога должна быть не заработная плата, что неизбежно провоцирует увод зарплаты в тень и подрывает тем самым главный источник социальных расходов, а валовой или чистый доход, полностью проходящие через бухгалтерский учет.

*

* *

Нынешней России нужна социальная политика, увязывающая индивидуальные и групповые ценности и цели с коллективными, с общим благом народа. Именно такая политика обеспечит сочетание либерального принципа частной инициативы и предприимчивости с коммунитарными ценностями общественной солидарности, взаимной социальной ответственности граждан, бизнеса, общественных институтов и государства.

Только такая политика будет действительно публичной, то есть будет выражать общенациональные интересы, аккумулируемые властью в обстановке максимальной гласности, с широкой опорой на гражданское общество. Демократизации социальной политики способствовало бы образование сети общественно-государственных комиссий, советов, комитетов при органах власти всех уровней для привлечения гражданской общественности и независимых специалистов-экспертов к разработке конкретных проблем социальной политики и осуществлению контроля за выполнением принятых решений.

Назрела потребность в принятии законов о лоббировании и гражданской экспертизе, которые упорядочили бы систему этих процедур и обеспечили бы их прозрачность и открытость, поставили заслон коррупции и и всякого рода подковерных действий.

Немалую пользу могло бы принести создание авторитетных общенациональных площадок (плацдармов) обсуждения вопросов публичной политики. Среди них - журнал «Открытая политика» при Общественной

палате, независимый общественный канал телевидения, сайт в Интернете «Политика - дело всех».

Представляется, что все эти вопросы должны найти свое решение в рамках новой социальной политики, рассчитанной на успешный выход из затянувшегося системного кризиса, на возрождение российского общества и его трансформацию в современное общество инновационного типа.