

# Новый формат социальной политики России

Автор: В. Б. ПАСТУХОВ

## ПЕРСПЕКТИВЫ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Статьей В. Пастухова мы завершаем дискуссию, поводом для которой стала статья "Социальная политика: коридоры возможностей" (ОНС, 2006, N 2), с материалами которой можно ознакомиться в NN 3 - 5 журнала. В одном из ближайших номеров инициатор дискуссии - доктор экономических наук, профессор, первый проректор Государственного университета - Высшей школы экономики Л. Якобсон подведет ее итоги и ответит своим оппонентам.

### "Ритуальное самосожжение" или "искусство имитации"?

Социальная проблематика, бывшая на протяжении полутора десятилетий падчерицей российской внутренней политики, довольно неожиданно выдвинулась на первый план и вот уже в течение двух лет претендует на центральное место в политических дискуссиях. То, что статус социальной политики повысился, видно невооруженным глазом. Сначала этому способствовала шумная кампания вокруг 122-го Федерального закона, который был преподнесен обществу чуть ли не как кардинальная социальная реформа. Потом началась агрессивная реклама "национальных проектов" - своеобразной идеологической формы, в которую правительство решило обернуть политическое решение о расходовании части средств стабилизационного фонда на некоторые социальные программы. И наконец, политическую черту под тенденцией подвела замена традиционно слабого вице-премьера по социальным вопросам (должность как будто специально созданная в правительстве для женщин и интеллигентов) на амбициозного и перспективного бывшего главу президентской администрации.

Причины, по которым непрестижная ранее "социалка" вдруг превратилась из золушки в принцессу, ищут, как правило, на поверхности. Это либо объясняют конъюнктурными политическими мотивами, кивая на череду грядущих выборов, либо указывают на необходимость найти хоть какое-то применение пухнувшим как на дрожжах зарубежным нефтяным счетам. В действительности причины лежат гораздо глубже, в самой логике развития российского общества, которое естественным образом подошло к рубежу, за которым дальнейшее продвижение вперед без развязывания туго затянутого социального узла оказалось невозможным. Только определив эти причины, можно обозначить реальный "коридор возможностей" для тех или иных социальных решений и общую перспективу социальной политики.

Социальная политика по своей природе консервативна. Это обусловлено ее предметом, каковым является быт. Собственно, это то, ради чего большинство человечества

---

*П а с т у х о в Владимир Борисович - доктор политических наук, профессор Государственного университета - Высшей школы экономики.*

живет. Отсюда, как минимум, два следствия: социальная политика напрямую связана с культурой и касается большинства, если не всех.

Социальная политика как никакая другая затрагивает сложившийся образ жизни. А образ жизни непосредственно формируется господствующей культурой. Любая культура сопротивляется изменениям. Русская культура с ее византийско-крестьянскими корнями сопротивляется изменениям особо. Поэтому бури, пронесившиеся в течение последних двух десятилетий в верхних слоях российской политической жизни, оставили мало следов в ее социальных глубинах. Образ жизни русского человека в основной (не столичной) его массе переменялся гораздо меньше, чем можно было ожидать. Если не считать очевидной потребительской революции, спровоцированной массовым импортом, в остальном русский человек продолжает быть советским человеком. Он по-советски лечится, учится и умирает. Любое вторжение в свой привычный образ жизни он будет воспринимать агрессивно отрицательно, чем бы оно ни мотивировалось, потому что это изменение его культурного уклада.

Социальная политика - единственно по-настоящему массовая политика. При всем уважении к демократии, ее плоды прямо касаются небольшой части населения. Как сказал один из мыслителей позапрошлого столетия, она нужна немногим, но эти немногие должны обмануть многих, чтобы все почувствовали ее ценность. Не успевшие "обмануться" обыватели относятся к демократии, как к футболу. Они могут болеть за какую-то партию, могут "побузить" после игры, но не устроят гражданской войны из-за того, что их кандидат не вышел во второй тур чемпионата. Крестьяне, конечно, будут слушать дискуссии об ограничении свободы слова в России в той мере, в которой эти дискуссии заполняют информационное пространство между сводками погоды и сообщениями о чрезвычайных происшествиях, но не следует ожидать от них какой-либо реакции на эти споры. Другое дело - социальная политика. Когда обыватель узнаёт, например, что ему не будут давать привычные лекарства или что ему надо платить полную цену коммунальных услуг; то он реагирует сразу и бурно. Поэтому в социальной политике власть всегда может позволить себе гораздо меньше, чем в любой другой области.

Оба названных обстоятельства привели к тому, что социальная политика на протяжении десятилетий оставалась социалистическим заповедником русской жизни. Низы не хотели, а верхи не могли себе позволить внести сколько-нибудь существенные коррективы в устоявшийся социальный уклад. При этом контраст между образом жизни народа и ее содержанием постоянно нарастал. Люди теряли привычные ориентиры, рушились их убеждения, исчезала экономическая основа жизнедеятельности, но их быт оставался прежним.

Собственно, такое положение могло бы продолжаться вечно, если бы не одно обстоятельство. Поддержание определенного образа жизни требует соответствующей инфраструктуры. Для сохранения социалистического быта нужна советская экономика. То есть нужна экономика, которая работает исключительно на этот быт, на его поддержание, на "прокормление" государственных иждивенцев. Старая социальная политика, таким образом, стала тормозом экономических изменений, поскольку любое отклонение от советской модели экономики создавало угрозу коллапса существующей социальной системы. "Социалка" стала амбарным замком экономических реформ. Не случайно главный импульс даже к тем минимальным изменениям социальной политики, которые уже имели место, пришел не из ведомств, призванных эту политику проводить в жизнь, не из министерства здравоохранения и социального развития или министерства образования и науки, а из ведомств, отвечавших за политику экономическую, - из министерства финансов и министерства экономического развития и торговли.

Таким образом, на рубеже 2005 г. сложилась политическая ситуация, описанная классической формулой "казнить нельзя помиловать". Правительство не могло себе позволить всерьез тронуть существующий социальный уклад, поскольку не имело для этого достаточных ресурсов (прежде всего морального авторитета, а не денег). Но оно не могло себе позволить также и не трогать его, так как этот уклад очевидно провоцировал экономическую стагнацию. Стремясь выйти из этого сложного положения и решить ди-

лемму, описанную в народном фольклоре как "и рыбку съесть, и ног не замочить", правительство продемонстрировало высококлассный "политический слалом", который и стал основой социальной политики "нового формата".

Правительство можно понять. Оно оказалось в положении человека, который вынужден рубить сук, на котором сидит. Несмотря на существенные потери в качестве социальных услуг и обеднение (но не обнищание) значительной части населения страны, основные достижения советской эпохи в социальной сфере в посткоммунистической России были сохранены. Базовые параметры устояли и, что бы ни говорили радикалы как слева, так и справа, страной третьего мира Россия даже и в социальном отношении так и не стала. И пока такая ситуация сохраняется, правительство может чувствовать себя в достаточной безопасности, сколько бы критических стрел в его адрес ни выпускали и по поводу коррупции, и по поводу гражданских свобод, и по любому другому поводу. Лимит политических революций Россия исчерпала, а для социальной серьезного повода нет. И вот в этой самой ситуации правительству понадобилось-таки тронуть эту социальную сферу, задеть народ за самое что ни на есть "живое", как бы проверяя политическую стабильность на прочность.

Безусловно, что осуществление социальной реформы было и остается реальной политической необходимостью. Критикуя способы, темпы и направления предпринятых федеральным правительством преобразований, неправильно отвергать саму идею реформы, ошибочно полагать, что страна могла бы продолжать проводить без изменений прежнюю социальную политику.

Проблема усугубилась еще и тем, что советская социальная система, оказавшись в агрессивной рыночной среде новых экономических и этических отношений, подверглась чудовищной коррозии. Зачастую от былого величия остался только великолепный, хотя и обветшалый фасад, но несущие конструкции сгнили. Поэтому ко всем экономическим неудобствам прибавился еще и риск самопроизвольного обрушения всей социальной сферы.

Во-первых, денежные расчеты и отношения, формально не существующие, давно проникли, просочились в социальную практику. Собственно, началось это не сейчас. Разложение бесплатного здравоохранения и образования шло полным ходом и во времена "застоя". Речь идет лишь о новом масштабе явления. Наряду с теневой экономикой в России возникла теневая социальная сфера, развившаяся в самостоятельный комплекс устойчивых, неформальных отношений, имеющих силу неписаного закона. Монетизация в жизни произошла значительно раньше, чем этой проблемой озаботилось правительство. Так, российская медицина первой стала "конвертируемой", опередив в этом отношении рубль, поскольку получение не только качественных, но и самых примитивных медицинских услуг без "конверта" стало невозможным. Это не значит, что все платят за лечение или образование, но это значит, что платит большинство, а меньшинство, которое не платит, обслуживается по остаточному принципу. Кризис социальной сферы нарастает прежде всего изнутри в той мере, в какой она не может более функционировать в соответствии с объявленными правилами.

Во-вторых, как следствие "денежной коррозии" произошло внутреннее расслоение пользователей бесплатных социальных услуг на тех, кто, имея права, не пользуется ими, потому что предпочитает платить, и тех, кто, имея права, не пользуется ими, потому что не может платить. При этом слой тех, кто реально пользуется льготами "как прежде", с каждым месяцем становился все тоньше. Выходило, что система все больше работает "вхолостую", так как исчезает массовый потребитель этих пресловутых "бесплатных социальных услуг".

В результате вся социальная сфера приобрела под давлением внутренних противоречий и диспропорций довольно уродливые очертания. Во-первых, услуги, формально по закону бесплатные, сплошь и рядом оказываются за плату. И это не единичные факты, а стойкая тенденция. В социальной сфере возникли не предусмотренные нормами законов и инструкций связи и правила поведения между врачами и пациентами, учителями и учениками, социальными работниками и пенсионерами, которые оказались, тем не ме-

нее, очень крепкими. Население постепенно привыкает к этим социальным "неуставным отношениям", и они кажутся ему привычными и естественными. Это опухоль, которая уничтожает социальную систему изнутри, обесценивая все ее видимые положительные стороны.

Во-вторых, быстрый рост "теневой социалки" отдаст судьбу значительной части населения во власть стихии. Теневые отношения в социальной сфере - своего рода "дикое поле", где устанавливаются законы самого злого, самого примитивного рынка. Это рынок, для которого законы не существуют по одной простой причине, - он сам не существует для законов. Государство "не видит" этих отношений, а следовательно, никак их не регулирует, и человек оказывается беззащитным перед алчностью.

В-третьих, поскольку все эти разрушающие отношения есть массовое стихийное явление, то запретительные меры, как общего, так и частного характера, здесь совершенно бесполезны. Юридические меры не могут быть эффективными там, где противоправное поведение предстает не отклонением от нормы, а прямо вытекает из логики экономических отношений. Здесь уместно напомнить афоризм Ф. Кривина: "Действие равно противодействию. Это физический закон. Но там, где действует физическая сила, физические законы бездействуют". То же самое можно сказать и о действии права: "За нарушением должно следовать наказание. Это юридический закон. Но там, где действует экономическая сила, юридические законы бездействуют".

Собственно, отталкиваясь от этого реально вызревшего внутреннего кризиса социальной системы "переходного времени", и нужно было определить направление и содержание затеваемой реформы. Смысл ее должен был состоять в том, чтобы привести отношения между всеми субъектами социальной политики в соответствие с теми культурными, экономическими и политическими изменениями, которые произошли в обществе, чтобы перевести эти отношения из "тени" на "свет", легализовать их и тем самым начать регулировать, наконец, новые, объективно сложившиеся связи и отношения, устраняя издержки "дикого рынка".

В действительности вышло не так. К концу 2004 г. необходимость кардинальных перемен была очевидна в правительстве многим. Но все, кто глубоко понимал ситуацию, знали наверняка, что в существующем политическом контексте исполнители по-настоящему глубокой реформы будут впоследствии сожжены на политическом костре. Желающих совершить ритуальное самосожжение не нашлось. Поэтому преобразованиями занялись люди иного сорта - виртуозы мистификаций. Начался тот самый политический слалом, который позволил успешно решать тактические задачи, не решая стратегических. Новая "социальная команда" продемонстрировала высочайшее искусство имитации реформы, доказав, что в политике видимость - тоже реальность.

Первой мистификацией стала программа "монетизации", представленная как революция в социальной политике. На самом деле комплекс мер, изложенных в 122-м Федеральном законе, не решал ни одной из стратегических задач, которые стоят перед обществом в социальной сфере. Предложенные правительством изменения не затрагивали "базовых" социальных отношений. Школы, больницы, поликлиники, собесы продолжили работать по-прежнему. Структурно ничего не поменялось, поэтому и мотивации поведения врачей, учителей, социальных работников остались прежними. Значит, не может претерпеть существенных изменений и их поведение.

Изменился объем и способ доведения государственных денежных средств до субъектов социальной политики. По сути, в самых грубых выражениях можно сказать, что государство стало лучше считать свои деньги. Речь в действительности идет не о социальной реформе, а о *реформе финансирования социальной сферы*, что совершенно не одно и то же. Переменились пути доставки средств в социальный сектор, что не меняет принципов функционирования самого этого сектора. Это сугубо частная реформа, которая проводится под флагом общей реформы, и именно в этом кроется главная опасность ее для общества. Более того, при определенных обстоятельствах такая реформа способна принести и вред. Реформа финансирования социального сектора, проведенная в отрыве

от реформы всей социальной системы, может иметь негативные последствия. Нельзя пренебрегать библейской истиной: "Не наливают вина молодого в мехи старые".

Существовавший до этого способ финансирования социального сектора "в натуральной форме" был имманентен его природе, его почти целиком государственным школам и больницам, его почти поголовному охвату населения льготами, являющимися скрытой формой компенсации нищенских пенсий и пособий. Он выполнял роль кровеносной системы, пронизывающей все тело этого архаичного организма до самой последней клеточки.

Осуществить полную пересадку кровеносной системы, оставив нетронутым весь этот раритетный советский механизм, - слишком смелый эксперимент. Если основные элементы социальной системы не заработают по-новому, если не появятся новые мотивации для субъектов социальной политики, если не будут созданы новые современные механизмы учета и контроля предоставляемых услуг, то эксперимент закончится плачевно. И не потому, что его отринет население (как думали вначале), а потому, что "трест лопнет от внутреннего напряжения".

Невозможно безболезненно внедрить экономические принципы в деятельность системы, построенной исключительно на администрировании, не создавая угрозу для существования последней. Система стала еще более затратной, чем была прежде, и начинает высасывать средства из бюджета лошадиными дозами. Деньги вытекают из всех надорванных вен, нигде не видно экономии, везде увеличение расходов и потеря контроля над бюджетами программ.

В этом мутном денежном потоке плодятся микробы. В рамках предложенной схемы финансирования не только не произошло устранение "теневых" отношений, но были созданы еще более благоприятные условия для дальнейшего развития этого "зла", поскольку в систему было закачено гораздо больше "живых денег", ставших легкой добычей агентов, дистрибьютеров и других посредников.

Но главная угроза состоит не в этом. Принципиально важное политическое дело - социальная реформа - начата в такой точке, под таким углом и в таком направлении, что это практически наверняка заведет процесс преобразований в тупик в среднесрочной и долгосрочной перспективе и, в конечном счете, дискредитирует те цели, ради которых социальная реформа затевалась.

Дело не в сиюминутных сложностях, а именно в отдаленных последствиях предпринятых шагов. Речь идет не о тактическом (неподготовленность, непродуманность), а о стратегическом (неверно взятая точка отсчета) просчете. Предпринята попытка решения частной задачи без решения общих вопросов, к которым относится, в первую очередь, изменение основных параметров всей социальной системы. Отдаленными и малообсуждаемыми сегодня отрицательными последствиями текущей социальной политики могут стать:

- консервирование недостатков существующей социальной системы на очень длительный срок;
- ускоренный рост негативных явлений, присущих социальному сектору сегодня;
- дискредитация идеи социальной реформы на многие годы, что станет серьезным препятствием для реальных глубоких изменений.

Ситуация может во многом напомнить судьбу налоговой реформы. Беспрецедентная и по сути правильная мера по снижению подоходного налога до 13%, проведенная изолированно, без комплекса мер по одновременному изменению валютного законодательства, налоговой амнистии и административной реформы практически не дала никакого существенного результата и оказалась выстрелом "вхолостую". Все вышеперечисленные меры, принятые потом "вдогонку", ситуацию не поправили. Итог - мы стоим перед необходимостью опять проводить налоговую реформу, но патроны расстреляны, штабы дискредитированы, политический ресурс исчерпан.

История национальных проектов только развивает тенденцию. Это сугубо экстенсивный, затратный способ решения проблем. Как и "монетизация", национальные проекты реализуются под лозунгом "задавим деньгами". Практически нет никаких свежих

идей, но безгранична вера в государственный карман. Зарплаты повышать, конечно, надо. Но откуда вера в то, что врач, который получал триста долларов, а будет получать шестьсот, станет лечить в два раза лучше? Качество медицинских услуг не зависит напрямую ни от зарплат, ни от оборудования, оно зависит от системы здравоохранения и существующих внутри нее мотиваций. Если мотивации не созданы, то можно озолотить врача и облицевать дисплеями стены больниц - результат будет нулевым. Это в равной мере относится и ко всем другим секторам социальной системы.

Размораживание "стабилизационного фонда" ситуацию в социальной сфере принципиально не меняет. Деньги просто сгорят в топке политической борьбы вместо того, чтобы быть использованными на структурные реформы, к которым "монетизация" и "национальные проекты" никакого отношения не имеют. Структурные реформы в результате все равно начнутся, но их придется проводить на пике общественного недовольства, с изрядно похудевшим стабилизационным фондом и в обстановке политического неприятия населением любых предлагаемых правительством мер.

Сегодня акцент надо делать не на констатации фактов "недоработок", не на попытках остановить процесс, поскольку само движение, которое уже началось, необходимо и объективно обусловлено обстоятельствами, а на углублении понимания смысла и задач реформы и на соответствующем ее развитии. Выступая против конкретной модели реформирования социальной системы, необходимо удержаться от соблазна выступить против реформы вообще. Надо помнить, что общество ждет перемен в социальном секторе, но оно ждет не таких перемен, которые начались. Проблема создается не социальной реформой, а ее искусной имитацией. Мы шли в театр, а попали в цирк, где в течение двух лет разыгрывается пародия на драму В. Шекспира.

Впрочем, правительство можно понять. Имитация - естественный способ самосохранения в сложившихся обстоятельствах. Когда мы говорим, что наша социальная сфера осталась "социалистической", мы используем эвфемизм, смягчающий оценку. Истинный смысл слова "социалистический" в русском контексте - "патриархальный". Социальная система России продолжает строиться на патриархальных принципах. Россияне привыкли быть пассивными получателями социальных услуг, предоставляемых государством. Они не приучены рассматривать заботу о своем здоровье, об обучении своих детей, о размере своей пенсии, как о чем-то, чем они должны заниматься лично и ответственно в течение всей жизни, выбирая, принимая на себя обязанности и неся индивидуальную ответственность. Тем более они не приучены к тому, что объем этих благ и услуг у каждого может быть очень разным. Для начала в России нет главного - морально-психологических предпосылок для современной социальной политики, рациональной по своей природе, рассчитанной на активное участие личности в собственной судьбе. "Я не вмешиваюсь в дела государства, а оно меня обеспечивает", - вот неформальная основа отношений российского обывателя со своим правительством. И переломить такое отношение нельзя никаким указом, никаким законом. Надо обладать безграничным моральным авторитетом и абсолютным политическим ресурсом, чтобы восстать против этой "социальной привычки" народа.

Осознание этой сложности пришло не сразу. Изначально философия проводимой реформы основывалась на убеждении, что все проблемы коренятся в большом числе "необсчитанных" льгот. Поэтому, если удастся все льготы посчитать и вымерять деньгами, то проблемы будут в значительной степени решены. Практика реализации реформы показала, что проблемы коренятся гораздо глубже, в неэффективности всей социальной системы, которая, в конечном счете, и обуславливает необходимость предоставлять и сохранять большое количество "натуральных льгот".

Рано или поздно политический ресурс социальных имитаторов закончится. Тогда, наконец, встанет вопрос о том, каким образом в действительности должна строиться и проводиться социальная реформа. Представляется, что в основу ее концепции могут быть положены следующие принципы.

**Реализм.** Необходимо отталкиваться от тех реальных отношений, которые, хотим мы того или не хотим, сложились в социальном секторе. С чем-то необходимо бороться.

С чем-то придется согласиться и придать законные формы. Бессмысленно только игнорировать эти реалии и продолжать жить в мире социальных иллюзий.

**Системность.** Для отдельного человека социальная сфера - его повседневная жизнь, и в этом качестве она едина и не разделена никакими ведомственными барьерами на здравоохранение, образование, труд и социальные вопросы, и т.д. Соответственно, у правительства должно быть единое концептуальное видение этой социальной сферы, не раздробленное на многочисленные министерские планы и проекты. Оно должно представлять, куда система движется в целом, какие ценности защищает и какие идеалы отстаивает.

**Рациональность.** Принимаемые решения должны быть экономически просчитаны как в краткосрочной, так и в долгосрочной перспективе, и их эффективность должна быть доказуема и проверяема. Если сегодняшняя система финансирования здравоохранения делает выгодным для врачей не столько лечить пациента, сколько повышать валовые показатели предоставления медицинских услуг, то нужно не наказывать врачей, а менять систему финансирования. Если во всем мире доказано, что качественные амбулаторное лечение и лекарственное обеспечение обходятся дешевле, чем содержание больного в стационаре, то надо переломить ситуацию и перенацелить на амбулаторное лечение бюджетные средства, которые сегодня тратятся на содержание дополнительных коек в больницах.

**Дифференцированность.** Правительство не может более игнорировать в своей социальной политике того реального расслоения общества, которое стало следствием развития новых экономических отношений. Единый стандарт на социальные услуги становится достоянием истории. У различных социальных групп формируются разные потребности, соответствующие их разным возможностям. Стремление к сохранению универсализации приводит к тому, что страдают и богатые, и бедные, потому что ни те, ни другие не могут получить то, на что рассчитывают. Одновременно разворачиваются те, кто должен оказывать социальные услуги: по форме - всем и бесплатно, по существу - избранным и за деньги. Государство каждому должно предоставить возможность удовлетворять свои социальные потребности на уровне, соответствующем его доходам. Должна быть принципиально пересмотрена концепция социального страхования.

**Прозрачность.** В одном вопросе должно быть достигнуто равенство. Рано или поздно правительству придется решать задачу устранения сословных барьеров в социальной системе, отказа от всевозможных закрытых ведомственных служб, прежде всего в здравоохранении. При наличии разных стандартов социальная система должна быть открытой.

Есть один простой и очевидный критерий отсталости нашей социальной системы - сохранение советской системы специального обслуживания особых категорий. До тех пор, пока будет сохраняться бывшее четвертое управление Минздрава, как бы оно сейчас ни называлось, можно будет с уверенностью сказать - никакая социальная реформа в этой стране не проводилась...