

СОЦИАЛЬНАЯ МОДЕРНИЗАЦИЯ В РОССИИ: ТЕОРИЯ, ИСТОРИЯ, ВЫЗОВЫ

Малева Т.М., к.э.н., директор Независимого института социальной политики
Овчарова Л.Н., к.э.н, зам. директора Независимого института социальной политики

Текущий экономический кризис актуализировал научную и политическую дискуссию о сценариях будущего развития России. В мае этого года Президент РФ своим указом образовал комиссию по модернизации и технологическому развитию экономики. Модернизация вернулась в дискурс будущего развития, и это не может не радовать, огорчает только тот факт, что, похоже, она фокусируется на технологических аспектах, оставляя в стороне социальный контекст. Вместе с тем, не поняв, какие социальные группы станут движущей силой нового индустриального рывка, а кто останется равнодушен к модернизационным сигналам или будет тормозить развитие, — трудно рассчитывать на успех.

В данной статье рассматриваются социальные аспекты модернизации, как в контексте результатов пройденных этапов, так и в рамках новых вызовов и ограничений. Одно из основных отличий современного этапа модернизации в том, что на первый план выходят проблемы развития человека, инвестиций в человеческий капитал, повышения производительности труда, поскольку в мире сложилось понимание, что главное конкурентное преимущество современной высокоразвитой страны связано с качеством человеческого капитала и факторами, которые непосредственно обеспечивают жизнедеятельность людей. К ним в первую очередь относятся сферы образования, здравоохранения, жилье, инфраструктура, пенсионное обеспечение, воспроизводственный потенциал населения в количественном и качественном измерении.

Авторы обращают внимание на то, что нынешнему этапу модернизационного развития свойственно перераспределение функций по обеспечению уровня и качества жизни населения между различными участниками социального процесса — государством, рынками, специализированными социальными институтами, семьями и социальными сетями. Вектор этого перераспределения — передача ряда функций и полномочий от семьи к рынкам и институтам, что приводит к формированию рынка социальных услуг. В свою очередь рынки предъявляют все более высокие требования к профессиональным и квалификационным качествам занятого населения, ориентируясь на рост его экономической активности и повышение производительности труда.

Поиск наиболее эффективных вариантов развития страны, актуализированный в 2008 г. новым политическим циклом и осознанием политиками и экспертами того, что страна достигла некой «развилки на пути цивилизационного движения»¹, возродил интерес к модернизационной теории. Данная теория опирается на междисциплинарный подход к объяснению и обоснованию развития, что и позволило ей стать весьма влиятельным направлением общественно-теоретической мысли. Экономический кризис

¹ [Коалиции для будущего. Стратегии развития России, 2007.]

2008–2009 гг. еще более обостряет этот вопрос, стимулируя поиск решений, которые в предшествующие «благоприятные» периоды были либо не видны, либо не нужны. Несмотря на то, что кризис был спровоцирован внешними по отношению к российской экономике факторами, он в полной мере обнажил внутренние диспропорции нашей экономики и общества. И столь желаемое завершение мирового кризиса отнюдь не будет означать решение внутренних российских экономических и социальных проблем. Более того, их нерешенность может стать барьером для эффективного выхода на посткризисную траекторию развития.

Согласно неомодернизационным принципам, суть модернизации сводится к формированию сильной в экономическом, политическом, научном, военном и иных отношениях страны при росте благосостояния ее населения. При этом признается многолинейность развития, положительная роль некоторых традиций в ходе социальной эволюции, влияние на общественное развитие эндогенных и экзогенных факторов, вариативность развития социальных структур в условиях одной системы, возможность прерывности социального развития и усиливающаяся зависимость результатов от реальных действий основных акторов [Побережников И. В., 2006].

Советская эпоха проходила под лозунгами индустриализации, корреспондирующей с ранними этапами модернизационного развития. Понятно, что последующие шаги модернизации в России должны существенно отличаться от мер и механизмов раннеиндустриального этапа. Сегодня на первый план выходят проблемы развития человека, инвестиций в человеческий капитал, повышения производительности труда. Обусловлено это тем, что главными конкурентными преимуществами современной высокоразвитой страны стали качество человеческого капитала и факторы, непосредственно обеспечивающие его повышение: образование, здравоохранение, жилье, инфраструктура, пенсионное обеспечение, воспроизводственный потенциал населения в количественном и качественном измерении.

Россия — не единственная страна, столкнувшаяся с необходимостью коренного реформирования секторов, связанных с развитием человеческого потенциала. Этот кризис вообще не является посткоммунистической проблемой, он имеет глобальный характер. Социальные системы всех развитых стран мира сформировались в период, когда доминировало молодое население, продолжительность жизни была относительно невелика, а преобладавшее по численности сельское население почти не пользовалось услугами социального сектора. Сегодня ситуация коренным образом изменилась, и даже самые развитые страны с трудом справляются с резко возросшей социальной нагрузкой.

В теоретико-методологическом плане важно иметь в виду, что для завершающих этапов модернизации свойственно перераспределение функций по обеспечению уровня и качества жизни населения между различными участниками социального процесса (рынками, специализированными социальными институтами, семьями и социальными сетями). Смысл этого перераспределения — передача ряда функций и полномочий от семьи к рынкам и общественным институтам. В свою очередь, рынки предъявляют все более высокие требования к профессиональным и квалификационным качествам трудоспособного населения, ориентируясь на рост его экономической активности, который происходит в основном за счет вовлечения в трудовую деятельность женщин и представителей старших возрастных групп. В духовной области тоже происходят изменения: возникает необходимость освоения новых ценностей, соответствующих современным реалиям, меня-

ются ценностные ориентации социальных групп. Повсеместный характер приобретают секуляризация образования и распространение грамотности, многообразие течений в философии и науке, религиозный плюрализм, развитие средств массовой информации, приобщение больших групп населения к достижениям культуры. При этом конфликт ценностей рассматривается многими исследователями как один из барьеров на пути эффективной модернизации [Гудков Л.Д., 2008; Мау В.А., 2005].

ОПЫТ СОЦИАЛЬНОЙ МОДЕРНИЗАЦИИ ОТДЕЛЬНЫХ СТРАН И СПЕЦИФИКА РОССИЙСКОЙ МОДЕЛИ

Модернизация и социальные изменения

В теории под модернизацией понимается совокупность процессов индустриализации, секуляризации, урбанизации, становления системы всеобщего образования, представительной политической власти, усиление пространственной и социальной мобильности, ведущие к формированию современного общества в противовес традиционному. Эти процессы, по мнению большинства экспертов [Why We Need a new Welfare State?, 2002. Ch.I], повлекли за собой две волны социальных изменений, проявившихся на протяжении последних 50 лет прошлого столетия. Первая волна (1960–1970-е гг.) связана с рефлексивной модернизацией (или социальным либерализмом), вторая (начавшаяся в 1980-е гг.) — характеризуется дерегулированием экономики, включая рынок труда.

Рефлексивная модернизация — это переоценка отдельными группами лиц пригодности существующих общественных институтов, норм и традиций для современной жизни [Макдональд П., 2006]. Социальная рефлексия модернизационных процессов в первую очередь проявилась в том, что люди стали осознавать значимость качественных характеристик человеческого капитала для достижения благосостояния и личной свободы, сместивших с пьедестала традиционные ценности. Инвестирование в свой человеческий капитал (образование, квалификацию, опыт) стало рассматриваться как стратегия успешного экономического и социального поведения, обеспечивающая личную свободу, независимость, материальную стабильность, но одновременно входя в противоречие с намерениями иметь детей и выполнением функций по заботе о пожилых. Другим важным социальным результатом модернизации стало изменение семьи и семейных отношений, обусловленное процессами урбанизации и особенностями городского стиля жизни, усиливающего индивидуальную свободу и ответственность, но ослабляющего реципрокность межсемейного обмена.

Основной экономический эффект рефлексивной модернизации связан с выходом женщин на рынок труда, что, в свою очередь, поставило вопрос о перераспределении функций между семьями, рынками и государством в части заботы о детях и ухода за пожилыми. Стало очевидно, что экономическая активность женщин может эффективно сочетаться с семейными обязанностями только при развитии рынка социальных услуг и наличии государственных институтов поддержки тех семей, которые не в состоянии самостоятельно обеспечить детям и пожилым минимально приемлемый уровень и качество жизни. Модернизирующимся обществам всегда приходится делать выбор между ростом производительности труда в отраслях с преимущественно женской занятостью, требующим развития сектора социальных услуг, и сохранением

семейных функций женщин при умеренной производительности их труда и гибкой занятости. Таким образом, экономическая свобода женщин, с одной стороны, вынесла на повестку дня социальных и экономических преобразований вопросы, связанные с развитием рынков и институтов социальных услуг, с другой — актуализировала значимость социальных функций государства. Другими словами, модернизация, решая проблемы экономического развития, вызвала ряд социальных проблем, решение которых возлагается на основных акторов. Если государство берет на себя реализацию основных модернизационных процессов (а, согласно выводам авторитетного российского специалиста по теории и практике модернизации В. Красильщикова, чаще всего так и бывает), то оно не должно оставаться в стороне от решения возникающих социальных проблем, последствия которых могут обесценить экономические эффекты.

Вторая волна социальных изменений, приходящаяся на три последних десятилетия прошлого века, связана с неолиберализмом в экономике и постиндустриальным развитием, которое стимулировало непомерный рост сектора услуг. Не вдаваясь в дискуссию о правомерности рассмотрения постиндустриального развития в рамках классической модернизационной теории, отметим, что на этом этапе в западных странах произошла существенная трансформация рынка труда. Это проявилось в ослаблении роли крупных профсоюзов, изменении структуры спроса на рабочую силу со смещением приоритетов в сторону более высокого уровня образования и квалификации, повышении вертикальной и горизонтальной трудовой мобильности. Эпоха, когда работа на одном и том же рабочем месте в течение всей жизни рассматривалась как успешная трудовая карьера, закончилась. Именно рост мобильности рабочей силы, гибкость трудоустройства, назначения на более высокие должностные позиции и увольнения стали отличительными чертами второй волны социальных изменений. Тот, кто обладает большими знаниями и обременен меньшими социальными обязательствами, имеет больше шансов на победу в конкурентной борьбе. В целом, эти изменения способствовали, с одной стороны, росту средних характеристик уровня жизни, но с другой — возрастанию неравенства в благосостоянии. Последнее демпфировалось социальными программами страхования рисков, государственной поддержкой семей на различных этапах жизненного цикла, сопряженных с потерей доходов (чаще всего — это рождение детей), и развитием накопительных пенсионных систем.

В совокупности эти две волны социальных изменений привели к росту экономической активности населения, производительности труда и доходов, повышению продолжительности жизни и ужесточению требований к профессионально-квалификационному уровню работников, но одновременно и к росту неравенства конкурирующих субъектов. Чтобы соответствовать новым требованиям и стандартам, семьи отказались от большого числа детей и делегировали государству и рынкам ряд полномочий по воспитанию детей и обеспечению пожилых. При этом молодые люди отодвинули время создания семьи на более поздний период и поддержали процессы либерализации семейных отношений. Традиционные классовые границы исчезают, но им на смену приходят другие неравенства: в наукоемких экономиках жизненные шансы человека в еще большей степени будут зависеть от его образовательной истории (какой детский сад посещал, в какой школе и каком вузе обучался и пр.), а также от способности к обучению, умению общаться и воспринимать большие объемы информации.

Собственно, модель этого перераспределения и определяет суть национальных социальных доктрин. И если государство и рынки не способны взять на себя часть социальных полномочий, возникает угроза «модернизационного срыва» и цивилизационного отставания от развитого мира.

Выбор социальных доктрин развития

Первая волна социальных изменений проходила в период торжества принципов построения государств всеобщего благосостояния. По мнению Г. Эспин-Андерсена, общепризнанного лидера современности в исследовании социальных политик, многообразие современных социальных доктрин данного периода есть результат компромиссных решений либералов, социально-ориентированных католиков и социал-демократов в решении социальных проблем традиционного общества и в преодолении новых социальных противоречий, порожденных модернизацией [Белл Д., Иноземцев В., 2007; Иноземцев В., 2007; Сидорина Т. Ю., 2005].

В некоторые страны, в частности США и Великобритании, поощряются индивидуализм и свободные рынки, а государство всеобщего благосостояния играет второстепенную роль. Это побуждает средние классы самостоятельно заботиться о своем благосостоянии. Государство при оказании социальной помощи стремится ужесточить проверку доходов, наряду с этим переходит от традиционных пособий по нуждаемости к пособиям, выплачиваемым работающим бедным. Такой подход считается эффективным для одновременного решения двух проблем: нехватки адекватных стимулов к труду и расширения низкооплачиваемой занятости. Наиболее уязвимое место такой системы: чем больше граждан берут на себя обязательства по социальному обеспечению, тем сложнее государству обеспечивать сбор налогов.

В скандинавских странах приветствуется социальная демократия, эгалитаризм, всеобъемлющее социальное гражданство. Здесь обязательства по социальному обеспечению интенсивно выводились за пределы семьи с целью усиления конкурентоспособности работников на рынках, расширения занятости и увеличения производительности труда. Для скандинавских государств характерен акцент на всеобщих гарантиях минимального дохода; стимулировании экономической и социальной активности граждан, возведенной в морально-этический стандарт жизни; высокоразвитой системе предоставления услуг по уходу за детьми, инвалидами и пожилыми. Система поддержки минимального гарантированного дохода эффективно противодействует бедности. Известно, что скандинавская социальная доктрина дорого обходится государственному бюджету [Линдбек А., 1997]. Однако, по другим оценкам [Esping-Andersen G., 1990], при учете всех затрат выясняется, что она не самая дорогая: то, за что скандинавы платят в форме налогов, американцы оплачивают из бюджета домохозяйства. Принципиальны в данном случае вопросы об эффективности бюрократической машины и степени коррумпированности государственных институтов власти.

Третья модель сочетает социальное страхование с корпоративистскими традициями субсидиарности, распространенными в странах континентальной и Южной Европы. Этим странам свойственна приверженность традиционной ответственности семьи за благополучие ее членов (в наиболее выраженных формах это наблюдается в Южной Европе и наименее — в Бельгии и во Франции). Социальное страхование, связанное с занятостью, хорошо защищает тех, кто работает на условиях стабильного пожизненного найма.

По этой причине в странах, следующих традиции страхования, обычно вводятся надежные гарантии и жесткое регулирование занятости, что существенно снижает гибкость рынка труда. Жизнеспособность систем, основанных на принципах социального страхования, в последние годы не так очевидна, поскольку реализуемые меры неэффективны в отношении групп, слабо связанных с рынком труда. Еще большей проблемой является то, что социальное страхование не соответствует трансформирующейся в сторону увеличения доли пожилого населения демографической структуре и, соответственно, структуре занятости. Поскольку индивидуальные профессиональные биографии становятся менее стабильными, под сомнение ставится эффективность накопительных пенсионных систем. Парадоксальным образом такая система социального обеспечения оказывается главной причиной низкой рождаемости. Поэтому вводятся системы социального обеспечения в сложной жизненной ситуации, не связанные с уплатой страховых взносов. Государства континентальной Европы оказались в ловушке «высокий уровень социального обеспечения + низкая занятость», выбраться из которой очень сложно, поскольку росту числа рабочих мест мешают высокий уровень минимальной зарплаты и тяжелое бремя страховых взносов, а в секторе государственной службы — жесткие бюджетные ограничения.

Примером преодоления противоречий данной модели являются Нидерланды. До 1980-х гг. эта страна отличалась низким уровнем занятости женщин и рекордно высокой долей получателей социальных трансфертов. Успех голландского рынка труда базируется на системе мер, включающей в себя сдерживание роста заработной платы и значительное расширение неполной и временной занятости. Кроме того, голландцы устранили практику выплаты пособия в течение длительного времени, но без ощутимого снижения размера социальных выплат. Результатом стал значительный рост занятости женщин и числа рабочих мест в секторе услуг.

В каждой из рассмотренных моделей мы имеем дело не просто с техническими решениями проблемы социальной безопасности, но и с претензией на стратегическое разрешение социальных проблем и сокращение неравенства. Нельзя не согласиться, что «в этом смысле репертуар политики — в отличие от ее претензий, сути и дизайна — везде примерно одинаков; это расширение массового образования как способ уравнивать возможности и устранить унаследованные привилегии; система уровня доходов как средство выровнять условия жизни и ликвидировать социальные риски на протяжении жизненного цикла» [Flora P., Heidenheimer A., 1981].

Вторая волна социальных перемен сопряжена с новыми проектами «хорошего общества» в условиях революционных изменений в демографическом и семейном поведении людей. Сегодня все меньше вероятность того, что большинство детей проведет детство с обоими родителями, и все большее распространение среди женщин получает концепция личной независимости и карьерного роста на протяжении всей жизни. Между тем на фоне роста личной свободы возрастают риски и социальная незащищенность. В новых условиях на рынке труда люди, не обладающие достаточными профессиональными навыками, уровнем образования, культурными и социальными ресурсами, могут быстро оказаться в состоянии социальной исключенности, соответственно с низкими доходами или даже безработицей.

Во всей Европе дальнейшая работоспособность доктрины государства всеобщего благосостояния оказалась под вопросом. Во-первых, в неблагоприятных демографических и экономических условиях сложно сохранить

существующие системы социальной защиты. Во-вторых, системы социального обеспечения скорее затрудняют, нежели стимулируют рост занятости и конкурентоспособность наукоемких экономик.

В результате в 1990-х гг. на свет появилась новая политэкономическая модель, названная «Третьим путем» (*Third Way*). Эта модель претендует на роль альтернативы как неолиберальным концепциям, базирующимся в основном на приватизации системы социальной защиты, так и социальным доктринам по образцу скандинавских социал-демократических обществ благосостояния или немецкой социальной рыночной экономики с масштабным государственным регулированием и высокими налогами [Why We Need a new Welfare State?, 2002. P. 1–25]. Этим термином обозначают политику «новых левых» — британских лейбористов, лидером которых в течение многих лет выступал Т. Блэр, американских демократов в период президентства Б. Клинтона и немецких социал-демократов, возглавляемых Г. Шредером. Суть «Третьего пути» сводится к дерегулированию, децентрализации и снижению налогового бремени, включая сокращение государственных социальных налогов. Эта социальная доктрина предлагает обеспечивать благополучие граждан посредством подготовки их к самостоятельному достижению благополучия в рамках рынков, поэтому основной стратегией становится профессиональная подготовка и обучение на протяжении всей жизни. Предполагается, что порождаемые рынком социальные риски и неравенства можно преодолеть или сократить, если политика обеспечивает всем равные условия для конкуренции. Базовыми принципами становятся вовлечение населения в экономическую деятельность и расширение возможностей человека. Фактически концепция «Третий путь» означает конвергенцию моделей социальной политики из различных политэкономических парадигм при формулировании национальных социальных доктрин.

По большому счету, во всех европейских странах потребности и риски, связанные с функционированием социальных систем, примерно одинаковы. Везде усиливается создаваемое рынками неравенство, происходят схожие демографические изменения. Общими чертами социальных доктрин модернизированных обществ являются приоритет принципов социальной солидарности и включенности, нацеленность на сокращение неравенства, в том числе путем снижения бедности («этика Роулза»). Такие приоритеты объясняются необходимостью стимулировать экономическую конкурентоспособность. Но столь же верно и то, что схожим проблемам постиндустриального развития противостоят разные национальные системы социального обеспечения. Их сила и слабость зависят от того, какова конфигурация и каков баланс трех источников благосостояния: рынков, государства, семьи.

Социальные результаты модернизации советского периода

Задача догоняющего развития, обусловленная скорее внешними вызовами, нежели внутренней потребностью, стоит перед Россией уже на протяжении нескольких столетий, и в качестве стержня внутренней политики не сходит с повестки дня со времен Петра Первого. Российские власти и российская элита всегда хорошо осознавали необходимость преодоления отставания страны от наиболее развитых стран мира или по крайней мере недопущения того, чтобы это отставание достигало опасных масштабов с военно-политической точки зрения. А. Аузан и Л. Гудков [Аузан А.А., 2008; Гудков Л.Д., 2008] замечают, что у российского опыта модернизации есть одна особенность, отличающая его от других стран: в большинстве случаев Россия стартует модернизационные

изменения по мобилизационному сценарию, затем следует релаксация, застой, сворачивание. В результате — незавершенность модернизационных процессов, особенно в сферах, связанных с социальными изменениями: урбанизация, образование, рост качества человеческого капитала, повышение экономической активности женщин и производительности труда, трансформация семейных отношений, модернизация социальной защиты и пенсионного обеспечения. Таким образом, как показывают историко-экономические исследования, Россия на протяжении последних 200 лет стабильно отстает от таких стран, как Франция и Германия. Отставание составляет примерно 45–55 лет, периодически то немного сокращаясь, то вновь увеличиваясь [Побережников И. В., 2006].

В. Мау [Maу В.А., 2005] справедливо обращает внимание на три обстоятельства участия России в модернизационной гонке. Первое — неравномерность развития отдельных секторов жизни. По некоторым параметрам и на отдельных этапах наша страна делает сильные рывки вперед (например, военный потенциал), а по другим — сохраняется устойчивое отставание (производительность труда). Второе — неустойчивость модернизационных достижений. Никогда России не удавалось закрепиться на достигнутых рубежах: после прорыва в той или иной сфере начинался откат назад. Причем откат этот происходил не только из-за внутренних проблем, то есть ухудшения состояния того или иного сектора в стране. Гораздо чаще отрыв начинал увеличиваться из-за ускорения развития передовых стран на новом технологическом витке и отсутствия у России заранее накопленных ресурсов для очередного рывка. И наконец третье — отставание сохраняется независимо от политического строя и характера власти в России.

Наши власти всегда сосредотачивались на отдельных аспектах модернизационной задачи, игнорируя остальные или даже принося их в жертву. В трехсотлетней истории российской модернизации можно проследить одну закономерность: в первую очередь страна решала задачи модернизации в военной сфере и сопряженных с ней отраслях, будь то металлургия в XVIII в., железнодорожный транспорт на рубеже XIX–XX вв. или космические исследования во второй половине XX в. На втором месте стояла экономическая модернизация, которая должна была создавать базу для решения военных задач. Гораздо меньше внимания уделялось культурной модернизации, которой начинали всерьез заниматься только тогда, когда общее отставание оказывалось критически опасным. И, наконец, как правило, полностью игнорировалась модернизация политических институтов, напротив, их пытались законсервировать на максимально продолжительное время. Только тяжелейшие системные кризисы (в середине XIX в., в начале и конце XX в.) инициировали политические реформы, причем в двух из трех случаев политические трансформации имели форму полномасштабных революций, то есть осуществлялись через полное разрушение государства с присущими революциям колоссальными издержками.

Таким образом, опыт российской модернизации, по мнению В. Мау, позволяет сделать важнейший вывод: устойчивые и долгосрочные результаты могут быть достигнуты только при осуществлении комплексной модернизации общества, включая его технологическую базу и институты. Модернизация не может решить вопрос сокращения разрыва, если она протекает в одних секторах при игнорировании или за счет других. Иными словами, логика «поэтапной модернизации» — сначала экономика и армия и только потом, может быть, политика и социальные отношения — не дает устойчивого результата.

Советская система была порождением индустриальной эпохи, поэтому она характеризуется доминированием крупных промышленных форм, проникающих во все сферы общественной и личной жизни, преобладанием технологий массового производства, эффективность которых обеспечивается за счет стандартизации и эффекта масштаба, усилением монополистических тенденций в экономической и политической жизни. Индустриальная эпоха в России советского образца позволила решить ряд важных экономических и социальных задач, в их числе урбанизация, всеобщая грамотность и рост образования населения, расширение экономической активности женщин, трансформация семейных отношений и пр. Однако этакратический характер экономических и социальных отношений придал результатам модернизации специфический характер.

Коротко отметим основные особенности советского периода модернизации, фокусируясь на социальных аспектах.

1. Удалось добиться высокого уровня урбанизации и всеобщей грамотности, однако эти процессы протекали на фоне алкоголизации населения и формирования серьезного разрыва в уровне и качестве жизни между городскими и сельскими жителями. Урбанизация могла бы быть еще более высокой, так как большинство сельских жителей стремились перебраться в город, но она сдерживалась институтом прописки. Несмотря на политику всеобщей грамотности и серьезный прорыв в подготовке квалифицированных кадров, не удалось достичь производительности труда, сопоставимой с западными странами.
2. Для советского периода, одним из базовых принципов которого являлась всеобщая занятость, характерен высокий уровень экономической активности женщин. Следует отметить, что в СССР включенность женщин в трудовые отношения была существенно выше, чем в модернизированных западных странах, но проблема равных заработков мужчин и женщин не была решена². Повышение трудовой активности женщин не сопровождалось соответствующим развитием сектора услуг по уходу за детьми и пожилыми, поэтому они совмещали трудовую деятельность с практически неизменным мандатом семейных обязанностей. Результатом стало снижение рождаемости и более низкие темпы роста производительности труда. Максимальное включение в трудовую активность женщин на советском этапе модернизации и пенсионеров в годы рыночных реформ практически исчерпало социальную базу роста экономической активности для последующих этапов модернизации.
3. Характерные особенности советской эпохи — этатизм и огосударствление социальной сферы, ее отдельных отраслей и учреждений. В результате сформировался дефицит социальных услуг при низком уровне качества, а сама социальная сфера была нечувствительна к социальным изменениям, порождаемым модернизацией. В первую очередь, это касалось развития услуг для пожилых. Экономические модернизационные процессы требовали их развития, чтобы повысить экономическую активность трудоспособных, но советская социальная доктрина возлагала заботу о пожилых на семьи.
4. Еще одна черта советской модернизации — эгалитаризм в оплате труда и потреблении материальных благ. В конце советского периода дифференциация заработной платы и доходов была в 3—4 раза ниже, чем в большинстве западных стран, завершивших процесс индустриальной модернизации. Неравенство доходов сдерживалось искусственно. В реальной жизни для

² В конце брежневского периода заработная плата женщин составляла 60% от заработной платы мужчин. Гендерное неравенство в оплате труда было обусловлено отраслевой и должностной сегрегацией.

советских элит (номенклатуры) это компенсировалось социальными льготами и привилегиями в предоставлении жилья, услуг здравоохранения, санаторно-курортного, транспортного и социального обеспечения. Оценки ИСЭПН РАН дифференциации потребления за счет общественных фондов указывают на высокую реальную дифференциацию уровня жизни [Можина М. А., 2001]. К концу советского периода привилегии и льготы охватывали большую часть населения, были жестко структурированы и замещали собой доходное неравенство в западных странах.

5. В СССР социальная система носила ярко выраженный патерналистский характер. Институты социальной сферы было принято относить к числу наиболее благополучных. Одним из главных достижений социализма считался всеобщий равный доступ к бесплатной квалифицированной медицинской помощи, всеобщему образованию, системе пенсионного обеспечения и пр. Разумеется, ситуация не рассматривалась как безупречная, но ее улучшение трактовалось преимущественно в плане частных задач: в здравоохранении — переход ко всеобщей диспансеризации населения, то есть к замещению лечения профилактикой, в образовании — увеличение бюджетного финансирования и обсуждение идеи нормативов подушевого финансирования и т. д.

Дуализм социальной модернизации, однако, проявлялся в том, что при ориентации на социальные достижения институты социальной сферы формировались главным образом как компонент инфраструктуры индустриального производства, ориентированного прежде всего на военные нужды. Поэтому в конечном итоге сформировалась специфическая модель социальной политики, которая в первую очередь служила целям индустриальной модернизации.

Итак, к концу 1980-х гг. в СССР сложилась социальная система, в которой:

- формально имели место равенство доступа и высокий уровень развития, если судить по чисто количественным показателям численности работников, систем образования, здравоохранения и пр.;
- фактическая обеспеченность ресурсами соответствовала уровню скорее развивающихся, чем развитых стран;
- структура ресурсов и эффективность их использования были явно неудовлетворительными;
- сложилось ярко выраженное неравенство в доступности социальных благ, причем критерии доступа не отличались ясностью, а в реальности в системах образования и здравоохранения немалую роль играл теневой рынок.

В таком состоянии Россия вступала в период институционально-экономических реформ 1990-х гг.

ЭТАПЫ СОЦИАЛЬНОЙ МОДЕРНИЗАЦИИ В ПОСТСОВЕТСКОЙ РОССИИ

В социальной политике постсоветского периода можно выделить несколько этапов, различающихся по степени внимания государства к социальным проблемам и характеру решаемых задач. Проанализируем, когда и в какой мере социальные инициативы отвечали целям и духу модернизации.

Старт: первая половина 1990-х гг.

Начальный этап, который приходится на первую половину 1990-х гг., можно охарактеризовать следующим образом: социальная политика имела дело с

последствиями экономических преобразований. Трансформация институтов социальной сферы была в первую очередь реакцией на рыночные реформы — в основном на изменение механизмов финансирования, в основу которых были положены два принципа:

- страховой принцип формирования финансовых ресурсов, направляемых на обеспечение социальных гарантий (пенсионное и социальное обеспечение граждан, оплату лечения и выплату пособий по безработице);
- принцип самостоятельности и независимости бюджетов перечисленных систем социальных гарантий от государственного, региональных и местных бюджетов.

Переход на страховые принципы финансирования социальных секторов можно трактовать как шаги модернизационного характера. Однако системные преобразования основной деятельности практически не проводились, и с этой точки зрения реформы стояли на месте. По такому сценарию, в частности, разворачивались события в секторах, которые составляют базис любой социальной системы, — в пенсионной системе, здравоохранении и социальном страховании.

Особняком стоят социальные сегменты, которые не могли не реагировать на новые реалии рыночной экономики и требовали немедленного восполнения институционального вакуума. Наиболее яркий пример — появление принципиально нового для российской экономики феномена безработицы, что потребовало немедленного формирования соответствующего социального законодательства. Таким шагом стало принятие в рекордно быстрые сроки в 1991 г. Закона «О занятости населения в Российской Федерации», который по праву может считаться одним из первых рыночных законов.

Однако и здесь реальные реформы были весьма ограничены. Закон о занятости основывался скорее на политических мотивах, чем на экономических реалиях. Экономическая составляющая закона базировалась на уже общепризнанном факте наличия «сверхзанятости» населения, одним из основных проявлений которой считалось наличие в границах прежнего Советского Союза 20 миллионов «излишних» работников. На старте реформ господствующим было ожидание лавинообразного роста открытой безработицы. Прогнозы правительственных экспертов, международных институтов и независимых аналитиков характеризовались крайним пессимизмом. Российские экономисты прогнозировали безработицу в первые два-три года в объеме 4–7 миллионов человек; эксперты МОТ — 6–7 миллионов. Высказывались даже опасения, что масштаб безработицы может перешагнуть и 10-миллионный рубеж. К середине 1990-х гг. эти опасения полностью развеялись. Реально масштабной безработицы ни в первые годы реформ, ни на последующих их стадиях не наблюдалось, что стало сюрпризом для всех участников преобразований. Практически все участники дискуссии — от политиков до российских и зарубежных независимых исследователей — соглашались с тем, что развитие рынка труда в России пошло по совершенно иному пути, нежели предполагалось изначально, и что российская модель существенно отличается от стандартов мировой экономики³. Несмотря на беспрецедентную глубину трансформационного кризиса, поразившего рос-

³ Обзор занятости в России. Вып. 1 (1991–2000 гг.) / Авт. коллектив: Н. Т. Вишневецкая, В. Е. Гимпельсон, С. В. Захаров, Р. И. Капелюшников, Т. Ю. Коришнова, П. М. Кудюкин, Т. М. Малева (отв. ред.), А. В. Полетаев. — М.: ТЕИС, 2002; Капелюшников Р. И. Российский рынок труда: адаптация без реструктуризации. — М.: ИД ГУ — ВШЭ, 2001.

сийскую экономику, на протяжении всего переходного периода безработица удерживалась на непропорционально низком уровне. Также далеки от истины оказались предположения, что массовые высвобождения работников приведут к масштабному социальному взрыву или, как минимум, вызовут острую социальную напряженность.

Поэтому и большинство статей Закона о занятости носило не инструментальный, а декларативный характер. Более содержательной, как нам представляется, была их политическая подоплека, связанная с борьбой за демократию, признание прав и свобод граждан. В данном контексте стоит выделить лишь одно положение Закона о занятости, провозгласившее свободу граждан распоряжаться собственной способностью к труду: административное принуждение к труду было запрещено⁴. Тем не менее в Законе о занятости предусмотрена система мер по регулированию рынка труда, включая целый набор так называемых активных (обучение и переобучение, содействие в трудоустройстве и пр. действия, цель которых — скорейшее возвращение безработного в сферу занятости) и пассивных (поддержание доходов безработного) программ занятости. По духу все это соответствует социал-демократической доктрине, на которой строили свою политику на рынке труда многие европейские страны, в первую очередь скандинавские государства благосостояния⁵.

Отметим, что в этот период в социальной политике ярко проявился популизм: социал-демократические тенденции коснулись и многих других социальных инициатив, однако, как и в случае Закона о занятости, доминировала скорее демократическая риторика, нежели реальные намерения следовать этому концептуальному выбору. Бюджетные и другие финансовые ограничения априори делали задачу невыполнимой.

Яркий тому пример — принятый в 1995 г. Закон о социальной защите инвалидов. Несмотря на то, что в нем был провозглашен целый ряд принципов долгосрочной политики, главной целью которой должно было стать создание среды жизнеобеспечения для этой особенно уязвимой социальной группы, для реализации этой политики не предусматривалось адекватного ресурсного обеспечения. В результате основные меры были направлены на выполнение денежных обязательств (причем частичное, а не в полном объеме) перед инвалидами и обеспечение многочисленных льгот, абсолютно большая часть которых не связана с самой природой и последствиями инвалидности. Политику по отношению к инвалидам можно рассматривать как слабую попытку «вывода» определенной группы населения из зоны бедности. Однако скудость финансовых ресурсов делала эту задачу априори невыполнимой.

Политика по отношению к инвалидам — наглядное подтверждение того, что декларации социально ориентированных целей, не подкрепленные реальным ресурсным обеспечением, не просто малоэффективны, но и бесполезны. Они оказались чреваты весьма серьезными деструктивными последствиями и не сняли, а обострили проблему. Реальным следствием введения Закона «О социальной защите инвалидов» 1995 г. стало не устранение или смягчение последствий инвалидности, а бурный рост численности инвалидов: за период с начала до середины 1990-х гг. численность инвалидов почти удвоилась,

⁴ Позднее эти положения вошли в Конституцию Российской Федерации.

⁵ The OECD Jobs Strategy. Enhancing the Effectiveness of Active Labour Market Policies. — Paris, 1996; Tzannatos Z., Roddis S. Unemployment Benefits. Mimeo. — Washington, DC: World Bank, 1998; World Bank Workers in an Integrating World. World Development Report 1995. Washington, DC: Oxford University Press, 1995.

хотя, как показывает социодемографический анализ [Малева Т.М., 1999], для подобного всплеска инвалидности оснований не было.

Могут быть разные точки зрения на политические решения в социальной сфере в этот период. Существовал ли в тот момент коридор возможностей? Наверняка, да, были возможны иные сценарии социального реформирования, в том числе и модернизационного характера. Тогда социальное развитие могло бы пойти по иной траектории. Но история не знает сослагательного наклонения. Очевидно лишь то, что социальная модернизация на фоне грандиозных проблем экономического и институционального характера не относилась к числу политических приоритетов — ни в концептуальном, ни в практическом отношении. Правительства начала 1990-х гг. вообще действовали без оглядки на социальную сферу, поскольку она не представляла политической опасности. Более того, они оказались по-своему правы. Драматическое падение уровня жизни, которое имело место в этот период для подавляющего числа россиян, стремительный рост социальной и доходной дифференциации, появление открытой и скрытой безработицы, разрушение прежних социальных институтов в отсутствие новых давали почву для многочисленных пророчеств о социальном взрыве. Однако его не произошло, и здесь нужно отдать должное интуиции власти. Все экономические субъекты, и население в том числе, нашли свою нишу в новых институциональных координатах и выработали адаптационные схемы поведения, основными результатами которых стали формирование масштабной неформальной экономики и бурное развитие неформальных отношений, пронизавших все социально-экономическое пространство. Более того, инертность многих социальных процессов и долготерпение населения стали своеобразным авансом, сделавшим институционально-экономические реформы возможными. Однако, как показало время, эта удача обернулась осложнениями: характер социальных процессов этого этапа предопределил векторы последующего развития, создав серьезные препятствия для модернизации страны.

Попытки модернизации социальных институтов: 1995–2005 гг.

С середины 1990-х гг. начался второй этап в формировании социальной политики. Отношение к ней изменилось. Началось обсуждение и подготовка целого ряда преобразований в социальной сфере. Что послужило причиной изменения этого отношения? Видимо, прагматичность. К середине 1990-х гг. созрело понимание того, что с экономической и финансово-бюджетной точек зрения поддержание социальной сферы в том виде, в котором она сложилась к этому моменту, малоэффективно, неперспективно, а главное — дорого. Драматические демографические события, кризис институтов социальной сферы, в первую очередь в пенсионной системе, неблагоприятные социальные процессы, особенно в сфере доходов населения, и прочие негативные факторы тормозили дальнейшее развитие. Нужны были новые идеи и источники экономического роста. Стало ясно, что многие из этих источников кроются именно в социальной сфере.

Наиболее важными событиями этого периода можно считать разработку и принятие нового трудового законодательства и пенсионную реформу. Эти политические акты были направлены на реформирование трудовых отношений и системы материальной поддержки пожилого населения, то есть базиса социальной системы, по отношению к которому большинство прочих социальных отношений и процессов являются производными.

В 1997 г. началась концептуальная разработка нового Трудового кодекса Российской Федерации, призванного заменить Кодекс законов о труде РФ (КЗоТ), принятый еще в 1971 г. и ориентированный на централизованное и преимущественно административное регулирование сферы труда. Идеология КЗоТа полностью соответствовала дореформенной парадигме — не свободное движение рабочей силы, а ее закрепление на предприятиях и борьба с «текучестью» рабочей силы (которая осуществлялась посредством целого ряда норм, чрезмерно жестко регулирующих отношения найма и увольнения). Между тем социально-экономическая ситуация второй половины 1990-х гг. требовала совершенно иного — высокой гибкости рынка труда. Жесткость трудового законодательства выступала одним из факторов, способствующих развитию теневого экономического оборота, разрастанию теневых экономических и социальных отношений. Изменения и дополнения, вносившиеся в КЗоТ во время перестройки и радикальных экономических реформ, и принятые тогда же отдельные законы о труде (прежде всего акты 1990–1993 гг., период «популистского» социального законодательства) не устраняли главных недостатков, а в ряде случаев усугубляли их. Естественным результатом стало фактическое формирование двух режимов правового регулирования трудовых отношений. В бюджетных организациях, а также отчасти на государственных, муниципальных и приватизированных бывших государственных предприятиях КЗоТ, хотя и с нарушениями, применялся. В «новых» же бизнес-организациях, созданных вне процесса приватизации, господствовали «внезаконные», неформальные трудовые отношения.

В этой связи возникла необходимость в разработке нового трудового законодательства, адекватного как текущему состоянию рынка труда, так и перспективам его развития. С февраля 2002 г. в силу вступил новый Трудовой кодекс. И хотя он несет в себе генетические черты своего предшественника КЗоТа, его принятие позволило рационализировать трудовые отношения, привести их в соответствие с условиями рыночной экономики, и тем самым его появление можно трактовать как попытку модернизации трудового законодательства и приближение к трудовым нормам большинства стран ОЭСР [Малева Т.М. и соавт., 2001].

Другим серьезным политическим действием стали изменения в пенсионной сфере, которая является несущей конструкцией любой социальной системы. Стартовавшая в 2002 г. реформа этого важнейшего социального института предусматривала изменение его концептуальных основ путем перехода на страховые принципы пенсионного обеспечения и формирования его накопительного компонента.

Прежде чем прийти к своему современному состоянию, пенсионные системы развитых стран мира прошли длительный путь развития. Но какова бы ни была организация системы пенсионного обеспечения в той или иной стране, ее основными задачами выступают предотвращение бедности среди пенсионеров и компенсация заработка, утраченного в связи с достижением определенного возраста, наступлением инвалидности, потерей кормильца и пр. Чтобы успешно решать эти задачи, в системе должны быть сбалансированы поступления и обязательства. Поэтому объединяющей чертой пенсионных систем экономически развитых стран является построение многоуровневых схем, в которых объединены различные компоненты, благодаря чему система выполняет перечисленные функции и в то же время обеспечивает свою относительную финансовую устойчивость. В свете интенсивного старения населения во всем мире все острее стоит вопрос о финансовой устойчивости

пенсионных систем. Российская уже к середине 1990-х гг. трещала по швам [Финансовое состояние Пенсионного фонда., 1997]. Требовались радикальные реформы, чтобы снизить зависимость системы от демографических факторов, усилить связь размера пенсий с реальным трудовым вкладом работника в течение трудовой жизни, повысить его ответственность за финансирование своей будущей пенсии, обеспечить каждому пенсионеру достойный уровень пенсии в реальном исчислении и финансовую устойчивость пенсионной сферы в целом. Перед пенсионной реформой также стояли задачи способствовать легализации трудовых доходов, устранению государственного монополизма в пенсионной сфере, а также снижению зависимости пенсионной системы от текущей экономической конъюнктуры и политических факторов. Бесперспективность искусственной поддержки пенсионной системы чисто распределительного типа стала очевидной, и государство решилось на пересмотр базовых принципов пенсионных отношений в обществе.

Однако кризис 1998 г. привел к смещению фокуса реформы. Вместо создания устойчивой и эффективной пенсионной системы для будущих поколений, предлагавшегося в 1997–1998 гг., первоочередной задачей стало улучшение условий жизни нынешних поколений пенсионеров и лиц предпенсионных возрастов. На протяжении всего постдефолтного развития страны эта задача доминировала над другими. Тем самым уже в ходе политической реформы модернизационные элементы были урезаны. Тем не менее после многолетних острых дискуссий о структуре будущей пенсионной системы в 2001 г. была принята многоуровневая концепция, которая в целом соответствовала мировым принципам построения пенсионных систем.

Изменение системообразующих принципов пенсионной системы, в первую очередь переход к страхованию и накоплению в формировании пенсионного капитала, безусловно, является попыткой модернизации пенсионных отношений в обществе.

Подводя итог, отметим, что, несмотря на активизацию усилий в реформировании социальных институтов в 1995–2005 гг., результаты проводимой политики не позволяют говорить об успехах модернизации.

Во-первых, социальные реформы так и не стали приоритетными в деятельности государства. Основное внимание уделялось поддержанию финансовой стабильности (снижение инфляции, формирование профицитного бюджета), реформе естественных монополий, деbüroкратизации государственного управления и пр.

Во-вторых, все описанные реформы имели фрагментарный и непоследовательный характер, что не позволило в конечном итоге создать систему эффективных социальных институтов. Наиболее яркое тому свидетельство — пенсионная реформа, которая захлебнулась спустя 5 лет после старта [Гурвич Е., 2008; Малева Т., Синявская О., 2006].

Социальная сфера в эпицентре экономической повестки: 2005–2008 гг.

2005 г. стал поворотным для социальной политики России, которая вступила в новый, третий этап своего развития. Началось стремительное перемещение социальных проблем с политической периферии в эпицентр социально-экономических программ и политики.

Следует отметить, что периодизация социальной политики не совпадает с фазами экономического цикла: экономический рост начался значительно

раньше (2001 г.). Государство отнюдь не сразу обратилось к решению социальных проблем. Первые годы подъема были потрачены на формирование системы приоритетов в социально-экономическом развитии и накопление ресурсного обеспечения. Лишь когда экономический рост принял устойчивый характер, а финансовое состояние экономики позволило сформировать «запас прочности» в виде Стабилизационного фонда и Фонда будущих поколений, государство выступило с целым рядом социальных инициатив.

Первым значимым событием стала реформа социальных льгот, получившая название «монетизация льгот». Существовавшая система льгот, как уже отмечалось выше, в силу своей распространенности и густой сети, которой она опутала всю систему социальных и экономических отношений, являлась наиболее ярко выраженным признаком сохранения патерналистских принципов социальной политики и была рудиментом дореформенного этапа развития. Необходимость реструктуризации этой системы признавалась еще в середине 1990-х гг., но в течение десятилетия система не просто поддерживалась, но и расширялась за счет появления в популистский период 1990-х гг. новых льгот и новых категорий населения, которым эти льготы были адресованы.

Независимо от оценок ее результатов, нельзя не признать, что монетизация льгот является крупномасштабным модернизационным проектом. В его основе лежала попытка сокращения ареала распространения льгот и приведение социальных обязательств государства в соответствие с ресурсным обеспечением. Главная идея реформы — замена льгот в натуральном выражении денежными выплатами населению. Проект монетизации предусматривал следующее:

- разграничить расходные полномочия между региональными и федеральными бюджетами;
- ликвидировать отдельные нефинансируемые обязательства;
- сократить расходные обязательства, закрепленные в федеральном законодательстве;
- возложить на региональные и местные органы власти ответственность по балансированию доходных возможностей и новых расходных полномочий.

Сам процесс монетизации протекал весьма болезненно и противоречиво. Несмотря на декларируемые цели сохранения и возможного повышения ранее достигнутого уровня социальной защиты граждан, как показали исследования НИСП по данным Национального обследования НОБУС, по итогам замены льгот денежными компенсациями материальное положение большинства российских домохозяйств ухудшилось [Обзор., 2007]. Кроме того, в реальности отнюдь не все льготы и не во всех субъектах Федерации были заменены на денежные компенсации. Большинство регионов минимально монетизировали систему льгот, поскольку закон оставил возможность не переводить в денежную форму льготы регионального мандата. Полностью перешли на денежные выплаты только четыре субъекта федерации РФ, еще шесть (в том числе и Москва) полностью сохранили систему натуральных льгот, остальные приняли компромиссные решения (в основном сохранив льготы на транспорт и лекарства). Таким образом, вместо перехода от системы льготирования к новой, более эффективной системе социальной поддержки было проведено перераспределение расходов на льготы между региональными бюджетами и федеральным.

По прошествии времени стали видны и позитивные результаты монетизации. Несмотря на издержки, удалось разделить федеральный и регио-

нальный мандаты финансирования. Финансовое положение организаций, предоставляющих услуги на льготной основе, улучшилось. Уже в 2006–2007 гг. стало понятно, что большинство федеральных льготополучателей выиграло от процесса монетизации. Немаловажно в этой связи не только то, что государство смогло предоставить ресурсы для разрешения проблемы, но и то, что для этого не потребовалось изымать средства из других социальных программ. Принципиальный итог монетизации льгот состоял в том, что этот процесс начался.

В 2005–2007 гг. социальные программы не покидали первых мест в политической повестке государства. В 2006 г. началась реализация четырех приоритетных национальных проектов: «Здоровье», «Образование», «Доступное и комфортное жилье», «Развитие сельского хозяйства». Государство, в системе приоритетов которого на протяжении десятилетий эти сферы находились на периферии интересов, могло и должно было восполнить сформировавшуюся лакуну и выполнить свой долг. Это потребовало тактики «прорыва», коим и выступили национальные социальные проекты. Их инициирование — логичный результат роста ресурсов, который дала стране положительная макроэкономическая динамика, и в самом этом факте нет ничего иррационального.

Однако можно ли национальные проекты рассматривать как модернизационные действия в социальной сфере? Риторика, их сопровождавшая, была именно такой. Между тем, как показывает опыт прошедших лет, нацпроекты имеют ярко выраженный затратный характер, их очевидная сверхзадача — за счет увеличения государственного финансирования ослабить остроту ряда наиболее значимых проблем и продемонстрировать населению заботу о состоянии социальной сферы [Гонтмахер Е., 2008]. Разумеется, не случайно их старт пришелся на предвыборный период большого электорального цикла, охватывающего выборы в Государственную Думу в конце 2007 г. и президентские выборы в начале 2008 г. Модернизация самих институтов с целью перехода к новым современным принципам функционирования не являлась целью национальных проектов. В первую очередь, этот неутешительный вывод относится к системе здравоохранения, где до сих пор нет ясности насчет модели разграничения гарантий и ответственности в оказании медицинских услуг населению различными субъектами системы. Исследования НИСП, например, показали, что национальный проект «Здоровье» не привел к усилению мотивации работников здравоохранения и повышению качества медицинских услуг населению [Шишкин С., Темницкий А., Чирикова А., 2008].

Более того, «легкие деньги», пришедшие с национальными проектами в системы образования, здравоохранения и жилищную политику, в ряде случаев не простимулировали, а затормозили ранее инициированные преобразования.

В мае 2006 г. в послании Президента Федеральному собранию РФ была сформулирована крупномасштабная программа демографического развития. В новейшей истории демографическая программа такого масштаба не имеет аналога, причем не только в России, но и в мире.

Программа явилась запоздалой реакцией на глубокий демографический кризис, который переживает Россия уже в течение длительного периода. История этого кризиса — вопрос острых политических и экспертных дискуссий. Если считать точкой отсчета новую ступень в сокращении рождаемости, которая пришла на первую половину 1990-х гг., — тогда этому кризису 15 лет.

Другой критерий — сдвиги в динамике смертности и продолжительности жизни. Здесь также не все однозначно. Резкий всплеск в динамике смертности произошел в конце 1980-х — начале 1990-х гг., значит, демографический кризис насчитывает 20 лет. Однако сам перелом, в результате которого сформировалась устойчивая тенденция к снижению смертности и росту продолжительности жизни, которую демонстрировало население СССР, практически догоняя страны Западной Европы, произошел значительно раньше — в середине 1960-х гг. Исходя из этого критерия демографический кризис охватывает 40-летний период.

Попытка предотвратить нарастание демографического кризиса была обусловлена двумя причинами. Во-первых, геополитическими интересами России, которая неуклонно теряет статус демографической державы (в настоящее время Россия занимает лишь 9-е место в мире по численности населения и, по прогнозам ООН, в ближайшее десятилетие покинет десятку крупнейших стран мира). Во-вторых, проблемами внутреннего характера, в основном растущими потребностями экономики в численности трудовых ресурсов.

В документах, которые легли в основу программы, причины кризиса были названы вполне корректно и в соответствии с весом каждой из них в демографических процессах — высокая смертность, низкая рождаемость, необходимость в иммиграции. Между тем главным и, по существу, единственным направлением практических действий⁶ стало стимулирование рождаемости, с помощью мер преимущественно монетарного характера:

- выделение материнского капитала в размере 250 тысяч рублей женщине, родившей или усыновившей второго (третьего и последующего) ребенка (в дальнейшем размер материнского капитала предполагалось индексировать по инфляции);
- увеличение размера пособия по уходу за ребенком до полутора лет;
- выплата работавшим до отпуска по беременности и родам женщинам пособий по уходу за ребенком в размере не менее 40% заработной платы;
- выплата компенсации на пребывание ребенка в детском дошкольном учреждении;
- увеличение стоимости родовых сертификатов.

В какой мере монетарные методы стимулирования рождаемости способны помочь преодолеть кризис рождаемости — предмет дискуссий во всем мире, хотя большинство российских и зарубежных экспертов соглашаются, что эффекты такой политики весьма ограничены⁷. Однако ясно и другое. Западный мир еще в XX в. осуществил так называемый демографический переход, суть которого можно сформулировать как переход из состояния демографического равновесия, обусловленного высокой смертностью и высокой рождаемостью, к новому типу равновесия, с низкой смертностью и низкой

⁶ Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 г. Утверждена Указом Президента РФ от 09.10.2007 № 1351: <http://www.demoscope.ru/weekly/knigi/konceptsiya/konceptsiya25.html>.

⁷ Низкая рождаемость в Российской Федерации: вызовы и стратегические подходы // Материалы международной конференции. — М.: Фонд народонаселения ООН, 2006.; *Малева Т., Синявская О.* Социально-экономические факторы рождаемости в современной России: эмпирические измерения и вызовы социальной политике // SPERO. Социальная политика: экспертиза, рекомендации, обзоры. 2006. № 5 (Осень-зима); *Овчарова Л., Пишняк А., Попова Д.* Новые меры поддержки материнства и детства: рост уровня жизни семей с детьми или рост рождаемости? — М.: ЮНИСЕФ — НИСЦ, 2007.

рождаемостью. Этот процесс составляет содержание глобальной демографической модернизации [Демографическая модернизация России, 2006].

Современная Россия дает ярко выраженный пример незавершенного демографического перехода, выполнив лишь половину подобного пируэта: как страны Западной Европы, мы перешли к показателям низкой рождаемости, но как большинство стран третьего мира, сохранили высокую смертность населения. Более того, Россия — уникальный случай в мировой демографической истории. Как уже отмечалось, до середины 1960-х гг. она демонстрировала уверенное движение к росту продолжительности жизни и сокращению смертности, практически сравнившись по этим показателям с западноевропейскими странами. Шансы на завершение демографического перехода были как никогда высоки. Со второй половины 1960-х гг. это движение затормозилось, а в дальнейшем, в 1990-х, в России произошло резкое повышение смертности и сокращение роста продолжительности жизни. Другими словами, мы проиграли не только другим странам, но и самим себе.

В этом контексте попытки решить демографические проблемы за счет роста рождаемости заведомо обречены на неудачу даже в случае относительного успеха в динамике рождений, поскольку главным фактором поддержания высокой численности населения является рост продолжительности жизни. А значит, модернизационный эффект демографической программы крайне низок.

Справедливости ради отметим, что это не означает, что рост рождаемости нежелателен или невозможен. Некоторые страны Запада (например, Франция, скандинавские страны) смогли в последнее десятилетие повысить уровень рождаемости. Однако и в этих странах рост рождаемости происходит на фоне общей демографической модернизации как реакции на существенный рост продолжительности жизни. Российская же демографическая и социальная политика не может пока преодолеть многолетний кризис высокой смертности и, как показывает анализ демографической программы 2006 г., не обладает достаточным арсеналом средств для необходимого перелома.

Сокращение численности экономически активного населения переживает не только Россия, но и большинство развитых стран мира. Между тем во второй половине XX в. экономические лидеры сумели найти эффективную альтернативу — миграционную политику «открытых дверей». Ее реализация потребовала перестройки всей системы экономических и социальных институтов, но в конечном итоге позволила этим экономикам относительно успешно решить проблему дефицита трудовых ресурсов и даже перейти в стадию экономического подъема. Россия же все еще мучительно решает дилемму: «открываться» или «обойтись собственными силами».

В конце 2006 г. государство попыталось сформулировать свою миграционную политику, что привело к принятию нового миграционного законодательства. В 2000–2005 гг. в России доминировала жесткая миграционная политика, краеугольным камнем которой было не привлечение в экономику трудовых мигрантов, а борьба с нелегально въехавшими на территорию страны иностранцами. Принятые в 2006 г. поправки были призваны вывести миграцию из тени. Один вектор изменений — введение уведомительного (взамен существовавшего разрешительного) порядка регистрации прибывших в Россию иностранцев и отмена практики ежегодной перерегистрации иностранных граждан. Второе изменение должно было существенно облегчить жизнь гражданам, прибывающим в Россию в рамках безвизового режима. Предполагалось даже, что в будущем этим гражданам не потребуется разрешение на трудоустройство, как и работодателям не потребуется разрешение, чтобы нанимать иностранных работников.

Между тем робкий либерализм нового миграционного законодательства уже в том же году был в значительной мере нейтрализован ужесточающими нормативными актами — поправками в Административный кодекс России, согласно которым: 1) усиливается ответственность за нарушения порядка привлечения к трудовой деятельности иностранцев, причем как для работодателей, так и для самих работников, увеличиваются штрафы; 2) вводится система жесткого квотирования иностранной рабочей силы; 3) вводятся ограничения на привлечение иностранной рабочей силы в розничной торговле и на рынках.

Таким образом, все перечисленные преобразования системы социальной защиты населения (монетизация льгот, стимулирование рождаемости, миграционная политика) по своему замыслу были направлены на решение задач догоняющего развития. Однако если исходить из их реального содержания и результатов, речь шла несколько об ином: на этапе экономического роста и расширения бюджетных возможностей государство пыталось восполнить своеобразный долг перед социальной сферой, которая долгое время находилась вне поля политического внимания и выполняла роль «подушки безопасности» для болезненных экономических реформ. Институциональная модернизация социальной сферы по существу вновь осталась за кадром.

Подводя итог, отметим, что в наибольшей степени модернизационному типу развития отвечал период 1995–2005 гг. (второй этап). Именно в это время предпринимались попытки модернизировать институты социальной сферы и приблизить их к современным мировым образцам.

Тем не менее большинство инициатив отличались фрагментарностью и незавершенностью. Как показали дальнейшие события, в ходе реализации своих программ государство столкнулось со множеством проблемных ситуаций, тормозивших реформы.

Прогресс трансформации социальной сферы завяз в многочисленных институциональных ловушках. Любой, даже целиком оправданный в социально экономическом плане пересмотр социальных обязательств государства упирался в бюджетные, политические и административные ограничения. Кампания по монетизации социальных льгот со всей очевидностью это продемонстрировала. Более того, эта же кампания показала: если политические издержки социальных преобразований слишком высоки, а последствия непредсказуемы, то реформы буксуют и поворачивают вспять. За ошибки монетизации стране пришлось заплатить весьма дорогую цену: отойти от некоторых базовых принципов пенсионной реформы.

Еще одним барьером на пути реформ стали укоренившиеся в российской социальной сфере неформальные практики, в устранении которых не заинтересован ни один участник. В этом одна из причин, по которым социальные реформы либо вообще не достигают поставленной цели, либо их результат существенно отличается от первоначального замысла. В российском обществе сегодня отсутствует достаточный консенсус в отношении целей и содержания необходимых преобразований. В декларируемых направлениях необходимых реформ приоритет постоянно отдавался требованиям эффективности. А в оценке этих намерений населением, отраслевыми сообществами, региональными бюрократиями — требованиям справедливости. Даже в органах федеральной власти нет единой позиции по отношению к реформированию социальной сферы. Ведомственные представления об эффективности и справедливости расходятся.

Еще более противоречивое отношение к социальным реформам складывается в российских регионах. Часто региональные бюрократии не поддер-

живают реформы потому, что, с их точки зрения, эти реформы закрепляют несправедливое распределение финансов и ответственности между регионами и центром. В итоге, процесс переориентации на решение социальных проблем пока еще весьма декларативен и слабо увязан с многообразием социальных проблем в регионах. Политика федеральных властей в социальной сфере не имеет общего вектора: перераспределительный патернализм национальных проектов сочетается с фискальными приоритетами в реформировании межбюджетных отношений и социальных расходов.

Пространство для компромисса между этими многовекторными требованиями эффективности и справедливости слишком узко, и его достижение чрезвычайно трудно.

Изменит ли экономический кризис 2008–2009 гг. ход событий и положит ли начало новому модернизационному этапу в социальной политике — вопрос будущего. Также пока неясно, сконцентрируются ли действия в социальной сфере на мерах сугубо антикризисного характера (политика в отношении безработных, поддержка доходов различных социальных групп, социальная защита малообеспеченных и пр.) или же возобладает понимание, что кризис — время для принятия стратегических решений и реализации тех институциональных реформ, которые либо крайне затруднены, либо невозможны на этапе эволюции. Что сегодня правильнее — всемерная поддержка населения или строительство новых социальных институтов? Разумеется, нельзя допустить, чтобы одна проблема заслонила собой другую, и в реальной политике придется искать баланс и совмещать решение обеих задач. Но именно такой вектор действий помог бы сократить на посткризисном этапе разрыв между российской экономикой и экономикой стран-лидеров. Это реальный сценарий социальной и в конечном итоге экономической модернизации.

ЛИТЕРАТУРА

- Аузан А. А.* Национальные ценности и российская модернизация: пересчет маршрута: Публичная лекция в «Полит.Ру»; <http://www.polit.ru/lectures/2008/10/22/auzan.html>.
- Белл Д., Иноземцев В.* Эпоха разобщенности. — М.: Центр исследований постиндустриального общества, 2007.
- Гонтмахер Е.* Национальные проекты: первые итоги реализации // SPERO. 2008. № 8 (Весна-лето).
- Гудков Л.* Проблема abortивной модернизации и мораль: Публичная лекция в «Полит.Ру»; <http://www.polit.ru/lectures/2008/11/21/gudkov.html>.
- Гурвич Е.* Приоритеты нового этапа пенсионной реформы // SPERO. 2008. № 8 (Весна-лето).
- Демографическая модернизация России, 1900–2000 / Под ред. А. Вишневого. — М.: Новое издательство, 2006.
- Инвалиды в России: причины и динамика инвалидности, противоречия и перспективы социальной политики / Т. Малева, С. Васин, О. Голодец, С. Бесфамильная; БЭА. — М.: РОССПЭН, 1999.
- Иноземцев В.* Книжечей. — М.: Ладомир, 2007.
- Капелюшников Р. И.* Российский рынок труда: адаптация без реструктуризации. — М.: ИД ГУ—ВШЭ, 2001.
- Коалиции для будущего. Стратегии развития России / «Сигма». — М.: РИО-центр, 2007.
- Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 г. Утверждена Указом Президента РФ от 09.10.2007 № 1351; <http://www.demoscope.ru/weekly/knigi/koncepciya/koncepciya25.html>.

Красильщиков В. А. Модернизация: Зарубежный опыт и уроки для России [в печати].

Линдбек А. Шведский эксперимент. — М.: Московский центр Карнеги, 1997.

Макдональд П. Низкая рождаемость и государство: эффективность политики // Материалы международного семинара «Низкая рождаемость в Российской Федерации: вызовы и стратегические подходы». Москва 14–15 сентября 2006 г. — UNFPA, 2006. С. 27–56.

Малева Т., Сиявская О. Прогнозная оценка перспектив пенсионной системы до 2012 г. Итоги и уроки пенсионной реформы в России // Финансовый контроль. 2006. № 2 (51) — 3 (52).

Малева Т., Сиявская О. Социально-экономические факторы рождаемости в современной России: эмпирические измерения и вызовы социальной политике // SPERO. Социальная политика: экспертиза, рекомендации, обзоры. 2006. № 5 (Осень-зима).

Мау В. А. Логика российской модернизации: исторические тренды и современные вызовы // «Газета.Ru. Комментарии». 05.07.2005; http://www.gazeta.ru/comments/2005/07/04_a_309315.shtml.

Можина М. А. Распределительные отношения: доходы и потребление населения (из научного наследия) / Под ред. Н. М. Римашевской; ИСЭПН РАН. — М., Гайнуллин, 2001.

Низкая рождаемость в Российской Федерации: вызовы и стратегические подходы. Материалы международной конференции. — М.: Фонд народонаселения ООН, 2006.

Обзор занятости в России. Вып. 1 (1991–2000 гг.) / Авт. коллектив: *Н. Т. Вишневская, В. Е. Гимпельсон, С. В. Захаров, Р. И. Капелюшников, Т. Ю. Коршунова, П. М. Кудюкин, Т. М. Малева (отв. ред.), А. В. Полетаев.* — М.: ТЕИС, 2002.

Обзор социальной политики в России. Начало 2000-х / Под ред. Т. М. Малевой / *Н. В. Зубаревич, Д. Х. Ибрагимова и др.*; Независимый институт социальной политики. — М.: НИСП, 2007.

Овчарова Л., Пишняк А., Попова Д. Новые меры поддержки материнства и детства: рост уровня жизни семей с детьми или рост рождаемости? — М.: ЮНИСЕФ, НИСП, 2007.

Побережников И. В. Переход от традиционного к индустриальному обществу: теоретико-методологические проблемы модернизации. — М.: РОССПЭН, 2006.

Сидорина Т. Ю. Два века социальной политики. — М.: Российский государственный гуманитарный университет, 2005.

Сколько стоит Трудовой кодекс? / Под ред. Т. Малевой, П. Кудюкина, С. Мисихиной, С. Суркова. — М.: Московский центр Карнеги, 2001.

Финансовое состояние Пенсионного фонда: взгляд в среднесрочную перспективу // Современные проблемы пенсионной сферы: комментарии экономистов и демографов / Под ред. Т. Малевой. — М.: Московский центр Карнеги, 1997.

Шишкин С., Темницкий А., Чирикова А. Трудовая мотивация российских врачей и влияние на нее национального проекта // Российское здравоохранение: мотивация врачей и общественная доступность. — М.: Известия, 2008.

Esping-Andersen G. The Three Worlds of Welfare Capitalism. — Cambridge: Polity Press, 1990.

Flora P., Heidenheimer A. The Development of Welfare States in Europe and America. — Rutgers, NJ: Transaction Books, 1981.

The OECD Jobs Strategy. Enhancing the Effectiveness of Active Labour Market Policies. — Paris, 1996.

Tzannatos Z., Roddis S. Unemployment Benefits. Mimeo. — Washington, DC.: World Bank, 1998.

Why We Need a new Welfare State? / G. Esping-Andersen (Ed.). — NY: Oxford University Press, 2002. Ch. 1.

Workers in an Integrating World // World Development Report 1995. — Washington, DC.: Oxford University Press, 1995.