
ПРЕДПРИЯТИЕ — ГОРОД: трансформация социальной инфраструктуры в период реформ*

В.И. Кабалина, Т.Ю. Сидорина

Реформа социальной сферы — один из ключевых вопросов социально-экономической политики. С позиций сегодняшнего дня очевидно, что экономическое значение социальной сферы на предприятии во многом преувеличивалось, в то время как роль институциональных и социально-политических аспектов ее трансформации недооценивалась. В результате, феномен социальной сферы российского предприятия был использован для создания постперестроечных мифологем и связанных с ними рекомендаций. Для выработки целей социальной политики необходимо ответить на следующие вопросы: какие социальные услуги может себе позволить российское общество сегодня и в перспективе, и как распределить обязательства между государством (его федеральными и местными органами), предприятиями (частным бизнесом) и разными группами населения. Статья посвящена описанию процессов, происходящих в социальной инфраструктуре современного российского города. Представляется, что сегодня эти процессы во многом отражают, многослойность и разнонаправленность трансформаций, обусловленных проведением экономических реформ в России.

1. Введение

Особенностью городской агломерации в России является ее неоднородность. Известны различные классификации городских поселений. На основании функциональной классификации городов, предложенной американским экономическим географом У. Харрисом, отечественные географы еще в 60-е годы разработали типологию (1, с.70-75), которая включала следующие типы городов: многофункциональные столичные города; многофункциональные города — центры республик, краев и областей; монопромышленные центры; города с преимущественным значением организационно-хозяйственных, торгово-распределительных, административных, культурных, производственных, транспортных функций обслуживания окружающей территории; города с преимущественным значением транспортных функций; города с преимущественным значением оздоровительных функций (города-курорты); города с преимущественным значением научно-экспери-

* Данная статья может быть использована в качестве учебного материала к курсам: экономическая социология и социология города.

В.И. КАБАЛИНА, Т.Ю. СИДОРИНА
Предприятие — город

ментальных и образовательных функций. Наряду с этим следует принимать во внимание классификацию городов в зависимости от численности населения, а также социально-урбанистическую типологию, учитывающую включенность или невключенность городов в состав агломерации.

Естественно, что подобные классификации уже мало приложимы к типам расселенческих структур, получившим распространение в условиях информационной экономики, становления и развития *Global Cities*. Но применительно к условиям России, реально не включенной в информационную экономику и в новую территориально-пространственную агломерацию, остается в силе типология, присущая индустриально-аграрному обществу. Следует также заметить, что пропорции между типами городских поселений, характерных для советского общества, помимо универсальных черт и характеристик, во многом отражали специфичность экономической и социальной политики этатистского (советского типа) государства. Тип города во многом определял и обуславливал формирование его социальной структуры, приоритеты в вопросах управления и пр. Безусловно, происходящие в российском обществе перемены изменяют жизнь современного российского города, к какому бы типу мы его не относили. Однако, характер происходящих изменений, возникающие проблемы, острота их восприятия населением во многом связаны с типом самого города.

Весьма показательна, что в момент, когда пишется эта статья, Государственная Дума обсуждает законопроект «О промышленном градообразующем предприятии». В соответствии с законопроектом, подобным предприятием является промышленная организация любой формы собственности, в которой занято не менее 30% от общего числа трудоспособного населения муниципального образования (2). Забота депутатов о подобных предприятиях не случайна. На протяжении десятилетий промышленные «градообразующие» и «районообразующие» предприятия играли значительную роль в жизни советских городов, трудно было найти такую сферу жизни города, которая не была бы связана с промышленностью. В большинстве городов индустриального типа общественный сектор был неотъемлемой составной частью прежде всего Индустриальной системы, точнее — финансирование и организация деятельности всех направлений социального обслуживания во многом были «завязаны» на директорат крупных промышленных предприятий, занимавший лидирующее положение в системе социальных связей индустриального города, района и т.д. Сегодня многие из этих предприятий стали банкротами, и тем самым жители городов, сформировавшихся вокруг таких предприятий, оказались в трагическом положении людей; оставшихся и без работы, и без нормальных условий существования в своей городской среде. Оценивая представленность наблюдавшихся нами в процессе исследования объектов (городов), следует отметить, что тип монопромышленного города распространен в России очень широко (2).

Острота проблем в социальной сфере городов именно этого типа, как и широкая распространенность феномена градообразующего (или районообразующего в границах мегаполиса) предприятия, обусловили фокус исследования*, предпринятого авторами статьи, при изучении трансформации социальной инфраструктуры индустриального российского города в период реформ.

* Исследование проведено при финансовой поддержке «Foundation for Urban and Regional Studies LTD».

Сокращение объемов производства во всех отраслях промышленности и особенно в оборонных отраслях, остановка крупных промышленных предприятий внесли существенные изменения в систему отношений «промышленное предприятие — город», кардинально сказались на роли промышленного предприятия в городе. Предприятие утрачивает определяющую роль в городской социальной структуре, изменяются традиционные институциональные связи. И хотя традиционная, складывающаяся годами система финансирования и административной ответственности предприятия за социальную сферу города все еще действует, начался процесс изменений, одним из направлений которого является муниципализация социальной инфраструктуры промышленных предприятий. При всей дифференциации типов российских городов, муниципализацию социальной инфраструктуры можно рассматривать в качестве одного из возможных вариантов решения проблем социального обеспечения в городе. Городской бюджет становится более социально ориентированным*; появляются новые органы социальной защиты, что позволяет расширить круг тех категорий населения, которым оказывается государственная помощь; активизируется участие общественных организаций и коммерческих фирм в решении социальных вопросов в городе. Как показывают исследования, более результативна работа этих структур в крупных промышленных городах. На периферии все еще сильны традиционные установки, которые тем не менее оправдывают себя в силу недостаточности финансирования.

В данной работе представлены результаты эмпирического исследования процессов трансформации институциональной структуры социального обеспечения в современном российском промышленном городе. Ведущая тема — это перестройка традиционных институциональных связей как результат изменения, с одной стороны, значения социальной инфраструктуры для самих предприятий, с другой, — роли и статуса органов муниципального управления.

Мы ставили перед собой задачу исследовать изменения, происходящие в системе социальных связей «промышленное предприятие — социальная сфера — город», рассмотреть роль промышленного предприятия в российском индустриальном городе эпохи реформ, выявить изменения в социальном статусе промышленного предприятия, соотнести роль промышленного предприятия и новых объектов социального влияния в городе, оценить социальные последствия этих перемен. Обычно при обсуждении проблемы реформирования социальной сферы предприятий в расчет принимается позиция руководителей предприятий и практически отсутствует литература об интересах и ориентациях представителей городских властей. В рамках нашей работы мы обратились к вопросу о взаимодействии интересов, в первую очередь, директората и муниципальных властей, а также других социальных акторов.

В связи с этим мы попытались ответить на ряд следующих вопросов:

— Как сегодня используется социальная сфера руководителями предприятий?

— Способны ли сегодня какие-либо другие вновь созданные или существовавшие ранее социальные институты дополнить или заменить предприятия в выполнении их социальных обязательств, особенно в случае градообразующих, районообразующих предприятий?

— Наблюдается ли формирование «снизу» новых механизмов социального

* Вместе с тем, бюджетных средств, которые остаются в распоряжении города, явно недостаточно для решения все обостряющихся социальных проблем.

В.И. КАБАЛИНА, Т.Ю. СИДОРИНА
Предприятие — город

обеспечения в городе в связи с изменением экономической ситуации и каковы эти механизмы?

Комплексный характер исследования предполагал изучение разнообразных источников информации. Нами была подробно изучена нормативная и статистическая литература по данной теме за 1994-1998 гг.: ежегодники Госкомстата РФ, в том числе сборники «Социально-экономическое положение России»; аналитико-статистические сборники Центра экономической конъюнктуры при Правительстве РФ, ежегодные и ежемесячные издания Института экономических проблем переходного периода («Экономика России», 1993-1996 гг.), ежемесячные сборники материалов Института экономического анализа («Тенденции экономического развития России»); программы социально-экономического развития Московского и Федерального правительств; законодательные и нормативные документы законодательной и исполнительной властей как федерального, так и региональных уровней.

Помимо анализа документов, мы используем результаты ряда исследований Института сравнительных исследований трудовых отношений (ИСИТО)*, а также других исследований по этой проблематике. При подготовке статьи мы также использовали материалы исследования по вопросам социальной политики в России, проведенного группой исследователей под руководством профессора Шкаратана О.И. (Государственный университет — Высшая школа экономики)* *. В ходе этого исследования один из авторов статьи участвовал в опросе 75 экспертов-акторов социальной политики о результатах передачи объектов социальной инфраструктуры промышленных предприятий городу (3, с. 147-192).

Основная же часть материалов для статьи была собрана в ходе специально проведенного авторами исследования в Москве. Выбор Москвы в качестве объекта исследования обусловлен тем, что Москва как метрополисная система имеет перспективы развития, значительно отличающие ее от всех остальных городских систем страны. Так, для Москвы характерно включение в состав городской агломерации промышленных районов, функционирующих в качестве самостоятельных ее элементов. Мы обратились к изучению рабочих окраин Москвы, тип поселения в которых на протяжении десятилетий складывался из тех же элементов, что и в монопромышленных центрах. Формально располагаясь в пределах города, эти районы (а точнее заводы с прилегающими жилыми массивами) представляли собой монопромышленные анклав на территории московского метрополиса.

Сегодня индустриальные районы Москвы во многом переживают те же проблемы, что и большинство индустриальных центров России. Однако в отличие от большинства российских промышленных городов, особенность Москвы как метрополиса позволяет искать и находить особые решения возникающих проблем. Так, в отличие от провинциальных монопромышленных городов в Москве доста-

* К числу этих исследований относятся: опрос 4000 домохозяйств, проведенный в апреле-мае 1998 г. в четырех российских городах (Самара, Кемерово, Сыктывкар и Люберцы) в рамках проекта «Новые формы занятости и стратегии выживания домохозяйств» при финансовой поддержке DFID; выборочное обследование рабочей силы Госкомстата в Кемеровской области и Республике Коми по дополнению ИСИТО в октябре 1997 г.; опрос по трудовой биографии 800 работников промышленных предприятий в четырех городах в апреле 1997 г. по проекту «Реструктурирование занятости и формирование рынка труда в России», финансируемого ESRC. ** Исследование проводилось в рамках Международного проекта «Restructuring the Welfare State: East and West compared, 1995-1998», реализованного при финансовой поддержке INTAS. Российская часть проекта носила название «Social and Employment Policy in Russia, 1995-1998».

точно активно осуществляется *муниципализация социальной инфраструктуры* предприятий, что позволило нам в рамках поставленной задачи рассмотреть один из возможных вариантов ее решения.

Особое внимание при проведении исследования было уделено одному из самых индустриальных районов г. Москвы (Юго-Восточный административный округ). Были проведены интервью с представителями директората предприятий, работниками муниципалитета, профсоюзными лидерами предприятий, располагающихся на территории округа.

II. Социальная инфраструктура промышленного предприятия

Социальная инфраструктура советского периода и роль предприятий

Многие авторы описывают систему регулирования производственных отношений и социального обеспечения, сложившуюся в СССР, как «модель с сильным государственным вмешательством, ограниченной гибкостью и малой степенью совещательности» (4, с.76). Такая характеристика оттеняет ее особенности в сравнении с режимами *welfare state* на Западе, но она не раскрывает полностью ее специфики. Хотя распределение ресурсов было централизованным, ответственность за распоряжение социальными выплатами и управление социальной сферой возлагалась на несколько субъектов: предприятия, государственные органы социального обеспечения, профсоюзы, местные органы власти. Каждый из этих субъектов играл определенную роль в обеспечении городского населения социальными благами и опирался на разные источники финансирования. Предприятия использовали свои фонды, органы социального обеспечения — внебюджетные средства (соцстрах), профсоюзы — членские взносы, местные органы власти — бюджетные средства.*

За годы Советской власти предприятия «обросли» широкой сетью социальных учреждений (предприятия питания, детские сады, базы отдыха взрослых и школьников, дома отдыха и санатории, медицинские учреждения и т.д.). Государственные органы социального обеспечения обслуживали, в основном, неработающее население. В сферу влияния местных органов власти входило народное образование, здравоохранение, в меньшей степени культура и спорт. Однако специфика формирования социальной инфраструктуры города обусловила наличие большого количества ведомственных объектов соцкультбыта. Поэтому многие учреждения здравоохранения, большая часть детских дошкольных учреждений, учреждений культуры и спорта имели двойное подчинение и финансирование. Таким образом, несмотря на некоторую «специализацию», поле деятельности каждого субъекта не было четко очерченным. Напротив, наблюдалось их тесное переплетение и взаимопроникновение. Осо-

* Прежний порядок финансирования описан В. Михалевым: «Сформировавшаяся система учреждений, предоставляющих социальные услуги, длительное время поддерживалась практиковавшимся советским государственным планированием «остаточным принципом» финансирования социальной сферы. Средства центральных и местных бюджетов, направлявшиеся на социальные нужды, были совершенно недостаточны, тогда как развитие промышленного производства всегда получало приоритетное финансирование. Соответствующим отраслевым министерствам и подчиненным им промышленным предприятиям было значительно легче выделить необходимые материальные ресурсы на обеспечение социальных потребностей своих работников и жителей окружающих территорий» (5, с.67).

В.И. КАБАНИНА, Т.Ю. СИДОРИНА
Предприятие — город

бенно это было характерно для предоставления социальных благ на уровне предприятия. Социальными объектами, формально принадлежащими конкретным предприятиям, нередко пользовались жители района или города, на территории которых были расположены эти предприятия. Ведомственный принцип предоставления социальных благ существовал, но на практике не соблюдался последовательно и жестко. Поэтому не было той дискриминации не работающих на предприятии в пользовании объектами соцкультбыта, которая обычно связывается с ведомственным (или производственным) принципом распределения социальных благ. Спортивные и культурные сооружения предприятий в особенности были сориентированы на обслуживание населения, а не только работников предприятия. Безусловно, существовали социальные блага, которые предназначались только работающим на предприятии. В частности, медицинскими услугами, домами отдыха и другими рекреационными объектами пользовались, как правило, работники предприятия и члены их семей, хотя всегда можно было «достать» путевку на отдых или в пионерский лагерь и тем, кто не имел отношения к данному предприятию.

В результате, советское предприятие выступало скорее не как экономическая единица, целью которой было получение прибыли, а как социальный организм, объединяющий сотни, тысячи и десятки тысяч людей в сложную социальную структуру, которая определяла экономические, социальные и культурные рамки повседневной жизни не только работающих на предприятии, но и живущих в соседстве с предприятием (6).

Снижение роли предприятий и ответственности работодателей перед работниками в предоставлении социальных благ рассматривалось в начале 90-х годов в качестве одного из ключевых направлений экономической реформы в России. Однако при выработке практических мер имеющиеся институциональные ограничения в расчет не принимались. Возобладал чисто экономический односторонний подход, при котором социальная сфера предприятий рассматривалась в качестве тормоза перехода к рыночной экономике.

Основные аргументы в поддержку этого подхода сводились к следующим. *Во-первых*, содержание предприятием социальной сферы отвлекает большие ресурсы, необходимые для развития основной производственной деятельности предприятия, и мешает его превращению в конкурентоспособную организацию. *Во-вторых*, льготы, которые предприятие предоставляет своим работникам, снижают мотивацию к смене места работы и надежно «прикрепляют» рабочую силу к предприятию. Таким образом, социальная сфера является препятствием для развития динамичного рынка труда. *В-третьих*, сохранение социальной сферы на бывших государственных предприятиях крупного и среднего размера мешает развитию частного предпринимательства, не способного в современных условиях обеспечить социальное обслуживание работников этого сектора производства. Наконец, *в-четвертых*, предоставление социальных льгот только работающим на предприятии ограничивает другим категориям населения доступ к социальным благам. И этот барьер надо было устранить. Предлагался лишь один вариант отделения социальных благ от рабочего места — «муниципализация» социальной инфраструктуры: предприятия должны передать социальную сферу муниципалитетам. Одним из подходов к разрешению этого вопроса стало поощрение приватизации предприятий с отделением от них социальных объектов путем переноса финансовой и управленческой ответственности на другие субъекты, прежде всего местные органы власти (7, с.121). Федеральное правительство приняло ряд нормативных документов о передаче социальной инфраструктуры.

Как и по многим направлениям реформы, воплощалась одна схема — без

обсуждения альтернатив: все усилия были направлены на то, чтобы разрушить старую систему*, однако вопрос о том, чем ее заменить, какими механизмами, оставался открытым. Прежде всего, как будет финансироваться альтернативный механизм, кто основные участники, как будет распределена ответственность между ними? Несмотря на узко экономический подход, не просчитывалась «цена» его реализации. Далее экономическая сторона процесса реформирования социальной инфраструктуры предприятий не была увязана с социальной реформой. Нормативные утверждения о необходимости передачи социальной сферы делались в то время, когда еще не существовало (и до сих пор не существует) четкого представления о роли государства и концепции социальной реформы. В основе этого замысла лежали скорее абстрактные убеждения, нежели исследования того, какое значение имеет в реальности социальная сфера предприятий для его работников и руководителей, для населения. Пиком интереса к теме реструктурирования социальной сферы предприятий можно считать 1993-1994 гг. В это время проводились исследования, большая часть которых была осуществлена экономистами с акцентом на количественные параметры процесса передачи объектов соцкультбыта предприятий городским властям (8).

Спустя несколько лет, когда стали очевидны определенные результаты и последствия, возникает потребность вернуться к вопросу о том, насколько был реален сам замысел, обсудить возникшие проблемы и пути их решения.

Социальная сфера и льготы на предприятии: какова их роль сегодня?

Как уже отмечалось выше, в советской системе промышленные предприятия играли особую роль. Они несли основную нагрузку в обеспечении социальной сферы города и выступали гарантом социальных благ, определяемых указами, законами, решениями правительства и местных властей. Это положение во многом сохраняется до сих пор. В этой работе мы не будем рассматривать социальные блага, которые регулируются на общенациональном уровне: пенсии, выплаты по социальному страхованию, пособия по безработице. Заметим только, что созданные на федеральном уровне институциональные образования, а именно внебюджетные фонды, содержатся в основном за счет взносов работодателей, а не работников, т.е. они мало что изменили с точки зрения участия предприятий в финансировании социальной защиты. И сегодня гарантированные государством выплаты (пособия на детей, оплата больничных и т.д.) осуществляются через предприятия. Это означает, что предприятие сначала выплачивает эти суммы работникам из собственных средств, и только после этого выставляет счет соответствующим финансовым органам. Разница во времени может быть довольно существенной. Средства государственного социального страхования находятся в обороте предприятия и нередки ситуации, когда завод не может своевременно произвести выплаты. Поэтому социальные гарантии государства работающим в настоящее время поставлены в зависимость от экономического положения предприятия. В результате благополучие предприятия, а не государственного бюджета выступает гарантом льгот государства.

В какой мере освобождение предприятий от затратных объектов социальной сферы способствует улучшению их экономической деятельности? Данные опроса директоров 92 предприятий в пяти городах, проведенного в мае-июне 1998 г. в

* Слово «сброс» хорошо передает известный настрой «отречемся от старого мира».

В.И. КАБАЛИНА, Т.Ю. СИДОРИНА
Предприятие — город

рамках проекта TACIS «Социальные последствия экономических преобразований и приватизации в РФ», свидетельствуют о том, что «сброс» объектов социальной сферы не оказал существенного влияния на финансово-экономическое положение большинства предприятий: руководство лишь 15% обследованных предприятий положительно оценивало эффект от этих мер и считали его значительным (9, с.35).

Результаты опроса не подтверждают и распространенного мнения о сохранении традиционных претензий руководителей предприятий на ведущую роль в социальной сфере. Однако усредненные результаты массовых опросов нивелируют различия в подходах разных групп руководителей. Интервью с экспертами, а также монографические исследования традиционных и новых предприятий позволили нам выделить три типа руководителей: 1) традиционных для номенклатурно-плановой системы хозяйствования, так называемых «отцов предприятий», придерживающихся принципов патернализма; 2) директоров-предпринимателей или менеджеров, руководствующихся принципами экономической рациональности; 3) директоров, не имеющих четко выраженной ценностной ориентации, так называемое «болото». Именно эта группа, на наш взгляд, менее всего интересуется решением социальных, в том числе и кадровых вопросов, проблемами работающих, сохранением квалификационного потенциала, перспективами предприятия, будучи озабочена лишь собственным выживанием. Причем эти три типа руководителей присутствуют как в традиционном, так и в новом частном секторе.

Можно предположить, что рассуждения руководителей предприятий о роли социальных льгот в привлечении и удержании работников транслируют их взгляды и намерения. Но если судить о результатах, необходимо посмотреть на реальное поведение работников: в какой мере соображения о получении дополнительных льгот принимаются во внимание при перемещениях с предприятия на предприятие.

Известно, что на протяжении всего периода реформ уровень найма и увольнений в российской экономике оставался высоким, тем не менее, по данным дополнения к выборочному обследованию Госкомстата, как мотив перемещений социальные блага играют незначительную роль.

Данные исследований не подтверждают и другой распространенный тезис о

Таблица 1
Причины увольнения с предыдущего места работы (в %)

Причины увольнения	Сектор занятости			В среднем
	Государственный	Приватизированный	Новый частный	
Закрытие предприятия	6	3	12	6
Отсутствие социальных льгот	12	1	8	11
Нерегулярность выплат заработной платы	26	18	45	28
Неясность перспектив предприятия	3	3	6	3
Личные (семейные) обстоятельства	40	37	21	38
Увольнение по сокращению штатов	13	38	9	14
Итого:	1384	71	195	1650

Источник: Дополнение к выборочному обследованию рабочей силы Госкомстата, октябрь 1997 г. Кемеровская область и Республика Коми.

МИР РОССИИ. 1999. N1-2

том, что в условиях задержек зарплаты и общего снижения ее уровня социальные льготы играют компенсирующую роль. Так Р. Роуз, ссылаясь на данные Центра по изучению социальной политики Университета Стратклайда, отмечает, что «в нынешней ситуации социальные льготы не играют существенной роли как инструмент защиты россиян от экономических трудностей» (10, с.59). Во-первых, социальные услуги по месту работы не повышают способности семьи избежать нарастания долгов или сокращения сбережений; во-вторых, получение льгот по месту работы не повышает удовлетворения семей своим экономическим положением (10, с.62).

Как показывают исследования ИСИТО, роль социальных льгот как фактора трудовой мобильности, скорее всего, преувеличена не только для периода реформы, но и для предшествующего периода. В ходе опроса по трудовой карьере респондентам задавался открытый вопрос о причинах увольнения с каждого места работы начиная с 1985 г. Все отмеченные причины (37) были сгруппированы в несколько основных блоков, среди которых также — «отсутствие социальных льгот» (см. табл. 2). Уже во второй половине 80-х годов удельный вес этого мотива смены работы был небольшой, а в 90-е годы он вообще стал малозначимым.

Вместе с тем, для отдельных категорий работников социальные льготы, предоставляемые предприятием, как в прошлом, так и в настоящем имеют важное значение. В прошлом преимущественно те работники, которые в перспективе могли получить квартиру от предприятия и стояли в очереди на жилье, вынуждены были держаться за свое рабочее место.* Но как только работник с семьей переселялся в новую квартиру, ничто его не удерживало от смены работы. Известно, что хотя формально это жилье считалось ведомственным и подлежало возврату предприятию

Таблица 2

**Причины увольнений работников по всем случаям увольнений
с предыдущих мест работы**

Укрупненные группы причин увольнения	1985-1990 гг.		1991-1997 гг.	
	число случаев	%	число случаев	%
Размер зарплаты	84	22,5	318	25,4
Нерегулярность выплат	6	1,6	161	12,9
Содержание труда	36	9,7	97	7,8
Условия и режим труда	40	10,7	93	7,4
Производственные конфликты	20	5,4	98	7,8
Отсутствие перспектив роста	7	1,9	35	2,8
Отсутствие социальных льгот	22	5,9	25	2,0
Семейные обстоятельства	116	31,1	164	13,1
Инициатива администрации	33	8,8	185	14,8
Нестабильность предприятия	3	0,8	50	4,0
Другое	6	1,6	24	2,0
Итого:	373	100	1250	100

* Саймон Кларк приводит следующие данные, полученные в ходе выборочного обследования Госкомстата по дополнению ИСИТО. Мужчины чаще, чем женщины, устраивались на работу в связи с возможностью получить квартиру. Любопытно, что решение жилищной проблемы в качестве мотива трудоустройства было присуще даже самым молодым работникам: ею отметили 16% рабочих в возрасте до 20 лет. Лишь после 30 лет это соображение при выборе места работы теряло свою значимость (11).

в случае увольнения, на практике оно всегда сохранялось за работником. Поэтому часто в домах, принадлежавших предприятию, проживали семьи, члены которых уже не имели к нему никакого отношения. Со временем доля жильцов-работников предприятия значительно уменьшалась.* Социальные льготы, предоставляемые предприятиями, имеют ценность и для пожилых работников, мобильность которых и так низка в силу низких шансов трудоустройства.

Если принять во внимание состав работников, заинтересованных в социальных услугах предприятия, и их реальный потенциал давления на принятие решений, то можно прийти к выводу, что влияние «инсайдеров» на сохранение социальной сферы предприятий сильно преувеличено.** Безусловно, в текущей ситуации работники стали получать меньше социальных услуг от предприятий и к тому же их качество ухудшилось. Реальное сокращение ощущается по таким направлениям, как предоставление жилья, путевок на лечение и отдых по льготным расценкам, содержание детей в детских садах за счет предприятия. И это признается и руководителями, и работниками.

Однако, по нашим наблюдениям, и люди стали предъявлять меньший спрос на социальные услуги со стороны предприятия. Нам неизвестно ни одного случая, чтобы работники выставили требования к администрации по поводу сохранения соцкультбыта. С одной стороны, здесь продолжает действовать «единый коллективный интерес», который предписывает «не тормозить» администрацию бесполезными просьбами («они и так делают для нас все, что возможно»), с другой стороны, существует боязнь, что тот, кто требует многого, не получит и того минимума, на который еще можно рассчитывать. Администрация предприятия полностью контролирует эту сферу. Профсоюзы либо оттеснены от нее, либо являются регистраторами, оформляющими решения администрации.

Что же касается позиции профсоюзов относительно судьбы социальной сферы предприятий, как показал опрос экспертов в рамках исследования под руководством О.И. Шкаратана, оценки представителей «старых» и «новых» профсоюзов различны. Традиционные профсоюзы поддерживают директоров-патерналистов, которые считают, что предприятия должны иметь социальную сферу, в то время как альтернативные профсоюзы склоняются к тому, что развитие социальных услуг населению должно быть заботой городских властей.

Социальные льготы в разных секторах экономики

По закону работодатели обязаны оплачивать своим работникам очередной отпуск, больничные листы, медицинское страхование и отпуск по уходу за ребенком. По результатам опроса в четырех городах (Самара, Кемерово, Сыктывкар, Люберцы), почти все государственные предприятия и организации и подавляющее большинство приватизированных предприятий выполняют эти обязательства, однако первые три вида социальных льгот предоставляет лишь незначительное большинство новых частных предприятий и только меньшинство опла-

* В опросе по проекту TESIS в 1998 г. 50% руководителей сообщили, что, по их оценкам, работники предприятия составляют не более половины проживающих в ведомственных домах. (12. с.29).

** Тезис о влиянии «инсайдеров» как причине торможения муниципализации социальной сферы был выдвинут С.Командером и М. Шанкерманом (7. с. 129).

чивает женщинам отпуск по уходу за ребенком. Эти различия лишь частично можно объяснить маленьким размером новых частных предприятий или их концентрацией в торговле и сфере услуг, которые, независимо от формы собственности, реже предоставляют эти льготы.

Различия между государственными, приватизированными и новыми предприятиями и организациями в предоставлении необязательных, но традиционных социальных льгот небольшие, но все еще значимые. И опять отчасти это связано с размером и сферой деятельности: с гораздо большей вероятностью социальные выплаты обеспечивают крупные предприятия и предприятия в промышленности и на транспорте.

Последние четыре вида выплат из нашего списка (см. табл.3) это в основном недавние инновации, заключающиеся в том, что предприятие оказывает социальные услуги своим работникам в денежной форме. Разница в предоставлении такого рода услуг между секторами очень небольшая. Различия в обеспечении работников льготным или бесплатным питанием определяется отраслевой характеристикой предприятия: более вероятно, что такой льготой чаще пользуются работники промышленных предприятий. При этом опытные работники, рядовые рабочие и те, у кого низкий уровень образования в государственном, бюджетном и новом частном секторах, в отличие от «белых воротничков», имеют гораздо меньше шансов пройти обучение за счет предприятия. Интересно, что женщины чаще, чем мужчины, проходят обучение, зато профподготовка мужчин чаще оплачивается предприятием. С другой стороны, предприятия с длинной историей задержек зарплаты значительно реже оказывают материальную помощь работникам в таких формах. Микропредприятия (с численностью менее 10 чел.) с наименьшей вероятностью предоставляют такие социальные услуги. Однако как только размер предприятия увеличивается, он перестает быть значимым фактором.

Существуют значительные различия в предоставлении социальных льгот в

Таблица 3

**Какие из следующих социальных льгот предоставляет работникам
Ваше предприятие**
(% ответивших положительно по каждому виду социальных льгот)

	Государ- ственны	Бюд- жетны	Приватизи- рованный	Новый частный	В сред- нем
Оплата очередных отпусков	97	99	95	59	90
Оплата больничных листов	98	99	95	52	90
Обязательное медицинское страхование	92	94	94	57	87
Оплачиваемый отпуск по беременности, родам и уходу за ребенком	96	98	94	39	88
Оплата лечения	26	27	20	10	22
Оплата путевок в дома отдыха, тур- базы, детские лагеря	55	53	50	11	45
Оплата содержания детей в детских учреждениях	24	26	20	3	19
Материальная помощь	50	51	45	28	45
Бесплатное или льготное питание	15	17	19	14	16
Дотации на транспорт	25	23	14	13	19
Обучение за счет предприятия	31	47	32	20	34
Предоставление ссуд, льгот	24	20	26	21	23

зависимости от формы контракта работника, при контроле других переменных. Предприятия, которые нанимают людей на основе устной договоренности или по договорам подряда и трудовым соглашениям, гораздо реже предоставляют все четыре вида обязательных социальных льгот, а также дотации на транспорт, при контроле других факторов. Принятые по устному соглашению имеют гораздо меньше шансов получить бесплатное или льготное питание или пройти обучение за счет предприятия. Принятые по срочному индивидуальному контракту, с другой стороны, едва отличаются от тех, у кого трудовой договор на неопределенный срок. Анализ процесса трансформации социальной сферы на уровне предприятия по данным различных исследований показывает противоречивую картину, которая свидетельствует об усилении дифференциации в предоставлении социальных услуг на бывших государственных и новых частных предприятиях разных отраслей. Можно предположить, что неравномерность в трансформации социальной сферы существует и в региональном разрезе. В связи с этим важным направлением изучения динамики социальной инфраструктуры в постсоветском обществе являются монографические исследования, проведенные в рамках отдельного региона или города. Тем более, что качественные исследования подобного рода позволяют изучить механизмы взаимодействия различных участников этого процесса.

III. Муниципализация социальной инфраструктуры в современном российском городе

В целях нашего исследования мы обратились к анализу ситуации в социальной сфере Москвы — одного из крупнейших мегаполисов и индустриальных центров России. С одной стороны, Москву можно рассматривать как отдельный случай, с другой, — как образец для использования опыта, как экспериментальное поле отработки новых механизмов институциональных связей в системе «предприятие-город».

Москва как объект исследования

В прошлом Москва имела и продолжает сохранять особый статус и свои особенности как мегаполис. Особый статус города определялся множеством причин, в том числе, как отмечает О.И. Шкаратан, и тем, что «важной целью советского руководства было обеспечить в столице стабильную общественно-политическую ситуацию. Для этого искусственно наращивалось промышленное производство. По переписи 1989 г. в Москве трудились 2,5 млн. рабочих на 4,9 млн. занятых. Это, видимо, рекордный показатель среди столиц всего мира» (13).

Накануне реформ столица была городом, находившимся на пограничье между индустриальной и информационной экономикой, и средоточием военно-промышленного комплекса страны. В Москве располагались крупные предприятия оборонной промышленности, авиационные заводы, такие гиганты автомобилестроения, как ЗИЛ (автомобильный завод имени Лихачева), АЗЛК (автомобильный завод имени Ленинского комсомола) и т.д. В масштабах столицы такие крупные предприятия имели статус «районообразующих».

Масштабы и профиль предприятия определяли и структуру и масштабы социальной инфраструктуры. Помимо жилья и детских дошкольных учреждений, которые имелись практически у каждого предприятия, крупные и крупнейшие предприятия, в особенности принадлежавшие к ВПК, строили и содержали поликлиники и больницы, дворцы культуры и стадионы. Как показывают проводившиеся в 90-х годах исследования социальной сферы предприятий, «именно поэтому вклад предприятий в создание инфраструктуры здравоохранения и отдыха был наиболее значителен в регионах с высокой концентрацией тяжелой промышленности и ВПК, к числу которых относятся Красноярск, Новосибирская область, Урал, а также Москва и Санкт-Петербург» (14, с.71). Таким образом, как и в большинстве советских городов, оказание социальных услуг было составной частью индустриальной экономики. В Москве и Петербурге эти отрасли в большей части образовывали самостоятельный межотраслевой комплекс, подчиненный региональной партийной элите.

За годы реформ Москва стала, пожалуй, единственным городом России с интенсивно растущей экономикой, впечатляющими темпами и масштабами строительства жилья, модернизирующейся городской инфраструктурой (13, с. 18-19).

В большинстве регионов недостаточно разработаны нормативные документы, регулирующие передачу социальных объектов городу и потому этот процесс развивается спонтанно и под влиянием бюрократического произвола, либо индивидуальных неформальных договоренностей. Правительство Москвы предприняло попытку сделать этот процесс управляемым, опираясь прежде всего на правовые и финансовые механизмы. Ключевую роль здесь играло регулирование прав собственности. В результате в Москве сложилась отличная от федерального центра экономическая и социальная политика и особая модель «муниципального капитализма» (13, с. 18-19). Преобладающая часть недвижимости находится под контролем городской администрации. Представители Московского правительства входят в советы директоров тех акционерных обществ, в которых городские власти являются держателями пакета акций. Идет и процесс муниципализации социальной инфраструктуры крупных предприятий.

Известно, что вариант «муниципализации» социальной сферы предприятий активно навязывался сверху путем указов президента и законов, которых в общей сложности было выпущено около 20. Еще в 1993 г. были приняты нормативные документы, регулирующие статус таких социальных объектов. Среди таких документов Указ Президента РФ № 168 «Об использовании объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения приватизированных предприятий» (15, с. 184-185). Данный документ допускает включение в состав приватизируемого имущества находящиеся на балансе предприятия объекты социально-культурного (в том числе здравоохранения, образования, культуры и спорта) и коммунально-бытового назначения с обязательным сохранением их профиля. Вместе с тем в документах определен и перечень объектов социальной инфраструктуры, не подлежащих приватизации. К числу последних отнесены жилищный фонд и обслуживающие его эксплуатационные и ремонтные службы, оздоровительные детские лагеря и дачи, учреждения здравоохранения, обслуживающие жителей данного региона. Социальные объекты, не подлежащие приватизации, передаются в Федеральную (государственную) собственность или в ведение органов местного самоуправления.

В.И. КАБАЛИНА, Т.Ю. СИДОРИНА
Предприятие — город

Согласно решению Московского правительства и в соответствии с федеральными нормативными документами, в течение ряда лет уже идет процесс передачи в ведение местных органов управления ведомственного жилья, поликлиник, детских садов, домов культуры и т.д. Позиция Московского правительства по этому вопросу такова: объекты социальной сферы, которые формально принадлежали предприятиям, строились на государственные средства, и поэтому должны быть возвращены органам государственной власти в городе. Кроме того, городская администрация предпринимает меры для укрепления позиций вновь созданных административных образований и органов управления, при этом вопросы социальной политики имеют немаловажное значение.

***Изменение структуры административного управления в Москве:
район, округ, индустриальная территория***

В последние годы в Москве произошло изменение структуры городского управления и укрупнение административных единиц. При прежней «районной» административной структуре была заметна дифференциация районов (были районы индустриальные, «спальные», строящиеся и т.п.) и неравномерность в распределении социальных благ между их жителями. В наиболее благоприятном положении оказывались жители территорий с районообразующим предприятием. Теперь при новом административном делении понятие «районообразующее» предприятие теряет свой первоначальный смысл. К примеру, в Юго-Восточный административный округ входит 12 муниципальных районов разного профиля. И в целом для округа нет такого предприятия, которое бы Определяло социальную ситуацию в округе. И если раньше АЗЛК выполнял такую функцию, то сейчас положение изменилось.

В настоящее время мы имеем дело с феноменом ***индустриальной территории***, которая сегодня объединяет промышленные объекты, территории, прилегающие к ним, спальные и строящиеся районы в рамках одного административного округа.

Феномен районообразующего предприятия в условиях такого крупного российского города, как Москва, уходит в прошлое. В центре внимания местных органов власти и органов социального обеспечения — решение социальных проблем индустриальной территории и выравнивания условий жизни для ее жителей. А это уже проблемы не отдельного предприятия, отдельного района, а всей территории с ее населением в целом. Как отметил в интервью заместитель префекта по социальным вопросам, *«сейчас мы должны отходить от прежних приоритетов, жилье нужно строить под конкретных людей, под очередников, не под предприятия»*.

Таким образом, изменение структуры административного управления в Москве стало важным стимулирующим фактором смены приоритетов: *от государственной политики на поддержание крупных промышленных предприятий — к политике социального обеспечения, социальной защиты широких слоев населения района, округа, города, региона*. И, как закономерное следствие, формируются особые интересы местных органов власти, отличные от интересов предприятий.

Индустриальная территория: Юго-Восточный административный округ — Автомобильный завод им. Ленинского комсомола

Далее мы бы хотели рассмотреть более подробно проблемы институционального механизма взаимодействия различных акторов социальной политики на местном уровне на примере Юго-Восточного административного округа Москвы и бывшего районообразующего предприятия — Автозавода имени Ленинского Комсомола (АЗЛК).

Юго-Восточный административный округ является одним из крупнейших административных округов г. Москвы. В нем проживает 976 тыс. чел., причем более половины жителей округа относятся к слабозащищенным слоям населения, среди них: 308 тыс. пенсионеров, 260 тыс. детей до 18 лет и 70 тыс. инвалидов. На территории округа более полутора десятков крупных промышленных предприятий: АЗЛК, завод «Серп и молот», нефтеперерабатывающий завод, шинный завод, крупнейший в городе подшипниковый завод, механический завод, речной порт и т.д. Кроме того, на территории округа размещается много предприятий оборонного комплекса. Таким образом, это один из самых индустриальных районов г. Москвы.

В недавнем прошлом Автомобильный завод им. Ленинского комсомола (АЗЛК) относился к числу районообразующих крупнейших предприятий столицы с численностью занятых более 20 тыс. чел. На протяжении десятков лет на АЗЛК была создана разветвленная инфраструктура, в которую входили следующие объекты: спортивный комплекс (дворец спорта, стадион, три футбольных поля, крытый каток с искусственным льдом, крытый теннисный корт); Дворец культуры на 1100 посадочных мест; 28 детских садов; медицинский центр (медсанчасть, поликлиника, больница на паях с автомобильным заводом им. Лихачева); детский городок в г. Чехове; комбинат питания; Дом быта; 14 общежитий; 16 жилых домов.*

К середине 90-х годов финансирование социальной инфраструктуры осуществлялось в основном на средства АЗЛК, который нес на себе основные затраты по эксплуатации и содержанию объектов социальной сферы, выплате заработной платы занятым на этих объектах работникам.

Определенные выплаты осуществлялись за счет профсоюза АЗЛК, но этих средств хватало лишь на покрытие небольшой части расходов:

- дотирование путевок в детские оздоровительные лагеря;
- выплата зарплаты тренерам спорткомплекса;
- покупка спортивного инвентаря;
- дотирование оплаты посещения кружков, художественных коллективов

Дворца культуры и т.д.

В нынешних экономических условиях (нестабильность работы завода, тяжелое финансовое положение, массовые сокращения) предприятие фактически не имеет средств на содержание такой обширной социальной сферы. Как и для многих предприятий, социальная сфера убыточна для АЗЛК, на ее содержание требуются более чем значительные суммы. Администрация завода пыталась сократить затраты на социальную сферу путем выгодного использования объектов (аренда), либо переводя их на самофинансирование, либо вообще избавляясь от них. Однако, эти попытки не принесли существенных результатов.

* При описании социальной инфраструктуры АЗЛК были использованы материалы Н. Гуськовой.

Появление в границах города индустриальных территорий расширило комплекс задач социального обеспечения, решение которых далеко не по силам даже такому крупному предприятию, как АЗЛК.

Несмотря на всю сложность ситуации, администрация АЗЛК стремится удерживать под своим управлением объекты соцкультбыта. Об этом свидетельствуют как прямые высказывания представителей администрации завода и профсоюза, так и учредительные документы АО «Москвич», созданного в результате приватизации государственного предприятия «Автомобильный завод им. Ленинского комсомола». Так согласно статье №3 «Цели, предмет деятельности и права общества» Устава открытого акционерного общества «Москвич», среди основных видов деятельности общества (§ 3.2) называются:

- медицинская и лечебно-оздоровительная деятельность;
- образовательная деятельность;
- театрално-зрелищная и культурно-просветительская деятельность;
- спортивная и спортивно-оздоровительная деятельность;
- организация бытового обслуживания;
- гостиничная и пансионная деятельность;
- организация общественного питания и т.д.

Далее, такие объекты социальной сферы, как Дом культуры, спорткомплекс, комбинат питания и пр., были включены в состав АО в качестве дочерних предприятий.

***Реструктурирование социальной сферы
предприятий и местные органы власти
(на примере Юго-Восточного административного округа столицы)***

Вряд ли происходящие процессы трансформации социальной сферы предприятий можно свести лишь к сокращению количества социальных объектов и затрат предприятий на предоставление социальных услуг. На предприятии идет процесс реструктурирования комплекса социальных услуг, происходят существенные ценностно-оценочные трансформации. При всей сложности нынешней экономической ситуации, директорат промышленных предприятий все же не решается на полномасштабный «сброс» социальной инфраструктуры. И в этих условиях возникает возможность сближения интересов и социально-политических позиций руководства предприятий и местных органов власти. На этой основе появляются разнообразные формы разделения полномочий и финансирования в социальной сфере (16, с.25).

Как показывают исследования трансформации социальной сферы, предприятия по-разному относятся к различным ее сегментам. Мы разделили объекты социальной инфраструктуры предприятий на три ключевые группы в зависимости от того, какая тенденция преобладала в их адаптации к новой социально-экономической ситуации: корпоратизация, муниципализация или коммерциализация. Помимо трех «чистых» типов, мы также выделили смешанный тип, который был условно назван «солидарная ответственность».

Многими исследователями отмечалось, что прежде всего предприятия избавлялись от содержания наиболее затратных объектов социальной сферы — жилого фонда и детских садов. Кроме того, согласно Указу Президента, именно

жилье и детские сады подлежали передаче местным властям в первую очередь.

Практически всеми исследователями отмечается наибольшая инерционность в предоставлении медицинских и рекреационных услуг. Предприятия неохотно вдут на передачу этих объектов городским властям.* В опросах директора ссылаются на возможность заинтересовать работников, необходимость удовлетворять их социальные потребности или перспективу укрепления с их помощью финансового положения предприятия. Проведение неформализованных интервью позволило выявить и более прагматичные мотивы: директора хотят иметь на своем предприятии здоровых и производительных работников.

Что касается объектов культуры и спортивных сооружений, то руководство предприятий готово использовать различные варианты совместного с муниципалитетом и другими предприятиями управления и финансирования.

Таким образом, в связи с возникшими различиями в направлении и темпах перестройки социальной сферы создаются как разные возможности для взаимодействия городских властей, предприятий, других организаций, так и разнообразие управленческих и институциональных решений. Рассмотрим практические аспекты взаимодействия предприятия и городских властей по поводу разных групп объектов социальной сферы на примере Юго-Восточного административного округа столицы.

Передача жилого фонда предприятий городским властям

По словам ответственных работников префектуры, процесс передачи объектов соцкультбыта столичным властям интенсифицировался в последние два-три года, с 1995-1996 гг. Заместитель префекта Юго-Восточного округа по социальным вопросам высказался в отношении распространенного среди директоров мнения, что местные власти не хотят принимать жилой фонд предприятий:

«Проблема совсем не в том, что префектуры не принимают жилье. Для этого есть постановление Правительства. ...Мы не можем принять объекты в состоянии, требующем капитального ремонта, больших капиталовложений. Мы просим привести жилье в порядок. Мы как-то за один год приняли 200-300 объектов. Как бы мы все это отремонтировали и приводили в порядок? У нас бы денег просто не хватило — у бюджета».

Действительно, финансовые ограничения есть как у предприятий, так и у местных властей, но есть и пересекающиеся интересы: у предприятий — передать затратные объекты на баланс городского бюджета, а у префектур — взять их, поскольку обладание ими расширяет возможности маневра при проведении социальной политики на территории округа.

«Сейчас мы в ответе за решение социальных проблем, — сказал в интервью заместитель префекта. — И нам это необходимо для того, чтобы решать один из самых острых вопросов — жилищный вопрос в округе. Раньше была такая система. Если предприятие строило для себя, то от 10 до 15% жилого фонда они отдавали местным органам власти, структурам, которые обслуживают эти дома: Мосгортепло, Электросети. То есть в большом многоквартирном доме набиралось 20-25 квартир, которые отдавали району. Приоритетное право распоряжения освободивши-

* За передачу учреждений здравоохранения выступает хотя и значительная, но не преобладающая часть директоров, и почти все хотят сохранить в своем распоряжении рекреационные объекты (12. с.30).

В.И. КЛБАЛИНА, Т.Ю. СИДОРИНА
Предприятие — город

мися квартирами было за предприятиями. Сейчас, когда предприятия передают району жилой фонд и права владения уже не имеют, эти квартиры мы отдаем очередникам района».

Таким образом, если основное жилищное строительство ведется городскими властями, которые при этом распоряжаются бывшим жилищным фондом предприятий, то в этом случае они способны реализовать функцию смягчения социального неравенства, предоставляя жилье тем, кто больше нуждается по социальным критериям.

Ускорение процесса муниципализации жилья в Москве в последние годы можно также объяснить и тем, что местные органы власти заняли определенную и жесткую позицию в отношении права собственности на жилищный фонд предприятий. Эта позиция была изложена одним из префектов:

«Дома, построенные на государственные средства, должны быть переданы в муниципальную собственность. А если Вы считаете себя собственниками, тогда платите в полном объеме арендную плату за землю, коммунальные услуги, за свет, за газ, за все остальное. Платить предприятия не хотят и, видимо, не могут. Поэтому и передают». В частности, в 1997 г. АЗЛК передал муниципалитету весь свой жилищный фонд и большую часть общежитий.

Те же предприятия, которые продолжали строительство новых домов и столкнулись с нехваткой средств, стали прибегать к продаже квартир. И здесь городские власти усмотрели нарушения предприятиями взятых ими договорных обязательств. Земля под строительство домов выделялась на льготных условиях «под социальный заказ», т.е. обеспечение работников предприятия жильем. Однако, предприятия стали распродавать квартиры «на сторону» по повышенным ценам, выигрывая на этом, по сути, дважды: не заплатив за землю и повысив цену.

«Получается, что мы на льготных условиях отдали предприятию землю, на льготных условиях они получили все коммунальные подводы, а продают по коммерческим ценам кому-то, только не своим рабочим. Рабочие должны получать, а все уже продали».

Или предприятия сдают в аренду первые этажи жилых домов под магазины или другие объекты коммерческого назначения.

«Стали сдавать этажи, а все обслуживание должен был обеспечивать город. Прорвалась труба в доме, бегут к нам — дайте, а оплатим мы через неделю. Но ведь мы тоже не можем платить. Это же бюджет».

Предприятия начали активно передавать свой жилой фонд городу после того, как городские власти стали наводить финансовый порядок в жилищной сфере.

Медсанчасти, поликлиники

Как уже отмечалось выше, Москва принадлежит к числу городов со сравнительно развитой сетью заводских поликлиник и ведомственных больниц. В то же время, как отмечали работники префектур, город хорошо обеспечен муниципальными поликлиниками для детей и взрослых. Поэтому в этом сегменте социальной сферы не происходило кардинальных изменений. Как правило, за предприятиями остаются поликлиники и медпункты, если они сами их не ликвидируют из-за недостатка средств. В частности, на АЗЛК поликлиникой пользуются только работники предприятия: для них и членов их семей, а также пенсионеров завода обслуживание в поликлинике бесплатное (платным является гинекологиче-

ческие операции и зубопротезирование). Новым явлением можно считать появление частных медицинских учреждений, о которых мы расскажем в разделе о взаимодействии городских властей с частным бизнесом.

*Социальные услуги для семьи
(детские сады, пионерские лагеря и дома отдыха, дома культуры)*

Чаще всего коммерциализация социальных объектов такого рода производится с целью получения дополнительных средств для предприятия. Практикуются следующие варианты: либо услуги для работников становятся полностью или частично платными, либо социальные объекты используются не по назначению, что является нарушением Указа Президента.

В случае с АЗЛК мы столкнулись с весьма распространенной ситуацией. Дворец культуры уже как дом культуры не работает, сейчас там расположен мебельный салон. Был распущен старейший в Москве самостоятельный творческий коллектив театра оперетты, театр-лаборатория. Под угрозой расформирования находится знаменитый детский хореографический ансамбль «Буратино»: сцена Дворца культуры предоставляется ему для репетиций всего на один час в неделю.

Местные власти твердо придерживаются положений Указа Президента. Все, что строилось в социальном комплексе, на что были затрачены средства федерального и местного бюджетов и входит в реестр социального комплекса, должно использоваться по прямому назначению. Если предприятия нарушают Указ, такие объекты должны переводиться в собственность города.

Проблема детских садов остается одной из самых острых. Детские сады были переданы в собственность АО «Москвич» без права репрофилирования. Первоначально плата за содержание детей для работников была низкой и завод доплачивал значительные суммы. Когда финансовое положение АЗЛК стало ухудшаться, была повышена оплата за детский сад, в том числе и для работников предприятия — она практически сравнялась с зарплатой рабочего средней квалификации. В результате, наполовину снизилась загруженность детей, поскольку родители стали переводить детей в муниципальные детские учреждения. Один из детских садов пришлось даже закрыть по причине отсутствия детей. Проблему финансирования не решил и прием на коммерческой основе детей, родители которых не работают на заводе. Затем администрация пыталась сдать в аренду помещения детских садов завода, и в конце концов Совет директоров АО принял решение — продать. Однако такое решение противоречило Указу президента, согласно которому детские дошкольные учреждения нельзя репрофилировать. Префектура возбудила в суде дело и выиграла его: теперь ведомственные детские сады АЗЛК постепенно возвращаются в ведение муниципалитета.

Особый интерес проявляют муниципальные власти к поддержанию в рабочем состоянии спортивных сооружений и объектов культурного назначения, расположенных на территории района. Даже в Москве многие объекты такого рода строились ближе к центру, а поскольку новое строительство практически заморожено, то неравномерность в обеспечении культурными благами сохраняется. В условиях кризиса многие формы культурной жизни локализовались. После повышения тарифов на транспорт не каждая семья, проживающая в отдаленных районах Москвы, может позволить себе культурные и спортивные мероприятия вдали

В.И. КАБАЛИНА, Т.Ю. СИДОРИНА
Предприятие — город

от дома. И это только одна из причин, почему эти социальные сооружения нужны в округе, как отметил ответственный работник префектуры в интервью. Кроме того, коммерциализация этих услуг резко ограничила возможности семей, и особенно семей с детьми, вести привычный в прошлом образ жизни, когда детей можно было бесплатно водить в спортивные секции, кружки и пр.

Своей задачей местные власти считают сохранить имеющиеся в округе сооружения и облегчить доступ для населения. Осознавая, что время бесплатных социальных услуг ушло, они ищут варианты «солидарной ответственности» за содержание объектов социально-культурной сферы. В отличие от представителей директората и несмотря на достаточно критическое отношение к администрации предприятий по вопросу о передаче объектов социальной инфраструктуры, работники органов местной власти ищут пути взаимодействия, совпадения интересов.

Самый большой спортивный объект на территории Юго-Восточного округа — это спорткомплекс АЗЛК. Этот социальный объект пока держится на двух видах дотаций: средства завода и профсоюза и льготы от Москвы за коммунальные услуги. Кроме того, округ вкладывает деньги в реконструкцию и развитие материальной базы спорткомплекса. В свою очередь, все мероприятия, которые Префектура проводит в этом комплексе, предполагают льготные условия оплаты — либо оплата судейства, либо символическая арендная плата и т.д. Кроме того, проживающие на территории округа дети, которые по состоянию здоровья или материальному положению семьи принадлежат к льготным категориям, могут пользоваться бассейном спорткомплекса бесплатно. Так же бесплатно они могут заниматься такими видами спорта, как футбол, волейбол, аэробика, карате и т.д. Безусловно, средств не хватает на то, чтобы сохранить все, что было создано в прошлом. Так, нет возможностей содержать хоккейную команду, расформирован детский хореографический ледовый ансамбль «Снегурочка». Нет и знаменитой команды «Москвич», которая играла в водное поло, поскольку очень дорого обходится обслуживание бассейна.

Раньше каждый район имел свой центр творчества. А сегодня при расширении территории Юго-Восточного округа с численностью населения почти 1 млн. чел. строительство новых объектов социальной сферы практически заморожено. Несмотря на финансовые затруднения, в округе планируется построить ледовый дворец в отдаленном новом районе с пропускной способностью 250-300 чел. в день. Из них 100 чел. из многодетных малообеспеченных семей должны приходить на льготных началах. Такова позиция администрации округа. Средства на социальную поддержку и спортивное развитие, в первую очередь, детей руководство округа надеется получить от сдачи в аренду площадок таким знаменитым клубам, как «Спартак» или ЦСКА.

Местная администрация округа находит общие интересы с предприятиями при решении проблемы летнего отдыха детей. Так, у АЗЛК есть огромный загородный пионерский лагерь, рассчитанный на отдых в летний период 3 тыс. детей. Лагерь строился, когда на заводе было 25 тыс. работников. Сейчас завод не может отправить прежнее количество детей своих работников, которые по-прежнему выкупают путевки по льготной цене (родители оплачивают до 30%). Префектура выкупает часть путевок и в этом, как считают представители местной власти, завод помогает округу.

***Взаимодействие интересов:
муниципалитет, профсоюз, общественные и коммерческие организации
в решении проблем социального обеспечения в городе***

Городские власти и общественные организации

Органы местного управления пытаются также решать социальные проблемы путем взаимодействия с общественными организациями, располагающимися на территории округа: Советом ветеранов войны и труда округа, профсоюзами, спортивными обществами, объединением художников. Например, сотрудничество с Советами ветеранов, инвалидов, многодетных семей выражается в том, что префектура оказывает им материальную поддержку, а общественные объединения самостоятельно решают свои организационные задачи, вовлекая в сферу своей деятельности и другие группы населения, нуждающиеся в социальном содействии.

Префектура поддерживает и другие общественные объединения. На территории округа существует объединение художников «Кузьминки». Префектура предоставила художникам два выставочных зала для проведения выставок, организации экспозиций. Со своей стороны, художники организовали бесплатную студию для жителей округа. И в этом представители префектуры видят ростки социального партнерства.

Налаживаются отношения местной власти и с профсоюзными организациями округа. Как уже говорилось выше, профсоюзы постепенно были оттеснены администрацией от распределения социальных благ на предприятии. В этой ситуации профсоюзные организации вынуждены искать новое поле деятельности. Лишь немногие из них втянуты в трудовые конфликты и утверждают свою самостоятельность, решая проблему урегулирования трудовых споров. Все чаще профсоюзы предприятий обращаются к местным органам власти как к партнерам при решении вопросов организации отдыха населения, участвуют в разработке программ поддержки малого предпринимательства. В 1999 г. было заключено окружное трехстороннее соглашение между Префектурой Юго-Восточного административного округа г. Москвы, Окружным Советом Московской Федерации профсоюзов и Окружным Союзом промышленников и предпринимателей.*

Городские власти и частный бизнес

Примечательным направлением развития городской социальной инфраструктуры является создание частных структур, оказывающих социальные услуги населению, хотя его масштабы пока незначительны. В ходе бесед с работниками Префектуры мы затронули лишь некоторые вопросы взаимодействия муниципалитета с коммерческими организациями по вопросам социального обеспечения населения округа. Работники Префектуры ясно представляют себе всю сложность нынешней ситуации в социальной сфере. Поэтому руководство местной администрации старается использовать все возможности сотрудничества в этой области.

Согласно информации, предоставленной работниками Префектуры, в округе

* См.: Материалы окружного трехстороннего соглашения (между Префектурой Юго-Восточного административного округа г. Москвы, Окружным Советом Московской Федерации профсоюзов и Окружным Союзом промышленников и предпринимателей на 1999 г.).

В.И. КАБАЛИНА, Т.Ю. СИДОРИНА
Предприятие — город

на коммерческой основе сейчас работает 43 объекта медицинского обслуживания населения. В основном это стоматология, восстановительная, реабилитационная медицина. Местные власти выделили им помещения, установили льготный тариф на оплату коммунальных услуг и аренду. Со своей стороны, эти медицинские центры обязались предоставить льготным категориям населения округа такие услуги, как обслуживание по льготным расценкам, выезд к больным на дом в случае необходимости. Кроме того, есть альтернативные социальные службы (патронажная помощь, обслуживание больных и немощных и т.д.). Эти службы берут оплату с населения на основе заключения договоров.

В округе есть три частных спортивных комплекса. Эти компании тоже участвуют в решении социальных проблем округа. К примеру, два часа в день они принимают детей и пенсионеров — часть из них бесплатно, часть за символическую плату. В свою очередь, эти предприятия получают определенные льготы по аренде помещений. Префектура также помогает спортивным школам, расположенным на ее территории, а работники этих школ бесплатно участвуют в проведении спортивных мероприятий округа. Так, на средства местного бюджета для 10 спортивных школ было куплено ковровое покрытие для спортивных залов. Со своей стороны школы привлекают к занятиям детей близлежащих территорий. По данным префектуры, на льготных условиях в спортивных школах занимается 1,5 тыс. чел.

Префектура предоставляет льготный и беспроцентный кредит предприятиям и организациям, которые открывают дополнительные рабочие места для слаботзащищенных слоев населения (инвалидов, пенсионеров, подростков). Как рассказал заместитель префекта округа, недавно был заключен договор о сотрудничестве с экспериментальной мебельной фабрикой, организовавшей места для инвалидов.

Таким образом, поддерживая развивающийся коммерческий сектор, предоставляя средства, беспроцентные кредиты, помещения на основе льготной аренды вновь открывающимся предприятиям, префектура, с одной стороны, стимулирует развитие коммерческого сектора, с другой, — решает социальные проблемы округа.

Что же касается инициатив в решении социальных проблем округа со стороны коммерческих организаций, то, по словам руководителей префектуры, пока инициатива в основном исходит от местной администрации. Но уже есть и ответные шаги. Чтобы проиллюстрировать, в каком направлении развивается взаимодействие социальных акторов, приведем отрывок из интервью с заместителем префекта Юго-Восточного округа по социальным вопросам:

«В недавнем нашем прошлом широко была распространена практика «шефской» помощи. Предприятия шефствовали над школами, детскими садами, интернатами и т.д. С одной стороны, это носило принудительный характер, было санкционировано сверху вышестоящими партийными органами, но с другой — это имело свой положительный эффект. Сегодня возрождается нечто подобное. Но не на принудительной основе ~ не как разрядка, партийное указание. Конечно, пока еще инициатива в основном исходит от местных властей. Но все когда-то должно начинаться, должен быть толчок к началу. И наш толчок — это не приказ, а помощь, которую предоставляет Префектура, ожидая ответной взаимопомощи. Благотворительность, спонсорство — это общепринятые формы социальной помощи населению. Префектура (округ) помогает предпринимателю — предприниматель помогает слаботзащищенному населению (округу).

Например, на территории каждой управы располагается Центр социального обслуживания (ЦСО). Соответственно 2-3 предприятия «шефствуют» над этим

МИР РОССИИ. 1999. N1-2

центром. Например, в районе «Капотня» ЦСО помогает Московский нефтеперерабатывающий завод; в районе «Марьино» с ЦСО работают располагающиеся на территории района 2 продовольственных рынка — помогают продуктами, устраивают благотворительные обеды и т.д. Практикуются и другие формы помощи, участия коммерческих предприятий в работе с ЦСО: предоставление транспорта, приобретение билетов в театры, туристических путевок».

Специальные программы по решению социальных вопросов в городе

Налаживая сотрудничество с крупными и малыми предприятиями государственного и частного сектора, с общественными организациями, префектура работает в рамках Программы социально-экономического развития Юго-Восточного административного округа г. Москвы, которая разрабатывается и ежегодно принимается в соответствии с Программой Правительства Москвы и целевыми городскими и окружными отраслевыми программами.

Среди основных задач Программы называется приоритетное обеспечение социальной защиты малообеспеченных слоев населения округа путем оказания адресной помощи; сохранение гарантированного уровня социальных услуг и комплексного решения проблем занятости населения.

Отдельно прописаны в Программе такие направления работы, как социальная поддержка пожилых граждан (материальная поддержка, натуральная помощь, оказание социальной помощи); социальная поддержка инвалидов (материальная поддержка, социальная помощь); социальная помощь лицам без определенного места жительства и занятий; адресная социальная поддержка малообеспеченных граждан; социальная поддержка семей с несовершеннолетними детьми; организация отдыха и досуга детей и т.д.

О выполнении программы и тенденциях в решении социальных проблем администрацией Юго-Восточного округа свидетельствуют данные, представленные в таблицах 4 и 5:

Таблица 4
Выделение путевок на санитарно-курортное лечение пенсионерам ЮВАО
г. Москвы

Муниципальные Управления Социальной Защиты Населения	1996 г.		1997 г.		1998 г.	
	Выдано путевок	Компенсация за неиспользов. путевку	Выдано путевок	Компенсация за неиспользов. путевку	Выдано путевок	Компенсация за неиспользов. путевку
Выхино	263	732	321	649	362	1471
Кузьминки	300	1035	403	803	441	1389
Лефортово	198	706	228	487	265	913
Люблино	249	769	426	646	541	1311
Марьино	188	381	332	361	266	817
Печатники	227	406	239	368	228	588
Рязанский	225	839	328	546	342	1201
Текстильщики	189	582	225	395	277	874
Южнопортовый	125	399	138	303	178	589
Итого:	1964	4849	2670	4458	2900	9153

Источник: Данные предоставлены Префектурой Юго-Восточного административного округа г.Москвы.

Таблица 5
Выплата пособий на детей, доплат к пособиям на детей и дотаций на питание

	1996 г.		1997 г.		1998 г.	
	Кол-во чел.	Сумма (тыс. руб.)	Кол-во чел.	Сумма (тыс. руб.)	Кол-во чел.	Сумма (тыс. руб.)
Выплата пособий	25 899	8528.4	37 467	32914,9	122 075	92378,9
Выплата доплат к пособиям	5 781	1055.9	5 402	1033,4	4 998	1212,4
Выплата дотации на питание детям до 3-х лет	1 583	663.5	1 667	778.1	1692	880,0

Одно из важных и новых для России направлений социальной защиты населения — это создание центров социального обслуживания (ЦСО). В настоящее время на территории Юго-Восточного административного округа функционирует 10 Центров социального обслуживания, 2 филиала ЦСО в районах «Некрасовка» и «Капотня» и Экспериментальный комплексный Центр социальной защиты.

В центрах проводится профессиональная работа по выявлению нуждающихся в помощи, созданию банка данных по различным категориям населения, осуществляется деятельность всех форм социальной поддержки: социально-медицинской, социально-бытовой, консультативной, психологической.

Для обслуживания граждан в центрах округа созданы следующие структурные подразделения:

- отделения социального обслуживания на дому;
- отделения социально-медицинского обслуживания на дому;
- отделения дневного пребывания;
- отделения срочного социального обслуживания.

Во всех центрах округа подопечные получают лечебные физпроцедуры, работают кружки по интересам, проводятся экскурсии, лекции, концерты, встречи с интересными людьми. В шести центрах округа открыты библиотеки, услугами которых в течение 1998 г. воспользовались 11 196 человек.

Следует также отметить, что Программа социально-экономического развития округа разрабатывается с участием всех слабозащищенных категорий населения.

Таким образом, ситуация в Москве и, в частности, в одном из самых индустриальных административных округов столицы — фактически промышленного центра — демонстрирует явную тенденцию усиления роли и влияния местных органов управления в системе социального обеспечения населения. А это, в свою очередь, обуславливает перестройку традиционных институциональных связей в связи с изменением как роли и статуса органов муниципального управления, так и значения социальной инфраструктуры крупных промышленных предприятий.

Таблица 6

Развитие Центров социального обслуживания (ЦСО) в ЮВАО г. Москвы

Год	Кол-во ЦСО (филиалы ЦСО-2)	Структурные подразделения ЦСО					
		Отделения социального обслуживания (ОСО)		Отделения дневного пребывания (ОДП)		Отделения срочной социальной помощи (ОССО)	
		Кол-во	Число обслуж. (чел.)	Кол-во	Число обслуж. (чел.)	Кол-во	Число обслуж. (чел.)
1992	2	50.5	4 004	1	30	-	-
1993	6	71.13	8 521	4	120	-	-
1994	8	96,65	11 502	7	210	6	7 316
1995	9	118.43	13 858	10	300	8	9 175
1996	10	129,43	15 540	10	300	10	19 235
1997	10	137.85	16 543	13	390	10	14 230
1998	10 (1 филиал) (2 филиала)	135.42	16 251	14	420	10	36 594
Экспериментальный комплексный центр социальной защиты в ЮВАО (ЭКЦСЗ)							
1998	1	4.0	480	2	60	1	1 532
Итого:	10 ЦСО, 2 филиала, 1 ЭКЦСЗ	139.42	16 731	16	480	11	38 126

IV. Региональная специфика отношения директората и местной власти к социальной сфере

Выше мы отмечали, что и директорат традиционных предприятий, и руководители вновь созданных предприятий неоднозначно относятся к предоставлению социальных услуг своим работникам. Если же мы примем во внимание мнения других акторов социальной политики, то и в этом случае мы сталкиваемся с разными позициями. Дифференциация наблюдается и в оценках последствий муниципализации социальной инфраструктуры предприятий для улучшения социальной ситуации в городах. Широкий спектр мнений существует относительно сотрудничества предприятий с местными властями. Таковы были наиболее очевидные результаты опроса пяти групп экспертов: чиновников высшего эшелона (руководители министерств, департаментов, комитетов социального профиля), чиновников среднего эшелона (работники служб занятости, комитетов социальной защиты, органов местной власти), директоров промышленных предприятий, профсоюзных лидеров и представителей политических партий. Анализ данных опроса, в котором приняли участие 75 респондентов Москвы, Санкт-Петербурга и Воронежа*, привел нас к выводу о том, что позиция акторов социальной политики в городах является отражением текущего расклада сил, распределения власти, прежде всего, между директоратом и органами местной власти.

* В Санкт-Петербурге и Воронеже опрос экспертов проводили Панова Л.В. (Институт социологии РАН, Санкт-Петербург) и Давыдова Н.М. (Российский независимый институт социальных и национальных проблем, Москва).

В.И. КАБАЛИНА, Т.Ю. СИДОРИНА
Предприятие — город

Анализ ответов экспертов по городам показывает, что в центре (Москве и Санкт-Петербурге), где позиции и роль городских властей весьма сильны, эксперты — как директора, так и чиновники среднего уровня — в большинстве своем поддерживают решение о передаче социальной инфраструктуры предприятий в ведение города. Кроме того, директора предприятия больше сориентированы на сотрудничество с местной властью и объединение усилий по поддержанию социальной инфраструктуры. Приведем здесь характерное для московских директоров суждение:

«Представляется оптимальным передать социальные объекты местным органам управления и помочь им в качестве спонсора. Трудно предположить, что московское правительство способно в короткие сроки наладить высококачественное медицинское обслуживание в поликлиниках, работу профилакториев и пр., все то, что раньше обслуживалось за счет предприятий. В этой ситуации предприятие могло бы оказать помощь» [директор механического завода, г. Москва].

Можно предположить, что решающее влияние здесь оказывает тот факт, что в Москве и Санкт-Петербурге местные власти имеют определенные возможности содержать эту инфраструктуру. Что же касается провинции, то чаще всего городские власти просто не в состоянии принять на баланс социальные объекты предприятий. А потому в провинции позиции директората в городе намного сильнее, чем в столицах, выше и ответственность этого слоя за решение социальных проблем, во многом именно на него ложится нагрузка по их решению.* Это понимают как сами директора, так и другие группы провинциальных экспертов. Отсюда и позиция против передачи социальной инфраструктуры предприятий в ведение городских властей.

«В крупных городах социальную инфраструктуру надо передавать в муниципальную собственность. Но особый случай — это города, маленькие поселения, которые построены в интересах конкретных предприятий. Реально, главный человек там — директор завода, а не мэр» [эксперт-консультант губернатора Воронежской области по экономическим вопросам].

«Социальную инфраструктуру предприятий не стоит разрушать, ведь у нас, к примеру, нет альтернативной возможности социальной защиты для малообеспеченных граждан, например, женщин, имеющих детей дошкольного возраста. Вот если бы государство обеспечивало им возможность сидеть дома и воспитывать собственного ребенка... Но так как у нас пока не создано альтернативы, социальная инфраструктура предприятий должна сохраняться. Как именно — это сложный вопрос. Если передать все это в муниципальную собственность, сомневаюсь, достаточно ли будет бюджетных средств у «муниципалов» для поддержания ведомственной инфраструктуры. Здесь снова все упирается в экономическую стабильность, хотели бы мы того или нет. Конечно, обидно за то, что была огромная страна с богатейшим потенциалом, и вдруг что-то произошло, потерялись все наши достижения» [директор городского Центра занятости г. Воронеж].

Большая инерционность в процессах трансформации социальной сферы в большинстве регионов России является отражением, прежде всего, более низких темпов социально-экономического развития.

* По итогам обследования, проведенного в 1996 г. специалистами России и Франции в провинциальных городах, лишь немногим более 1% опрошенных отметили влияние городских и областных органов власти (17, с.75).

V. Предприятие — город: проблемы корпоративизма (вместо заключения)

В заключительной части мы бы хотели вернуться к вопросу о том, в какой степени меняется роль предприятия и его значение в системе управления современного российского города, что препятствует и способствует формированию нового механизма обеспечения городского населения социальными благами.

На протяжении десятилетий в бывшем СССР формировались основы социалистической корпоративности, своеобразного варианта «моральной экономики» с сильной идеологической компонентой и лозунгом о единстве интересов всех членов «большой» корпорации — советского общества и «малой» корпорации — предприятия. Социалистический корпоративизм был промышленным и социально ориентированным. Единство индустриальности и социальности обеспечивалось тем, что оплотом корпоративизма было промышленное предприятие, а точнее сказать, крупные промышленные предприятия, в особенности принадлежавшие к военно-промышленному комплексу. Решая задачи индустриализации и повышения обороноспособности, советская власть ставила эти предприятия в привилегированные условия, наделяя их средствами для создания социальной сферы и тем создавая условия для привлечения лучших кадров.

Рабочие предприятий крупной промышленности были элитой рабочего класса, которая была хорошо обеспечена в социальном и бытовом плане, в отношении охраны здоровья, обеспечения отдыха, проведения культурного досуга. Особое внимание уделялось подготовке будущих специалистов — создавались ВТУЗы, выплачивались стипендии. Предприятие имело возможность помогать и помогало коренным, потомственным рабочим, предоставляло жилье, направляло на учебу, на отдых, на лечение и т.д. И, как следствие, на подобном предприятии рабочий ощущал себя «рабочей косточкой», дорожил рабочим местом и особой атмосферой в трудовом коллективе. Все это способствовало воспроизводству стабильных трудовых отношений и кадрового потенциала. Внешне приобщение к системе «социальных благ» выступало как забота о рабочих. Но внутри предприятия социальные блага выступали важным рычагом управления и составной частью системы трудовых отношений, которая известна как патернализм.

При общей нехватке в области социального финансирования — нехватке жилья, дефиците в сфере потребления, практически неразвитой сфере досуга и отдыха населения — социальная инфраструктура крупного предприятия и возможности, предоставляемые этой сферой, представлялись более, чем привлекательными. Обладающее широкими социальными возможностями предприятие становилось центром городской жизни. Многие из таких предприятий являлись градообразующими и районообразующими, формируя вокруг себя особый социум, особое социальное поле.

Типичное советское предприятие с развитой социальной сферой удовлетворяло социальные потребности не только собственных работников, но и местного сообщества. Во-первых, мощная сеть объектов соцкультбыта была доступна для местного населения. Во-вторых, практически все предприятия осуществляли «шефство» над городской инфраструктурой. С учетом этой практики можно утверждать, что социальная ответственность директора предприятия не ограничивалась ответственностью за

В.И. КАБАЛИНА, Т.Ю. СИДОРИНА
Предприятие — город

работников самого предприятия, это была еще и ответственность перед местным сообществом. Конечно, в первую очередь это касалось градообразующих предприятий. Таким образом, если говорить о «социалистической корпоративности», то корпорация советского периода не была замкнута (в отличие от средневековых английских и современных японских предприятий).

Наконец, роль социальной сферы предприятий в советский период невозможно понять вне контекста властных отношений. Выделение средств на создание и укрепление социальной сферы не было автоматическим решением, оно находилось в зависимости от того, в каких отношениях директор предприятия находился с вышестоящими партийными властями и государственными чиновниками. В свою очередь, «оснащенность» социальными благами была мощным фактором влияния и «веса» директора в его отношениях с работниками и местными властями. Таким образом, крупные предприятия с солидной социальной инфраструктурой располагали возможностями формировать и регулировать социальную ситуацию в городе, районе, области.

С переменой социально-экономической политики в стране, с началом экономической реформы, промышленный социальный корпоративизм советского типа постепенно стал утрачивать свои системообразующие черты. Однако, сегодня вряд ли мы можем говорить о наличии явных тенденций формирования в России, в среде российских промышленников какого-либо нового типа отношений, способного прийти на смену и вытеснить столь свойственный им стиль «патерналистского» руководства. Более того, мы наблюдаем примеры того, как патернализм укрепляется на благополучных предприятиях или воспроизводится как социальная практика на вновь созданных фирмах.

По мнению некоторых аналитиков, образования социально-экономического характера, к числу которых можно отнести и крупные корпорации, являются центральным звеном современной общественно-политической структуры России. Именно их развитие и развитие их отношений с государством и его органами в центре и регионах определяет и предопределяет основные параметры нынешнего и ближайших этапов российской истории. От них же во многом зависит само существование российского государства как целостной исторической общности (18).

Главная причина «стойкости» промышленного социального корпоративизма заключается в том, что система властных отношений внутри предприятий практически не изменилась. Даже если предприятия лишаются социальной сферы, руководство находит другие рычаги управления персоналом. В условиях демонетизации экономики распределение бартера и выплата части зарплаты натурой стали новыми средствами манипулирования поведением работников, их дифференциации и разобщения. Возможность распределять блага в любой немонетарной форме и тем самым воспроизводить отношения личной зависимости работника от директора — вот за что держится директор, сохраняя социальную инфраструктуру за предприятием. Это еще раз объясняет, почему так сложно идет процесс передачи объектов соцкультбыта местным властям.

Эту систему не смогла изменить и «аутсайдерская» модель корпоративного управления. Теоретически собственники — аутсайдеры», ориентирующиеся на рыночную модель экономики, — заинтересованы в передаче социальных объектов муниципалитету в большей степени, чем «инсайдеры». Но на практике они вынуждены учитывать имеющийся расклад политических сил в регионе и идти на компромиссы. Это может выражаться в согласии содержать убыточную социальную

сферу ради поддержания социальной стабильности, в создании органов корпоративного управления, в составе которых представлены не только собственники, но и работники предприятия и население через представителей местной администрации (19, с.241-288).

Несмотря на то, что под воздействием внешних факторов экономического и политического характера происходит эрозия патернализма, сегодня очевидна весьма значительная инерционность данного социального процесса. Директорат в России, по-видимому, при всем тяготении к новым рыночным отношениям еще долго будет оставаться «красным», если иметь в виду его приверженность к патернализму как социально-политической системе управления предприятием. Соответственно, сложно идут и будут идти процессы трансформации социальных приоритетов и отношений в городе, отношений, сложившихся в контексте лидирующей роли и патронажа крупного промышленного предприятия.

На этот вариант ориентируются большая часть региональных элит. Cares и Le Cacheux (1994), Fitoussi и Le Cacheux (1995), Lefevre (1995) отмечают, что имевшиеся и в советский период отношения между предприятием и местными (а в некоторых областях и федеральными) органами городской власти во многих случаях — особенно в моногородах — сохранились, а иногда и еще более упрочились в связи с расширением местной автономии и полномочий органов местного самоуправления в сфере социальной защиты.

В своей статье мы попытались рассмотреть другой вариант формирования новой системы социального обеспечения современного российского города с более самостоятельной ролью местной власти. Пример Москвы показывает важность как экономических, так и административно-управленческих факторов в изменении взаимоотношений между городской властью и предприятиями. Должны быть, с одной стороны, заинтересованность в укреплении органов государственной власти на местах, с другой стороны, — экономические ресурсы для ее укрепления. Принимая на баланс объекты соцкультбыта предприятий, городская власть (органы местного управления) расширяют свои возможности и свою деятельность в области предоставления социальных услуг населению, социальной защиты слабозащищенных слоев населения.

Активная позиция органов местного управления в Москве способствует мобилизации и участию общественных организаций и коммерческих фирм в решении социальных вопросов в городе, а также зарождению системы сотрудничества органов местного управления, общественных объединений, промышленных предприятий, профсоюзов, частных предпринимателей в решении насущных социальных проблем современного российского города эпохи реформ.

В то же время очевидно, что социальная защита слабообеспеченных слоев населения, которая в нынешних условиях стала приоритетным направлением социальной работы местных органов власти, не исчерпывает всех задач реформирования социальной инфраструктуры. Мало кто ставит под сомнение, что решение социальных проблем населения, особенно его малообеспеченных слоев, неработающего населения не должно находиться в компетенции промышленного предприятия. Однако, остается не решенным главный вопрос об обеспечении социальными услугами работающих. Сегодня они по-прежнему находятся в зависимости от материального положения конкретного предприятия.

В существующих экономических условиях для большинства предприятий

В. И. КАБАЛ И НА, Т. К. СИДОРИНА
Предприятие — город

муниципализация объектов социальной сферы не стала значимым фактором улучшения их финансового состояния и повышения конкурентоспособности продукции или роста заработной платы работников. На самом деле, отнюдь не убыточность социальной инфраструктуры предприятия, а совсем другие факторы определяли благополучие предприятия. Экономический выигрыш от передачи социальных объектов городу не компенсировал социальных потерь. Развал социальной сферы предприятий в результате кризисных процессов в экономике, промышленности и попытки передачи объектов соцкультбыта предприятиям муниципальным властям в целом ослабил систему социального обеспечения в городе, практически не решив финансовых проблем предприятия. В большинстве случаев муниципализация социальных объектов пока не привела к существенному улучшению качества их содержания. Без материальной и финансовой базы, без управленческого опыта развернуть альтернативную предприятиям эффективную сеть оказания социальных услуг очень сложно и практически невозможно за короткий срок.

Все эти трудности толкают местное управление к сотрудничеству, поиску форм взаимодействия с директором и другими социальными акторами. В настоящее время существует возможность более гибких решений в отношении финансирования и управления как старых объектов социальной сферы, так и новых видов социальных услуг и строительства новых учреждений на основе укрепления договорных отношений между различными заинтересованными субъектами.*

Очевидно, что решение социальных проблем не может быть проблемой, изолированной от других аспектов экономических и институциональных преобразований. Важно иметь в виду, что трансформация социальной сферы — это не только и не столько экономическая трансформация, сколько институциональная, социальная трансформация. В нынешней экономической ситуации предприятиям, прежде «ощущавшим» себя единым социальным организмом и центром социальной и экономической жизни города и района, приходится искать новую идентичность. Сегодня не только директор, но и рабочий оказывается втянутым в процесс социальной «фрустрации» и поиска новой идентичности. Утрата принадлежности к корпорации, как отмечает О.И. Шкаратан, «особенно болезненно сказалась на прежней элите — «оборонщиках». Многие из них из протосреднего класса угодили в состав «новых бедных», явление, которого не знала история, по крайней мере, в таких масштабах. Трудность состояла еще и в том, что идентифицировали они себя не с собственной профессией, а с предприятием, его социальной организацией. Таким образом, распад организаций, с которыми люди привыкли себя идентифицировать, привел к распаду интегрирующих связей» (21). Взамен разрушающихся институтов должны появляться новые возможности и формы включения индивида в общественную жизнь, лежащие за пределами предприятия.

Наконец, последнее соображение. Вопрос о том, что лучше — огосударствление социальных услуг или их ведомственность, «корпоративизация» — не имеет окончательного ответа. В изменении роли и статуса органов муниципального

* Ю.Пешехонов предлагает следующий вариант решения проблемы: «Определенным вариантом выхода из сложившегося положения может стать создание смешанных коммерческих, муниципальных и частных компаний, специализирующихся на эксплуатации социальных объектов. Вероятно, деятельность этих компаний должна стимулироваться, по крайней мере на первых порах, льготным налогообложением» (20, с. 149).

управления в становящейся системе новых социальных связей существует опасность подмены одного типа корпоративизма, промышленного, другим его типом, региональным, когда возможности и доступ к социальным благам определяется экономическими и политическими ресурсами региона и политическим весом его руководства. Регионализация социальной сферы ведет к углублению дифференциации социального развития разных частей страны, качества рабочей силы и усилению замкнутости локальных рынков труда. При крепнущей тенденции к регионализации социальной политики все более актуальной становится регулирующая функция федерального Центра, целью которого должно быть создание единых минимальных социальных стандартов, одинаковых для всех жителей страны вне зависимости от экономической значимости региона, в которых они проживают. В укреплении регионального корпоративизма с ведущей ролью местных органов власти есть также опасность «реогосударствления» и бюрократизации, которую можно преодолеть только путем развития демократических процедур участия населения в социальной жизни территории. В настоящее время поддержка государством и местными органами власти частного бизнеса и некоммерческих организаций гуманитарного профиля является важным условием развития альтернативных форм совместного проведения досуга, культурной деятельности за пределами предприятия. В свою очередь, формирование элементов гражданского общества и механизмов их взаимодействия с государством делает городскую жизнь разнообразнее, полноценнее и богаче.

ПРИМЕЧАНИЯ

1. Хорев Б.С. Городское население СССР. М., 1968.
2. Финансовые известия. 1999 г. 23 марта.
3. Подробнее см.: Сидорина Т.Ю. Социальная политика и ее акторы // Мир России. 1998. № 1-2.
4. Меннинг Н. Социальная политика, рынки труда, безработица и семья в России // Мир России. 1998. № 1-2.
5. Михалев В. Объекты здравоохранения и отдыха предприятий в условиях перестройки промышленности // Реформирование социальной инфраструктуры российских предприятий. Париж, 1996.
6. Подробнее см.: Кабалина В. Предприятие как социально-политический институт советского и постсоветского общества // Мировая экономика и международные отношения. 1998. № 2. С.34-37; Clarke S. The Enterprise in the Era of Transition // Russian Enterprise in Transition / Ed. by Clarke S. Edward Elgar: Cheltenham, UK; Brookfield, USA, 1996. P.28-29.
7. Коммандер С, Шанкерман М. Структурная реорганизация предприятий и эффективность сферы социальных услуг // Реформирования социальной инфраструктуры российских предприятий. Париж, 1996.
8. The Changing Social Benefits in Russian Enterprises / Ed. by Lippoldt D. P., 1996; Commander S., Lee U.J. and A.Tostopiatenko. Social Benefits and the Russian Industrial Firm // Enterprise Restructuring and Economic Policy in Russia / Ed. by Commander S., Fan Q. and Schaffer M. Washington, 1996. P.52-83; Commander S. and M.Schankerman. Enterprise Restructuring and Social Benefits. Economics of Transition. Vol. 5 (1), 1997. P. 1-24; Enterprise and Social Benefits after Communism / Ed. by Martin R., Friedman B.L. and Worgotter A. Cambridge, 1997.
9. Виноградова Е. Муниципализация социальной сферы предприятий: мнения

В.И. КАБАЛИНА, Т.Ю. СИДОРИНА
Предприятие — город

- руководителей // Мониторинг общественного мнения: Экономические и социальные перемены. Информационный бюллетень ВЦИОМ. 1998. № 5.
10. Роуз Р. Оценка льгот, получаемых по месту работы: точка зрения российских работников // Реформирование социальной инфраструктуры на российских предприятиях. Париж, 1996.
11. Clarke S. Labour market behaviour and institutions in the transition to a market economy in Russia. University of Warwick. 1999. February.
12. Виноградова Е. Состояние и перспективы социальных объектов предприятий: мнения руководителей // Мониторинг общественного мнения: Экономические и социальные перемены. Информационный бюллетень ВЦИОМ. 1998. № 6.
13. Шкаратан О.И. Социальная политика в контексте постсоветской экономики (федеральный и региональный срезы) // Мир России. 1998. №1-2.
14. Михалев В. Объекты здравоохранения и отдыха предприятий в условиях перестройки промышленности: результаты обследования в двух российских городах // Реструктурирование социальной инфраструктуры российских предприятий. Париж, 1996.
15. Собрание актов Президента и Правительства РФ. №3. 1993 г. 18 января.
16. Лекашо Ж. Текущее положение и основные долгосрочные задачи // Реформирование социальной инфраструктуры российских предприятий. Париж, 1996.
17. См.: Виноградова Е. Реформирование социально-трудовой сферы предприятий: закономерная медлительность // Человек и труд. 1997.
18. См., например: Перегудов С. Крупная корпорация и российское государство // Мировая экономика и международные отношения. 1998. № 2.
19. Подробнее см.: Privatisation and Restructuring of Enterprises: Under 'Insider' or 'Outsider' Control? // Conflict and Change in the Russian Industrial Enterprise / Ed. by Clarke S. Edward Elgar: Cheltenham, UK; Brookfield, US, 1996.
20. Пешехонов Ю. Поиски источников финансирования передачи учреждений социальной инфраструктуры на баланс местных органов власти // Реформирование социальной инфраструктуры российских предприятий. Париж, 1996. •
21. Шкаратан О.И. Социальная драма в постмилитаристском обществе. Разрушение без созидания. Доклад на конференции "Куда идет Россия?". Москва, январь 1999 г.