

© 2011 г.

Марина Шабанова

доктор социологических наук

профессор кафедры социально-экономических систем и социальной политики

Национального исследовательского университета – Высшая школа экономики

(e-mail: mshabanova@hse.ru)

О ВЗАИМОСВЯЗИ СОЦИАЛЬНОЙ И ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ: СОЦИОЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПЕРСПЕКТИВА АНАЛИЗА

В центре внимания автора актуальные аспекты взаимосвязи экономической и социальной политики и обоснование теоретических оснований интегрированной социально-экономической политики (СЭП). Последние связываются с одной из версий социэкономике. Дается определение СЭП, характеризуются ее базовые принципы, системные основания, экономические и социальные аспекты и приоритеты.

Ключевые слова: социальная политика, экономическая политика, социально-экономическая политика, социэкономика, социальные приоритеты, система.

В наше время человеческий фактор (потенциал, ресурс) становится главным источником экономического роста и развития, решающим условием повышения конкурентоспособности отдельных фирм и государств. Все чаще осознается и то, что собственно экономическое развитие – не самоцель: в конечном счете, оно должно подчиняться решению социальных проблем, сохранению, реализации и развитию человеческого потенциала. Все это актуализирует осмысление двусторонней связи между экономическими и социальными аспектами воспроизводства систем самых разных уровней и типов, будь то фирмы (предприятия) или домохозяйства, отдельные территории (города, села, регионы), сектора/сферы (высокотехнологичный комплекс, аграрный сектор, здравоохранение, образование, наука и др.), национальная хозяйственная система или общество в целом. Правильный и своевременный учет этих взаимосвязей при принятии управленческих решений становится важным преимуществом, а их недоучет, напротив, приводит к весьма ощутимым и порой трудно компенсируемым потерям.

Между тем на практике, когда дело доходит до разработки каких-либо управленческих воздействий (стратегий, политик), сложное соотно-

шение между социальными и экономическими аспектами в воспроизводстве тех или иных систем, как правило, не принимается во внимание. Экономическая и социальная политики разрабатываются и реализуются либо изолированно друг от друга, либо социальная политика рассматривается как составная часть экономической, в длинном ряду таких ее элементов, как институциональная, структурная, инвестиционная, денежно-кредитная, внешнеэкономическая, научно-техническая, налоговая и бюджетная политики. Позитивная роль социальной политики в развитии экономики чаще всего остается вне поля зрения.

В пользу взаимосвязанного рассмотрения экономической и социальной политики говорит следующее важное обстоятельство, имеющее множество эмпирических подтверждений¹. Та или иная экономическая политика может расширить, а может – сузить возможности (ресурсы) для социального воспроизводства в настоящий или в следующие моменты времени. Аналогичным образом та или иная социальная политика может стать как фактором экономического роста и развития, так и их ограничителем. Короче говоря, содержание и успешность реализации одной политики сказывается на содержании и успешности реализации другой.

В самом деле, экономическая политика в значительной степени определяет объем необходимых и доступных ресурсов для реализации социальных программ, да и саму потребность в таких программах как таковых. Через макро- и микровоздействия на общий уровень экономической активности, поведение покупателей и продавцов, работодателей и наемных работников **экономическая политика в значительной степени предопределяет актуальную для данной страны, сферы, фирмы концепцию социальной политики.** Какие бы виды (средства) экономической политики мы не взяли (будь то те или иные фискальные меры, монетарная политика, политика в области цен и заработной платы, новых технологий, военная политика и пр.), все они так или иначе сопряжены с определенными социальными последствиями и актуализируют вполне определенные направления социальной политики. Рост налоговых поступлений (вследствие экономического роста или изменений в налоговой политике), скорее, создает предпосылки для увеличения ресурсов государства, расходуемых на социальные нужды. Антиинфляционные меры (элемент экономической политики) могут вызывать рост безработицы, а следовательно, вызвать необходимость разработки определенных соци-

¹ Shin D.M. Economic policy and social policy: policy-linkages in an era of globalization // International Journal of Social Welfare. 2000.Vol. 9. №1. P. 17-30; Gough I. Social welfare and Competitiveness // New Political Economy. 1996. Vol. 1. №2. P. 209-232.

альных программ по снижению ее уровня и смягчению последствий (элемент социальной политики)

При этом интересам эффективного расходования имеющихся в распоряжении общества средств отвечало бы *соответствие реализуемых социальных программ избранной стратегии экономического развития*. Так, если предполагается интенсивное наращивание инвестиций, развитие новых технологий и производств, то своевременными окажутся социальные программы по обучению и переподготовке безработных и лиц, желающих сменить работу. Если же такая экономическая стратегия не предвидится, более актуальны такие социальные программы, которые предусматривают рост пособий по безработице, социальных пенсий для лиц предпенсионного возраста, организацию общественных работ и пр. Регулирование связи между модернизацией одних секторов экономики и развитием остальных важно не только с точки зрения обеспечения экономического роста, но и с точки зрения влияния этих разрывов на динамику социальных неравенств¹.

В свою очередь, активная социальная политика, направленная на поддержание и раскрытие человеческого потенциала представителей различных социальных групп, имеет не только сугубо социальное значение. Повышая качество работников (знания, умения, творческие способности, инновационный потенциал, здоровье, отношение к труду, правовую культуру и пр.), она в современных условиях играет все более значимую роль в формировании ресурсов экономического развития. Неадекватная условиям страны социальная политика, например, чрезмерный акцент на уменьшение социального неравенства или на борьбе с бедностью, неблагоприятно сказывается на параметрах экономического развития (объеме и качестве потребительского спроса, архаизации повседневной жизнедеятельности низкодоходных групп, развитии асоциальных форм поведения и др.).

Так, высокая избыточная, а потому нелегитимная в глазах общества социальная дифференциация приводит к снижению уровня доверия в обществе за пределами группы «своих»², что, в свою очередь, вызывает неблагоприятные экономические последствия. Чрезмерно большие разрывы в доходах между бедными и богатыми, которые ориентируются в основном на импортные товары и потребление услуг за рубежом, лишают отечественную экономику нужной динамики развития³. Поэтому сокращение

¹ Ocampo J.A. Rethinking the development agenda // Cambridge Journal of Economics. 2002. Vol. 26. №3. P. 404.

² Uslaner E. The moral foundations of trust. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

³ Аганбегян А.Г. О приоритетах социальной политики // SPERO. №12. 2010. С. 26.

чрезмерных социальных неравенств как важнейший приоритет социальной политики имеет, наряду с этим, и важное экономическое значение.

Стремительный рост числа актуальных общественных проблем, при осмыслении и решении которых экономическая и социальная политики, по сути, выступают как две стороны единой управленческой деятельности, актуализирует поиски теоретических оснований для их интеграции. Весьма продуктивной основой интеграции социальной и экономической политики представляется социοэкономика – относительно молодое междисциплинарное научное направление, находящееся в стадии становления и поиска концептуального ядра. Сегодня она апробирует разные версии своего развития: от сдержанного отношения к возможностям экономического подхода до придания ему главенствующей роли¹. Цель настоящей статьи – обосновать возможности одной из версий социοэкономики как теоретико-методологического основания для органической увязки мер экономической и социальной политики и повышения на этой основе эффективности управленческих решений.

Социοэкономика и социально-экономическая политика. В нашем понимании *социοэкономика изучает характер и закономерности двусторонних связей между экономическими и социальными аспектами воспроизводства разных систем* (от фирм и домохозяйств до общества в целом) и пытается дать (там, где это возможно и необходимо) экономическую оценку этим связям на основе, во-первых, сопоставления широко понимаемых затрат и результатов и, во-вторых, учета определенных социальных ограничений².

Давая экономическую оценку связям между экономическими и неэкономическими переменными, социοэкономика делает упор на воспроизводственном аспекте этой связи (учет экономических и социальных

¹ Etzioni A. Toward a new socio-economic paradigm // Socio-Economic Review. 2003. №1. P. 105-118; Keizer P. A socio-economic framework of interpretation and analysis // International Journal of Social Economics. 2005. Vol. 32. №1/2. P. 155-173; Hollingsworth R., Müller K. Transforming socio-economics with a new epistemology // Socio-Economic Review. 2008. № 6. P. 395-426; Boyer R. The quest for theoretical foundations of socio-economics: epistemology, methodology or ontology? // Socio-Economic Review. 2008. №6. P. 733-746; Шабанова М.А. Социοэкономика как наука и новая учебная дисциплина // Мир России. 2006. № 4. С. 94-115; Шабанова М.А. Социοэкономика и современность: о пользе и рисках экспансии экономического подхода // Общественные науки и современность 2010. № 4. С. 100-115; Шабанова М.А. Новые вызовы практики и потенциал социοэкономики // SPERO. 2010. №12. С. 31-52.

² См. также Шабанова М.А. Новые вызовы практики и потенциал социοэкономики // SPERO. 2010. №12. С. 38; Шабанова М.А. Социοэкономика и современность: о пользе и рисках экспансии экономического подхода // Общественные науки и современность 2010. № 4. С. 105.

выигрышей/издержек в следующие моменты времени). Причем, как затраты, так и результаты трактуются в широком смысле, включая не только экономическую, но и социальную компоненту, которой также, по возможности, дается экономическая оценка. Пытаясь соизмерять экономические и социальные издержки с экономическими и социальными выгодами, *социоэкономика постоянно переводит экономические издержки и выгоды в социальные издержки и обретения, и наоборот*. Она призвана вырабатывать научное знание (теоретико-методологические основания и методические инструменты), создающее реальные предпосылки для взаимного усиления экономических и социальных факторов развития, помогать по-новому взглянуть на пути решения «старых» проблем, *обнаруживая незадействованные социальные источники экономического развития, с одной стороны, и недоиспользуемые экономические ресурсы социального развития, с другой*. Одной из важнейших методологических основ социоэкономики выступает системный подход.

Социоэкономика, уже в силу своей природы, предполагает не раздельное существование экономической и социальной политики, а их органическое единство – социально-экономическую политику. Применительно к управленческим воздействиям на макроуровне социально-экономическую политику (СЭП) можно определить как проводимую государством (правительством) генеральную линию действий, воплощаемую в системе мер, сохраняющих и развивающих человеческий потенциал общества на основе взаимного усиления социальных и экономических факторов развития, органичной увязки мер экономической и социальной политики.

Социально-экономическая политика:

- во-первых, исходит из наличия тесной связи между социальными и экономическими аспектами воспроизводства хозяйственных систем разных уровней и типов и базируется (там, где возможно) на экономических оценках этой взаимосвязи;

- во-вторых, акцентирует важность учета тех социальных особенностей, которые могут стать источниками или, напротив, ограничителями экономического роста и развития. На макроуровне она отводит лидирующую роль социальным аспектам воспроизводства (выбор целей СЭП, учет социальных ограничителей, приоритетов, императивов в обосновании способов их достижения);

- и, в-третьих, в каждый момент времени принимает во внимание определенную автономность «социального» – от экономических воздействий и «экономического» – от социальных ограничений.

Управленческие воздействия могут как учитывать, так и не учитывать эти соотношения. Они могут учитывать их верно или ошибочно. Однако, по крайней мере, некоторые из этих взаимосвязей, так или иначе,

проявятся в реальности, в том числе неожиданным или нежелательным образом. И, разумеется, полнота и правильность согласования экономических и социальных аспектов политики, в конечном счете, обязательно скажется на эффективности управленческих воздействий – в ближайшей или более отдаленной перспективе.

Таким образом, в поле зрения социэкономике попадают только те аспекты собственно экономической или социальной политики, которые требуют взаимосвязанного рассмотрения экономических и социальных аспектов функционирования и развития систем разных уровней. Эффективность управленческих воздействий в этих случаях предопределяется возможностью органической увязки мер экономической и социальной политики друг с другом, правильностью их упорядоченности и соподчиненности в рамках интегрированной социально-экономической политики, направленной на улучшение параметров функционирования данной системы.

Избыточные социально-экономические неравенства как пример проблемы, требующей интеграции мер экономической и социальной политики. Рассмотрим одну из важнейших проблем в современной российской действительности, которая в значительной степени определяет вектор и темпы как экономических, так и социальных трансформаций. *Она состоит в устойчивом воспроизводстве в обществе избыточных социально-экономических неравенств, тесно связанных с экономическим развитием и негативно влияющих на него.* Эта по природе своей социэкономическая проблема не может быть решена (и даже заметно ослаблена) средствами только экономической или только социальной политики. Она требует осмысления на системной основе и последующей органической увязки экономических и социальных мер, формирующих целостную стратегию СЭП.

Чрезмерные социально-экономические неравенства в современной России существенно затрудняют легитимацию нового социального порядка и, кроме того, серьезно тормозят экономическое развитие. В самом деле, по данным разных исследований, приемлемые (справедливые) социально-экономические неравенства в России колеблются в интервалах от 5 до 9 раз, что соответствует уровню многих европейских стран. Между тем в действительности дифференциация населения по уровню доходов намного выше: по официальным данным (Росстат), децильный коэффициент неравенства в 2000-е гг. колебался между 14 и 16; в 2009 г. он составил 16,7 раз¹; по оценке же международных и ряда российских иссле-

¹ Об итогах социально-экономического развития Российской Федерации в 2009 году. М.: Минэкономразвития России, 2010.

http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/macro/monitoring/doc20100203_01#

довательских организаций, подлинная степень неравенства еще в 2,5-3 раза выше¹. Иными словами, существующий в современном российском обществе разрыв в доходах не легитимен.

Отрицательно он сказывается и на экономическом развитии. Исследования показывают, что *положительно коррелирует с показателями экономического роста так называемое нормальное неравенство*², а *бедность и избыточное неравенство являются его тормозом*³. По расчетам А. Аганбегяна, если снизить децильную дифференциацию в доходах с 16 до 8, то доля дохода 10% богатых сократится с 35% примерно до 25%. А доля 40% низкодоходных групп, имеющих доходы вдвое ниже средних, увеличится с 15% до 25%. Такое радикальное перераспределение доходов резко повысило бы покупательную способность больших групп населения, увеличило бы массовый спрос на отечественную продукцию, относительно сократив спрос богатых на импортные товары и услуги за рубежом⁴. Но в какой мере реализуемые экономическая и социальная политики преуспели в ослаблении проблемы чрезмерных социальных неравенств в современной России?

Экономическая политика, реализуемая правительством с начала 2000-х гг., связывает вопросы ликвидации бедности с экономическим ростом. Однако *деформация распределительных механизмов в России сегодня такова, что экономический рост только углубляет неравенство и бедность*. На 100 рублей прироста валового регионального продукта в расчете на душу населения бедные получают прирост на 5 рублей, а богатые – на 200 рублей, т.е. разница между богатыми и бедными в 40 раз⁵. Что касается социальной политики, то сокращение неравенств и бедности она связывает как с поддержкой людей, в силу объективных причин оказавшихся в сложной жизненной ситуации (адресная помощь, пособия, пенсии и др.), так и с созданием условий для самостоятельного формирования людьми стабильных, благополучных социальных позиций для себя

¹ В развитых странах соотношение между доходами верхней и нижней децильных групп колеблется от 12–14 (США) до 6–7 (некоторые страны ЕС). См.: Шевяков А. Социальное неравенство, бедность и экономический рост // Общество и экономика. 2005. № 3. С. 12.

² «...нормальное неравенство как часть общего неравенства, которую составило бы неравенство в ситуации, если бы все доходы ниже величины прожиточного минимума были повышены до величины этого минимума, а все остальные доходы остались бы неизменными». Шевяков А. Социальное неравенство, бедность и экономический рост // Общество и экономика. 2005. № 3. С. 8.

³ Подробнее см.: Шевяков А. Ю., Кируга А. Я. Измерение экономического неравенства. М.: "Лето", 2002.

⁴ Аганбегян А.Г. О приоритетах социальной политики // SPERO. № 12. 2010. С. 28.

⁵ Шевяков А. Социальное неравенство, бедность и экономический рост // Общество и экономика. 2005. № 3. С. 9, 12.

и членов своей семьи (повышение доступности современного образования, качественной и своевременной медицинской помощи, улучшение жилищных условий и др.)¹. Но это в теории и в декларациях о намерениях. На практике же на фоне низкой общей результативности современной социальной политики степень продвижения в ее первом («пассивном») направлении намного выше, чем во втором («активном»). Не случайно на протяжении 2000-х гг. практически не изменялись не только масштабы социальных неравенств (даже если судить о них по официальным данным о децильных коэффициентах), но и доля средних слоев – залога стабильности общественного порядка, инновационного развития экономики и общества. Она устойчиво составляла и составляет около 20%² против 68-70% в развитых странах.

Задача сокращения чрезмерных социальных неравенств по доходу – серьезный довод в пользу того, чтобы рассматривать вопросы, традиционно относившиеся только к экономической или только к социальной политике, в их органическом единстве. Так, традиционные меры социальной политики (повышение разного рода пособий и льгот малообеспеченным семьям, увеличение минимума заработной платы, а также равной социальной доступности высококачественного образования и здравоохранения и др.) необходимо сочетать с традиционными мерами экономической политики, например, институциональной и налоговой, которые поддерживали бы друг друга. В частности, институциональная политика, направленная на формирование конкурентной и правовой бизнес-среды, могла бы серьезно содействовать формированию среднего класса в России. А налоговая – радикальному перераспределению доходов от богатых слоев к бедным, ограничению роста доходов богатых семей. В развитых странах накоплен большой опыт налоговых регулирований социально-экономических неравенств: прогрессивная шкала подоходного налога, весомые налоги на роскошь, недвижимость и пр.

Как справедливо заключает А. Аганбегян, со временем следует перейти от плоской шкалы подоходного налога в размере 13% к прогрессивной (напр., от 3% до 30%), брать повышенный налог с цены дорогих машин, мотоциклов, яхт, ювелирных изделий, с организаций, строящих и продающих дорогое жилье, с бутиков, эксклюзивных магазинов, пятизвездочных отелей, сверхдорогих пансионатов и т.д. Словом, важно так

¹ Экономика социальной сферы. Сайт Минэкономразвития России.
<http://www.economy.gov.ru/minrec/activity/sections/ecoSocSphere>

² Малева Т.М., Овчарова Л.Н. Российские средние классы накануне и на пике экономического роста // Российские средние классы накануне и на пике экономического роста. М.: Экон-Информ, 2008. С. 73, 78.

построить налоговую политику, чтобы при том расточительном образе жизни, который ведут сегодня богатые россияне, у них изымалось по разным каналам до половины всех доходов. Это стимулировало бы их «не тратить, а накапливать средства, вкладывать их в развитие народного хозяйства, становясь таким образом более богатым за счет реальных накоплений»¹.

Таким образом, только став объектом интегрированной социально-экономической политики, эта проблема может обрести более благоприятные перспективы, если не для решения, то для серьезного ослабления. Системность оснований социально-экономической политики (проектов, программ, отдельных управленческих решений) – ключевой фактор ее результативности.

Системные основания социально-экономической политики. В современной России выработка стратегического курса СЭП на системной основе нужна для решения в той или иной мере широчайшего круга макропроблем, будь то высокая смертность и травматизм в результате дорожно-транспортных происшествий или неблагоприятных условий труда, ухудшение здоровья населения, алкоголизация населения, наркотизация молодежи, беспризорничество детей, чрезмерные социально-экономические неравенства, нелегитимность крупной частной собственности и пр.

Социоэкономический взгляд на каждую из этих проблем предполагает приложение системного подхода как к осмыслению проблемы, так и к разработке практических рекомендаций по ее ослаблению (решению), мониторингу и оценке реализации мероприятий СЭП (схема 1). Первое позволяет выявить круг заинтересованных сторон, обосновать полный спектр основных потерь и обретений, связанных с наличием данного феномена (т.е. экономических и социальных издержек и выгод, включая экономическую оценку «социального» там, где это возможно и необходимо). Второе – выявить альтернативные варианты решения (ослабления) проблемы, оценить их на основе выбранных критериев и обосновать комплекс увязанных мер по ослаблению проблемы, включая оценку необходимых затрат и ожидаемых выгод-эффектов. Таким образом, *полнота учета потерь и обретений, а также обоснованность мероприятий СЭП в значительной степени предопределяются включением в анализ всех основных подсистем данной системы, степенью учета их внутренних и внешних связей*, включая вопрос о том, как снижение рисков в одной подсистеме сказывается на динамике рисков в других подсистемах и системе в целом.

¹ Аганбегян А.Г. О приоритетах социальной политики // SPERO. №12. 2010. С. 29-30.

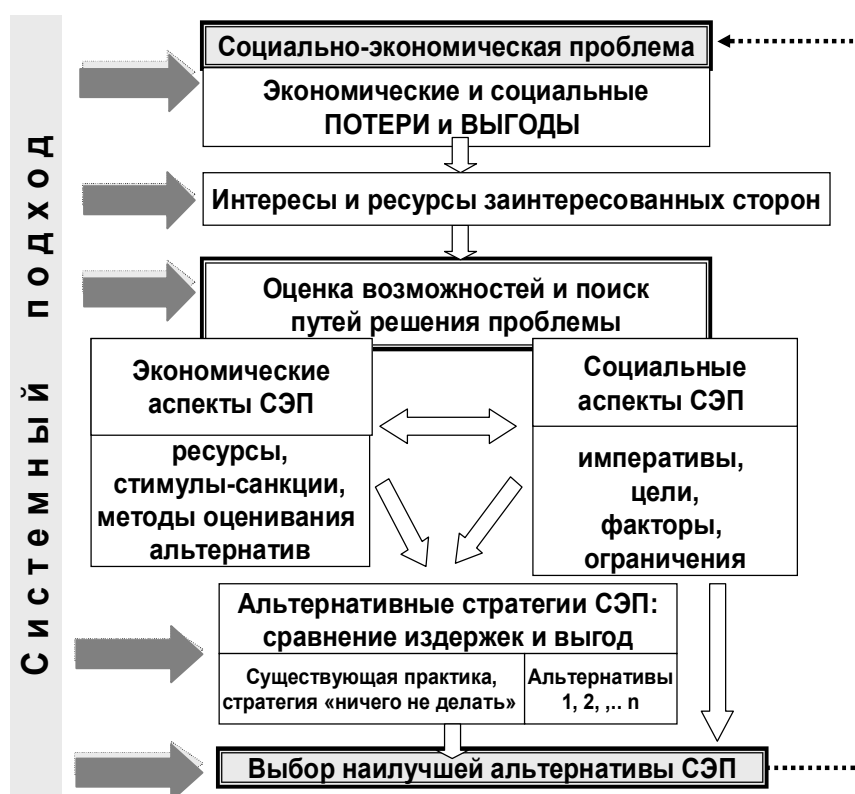


Схема 1. Системные основания социально-экономической политики

Так, оценивая на системной основе обретения и потери от наркомании в России (напомним, что ООН официально назвала наркоманию, наряду с ядерной войной и экологической катастрофой, одной из трех главных угроз цивилизации), среди обретений важно учитывать теневые доходы не только наркодельцов, но и коррумпированных контролирующих органов. Еще больше подсистем участвуют в увеличении потерь. Последние включают ущерб от снижения качества здоровья и продолжительности жизни части трудоспособного населения (включая смертность от передозировок, влияние на распространение ВИЧ-инфекции, СПИДа, гепатита С); затраты общества на лечение и реабилитацию наркоманов, профилактику; расходы на правовое противодействие наркобизнесу (полицейские, таможенные, пограничные и иные службы); урон от наркопре-

ступности, а также созависимости (влияние наркоманов на трудовую активность, самочувствие и доходы родственников) и пр.¹

Системное обоснование комплекса мер СЭП по ослаблению этой проблемы, а также необходимых для их реализации затрат предполагает включение в анализ таких подсистем, как «профилактика» (с последующим выделением таких блоков, как «качество жизни» (занятость, досуг, социальная защита), «воспитание, социализация» и др.), «лечение» (наркодиспансеры, наркостационары), «реабилитация» (реабилитационные центры, наркоманские коммуны), «наказание за использование» (формально-правовые санкции), а также «борьба с наркобизнесом и коррупцией в этой сфере». Между тем, по заключению экспертов, несмотря на регулярную разработку государственных программ по борьбе с наркоманией, системного подхода к этой проблеме в России до сих пор нет. В результате уменьшается количество наркодиспансеров, ничтожно мало мест в реабилитационных центрах, да и реабилитационной системы как таковой практически нет; в государственных структурах нет необходимых финансовых ресурсов, а частные – предлагают услуги либо финансово недоступные для большинства больных, либо попросту мнимые. Объединение усилий государства, местных органов власти, силовых структур и общественных организаций, необходимое для ослабления этой многогранной проблемы, по-прежнему остается актуальной задачей, ждущей своего решения².

Однако какой бы важной ни была эта проблема, в каждый момент времени всегда имеются и другие актуальные проблемы и цели, которые могут стать вовсе не достижимыми, если направить неоправданно большую часть ресурсов на достижение данной. Последствиям концентрации ресурсов на том или ином направлении СЭП необходимо давать оценку также на системной основе. Так, в сфере здравоохранения важно определить, оправдано ли, скажем, увеличивать расходы на лечение наркомании в сравнении с другими областями здравоохранения – такими, как профилактика и лечение гриппа или сердечно-сосудистых заболеваний³. Еще более усложняется задача, когда надо распределить ограниченные ресурсы между разными сферами – здравоохранением, образованием, ЖКХ и пр.

¹ Арт Я., Локшина Ю. Атом, природа, шприц (о проблемах наркомании в России) // Демоскоп Weekly. 2007. № 291- 292 (Профиль. 2007. 4 июня).

² Арт Я., Локшина Ю. Указ. Соч.; Готчина Л.В. Бес наркотиков // Человек. 2006. № 6. С. 44 – 53.

³ См., напр., Nichol K.L., Goodman M. The health and economic benefits of influenza vaccination for healthy and at-risk persons aged 65 to 74 years // Pharmacoeconomics. 1999. Vol. 16. №1. P. 63-71.

В практике ряда развитых стран, наряду с анализом издержек и выгод, успешно развивается анализ «риск-риск» (risk-risk analysis)¹. Он помогает выявлять не столько те стратегии СЭП, которые ведут к росту социального благополучия, сколько те, которые точно к нему не ведут, увеличивая совокупные риски (включая фатальные). В самом деле, та или иная СЭП, уменьшая риски одного типа, может содействовать увеличению рисков другого типа. Такое «перераспределение» рисков происходит по самым разным каналам: противоречивые свойства тех или иных продуктов, сокращающие одни риски, но в то же время увеличивающие другие; ослабление самосохранительного поведения по мере обретения более безопасных благ; перераспределение ограниченных ресурсов в пользу одних программ за счет других; изменение уровня располагаемого дохода индивидов и домохозяйств и пр.

Например, в свое время Управление по санитарному надзору за качеством пищевых продуктов и медикаментов США (U.S. Food and Drug Administration) поднимало вопрос о запрещении сахараина – искусственного заменителя сахара, – поскольку испытания на животных свидетельствовали о том, что он может быть канцерогенным фактором. Однако запрещение сахараина увеличило бы риски, связанные с ожирением. Поэтому Конгресс США принял решение предоставить потребителям право самим выбирать между двумя видами рисков, разрешив использование сахараина в питании с обязательной предупреждающей надписью на всех продуктах, его содержащих².

Эффективность политики по увеличению безопасности автомобилей и уменьшению рисков, связанных с автовождением, заметно снижается вследствие изменения поведения водителей, пересевших на более безопасные машины. Эмпирические данные свидетельствуют о том, что водители таких автомобилей часто начинают ездить менее осторожно, в итоге, несмотря на снижение фатальных рисков у пользователей более безопасных автомобилей, возрастают фатальные риски у пешеходов, а также общее число ДТП без смертельных исходов³.

Наконец, *перераспределение финансовых ресурсов в пользу сфер с высокими рисками уменьшает объем ресурсов, которые могут быть из-*

¹ Viscusi W. K., Aldy J.E The role of risk-risk analysis // Viscusi W. K., Aldy J.E. Value of a Statistical Life: A Critical Review of Market Estimates Throughout the World. The Journal of Risk and Uncertainty. 2003. Vol. 27. №1. § 9.3. P. 58-63.

² Op. cit. P. 59.

³ Peltzman S. The Effects of Automobile Regulation // Journal of Political Economy. 1975. Vol. 83. № 4. P. 677-726; Viscusi W. K., Aldy J.E The role of risk-risk analysis // Viscusi W. K., Aldy J.E. Value of a Statistical Life: A Critical Review of Market Estimates Throughout the World. The Journal of Risk and Uncertainty. 2003. Vol. 27. №1. § 9.3. P. 59.

расходованы на другие программы по сохранению и развитию человеческого потенциала, повышению социального благополучия и безопасности. А это, в свою очередь, увеличивает риски в этих сферах. Неоправданно дорогостоящие мероприятия по снижению каких-нибудь рисков в действительности могут увеличить совокупные риски. Так, оценка на основе «риск-риск» анализа 24 постановлений (США, 1986–1998 гг.), которые по замыслам их разработчиков, призваны были снизить фатальные риски, показала, что в действительности 13 из них эти риски только увеличили¹. Таким образом, социально-экономическая политика, не опирающаяся на «риск-риск» анализ, сама рискует стать расточительной и контрпродуктивной².

В ряде стран системный подход к ослаблению актуальных проблем межведомственного характера закреплён даже официально. Например, прогресс, достигнутый Швецией и Нидерландами в снижении уровня смертности вследствие дорожно-транспортных происшествий (ДТП), объясняется официальным внедрением в практику принятия управленческих решений системного подхода к дорожной безопасности³. Именно это позволяло в течение многих лет постоянно держать в поле зрения все основные подсистемы (блоки) системы безопасности дорожного движения («транспортные средства», «дороги», «участники дорожного движения»), делать одновременные продвижения по всем выделенным направлениям, увенчавшиеся в конце концов вхождением Швеции и Нидерландов в группу стран с самыми низкими уровнями смертности вследствие ДТП.

Что касается России, то провозглашённый властью курс на модернизацию экономики сопровождается стремительным возрастанием новых рисков бессистемности. Отсутствие экспертизы «модернизационных проектов» на системной основе приводит к принятию решений, не оправданных ни с технико-экономической, ни с социаль-

¹ Viscusi W. K., Aldy J.E. The role of risk-risk analysis // Viscusi W. K., Aldy J.E. Value of a Statistical Life: A Critical Review of Market Estimates Throughout the World. The Journal of Risk and Uncertainty. 2003. Vol. 27. №1. § 9.3. P. 60-63.

² Viscusi W. K., Aldy J.E. Op. Cit. P. 60-63; Lutter R., Morrall J.F., Viscusi W.K The Cost-Per-Life-Saved Cutoff for Safety-Enhancing Regulations // Economic Inquiry. 1999. Vol. 37. № 4. P. 599-608; Hahn R.W., Lutter R.W., Viscusi W.K. Do Federal Regulations Reduce Mortality? Washington. DC: AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies. 2000; Gerdtham U.-G., Johannesson M. Do life-saving regulations save lives? // Journal of Risk and Uncertainty. 2002. Vol. 24. № 3. P. 231-249; Viscusi W.K. Regulation of Health, Safety, and Environmental Risks // Handbook of Law and Economics. 2007. Vol. 1. Chapter 9. P. 591-645.

³ Koornstra M et al. Sunflower: a comparative study of the development of road safety in Sweden, the United Kingdom and the Netherlands. Leidschendam, Institute for Road Safety Research, 2002; Всемирный доклад о предупреждении дорожно-транспортного травматизма / Пер. с англ. – М.: Изд-во «Весь Мир», 2004. С. 16, 22, 123-175.

ной точек зрения. Недавний пример – нашумевший запуск высокоскоростного поезда «Сапсан» между двумя столицами (декабрь 2009 г.). Этот проект можно было бы отнести к действительно модернизационным, если бы был проведен международный конкурс на реализацию такой задачи, как создание скоростной транспортной системы, включающей такие подсистемы (блоки) как: «высокоскоростные поезда», «железнодорожные пути, выдерживающие высокие скорости», «конструкции, учитывающие температурные режимы в разных регионах России», «интересы, ресурсы, особенности расселения и занятости разных групп населения, живущего вдоль трассы» и др. В действительности реализация этого «модернизационного» проекта привела к резкому ухудшению положения слаборесурсных групп в пользу высокоресурсных, т.е. способствовала возрастанию и без того высокого уровня социально-экономических неравенств в российском обществе. Кроме того, она представляется мало обоснованной и в технико-экономическом отношении.

Социальные и экономические аспекты СЭП. Успех социально-экономической политики (СЭП) зависит от того, насколько органично в ней будут упорядочены меры социальной и экономической политики. В теории этот «порядок» достигается реализацией системного подхода к СЭП. Однако на практике то и дело случаются отклонения от требований последнего (социальные причины, просчеты, ограниченность ресурсов в условиях наличия других актуальных проблем и др.). Поэтому социально-экономическая политика – понимается ли она как «искусство возможного» или как «искусство сделать возможным невозможное», или как «искусство правильно выстроенных компромиссов», предполагает экспертизу возможности и целесообразности предлагаемых (реализуемых) экономических и социальных мер как с социальной, так и с экономической точек зрения.

Социальные аспекты СЭП. Поскольку выбор экономических стратегий – не самоцель, а средство достижения долговременных социально ориентированных целей развития общества, то на макроуровне социально-экономической политики социальные аспекты играют ведущую роль. Они находят отражение:

1) в содержании и механизмах выбора приоритетных целей социально-экономической политики и способов их достижения. Важнейшие вопросы, возникающие на этой стадии разработки СЭП, можно сформулировать так: «Кто тот субъект, который должен выбрать приоритеты? Кто должен решить, с чего начать, и сказать «да будет так»? Каковы основные

заинтересованные стороны? Какова степень участия и степень учета интересов этих сторон? Какие дополнительные усилия необходимо приложить власти для достижения общественного согласия по поводу этих приоритетных целей и способов их достижения? Прилагаются эти усилия или нет?

2) в определении и адекватном учете в СЭП социальных факторов – катализаторов и ограничителей экономического развития, в оценке спектра и условий активизации незадействованных социальных ресурсов (культурных, социоструктурных, социально-психологических и пр.), способных содействовать экономическому преуспеванию. Как свидетельствует опыт разных стран (Японии, США, Южной Кореи, Тайваня и др.), *в использовании социальных особенностей как источников экономического развития нет однозначных решений* (по принципу: «это – хорошо, а это – плохо»). В каждом конкретном случае экономическое преуспевание обуславливалось разными, порой противоположными социальными особенностями¹. Другой важнейший индикатор, определяющий качество и эффективность СЭП, – степень и адекватность учета в ней имеющихся социальных ограничений (напр., доминирующих в обществе представлений о допустимом уровне социальных неравенств, неравенствах справедливых и несправедливых, надлежащей социальной роли государства, бизнеса, и др.). Наконец, *особое место в характеристике социальных аспектов СЭП, которое в России трудно переоценить, играет оценка уровня заинтересованности властных структур в повышении эффективности своей деятельности*, в средне- и долгосрочных последствиях принимаемых решений. Тем более, что нередко высокоэффективные как в экономическом, так и в социальном отношении стратегии СЭП не являются дорогостоящими, требуя для своей реализации прежде всего политической воли (принятия законов и других нормативных актов, а также контроля за их соблюдением);

3) в формировании более полного спектра затрат и выгод как основы для последующей экономической оценки эффективности СЭП и выработки более эффективных программ, управленческих решений и пр. Введение социальных факторов и ограничений в экономический анализ позволяет расширить спектр как затрат, так и выгод, а следовательно, внести весомые коррективы в их соотношение.

¹ См., напр.: Биггарт Н. Социальная организация и экономическое развитие // Экономическая социология. 2001. №5. С. 49-58. www.ecsoc.msses.ru

Таким образом, говоря о социальных аспектах СЭП, мы пытаемся дать оценку допустимости и целесообразности предлагаемых ею экономических и социальных мер с социальной точки зрения. На макроуровне, при выборе генеральной линии действий властных структур, реализующих эффективную социально-экономическую политику, социальные аспекты играют решающую роль.

Экономические аспекты СЭП переносят акценты на имеющиеся (и всегда ограниченные) ресурсы, а также на поиск путей их наиболее эффективного использования. Хотя на макроуровне им отводится подчиненная роль, они выступают лишь «другой стороной медали». Экономические аспекты СЭП находят отражение:

1) в оценке масштабов имеющихся экономических ресурсов как главном ограничителе СЭП. Хотя весьма продуктивные мероприятия СЭП (например, изменение формально-правовых норм) далеко не всегда требуют серьезных бюджетных ассигнований, надежное знание масштабов экономических ресурсов, достаточных для достижения поставленных целей, актуально всегда;

2) на стадии оценки альтернативных мероприятий СЭП – в экономическом обосновании актуальности и приоритетности решения тех или иных социальных проблем (включая осознание властью и обществом «цены бездействия»), а также наилучших способов достижения поставленных целей. Когда острых социальных проблем накоплено огромное множество, то в первую очередь именно экономический анализ помогает макроакторам увидеть их масштабы и своевременно направить ограниченные ресурсы (экономические и социальные) в более эффективное русло. Именно он помогает повысить прозрачность управленческих решений, создать заслон импровизациям той части бюрократии, которая руководствуется своими частными интересами. Уровень использования в СЭП инструмента экономических оценок социальных процессов и проблем – важный индикатор ее обоснованности;

3) на стадии реализации СЭП – в выработке такой системы экономических стимулов и санкций, которая, во-первых, позволяет «повернуть к человеку» многочисленных хозяйствующих субъектов (т.е. придать их деятельности по «сбережению народа» выгодный характер). А во-вторых, – побуждает массовые группы населения к сохранению, развитию и более полной реализации человеческого потенциала¹. Наряду с налогообложе-

¹ Иными словами, речь идет об использовании в СЭП таких экономических инструментов, которые способствуют активизации, обращаясь к классификации М. Вебера, «экономически обусловленных» (т.е. определяемых экономическими мотивами) социальных процессов, а также воздействуют на «экономически релевантные» социальные процес-

нием, субсидированием и другими традиционными экономическими мерами, в ряде западных стран получили широкое развитие экономические оценки человеческой жизни и утраты здоровья, разрабатываемые аналитическими центрами по заданию соответствующих министерств¹. Сегодня они выступают важнейшим инструментом СЭП, стимулируют руководителей компаний своевременно инвестировать в безопасность как своей продукции, так и условий труда работников, не допуская разного рода несчастных случаев;

4) на стадии оценивания хода и результативности мероприятий СЭП – в обращении к широкому спектру экономических методов оценки эффективности затрат: минимизации затрат, методам «затраты – полезность», «затраты – результативность», «затраты – выгоды» и пр.²

Таким образом, говоря об экономических аспектах СЭП, мы стремимся дать оценку возможностей и целесообразности экономических и социальных мер СЭП с экономической точки зрения. Все это позволяет повысить эффективность (рациональность) функционирования и развития той или иной национальной хозяйственной системы или общества в целом.

Как видно, социальные и экономические аспекты СЭП тесно переплетаются друг с другом по самым разным каналам и на самых разных стадиях выработки и реализации СЭП. Их интеграция помогает расставить окончательные приоритеты в выборе целей СЭП и найти наиболее эффективные способы их достижения.

сы. См.: Вебер М. «Объективность» социально-научного и социально-политического познания // Вебер М. Избранные произведения: Пер. с нем. М.: Прогресс, 1990. С. 360-361.

¹ Viscusi W. K., Aldy J.E. The Value of a Statistical Life: A Critical Review of Market Estimates Throughout the World // *The Journal of Risk and Uncertainty*. 2003. Vol. 27. №1. P. 5-76; Viscusi W.K. How to value a life // *Journal of Economics and Finance*. 2008. Vol. 32. № 4. P. 311-323; Cameron T.A. Euthanizing the value of a statistical life // *Review of Environmental Economics and Policy*. 2010. Vol. 4. № 2. P. 161-178; Grüne-Yanoff, T. Mismeasuring the value of statistical life // *Journal of Economic Methodology*. 2009. Vol. 16. № 2. P. 109-123.

² Морс К., Страйк Р., Пузанов А. Эффективные решения в экономике переходного периода: Аналитические инструменты разработки и реализации социально-экономической политики. М.: Айрис-пресс, 2007; Дуганов М.Д. Оценка эффективности расходов на здравоохранение на региональном и муниципальном уровнях. М.: ИЭПП, 2007; Окушко Н.Б. Экономические оценки в здравоохранении // *Экономика здравоохранения*. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2008. Гл. 7. С.290-320; Сурков А. В. О возможностях анализа «затраты – выгоды» на примере инвестиций в развитие детей из неблагополучных семей в России // *Финансы и бизнес*. 2008. №2. С.43-51. Якобсон Л.И. Оценка программ общественных расходов // Якобсон Л.И. Государственный сектор экономики: экономическая теория и политика. М.: ГУ ВШЭ, 2000. С. 305-326; Cost-Benefit Analysis: Legal, Economic, and Philosophical Perspectives // *The Journal of Legal Studies*. 2000. Vol. 29 (PART 2). № 2.

В настоящее время по уровню развития человека Россия занимает намного более скромное место в мире, чем по уровню экономического развития¹. Так, по индексу развития человеческого потенциала (ИРЧП) она находится на 65 месте из 169 стран, включенных в рейтинг, а по уровню экономического развития – на 50-51 месте. Это указывает на то, что даже при нынешнем уровне экономического развития Россия может добиться серьезных продвижений в социальном развитии – на основе переориентации СЭП на развитие человека.

Высшим приоритетом СЭП в России сегодня бесспорно должно стать «сбережение людей», здоровье и долгожительство населения.² Второе место отводится сокращению чрезмерных социально-экономических неравенств, следом идут образование, жилищная обеспеченность и др.

Разумеется, меры социально-экономической политики могут быть не только денежными (бюджетные ассигнования, субсидирование, налогообложение и др.), но и неденежными (нормативные акты, запреты-разрешения, информирование, призывы и другие воздействия на общественное мнение и др.).³ Многие социальные меры, относительно недорогостоящие, нередко приводят к весьма ощутимым социальным и экономическим эффектам. Типичный пример – в 2006 г. в РФ введено обложение акцизом спиртосодержащей продукции технического назначения, что вызвало ее подорожание. Кроме того, производителям вменено в обязанность денатурировать технический спирт добавками с отчетливо неприятным запахом и вкусом. Все это привело к тому, что число потребителей алкогольных суррогатов (жидкости для мытья стекол и других чистящих жидкостей, парфюмерии и пр.) резко сократилось. По данным Национальной алкогольной ассоциации, они переключились на дешевую, но легально произведенную водку, что привело к резкому снижению смертности от случайных отравлений алкоголем⁴. Если в 2001–2005 гг. число умерших по этой причине, по данным Росстата, составляло 41–45 тыс. чел. в год, то в 2007–2008 гг. уже 24-25 тыс. чел. По последним данным,

¹ Доклад о развитии человека 2010. Реальное богатство народов: пути к развитию человека / Пер. с англ. ; ПРООН. М.: Изд-во «Весь Мир», 2010. С.143-146, 152-155, 197-201.

² О социоэкономическом обосновании приоритетности этой цели писал А. Аганбегян. См.: Аганбегян А.Г. О приоритетах социальной политики // SPERO. №12. 2010. С. 13-30.

³ Морс К., Страйк Р., Пузанов А. Эффективные решения в экономике переходного периода: Аналитические инструменты разработки и реализации социально-экономической политики. М.: Айрис-пресс, 2007. С. 25-26.

⁴ Смертность от отравления алкоголем в России снизилась почти наполовину // РИА Новости. 28.01.2008 <http://rian.ru/society/20080128/97825823.html>

число умерших от случайных отравлений в расчете на 100 тыс. населения в 2008 г. составило 16,9 чел. против 31,0-31,4 чел. в 2002–2003 гг. (т.е. снижение – в 1,9 раза)¹.

* * *

Сегодня уже на правительственном уровне актуальной признается проблема бюджетирования, ориентированного на результат, и разработка показателей, по которым можно было бы оценить эффективность деятельности в той или иной сфере, прежде всего эффективность использования бюджетных средств², разработка и реализация специальных программ, направленных на ослабление наиболее острых проблем системного характера. Именно социэкономика и базирующаяся на ней социально-экономическая политика способны отвечать на этот практический запрос. Они акцентируют важность не только правильного выбора целей политики, но и учета при выборе тех или иных управленческих воздействий тесной взаимосвязи (при определенной автономности) экономических и социальных аспектов воспроизводства, а следовательно, динамического характера взаимосвязи между экономическими и социальными издержками и экономическими и социальными обречениями (выгодами). Это позволяет лицам, принимающим управленческие решения, выбирать более эффективную экономическую и социальную стратегию, и в перспективе способно придать как экономической, так и социальной политике на макро-, мезо- и микроуровнях принципиально иной статус.

¹ Российский статистический ежегодник. 2009: Стат.сб./ Росстат. М., 2009. С.111.

² Жуков А. Опыт трансформации экономик стран СНГ в контексте российских проблем // Социально-экономическая трансформация в странах СНГ: достижения и проблемы (материалы международной конференции). М.: Изд-во Института экономики переходного периода, 2004. С. 30-39.