

Что касается перспектив развития, то ключевое слово «модернизация» было уже произнесено и несколько раз повторено. Правда, звучит оно пока либо как общая фраза, либо в контексте фрагментарных мероприятий, например перехода на энергосберегающие лампочки. Представляется, что даже комплексная модернизация экономики нуждается в качестве важнейшего условия еще и в мобилизации имеющихся ресурсов на общенациональные цели.

Мобилизация ресурсов должна осуществляться в рамках модернизации общества и его институтов. Здесь выделим два момента. Во-первых, необходимо поднять уровень со-

циальной интеграции, который предполагает больше равенства и, соответственно, больше кооперации, сотрудничества и партнерства между гражданами и социальными группами. На языке экономики это означает резкое снижение дифференциации доходов населения, приближение по данному параметру к развитым странам. Во-вторых, активизировать деятельность институтов гражданского общества как реального и равноправного субъекта во взаимодействии с государством и бизнесом. Концепции и механизмы государственно-частного партнерства следует расширить и распространить на сферу взаимоотношений между государством, бизнесом и гражданским обществом.

*Поступила в редакцию 23 мая 2010 г.*

**Л.И. Якобсон**

ГУ ВШЭ, Москва

## **Слабость социальной политики: недоработка начальства или симптом состояния общества?**

Прежде всего я хотел бы сделать заявку на рекорд пессимизма, начав с предельно пессимистического заявления. Социальной политикой в нашем государстве управляют отнюдь не дураки, не невежды и не жестокосердные монстры. Это я утверждаю уверенно, поскольку большинство из этих людей знаю лично.

Почему это заявление пессимистично? Потому что очень многие выступления по вопросам социальной политики базируются на оптимистическом допущении. Дескать, надо просто объяснить начальству, что к чему, а лучше это начальство заменить, и все устроится наилучшим образом. Однако наши руководители не хуже выступавших видят реальные проблемы, оценивают их схожим образом и очень хотят решить. Есть только одна маленькая деталь, – а именно вопрос «как?». Не от кого другого, а от специалистов, ученых, экспертов ждут ответа на этот вопрос. А мы чаще всего усматриваем свою миссию в том, чтобы показать остроту проблем (это действительно достойный предмет исследования) и призвать выделять средства для их решения.

Теперь о моем понимании социальной политики. Я полагаю, что социальная политика – это политическое измерение конкуренции социальных групп за ресурсы общества. И поскольку это политическое измерение, оно прослеживается, разумеется, в рамках государственных институтов. Государство – не субъект,

а площадка взаимодействия субъектов, обустроенная совокупностью соответствующих институтов. А акторами являются социальные группы, точнее, их представители. И что здесь очень существенно? Социальная политика, больше чем любая другая, есть политика распределения, значит, не может быть «дамой, приятной во всех отношениях».

Почему это так важно? Потому что еще одно существенное допущение, которое часто фигурирует в рассуждениях о социальной политике, состоит примерно в следующем. Надо бы написать правильную концепцию, с которой все согласятся, кроме злодеев-олигархов, и все будет здорово. *Но социальная политика как явление существует ровно потому, что интересы разных социальных групп между собой не совпадают.* Социальная политика есть, в конечном счете, распределение общественного пирога. Можно ли представить себе состояние общества, в котором распределение небесконфликтно? Можно, именно это называется «коммунизм». Но в таком состоянии нет места социальной политике, нет надобности в ней, есть просто производство всевозможных благ «по потребностям».

Сомневаюсь, что коммунизм достигим, что когда-либо наступит всеобщая социальная гармония. А если ее нет, не обойтись без социальной политики, по определению конфликтной и спорной. Вопрос в том, кем выдвигают

ся конкурирующие проекты, насколько они адекватны тем или иным интересам, кто и как осуществляет выбор. Это в действительности вопрос о политической системе и уровне развития гражданского общества.

У каждой группы, как правило, есть свое представление о справедливости. Имеются, конечно, и какие-то базовые представления, по которым достигается консенсус. Кстати говоря, жизнеспособность общества во многом зависит от того, насколько широко поле консенсуса. Но оно никогда не охватывает деталей распределения общественного пирога. Представления о справедливости конкурируют.

Скажу опять нечто, может быть, провокационное, может быть, обидное. Когда специалисты по социальной политике пишут о чем-то как о должном, в качестве этого должного принимается зачастую симпатичное именно для данной группы, а именно – научной интеллигенции. Но это специфические представления о справедливости, которые отнюдь не обязательно разделяются другими группами.

Нет каких-либо оснований стыдиться своих групповых интересов и представлений. Более того, надо их отстаивать в конкуренции с представлениями и интересами других групп. Но нет и оснований придавать групповым пристрастиям сакральный статус. Вообще говоря, организация социальной политики есть оборудование площадки нормальной, здоровой, конструктивной конкуренции.

Теперь о состоянии гражданского общества. Будучи профессиональным экономистом, я довольно много занимаюсь этой вроде бы непрофильной для себя тематикой, именно потому, что считаю ее критически важной. Если говорить коротко, – *гражданское общество в России пока слабое, поэтому не может быть и сильной социальной политики*. Это не значит, что невозможно улучшения в существующем коридоре. Но надо понимать, что коридор ограничен. И ограничения определяются отнюдь не личными качествами того или иного министра. Большое значение имеет сравнительная зрелость общественных групп с точки зрения организованности и способности осмысленно отстаивать свои интересы. Например, крупный бизнес организован гораздо лучше, чем малый, а бизнес в целом – лучше, чем занятые и т.д. Многое зависит также от культурных факторов.

Означает ли это, что государство в принципе не способно стать радетеlem интересов большинства? Для ответа на данный вопрос нужно понять, что есть государство. Если речь идет о монархии, то воля государства – это воля индивида. Можно придерживаться мнения, что помазанник выражает некий высший интерес,

которому должны быть подчинены частные интересы. Но это вопрос веры. Применительно к республике такого вопроса нет. Есть групповые интересы и их носители, которые, побеждая конкурентов в политической борьбе, придают своим интересам статус общественных. Однако при демократическом устройстве этот статус, во-первых, временный и, во-вторых, не исключающий защиты интересов меньшинств.

Означает ли это, что у нас нет общенациональных интересов? Конечно, нет. Всеми признается, например, необходимость заботиться об инвалидах или платить пенсии пожилым. Но когда мы добираемся до деталей, скажем, до ставок отчислений в Пенсионный фонд, тут уже все гораздо сложнее и во многом зависит от культуры данного общества, от его политических институтов и много еще от чего.

Перейду к практической стороне дела. Что действительно произошло во время кризиса? Сошлюсь на исследование Высшей школы экономики, проведенное совместно с Межотраслевым аналитическим центром. Его предметом была антикризисная политика в реальном секторе. Вы сейчас поймете, почему я его упоминаю, хотя мы сегодня обсуждаем социальную политику. Исследование показало, что антикризисная программа была ориентирована на интересы крупного бизнеса, опять же не в силу того, что начальники плохие, а потому что крупный бизнес был едва ли не единственной группой, которая внятно артикулировала свои интересы. Эта группа не просто указывала на проблемы, а более или менее консолидировано продвигала конкретные пути их решения. Понятно, что позиция не была бескорыстной, но в конкуренции за раздел общественного пирога вполне бескорыстные позиции вообще редко встречаются.

Что касается собственно социальной антикризисной политики, то власти действовали в ответ на угрозы, реальные или мнимые, но – воспринимаемые угрозы. Точность восприятия проблематична. Но вектор понятен: это скорее предотвращение потрясений, чем работа на перспективу. Правда, была еще одна важная составляющая – работа, проведенная в отношении пенсий. Надо понимать, что речь идет не просто о подарке пенсионерам, а о выборе, например, между повышением пенсий и повышением пособий многодетным семьям. Повышение пенсий, естественно, ограничивает возможность повышения пособий и заработных плат бюджетникам. Сделанный выбор имел политический характер, что вообще характерно для распределительной политики. Это та самая конкуренция, о которой я говорил раньше.

Что дальше? Вопрос о модернизации политики. Та модель экономической и социальной

политики, которая, при всех несовершенствах срабатывала в докризисные тучные годы, себя в целом исчерпала. До кризиса делили деньги, сваливавшиеся с неба, никем не заработанные. Я имею в виду доходы от экспорта быстро дорожавших природных ресурсов. Это обостряло полемику о справедливости, потому что продавали, скажем, нефть, которая, вообще говоря, общее достояние, а получаемые доллары делили отнюдь не поровну. Дальше такого, видимо, не будет. Не потому, что станем делить строго поровну, а потому, что придется зарабатывать. А модели социальной политики, которая была бы адекватной ситуации, когда мы зарабатыва-

ем себе на жизнь как страна (последние 10 лет мы каждый год как бы выигрывали в лотерею и спорили о том, как поделить выигрыш), пока нет. Скажу только, что прямолинейного выравнивания доходов не получится, потому, в частности, что бизнес в России все еще плохо обустроен и очень рискован. Значит, нужна высокая норма прибыли, чтобы он не убежал за границу.

Я не готов предложить простой ответ на вопрос, что делать. Одно, по крайней мере, ясно: стоит посмотреть, насколько рационально мы используем деньги в нашем образовании, здравоохранении, культуре, при том что всем им средств действительно не хватает.

*Поступила в редакцию 23 мая 2010 г.*

А.Я. Рубинштейн

Институт экономики РАН

## Вместо заключения

Я не буду подводить итоги состоявшейся дискуссии. Ознакомившись с представленными текстами, каждый читатель, наверное, может сделать это самостоятельно. Выскажу лишь несколько общих соображений в отношении социальных последствий экономического кризиса и социальной политики.

1. Хорошо быть богатым и здоровым. Хорошо иметь большой ВВП и нестареющее население, почти полную занятость с безработицей менее 2% и скандинавскую дифференциацию душевых доходов с коэффициентом Джини менее 5. В такой идеалистической экономике фактически нет нужды в социальной политике, ибо круговертится в ней в основном частные товары, объемы и цены которых формируются в соответствии с «вульгарным» законом Сэя. Однако жизнь наша отличается от «богатой и здоровой» экономики: в дополнение к частным товарам в ней присутствуют «опекаемые блага», производство которых нуждается в бюджетных ресурсах. И в этой жизни экономический кризис, вызвав сокращение реальных доходов населения, привел к ситуации, которую можно определить следующей общей формулой – *усиление противоречия между потребностью в увеличении объема опекаемых благ и необходимостью сокращения всегда ограниченных бюджетных средств.*

2. Как же разрешается данное противоречие? А вот это уже компетенция социальной политики, которую можно интерпретировать как выделение приоритетных направлений общественной опеки, соответствующих конкретному времени и обстоятельствам. Иначе говоря, *экономический кризис, требующий рано или поздно сокращения бюджетных расходов, порождает*

*изменения в структуре опекаемых благ.* Наблюдая поведение различных стран в кризисный и посткризисный период, можно заметить существенные отличия в их общественных предпочтениях. Румыния, например, объявила о снижении зарплат и пенсий служащим, Италия собирается экономить бюджетные средства за счет сокращения затрат на образование и здравоохранение, Англия ищет возможности в уменьшении расходов правительства и т.п. Россия же решила выполнять свои социальные обязательства (главным образом в отношении обещанного уровня пенсий), принеся в жертву ряд других видов опекаемых благ, и прежде всего в сфере культуры.

3. Конечно, нельзя исходить из того, что для каждой конкретной ситуации существует единственно возможная или объективно лучшая социальная политика. Она всегда лежит в поле нормативных решений самуэльсоновского «эксперта по этике», где главную роль играют ценности, характерные для данного общества и данного времени. Вместе с тем любое общество неоднородно, в нем присутствуют различные социальные группы, интересы которых, мягко говоря, не совпадают. И часто бывает, что властвующие элиты монополизируют право постулировать общественные интересы, формируя соответствующую социальную политику. Поэтому, обсуждая данную тему, следует ответить на несколько принципиальных вопросов. Во-первых, насколько устанавливаемые правительством приоритеты отражают фактические предпочтения общества. Во-вторых, существуют ли границы возможных изменений в структуре опекаемых благ, имея в виду