

Экономика социальных отношений

© 2017 Шавишвили Давид Федорович

доктор экономических наук, главный научный сотрудник

© 2017 Шейнин Леонид Борисович

кандидат юридических наук, независимый исследователь

© 2017 Измайлова Нюрия Абдуловна

кандидат экономических наук

Институт экономики Российской академии наук

117218, г. Москва, Нахимовский пр-т, д. 32

E-mail: tzeldner@gmail.com

Россия, как и ряд других государств, наравне с задачей развития своей экономики, возлагает на себя социальные обязательства. Оба блока государственных забот взаимосвязаны, они должны развиваться, не нанося структурных повреждений друг другу. Рассматриваются исторический опыт России и некоторых других стран, а также основные социально-экономические теории в этой области.

Ключевые слова: экономика, социальная сфера, цены, соцстрах, соцобеспечение, исторический опыт, социально-экономические теории.

Социальная экономика – это “экономика с человеческим лицом”. В таком виде экономическая и социальная наука и практика противопоставляются классической экономике, ведущей начало с Адама Смита. Как известно, согласно классическому учению, экономика является *саморегулируемой системой*. Каждый индивид, участвуя в экономической деятельности, преследует свои собственные интересы, но в итоге получается “то, что полезно для всех”. Способствуя росту благосостояния людей, экономика попутно помогает саморазвитию индивидов – тому, что называется человеческим капиталом.

Однако классическое представление сильно упрощает действительность. Для нормальной экономической деятельности и сопутствующего социального развития необходим ряд условий. К таким условиям относятся материальная инфраструктура (например, с древнейших времен известны дороги, почтовое сообщение), институциональное обеспечение (как минимум суды, законы, полиция), системы информационной поддержки, благоприятная социальная среда, например, необходимый уровень общего образования и профессиональной подготовки участников экономической деятельности, не говоря уже об их физическом здоровье. Развитое рыночное хозяйство требует наличия в обращении денег, как признанных знаков ценности товаров; деньги не могут появиться без содействия государства.

Впечатляющие успехи экономического развития передовых стран мира, сопровождавшиеся повышением уровня жизни трудящихся, позволили некоторым экономистам и социологам прий-

ти к идее о возможности параллельного экономического и социального процветания всех классов общества. Одним из ведущих разработчиков этого тезиса признается английский экономист Артур Пигу (1877-1959). На дальнейшее экономическое и социальное развитие общества экономисты, занимавшиеся макроэкономикой, в том числе Пигу, смотрели с оптимизмом. Несмотря на ужасы Первой мировой войны, закончившейся в 1918 г., Пигу уже в 1920 г. издал свою книгу “Экономическая теория благосостояния”. В ней он утверждал одну из основных идей ортодоксальной школы политэкономии относительно того, что колебания производства и рыночных цен не так опасны для общества, потому что экономика способна сама восстанавливать нарушенное равновесие.

Возможно, это последнее утверждение является правильным, но оно упускает из виду важнейший вопрос относительно той ЦЕНЫ, которую надо заплатить обществу, чтобы восстановить разрушенную экономику. Европейским и другим развитым странам пришлось столкнуться с высокой (социальной) ценой такого восстановления в ходе мирового экономического кризиса (депрессии), который разразился в 1929-1933 гг. В кризисные годы в некоторых странах возникли миллионные армии безработных. Помимо сложной задачи прокормить этих людей, перед ученым сообществом (и не ученым – тоже) встал вопрос, насколько подходящим для человечества является сам частно-капиталистический строй, который способен неожиданно поломать жизни миллионам трудящихся, не говоря уже о людях,

принадлежащих к социально слабым кругам общества.

Ответ на данный вопрос попытался дать английский экономист Джон М. Кейнс (1883-1946). Кейнс не был марксистом и не поддерживал идеи планирования производства в стране из одного центра, как это было в СССР. Он стоял за частную инициативу и за частную собственность, за конкурентный рынок. Но он считал необходимым, чтобы все эти институты были подконтрольны государству, чтобы государство с помощью особых финансово-кредитных и других мер предотвращало нежелательные сдвиги в экономике. В своем основном труде “Общая теория занятости, процента и денег” (1936) он особо останавливался на проблеме безработицы. Кейнс справедливо полагал, что обширная безработица - безусловное зло для современного ему общества и что это зло должно устраняться самыми решительными мерами. Поскольку данные меры далеко не всегда доступны для системы частного предпринимательства, их выполнение должно взять на себя государство. Так, если частный сектор не может поглотить всю наличную рабочую силу, то в качестве работодателя должно выступать государство. Государство, как предприниматель, способно осуществить немало нужных (и даже не особенно нужных) для общества проектов. При этом оно должно заботиться не столько о полезных хозяйственных результатах, сколько о том, чтобы занять свободную рабочую силу. Если у государства недостает этого средств, то не следует останавливаться перед увеличением государственного долга. Правда, выплата прежним безработным заработной платы может привести к повышению цен на некоторые потребительские товары, но этим не следует смущаться, ибо увеличение занятости более чем оправдывает те экономические минусы, с которыми связана возможная инфляция.

О том, что идеи, которые разделял Кейнс, способны помогать в критических ситуациях, свидетельствует опыт США, где в разгар экономического кризиса, наступившего в 1929 г., для безработных были организованы общественные работы по постройке современных автострад, плотин и по осуществлению других инженерных проектов. В бассейне реки Теннесси крупные гидротехнические и другие работы были предприняты под руководством специально организованного ведомства, существующего в США до сих пор на правах министерства - Администрации долины Теннесси. Нельзя считать случайным, что работы этой администрации были сосредоточены в одном из глубоко депрессивных регионов США - штате Теннесси. В связи с раз-

витием хозяйственных работ, производимых под эгидой государства, тогдашнего президента Франклина Рузвельта обвиняли даже в “насаждении социализма” в США.

Идеи, вдохновлявшие Кейнса, в какой-то мере принимались во внимание в СССР в конце 1920-х - начале 1930-х гг., которые относят к годам форсированной индустриализации страны. Как известно, в то время в СССР, как и в старой России, в сельской местности ощущалось то, что экономисты и статистики-социологи называли *аграрным перенаселением*. Сельское хозяйство велось преимущественно экстенсивными методами. Рабочих рук в деревне было больше, чем требовалось. Рабочие руки не находили себе полного применения также в городах, так как промышленность не могла поглотить всего избытка предложения труда. В годы нэпа в городах существовали биржи труда, но они обеспечивали работой прежде всего горожан - членов профсоюза, к которым пришлое рабочие из сельской местности не принадлежали.

Политика индустриализации, несомненно, учитывала такой благоприятный (если можно так выразиться) фактор, как избыток в стране рабочих рук. Этот фактор означал, что затеваемые стройки, а затем и выстроенные предприятия не будут нуждаться в рабочей силе, если только заблаговременно позаботиться о профессиональном росте привлекаемой рабочей силы. О том, что данный фактор был использован, можно судить по такому событию, как закрытие в 1930 г. бирж труда. Это означало, что безработица среди городского населения была в основном ликвидирована, а вместе с тем улучшилось положение на рынке труда также “отходников” из числа сельского населения. Более того, рабочей силы стало не хватать, и для пополнения ею (за счет сельских местностей) открывающихсястроек был создан специальный аппарат в виде системы набора. Были предприняты меры к вовлечению в производство также вторых членов семей рабочих и служащих, т.е. женщин.

По-видимому, идеи Кейнса в каких-то частях были использованы при восстановлении народного хозяйства ФРГ после Второй мировой войны, когда это мероприятие успешно осуществил в 1949-1963 гг. тогдашний министр хозяйства ФРГ Людвиг Эрхардт. В кругах, близких к Эрхардту, возник термин “социальное рыночное хозяйство”, который на практике означал, что рыночному хозяйству предоставляется максимум свободы, тогда как государственная поддержка социально слабых слоев населения осуществляется в основном ВНЕ рынка и НЕ рыночными методами.

Несовершенство рынков касается прежде всего рынка труда. Например, если в каком-то городе одно предприятие передовое, другое - отсталое и если за равный труд на разных предприятиях платят по-разному, то работники отсталого предприятия не ломятся в ворота передового предприятия, чтобы предложить ему свои услуги за меньшую оплату по сравнению с той, которая там действует. В результате коллективы передовых предприятий оказываются на своих предприятиях в положении трудовых монополистов. Можно утверждать, что причина, почему механизм конкуренции между рабочими в данном случае не работает, чисто социальная. На рынке труда "не приняты", чтобы работники одного предприятия предлагали свои услуги соседнему предприятию, где платят больше. Действует другой механизм: работники отсталого предприятия требуют, чтобы им повысили оплату труда применительно к уровню зарплаты их товарищей, занятых на соседнем передовом предприятии.

В старой России применялся особый метод, с помощью которого власти боролись с таким явлением, как разный уровень оплаты труда на смежных предприятиях. Губернаторы некоторых текстильных регионов *запрещали* передовым фабрикантам повышать заработную плату своим рабочим, если такого же повышения не могли обеспечить своим рабочим смежные предприятия. Власти опасались, что если в уровнях заработной платы на соседних предприятиях возникнет "вилка", то не исключен бунт рабочих, оказавшихся в худшем положении¹. В данном случае государственные запреты, пусть в грубом виде, "поправляли" несовершенство рынка труда. Социальные соображения брали верх над микроэкономическими, ибо эти последние, возможно, не отвечали более широким рыночным понятиям.

В СССР, несомненно, существовал рынок труда, и с этим обстоятельством приходилось считаться всему аппарату государственного управления, несмотря на то, что в целом хозяйство велось по государственным планам.

В СССР, как и в нынешней России, слишком робко применялся (и применяется) такой механизм ценообразования, как двухставочный тариф. Этот тариф гарантирует от убытков многие системы массового обслуживания в тех случаях, когда потребитель по какой-то причине снижает потребление товара или услуги. (Типичный пример - сокращение потребления сетевого газа в годы с мягкими зимами.) Несовершенны многие формы бухгалтерского учета, в том числе учета хозяйственных операций. Необходимость "вмешательства" государства в подобные недо-

статки хозяйственного механизма, в том числе "рынка", очевидна.

В СССР собственно кейнсианские идеи никогда не признавались привлекательными для плановой экономики. Тому были объективные причины. В СССР были свои меры и свои методы, позволявшие не допускать экономических кризисов и бороться с массовой безработицей (их модно называть "командно-административными"). Но у последователей Кейнса его идеи вышли далеко за рамки государственного регулирования одной только экономики. Например, одним из видных последователей Кейнса являлся Беверидж (1879-1963), которому Британия во многом обязана своей нынешней системой социального обеспечения. Беверидж пошел дальше Кейнса в придании государству авторитарных функций. В своем докладе правительству Британии в 1942 г. Беверидж развернул программу обширного вмешательства правительства в хозяйственную жизнь страны ради достижения идеи всеобщего благосостояния. Это касалось не только соцстраха и борьбы с безработицей, но также семейных пособий, здравоохранения, образования и других сторон экономического и социального благополучия страны. Доклад Бевериджа не остался только научным трудом. Его взяло на вооружение пришедшее к власти в стране в 1945г. лейбористское правительство. В частности, оно пошло на национализацию угольной и некоторых других отраслей. Идеями Бевериджа "питались" многие социалистические деятели, как в Европе, так и на других континентах, в том числе составлявшие правительства в своих странах.

Беверидж, как и Кейнс, не был идейным ориентиром в СССР. Его труды не издавались на русском языке, и он был почти не известен в ученых кругах. Тем более любопытно, что в послевоенном СССР довольно широко практиковались мероприятия, в которых экономические институты ставились на службу социальным задачам. Например, в области планового ценообразования в СССР проводилась политика поддержания искусственно низких цен на одежду для детей и на продукты детского питания. В Москве по низким ценам продавался картофель. В результате установления для горожан низкого уровня платежей за услуги городского хозяйства терпели убытки многие государственные жилищные и коммунальные предприятия, с убытками работали многие предприятия городского транспорта. Обширные группы населения (например, ветераны) имели льготы по оплате услуг, предоставляемых предприятиями городского хозяйства; количество льготных групп и льготников раз-

рослось настолько, что на получение льгот федерального и регионального уровня имело право более половины населения. Это ненормальное положение частично было преодолено после принятия известного закона РФ № 122 2004 г., получившего название “монетизация льгот”. Многие льготы федерального уровня были отменены, а взамен носителям льготных прав была выплачена денежная компенсация. Монетизация льгот вызывала протесты льготников в городах, но в целом она была справедлива, так как сельские жители, проживавшие в собственных домах и не обслуживавшиеся коммунальными предприятиями, льготами фактически пользоваться не могли. Льготы нарушали нормальную работу многих жилищных и коммунальных предприятий. Сокращение числа льгот и льготников позволило этим предприятиям более широко пользоваться благами хозяйственного расчета. Но льготы, установленные на региональном уровне, практически остались без изменения.

В СССР государство неоднократно пыталось помочь сельскому хозяйству такими мерами, как установление льготных цен на электроэнергию, моторное топливо, на подачу воды из государственных каналов. В послевоенные годы в СССР проводились широкомасштабные мероприятия по мелиорации земель колхозов и совхозов за счет государства: основная цель мелиоративных работ заключалась в увеличении производства сельскохозяйственных продуктов. Таким путем надеялись сдержать рост цен на продовольствие - проблема, в решении которой были особенно заинтересованы малообеспеченные слои населения².

Рельефно указанная политика проявила себя после 1965 г., когда было создано специальное ведомство в лице союзно-республиканского Министерства мелиорации и водного хозяйства. Однако вся Государственная мелиоративная программа выглядела крайне затратной, потому что Министерство *не отвечало* за увеличение продовольственных ресурсов страны. Это позволяло ему выполнять спускаемые ему задания по осушению и орошению земель, а также по не водным мелиорациям (культур-техническим работам), не особенно заботясь о конечном результате. Без всякой натяжки можно утверждать, что при осуществлении государственной мелиоративной программы (она выполнялась вплоть до 1990 г.) экономические выгоды были подчинены социальной задаче. Несмотря на это (или даже вследствие того, что экономические выгоды были принесены в жертву социальной задаче), решить задачу не удалось.

Несколько лучше показал себя другой земельно-хозяйственный институт, который дол-

жен был сдерживать использование земель под застройку. Такую задачу пытались решить с помощью не только административных мер. Поскольку невозможно абсолютно запретить отвод сельскохозяйственных земель для иных нужд, было принято правило, согласно которому организация - получатель земли должна внести некую сумму республиканскому министерству сельского хозяйства; последнее (как предполагалось) возместит земельную потерю сельского хозяйства в натуре “в другом месте”, например путем расчистки земли из-под леса. За отвод более плодородной и удобно расположенной земли сумма взноса была выше. В действительности специальные работы для возмещения потерянных земель в натуре чаще всего не проводилось, так как новые площади и без того расчищались и улучшались по государственному мелиоративным планам. Тем не менее требование уплатить известную сумму за занятие сельскохозяйственной земли заставляло претендентов более тщательно подходить к своим заявкам на землю и при выборе мест, где они рассчитывали разместить свои объекты, и при обосновании площадей отвода. Правило о выплате компенсационных сумм (ради восстановления изъятых земель “в другом месте”) способствовало снижению темпов отвода сельскохозяйственных земель для иных нужд, оно работало на стабильность производства сельскохозяйственных продуктов, в котором была особенно заинтересована малообеспеченная часть населения СССР.

Институт натуральной компенсации выбывающих сельскохозяйственных земель нельзя было признать совершенным по ряду причин. Так, он не учитывал, что при расчистке лесных участков, выбранных в качестве компенсационных, терялся не только ежегодный прирост древесины (ранее получаемый на этих участках), но также урожай ягод, грибов и других даров леса, которые доставались местным жителям. Выходит, что продовольственная проблема решалась противоречиво. Кроме того, правило о компенсации выбывающих продуктивных земель не распространялось на земли Гослесфонда. В результате усилились требования заинтересованных ведомств на отвод им лесных земель.

В настоящее время институт натуральной земельной компенсации не действует. По общему правилу (которое имеет ряд исключений), претендент на застройку сельскохозяйственной земли должен выкупить ее у прежнего собственника по ее рыночной цене.

Конституция России провозглашает нашу страну социальным государством. Это означает, что государство, не отказываясь от задачи эко-

номического развития, не должно упускать из виду проблему повышения благосостояния граждан, в том числе тех, кто слабо или вовсе не пользуется прямой выгодами от технического прогресса. Это требование выполняется, хотя и не без проблем. Россия имеет развитую систему социального страхования и обеспечения, государство содействует образованию и науке, принимает меры по охране природы.

Социальные обязательства современного государства не подлежат сомнению. Обычно критики указывают на недостаточный объем этих обязательств, на их неудовлетворительное выполнение. Но на самом деле вопрос намного шире. Он включает *выбор путей и методов*, посредством которых государство выполняет свои социальные обязательства. Почему-то данная проблема выпадает из поля зрения как ученых-экономистов, так и социологов. Между тем опыт показывает, что неправильный выбор средств может опорочить самые гуманные социальные программы. Обсуждение и выбор этих средств должны составить самостоятельный раздел современной общественной науки. По всей видимости, социальные меры должны работать *отдельно* от экономических мероприятий, выполняться параллельно с ними, но не пересекать их. Так, вряд ли оправданно вмешательство госу-

дарства в рыночные цены, если государство хочет сохранить рынок в качестве независимого экономического инструмента. Надо сказать, однако, что выработке квалифицированных рекомендаций и принятию обоснованных решений существенно мешает *недостаток экономической и социальной информации*, особенно на микроуровне. Мы не ведаем о многих экономических и социальных мероприятиях, которые принимаются и осуществляются на этом уровне. Практика, естественно, богаче теории. Без детального знания практики даже теоретически безупречные социальные программы могут оказаться негодными. В данном отношении нашим ученым не следует брать за образец чистое кейнсианство или неокейнсианство (а равно их антипод - либерализм), поскольку эти научные направления для анализа выбирали и выбирают по преимуществу одну только макроэкономику. Опыт показывает, что нельзя выработать правильные научные решения, используя только методы макроэкономики и оставляя в стороне методы микроэкономики.

¹ *Озеров И.Х.* Политика по рабочему вопросу. Москва, 1906.

² *Шейнин Л.Б.* Некоторые правовые проблемы мелиорации земель // Вопросы советского земельного права : сб. трудов. Москва, 1976. С. 42-48.

Поступила в редакцию 02.06.2017 г.