

РЕФОРМИРОВАНИЕ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В РОССИИ

Н.М. Римащевская,

*доктор экономических наук, профессор, директор Института
социально-экономических проблем народонаселения РАН (г. Москва)*

Ситуация, сложившаяся в результате десятилетия российских реформ, привела к обострению диспропорции экономических и социальных преобразований. Кризисные явления в социальной сфере опасны не только в политическом плане, они также блокируют экономическое развитие страны, замедляя темпы его динамики, сдерживая рост потребительского спроса и качества трудового потенциала. Кроме того, в стране идет процесс естественной убыли и депопуляции населения, а также снижения его качественных характеристик.

К сожалению, все, что конкретно делается сегодня в социальной сфере, улучшает позиции лишь узкого слоя «верхних» десяти процентов, существенно ухудшая положение остального большинства. По нашим оценкам, и не только по нашим, выиграло от реформ всего около одной пятой граждан страны.

Оценивая сложившуюся ситуацию, необходимо отметить:

- все показатели, которые будут использованы в данном тексте, базируются на государственной статистике; однако это не означает полного согласия с ними и делается исключительно с той целью, чтобы уйти в сторону от дискуссии по поводу методик определения используемых индикаторов; здесь возникает большой самостоятельный вопрос, который давно требует специального обсуждения в контексте статистических измерений;

- использованные в тексте оценки отдельных сторон жизненного уровня населения касаются страны в целом, что, разумеется, является определенной абстракцией в результате сглаживания чрезвычайных размеров вариации, связанной с региональными особенностями страны; однако региональный аспект благосостояния также требует особого рассмотрения.

Социально-демографическая ситуация, сложившаяся в результате десятилетия реформ

В результате реформ население России, а если быть точнее – народное большинство страны получило пять острейших социальных проблем и два не менее острых их следствия.

Проблемы:

- снижение уровня оплаты труда и ничем не оправданная ее дифференциация;
- высокая доля бедного населения, низкий уровень черты бедности;
- поляризация жизненного уровня на фоне эгалитаристских тенденций советского периода жизни общества;
- значительный уровень безработицы и неплатежей заработной платы;
- деформация системы социального обеспечения и социальной сферы на фоне фактического снижения основных социальных преимуществ населения (бесплатное образование и бесплатное здравоохранение).

Следствия:

- естественная убыль населения и депопуляция;
- ослабление социального потенциала страны на базе ослабления качественных характеристик населения.

Снижение уровня оплаты труда и не оправданная степень ее дифференциации

В 1992 г. в результате шоковой терапии произошло одномоментное снижение уровня оплаты труда, которое, фактически, лежало в основе почти трехкратного падения доходов населения. Для большинства населения заработная плата и в условиях рыночной экономики остается главным источником доходов. В их структуре она составляет более 60% (в 2000 г. – 61,4%); около 70% городских домохозяйств имеют в своем составе работников

(55% – наемных, 15% – занятых предпринимательством и индивидуальной трудовой деятельностью).

С переходом к рынку государство оставило за собой три важнейшие позиции в сфере оплаты труда: установление минимума; регулирование заработной платы в бюджетной сфере и на госпредприятиях; районное и налоговое управление. Регулирование оплаты труда на предприятиях негосударственного сектора должно осуществляться путем заключения коллективных и индивидуальных договоров между работодателями и наемными работниками. Подобная схема в целом отвечает условиям рыночной экономики. Однако накопившиеся проблемы препятствуют ее реализации.

В 2002 г. минимальная заработная плата составляла 450 руб. при уровне прожиточного минимума (ПМ) трудоспособного населения в размере 2000 руб. Более трети работников имели заработок ниже ПМ, т. е. ниже уровня физиологического воспроизводства рабочей силы. Разрыв в заработной плате 10% наименее и наиболее оплачиваемых достиг 30 раз (децильный коэффициент фондов).

Существенные различия наблюдаются в оплате труда:

- работников на одном предприятии (разрыв достигает 20 раз);
- по отраслям (в газовой промышленности средняя начисленная оплата труда равна 11 009 руб., в сельском хозяйстве – 891 руб.);
- по регионам (Тюменская область – 6707 руб., Ингушетия – 879 руб.);
- на предприятиях разных форм собственности (муниципальная собственность – 1444 руб., иностранная и совместная собственность – 4588 руб.).

Все вместе взятое свидетельствует о том, что заработная плата не выполняет:

- воспроизводственную функцию – не на всех уровнях обеспечивает простое воспроизводство рабочей силы;
- экономическую функцию – не только не стимулирует мотивации к достижению труда высокого качества, но и, фактически, тормозит научно-технический прогресс и внедрение инновационных технологий;
- социальную функцию – вследствие высокой дифференциации вызывает дезинтеграцию в обществе;

• реформаторскую функцию – препятствует реализации реформ, в том числе в социальной сфере.

Высокая доля бедного населения, низкий уровень черты бедности

В 1992 г. в результате «шоковой терапии» за чертой бедности оказалось более 70% граждан страны. Необходимо было из всего обедневшего населения вычлнить самых бедных, нуждающихся в социальной поддержке. Пришлось перейти к новой методике определения границы бедности: минимальный потребительский бюджет (МПБ) советского периода, обеспечивавший расширенное воспроизводство простой рабочей силы, был заменен на прожиточный минимум (ПМ) – стандарт физического выживания. ПМ был в два раза меньше МПБ, действовавшего до 1992 г.

В январе 2000 г. легитимизирована новая методика расчета ПМ, в результате чего его стоимостная оценка увеличилась на 12–25%, но по-прежнему он остался на очень низком уровне, что, по мнению специалистов, ведет к необратимым процессам в состоянии здоровья не только работников, но и населения в целом. ПМ в 2002 г. в среднем на душу населения составлял 1800 руб., т. е. 58 долл. США, или менее 2 долл. в день. При этом одна треть граждан имела доход ниже ПМ.

Россия оказалась страной с высокообразованным, но бедным населением, о чем свидетельствует появление широкого слоя «новых бедных», которые по своему социальному статусу, образованию и семейному положению никогда ранее не могли попасть в слой даже малобеспеченных. В целом, за чертой бедности в России проживает почти две трети детей до 16 лет, 43% неработающих пенсионеров, почти половина стипендиатов, три четверти безработных, около половины работающих по найму и около трети самозанятых. Недостаточное питание (доля расходов на питание составляет 50%; потребление мяса и мясопродуктов в 2000 г. снизилось до 45 кг против 75 кг в 1986 г.) приводит к тому, что 10% призывников имеют дефицит веса, более 40% беременных страдают анемией, не получая необходимого набора пищевых веществ и витаминов. Образовались региональные очаги концентрации бедности.

Обобщая структуру и факторы бедности, можно сделать следующие выводы: одна треть

бедных формируется по причине низкой оплаты труда, ее неплатежей и наличия безработицы; вторая треть – в связи с низким уровнем пенсий, что является отчасти следствием неадекватной заработной платы; третья – это традиционные бедные.

Бедность, безработица, экономическая и социальная нестабильность, несбыточность надежд, крушение планов интенсифицируют процесс маргинализации населения и социальных эксклюзий. Оценки ИСЭПН РАН показывают, что «социальное дно» составляет около 10% городского населения. Особого внимания заслуживает также процесс феминизации бедности. Кроме бедных, существует еще одна треть населения, доходы которых составляют не более двух ПМ, образуя слой малообеспеченных, благосостояние которых не превышает 3600 руб. на душу в месяц (116 долл. США); они формируют так называемое придонье.

Обеднение населения ведет к деградации социального потенциала страны, ухудшению здоровья крупных групп людей и возникновению угроз социальной безопасности.

Поляризация жизненного уровня

Сегодня в России речь идет не столько о дифференциации доходов, свойственной любому обществу, сколько о гипердифференциации, о переходе ее в крайние социально опасные формы. За период с 1991 по 2000 г. коэффициент Джини, как характеристика степени неравномерности распределения доходов населения, увеличился с 0,26 до 0,41, приближаясь к странам Латинской Америки, где неравенство формировалось в течение значительно более длительных периодов времени, медленнее и потому спокойнее. В 1991 г. в России доходы верхних 10% населения были в 4,5 раза выше доходов нижних 10%. Менее чем за 10 лет это соотношение выросло в 3 раза и в 2000 г. составило 14,3 раза. В то время как предельно допустимой величиной с точки зрения дезинтеграции общества мировая практика рассматривает соотношение 10 : 1.

Поляризация доходов привела к социальному разлому общества – возник большой разрыв между высшими элитарными стратами и основной массой населения. При нормальной социальной структуре на этом месте располагаются средние слои. Фактически, можно гово-

речь о появлении «двух России», двух расходящихся в разные стороны социальных ветвей гражданского общества, резко отличающихся поведением, предпочтениями, ориентацией. Образовалось два уровня жизни со своими доходами и денежными единицами, два потребительских рынка, отличающихся не только ценами, но и набором потребительских благ. Представители «двух России» говорят на разных языках и плохо понимают друг друга. Это тем опаснее, что в «страну» богатых и очень богатых входит политическая элита. Различие в доходах, по экспертным оценкам, достигает 100 раз (30 долл. США – у бедных и 3000 долл. – у богатых).

Дифференциация доходов дополняется неравномерностью в распределении денежных накоплений. Исследования показали, что 52% населения наименее обеспеченных располагают лишь 1% сбережений, в то время как 2% богатых и очень богатых – 53% общих накоплений; 40% домохозяйств не имеют денежных сбережений. Существует значительная дифференциация и в накопленном материальном потенциале домохозяйств. Абсолютное большинство (77,2%) вовсе лишено имущества такого характера. В то же время 3,5% домохозяйств обладают всеми видами материального богатства. Возникает так называемая биполярная или «двугорбая» структура общества. Как правило, она имеет тенденцию к дальнейшему усилению и чревата ростом социальной напряженности.

В обществе сложилась некоторая экономическая стратификация граждан: 5% – это слой богатых и очень богатых, 10% – высокообеспеченные, 20% – «середина» (прообраз среднего класса), 30% – низкообеспеченные семьи и 35% – за чертой бедности, среди которых 10% – настоящие маргиналы. Данная пирамида является прежде всего результатом разной адаптации людей к новым условиям жизни. В худшем положении оказываются слабые слои и группы населения – дети, инвалиды, престарелые и женщины.

Не менее чем социально-политические опасны экономические последствия поляризации. Средние слои образуют источник платежеспособного спроса, который лежит в основе экономического роста в условиях рыночной или смешанной экономики. При отсутствии этих слоев нет массового спроса – развитие отечественного рынка прочно блокируется. Рынок

при этом сегментируется: на одном конце образуется элитарный спрос преимущественно дорогих высококачественных импортных товаров, а на другом – низкосортных дешевых товаров, который опять-таки удовлетворяется преимущественно импортом. Стагнация экономики ведет к кризису инвестиционной деятельности. Капиталы, накапливаемые элитарными слоями общества, уходят за рубеж, еще более падает отечественное производство, сокращается число рабочих мест, доходы основной массы населения снижаются, процесс приобретает самовоспроизводящийся характер.

Беспрецедентная поляризация доходов является следствием влияния значительной группы факторов:

- дифференциации оплаты труда, которая, по данным Госкомстата РФ, превышает дифференциацию доходов в 2 раза;

- наличия предпринимательских поступлений, составляющих около 20% в годовом денежном доходе всего населения, которые концентрируются у относительно небольшой группы населения;

- массовой безработицы и вынужденной неполной занятости;

- задержки заработной платы и трансфертов, ставшей уникальной чертой российского рынка; это явление практически неизвестно ни индустриально развитым, ни другим постсоциалистическим странам;

- низкого уровня социальных трансфертов, отсутствия реальных минимальных гарантий;

- приватизации предприятий, в ходе первого этапа которой («ваучерной» приватизации 1992–1994 гг.) большинство предприятий было взято под контроль их директорами и приближенными к ним лицами. Вторая волна приватизации по так называемой схеме «кредиты-за-акции» не была прозрачной; в результате в руках небольшой доли населения оказались громадные объемы производственного имущества, а с ним и капитал, приносящий сверхвысокие барыши.

Безработица и неплатежи заработков («квазибезработица»)

Наиболее существенным следствием экономического кризиса стало значительное по масштабам и устойчивое по времени *сокращение спроса на рабочую силу*. В целом за пери-

од с 1992 г. по февраль 2001 г., по данным Госкомстата России, численность экономически активного населения (ЭАН) сократилась с 74,9 до 70,2 млн чел., а уровень их экономической активности снизился с 70,3 до 63,5%. За период 1991–1998 гг. занятость населения имела устойчивую тенденцию к снижению. В определенной степени переломным стал 1999 г., после чего отмечался рост занятых.

Безработица в России имеет свои разновидности и характеризовалась в 2002 г. следующими цифрами: регистрируемая (1,2 млн чел.), регламентная (5,9 млн), скрытая (13–14 млн), частичная (4 млн чел.).

Сложившаяся безработица отличается рядом особенностей: региональной дифференциацией, ростом времени поиска работы, расширением скрытой безработицы, снижением эффективности госпомощи безработным. Ситуация на рынке труда ведет к постоянным стрессовым состояниям населения, к дисквалификации профессионалов, к старению трудового потенциала, к усилению дестабилизации общества со стороны молодежи, которая прежде всего пополняет армию безработных.

Деформация системы социального обеспечения и социальной сферы

Переход на рыночные отношения, сопровождавшийся глубоким экономическим кризисом и, как следствие, возникновением безработицы и ростом бедности, вызвал необходимость проведения адекватной социальной политики, способствующей снижению тяжести потерь и адаптации населения в новых условиях. Однако в начале 90-х годов приоритеты Правительства России были направлены на становление финансовых рыночных институтов и приватизации, а социальная политика занимала второе место и ориентировалась главным образом на снижение государственных социальных расходов. При этом взятые государством социальные обязательства законодательно не отменялись, однако в реальной жизни из-за отсутствия финансирования они фактически не выполнялись. И только в случаях проявления крайних форм недовольства, а также в период предвыборных кампаний принимались решения по отдельным проблемам.

Все сектора системы соцобеспечения и обслуживания за прошедшее десятилетие

реформ оказались деформированными. В большей степени это коснулось пенсионного обеспечения, которое постоянно преобразовывалось, но, в конечном счете, потеряло страховой характер, превратившись реально в пособие по старости. Пенсия сегодня в значительной мере оторвана не только от уровня оплаты труда, но и от трудового стажа. В 2002 г. средний размер пенсии по старости составлял 1340 руб. (43 долл. США, т. е. менее 1,5 долл. в день), или 29,7% от средней зарплаты. ПМ пенсионера равен 1200 руб., а минимальная пенсия по старости 485 руб., т. е. 40% от ПМ. Введение единого социального налога и накопительного принципа организации пенсионной системы фактически разрушило страховой принцип защиты населения от риска старости.

Аналогичная картина дезорганизации наблюдается и в системе здравоохранения. Государство не выполняет в полной мере своих конституционных обязательств, касающихся права граждан на бесплатную медицинскую помощь. Ситуация в области охраны здоровья населения сегодня характеризуется: а) отсутствием социальных гарантий государства по оказанию бесплатной медпомощи; б) недоступностью для значительной части населения помощи со стороны квалифицированных врачей; в) предельно низкой мотивацией врачей к оказанию качественного лечения; г) ограниченностью выделяемых бюджетных средств даже для сохранения сети государственных лечебно-профилактических учреждений и уникальных специализированных центров.

После приватизации медицинских учреждений доля личных расходов населения в совокупном объеме затрат на здравоохранение достигла 50–56%. В развитых странах с рыночной экономикой она не подымается выше 24%, в развивающихся странах с высоким доходом она составляет 33%, в развивающихся странах со средним доходом – 43%, в развивающихся странах с низким доходом – 53%. В результате происходящей реструктуризации около 20% населения испытывает депривацию относительно медицинских услуг, отказываясь от них в связи с высокими ценами. Не случаен в России рост смертности и заболеваемости.

Аналогичная ситуация имеет место и в других секторах социального обеспечения и обслуживания. Население «устало» от неуверенности в завтрашнем дне, от нестабильнос-

ти, постоянных ударов социальных, техногенных и экономических катастроф.

Естественная убыль населения и депопуляция

За 10 лет в результате естественной убыли (соотношение численности родившихся и умерших) Россия потеряла 7 млн чел. С учетом положительного сальдо миграции эти потери составили 4 млн чел. К 2015 г. (по прогнозам Госкомстата) население уменьшится еще на 10 млн чел., а в 2050 г. (по прогнозам ООН) – сократится до 100 млн чел.

Динамика демографических процессов в 90-х годах характеризуется последовательным снижением рождаемости. Абсолютное число родившихся упало с 2,5 млн в 1987 г. (максимум) до 1,3 млн в 2000 г., т. е. почти в 2 раза. Суммарный коэффициент рождаемости сократился до предельной величины 1,1 (для воспроизводства поколения родителей поколением детей требуется 2,14). Одним из факторов снижения рождаемости являются откладывание и отказ от рождений в связи с социально-экономическим кризисом.

В 90-х годах имел место интенсивный рост смертности, «пик» которой был отмечен в 1994 г., когда коэффициент общей смертности достиг 15,7‰, т. е. уровня, не наблюдавшегося за весь послевоенный период. Смертность сегодня превышает рождаемость в 1,8 раза: 1,26 млн родившихся против 2,23 млн умерших. Россия отличается феноменом сверхсмертности мужчин, особенно в трудоспособном возрасте. Продолжительность предстоящей жизни мужчин составляет 59 лет, т. е. ниже возраста выхода на пенсию. Это самый низкий показатель в Европе. В 1993 г. младенческая смертность поднялась до уровня, зафиксированного в первой половине 80-х годов, и составила около 19‰. Сегодня младенческая смертность в России в 3-4 раза выше, чем в развитых странах, и составляет 15,3‰.

Снижение качественных характеристик населения

Вместе с негативными количественными тенденциями демографического развития отмечается падение качества человеческого потенциала. Состояние глубокого «износа» населения за время десятилетия реформ привело к тому, что поколение детей не воспроизводит

поколение родителей не только количественно в силу низкой рождаемости и высокой смертности (нетто-коэффициент воспроизводства составляет 0,6). Главная проблема состоит в том, что дети не замещают своих родителей и в качественном отношении вследствие ухудшения здоровья каждого последующего поколения. Дети обладают меньшим потенциалом здоровья, чем их родители, а их дети (внуки родителей) имеют еще меньший потенциал. Уже при рождении одна треть детей больны и не восстанавливают свое здоровье на протяжении всего жизненного цикла.

Вызывает озабоченность рост заболеваемости по болезням социальной этиологии: годовой рост в 2000 г. составил по ВИЧ/СПИД 1,80, что характеризует переход на уровень эпидемии; по гепатитам – 1,35 (численность больных вирусным гепатитом достигла 7 млн чел.), по туберкулезу – 1,07, что приводит к смертности в масштабе 16,9 на 100 тыс. смертей; по сердечно-сосудистым – 1,06.

Прогнозы развития заболеваний ВИЧ/СПИД показывают, что в 2010 г. 8–11% населения будет инфицировано. Экспоненциально растут наркомания и токсикомания, особенно среди детей в возрасте от 11 до 17 лет. Экспертная оценка численности больных наркоманов составляет 3,5–4 млн чел.

Наблюдается интенсивное падение репродуктивного здоровья. Доля беременных, страдающих анемией, возросла с 12,1% в 1990 г. до 43,9% в 2000 г., т. е. в 3,6 раза. Следствием этого является увеличение количества рождающихся больных детей, доля которых в 1990 г. составила 14,8%, а в 2000 г. – 38,0%.

Подобные процессы создают «социальную воронку», куда все активнее втягивается молодое поколение: проблемы здоровья перемещаются с групп населения старшего возраста в группы детей и молодежи.

Общая оценка состояния здоровья населения сводится к тому, что негативные условия и факторы жизни повлекли за собой нарушения динамического стереотипа высшей нервной деятельности, а это вызывает ослабление иммунной защиты, развитие патологических процессов, депрессии и других психических отклонений. Ослабление социального потенциала сравнимо с процессом истощения природы при отсутствии условий ее восстановления. Наблюдается распад

социальных связей и истощение социального капитала.

В чем же причины разрушительного характера трансформационных процессов в России? Они заключаются в исходных предпосылках осуществляемых экономических реформ.

Главные параметры трансформационных процессов определялись «Вашингтонским консенсусом», который требовал:

- макроэкономической стабилизации;
- либерализации цен внутренней и внешней торговли;
- максимальной приватизации государственной собственности.

«Шоковая терапия» 1992 г. не предусматривала никаких социальных амортизаторов. Реформы осуществлялись за счет населения. А радикальные реформаторы не считались с настроением народного большинства, рассматривая его как реакционное или невежественное.

В последнее десятилетие в России идет процесс уменьшения численности населения, что имеет не только внутринациональное, но и геополитическое значение, особенно при соседстве с КНР. Обширные территории России, не имеющие естественных защитных границ, контактируют со многими нестабильными регионами мира, обладают самой протяженной границей и относительно немногочисленным населением, неравномерно распределенным по огромной площади. Ухудшение человеческого потенциала в смысле физического, психического и социального здоровья есть препятствие инновационным технологиям.

Социальная доктрина переходного периода: концептуальные подходы

Ситуация в социальной сфере требует немедленного и глубокого маневра в сторону конкретного человека, изменения условий его жизни, обеспечения достойного уровня жизни, возможностей социального и профессионального развития.

Необходима социальная реформа, которая должна быть направлена на решение следующих задач:

- разрешение острейших социальных проблем с целью предотвращения угрозы социальной безопасности и «сбережения» российского народа;

- расширение адаптационных возможностей населения и формирование среднего класса в качестве гаранта общественно-политической стабильности;

- всесторонняя поддержка семьи, снижающей фрустрацию и общую нестабильность, способствующей расширению демографического воспроизводства, выступающей опорой становления «частного» человека, что не означает сохранение государственного патернализма, а предполагает обеспечение широкого выбора жизненных стратегий.

Главная задача социального реформирования – ответ на социальные вызовы, связанные с состоянием населения. Социальное реформирование будет активизировать экономическое развитие через: а) повышение качества рабочей силы, которое характеризуется улучшением физического, психического и социального здоровья, высоким интеллектуальным и образовательным потенциалом, духовностью и нравственностью; б) расширение потребительского рынка товаров и услуг, которое требует повышения доходов населения.

В соответствии с Конституцией, Россия выбрала путь правового, демократического, социального государства. В основе социального реформирования лежат семь принципов социальной доктрины. Рассмотрим их.

Оптимальное сочетание либерализма и социальных гарантий

Либеральная политика ориентирована на снижение вмешательства государства в решение индивидуальных проблем граждан и развитие приватизации социальных функций. Она предполагает мобилизацию собственных сил человека, действующего в условиях максимальной свободы выбора. В обществе образованных и энергичных граждан, привычных к каждодневной борьбе за существование, такая политика вполне оправданна и эффективна. Но в конкретной исторической ситуации, когда еще значительное число людей (большая часть) не способно адекватно реагировать на трудности, проведение чисто либеральной политики, как это показал наш опыт, приводит к социальному кризису, блокированию социальной адаптации, к дезориентации существенной доли населения и, как следствие, к его маргинализации. Результатом такой политики неизбежно является раскол общества на

тех, кто уже способен действовать без поддержки, и тех, кто не может без нее прожить.

Политика государственных гарантий, которая проводилась в течение многих десятилетий и опиралась на государственную идеологию патернализма, снимала с людей заботу о решении собственных социальных проблем, лишала их действенных стимулов к борьбе за существование и самореализацию. Но эта политика является подлинным спасением для тех, кто практически лишен ресурсов для удовлетворения своих потребностей. Такая политика в чистом виде служит мощным инструментом уравнительности и социальной однородности.

Переходный период от патернализма к суверенитету личности и семьи, когда необходимо достижение баланса между общественной интеграцией и социальной мобильностью, ориентация лишь на одну из этих моделей социальной политики привела бы к усилению перекосов общественного развития и способна лишь усугубить кризис. Специфическая роль социальной политики связана с формированием среднего класса, как основы нового общества. В транзитивной экономике следует опираться на возможности обеих моделей, учитывая, что их отдельные элементы адресованы разным группам. Адаптированные к новым реалиям и потому особенно активные, преуспевающие слои населения нуждаются в свободе выбора во всех сферах их жизнедеятельности. Но их пока меньшинство. Большинство же еще нуждается в поддержке и социальной помощи, механизмы которых базируются на минимальных государственных гарантиях.

Минимальные стандарты уровня жизни – это не предмет дискуссий. Это социальный императив. Им должен быть придан наивысший приоритет, они должны быть доведены до сведения каждого человека. В основе функционирования системы социальной защиты лежит социальный консенсус в отношении основополагающих ценностей, определяющих приемлемые уровни и гарантированность доступа к средствам для удовлетворения основных потребностей и реализации основных прав. Минимальные социальные гарантии включают следующие стандарты: прожиточный минимум, минимальная оплата труда, минимальные социальные выплаты (пенсии, пособия, стипендии), минимум образования, корзина первичного медобслуживания, право на жилище.

Качественная трансформация труда

Требуется система радикального повышения трудовой мотивации, ориентированная на все группы и слои населения: молодежь и престарелые, высоко- и низкообразованные, занимающиеся физическим и умственным трудом, предприниматели и наемные работники, социальная элита и бюрократия. Без активизации деятельности каждого трудоспособного не может быть экономического развития и роста благосостояния.

Для решения проблем экономической мотивации необходим перелом в поляризации доходов населения и дифференциации оплаты труда, возникших вследствие российских методов либерализации экономики. Анализ мирового опыта, подтверждаемый и отечественной практикой, свидетельствует о том, что необоснованная дифференциация доходов выступает активным стимулом для торгово-посреднической и финансовой деятельности, сулящей быстрые и сверхвысокие доходы. При этом сильно снижается участие трудящихся в реальном секторе экономики, науке, просвещении, подрывается общественная мораль, утверждаются сугубо меркантилистские ценности, происходят криминализация общества и социальная изоляция. Чрезмерное различие в доходах становится барьером для встраивания в рынок новых слоев населения, которые теряют надежду «занять свое место под солнцем».

Большое значение приобретают социокультурные факторы поддержания сложившегося в стране престижа высокого уровня образования и участия в творческой деятельности. Интеллектуальность и духовность хотя и существенно потеряли в своем прежнем статусе, но все еще достаточно значимы для большинства населения страны. Для интеграции общества, сбалансированности трудовых и предпринимательских мотиваций крайне важны формирующиеся потребительские стандарты, их соотношение со средними доходами. Завышенные потребительские стандарты сильно стимулируют население, т.к. «обычные» заработки не позволяют жить как «положено», в соответствии с нормами, утверждаемыми массмедиа и общественным сознанием. Просматриваются два главных условия активизации труда: а) обеспечение для каждого возможностей вертикальной мобильности и б) рост престижа

образования, профессионализма, творческого труда, – что должно происходить на базе уменьшения социальной поляризации.

Особое значение в этой связи получает развитие образования и здравоохранения, обеспечивающие рост человеческого капитала.

Центральное место – семья

Центральное место среди социальных институтов в силу специфических обстоятельств сегодняшнего дня принадлежит суверенитету семьи. Она по-прежнему и даже более активно выступает стержневым и важнейшим элементом, который защищает человека и смягчает последствия социально-экономических потрясений, обусловленных либерализацией экономики. Однако во многих случаях, если не в большинстве, семья как механизм социальной защиты функционирует на пределе возможностей вследствие нищеты и других социальных невзгод.

Ее определяющая роль связана с рядом факторов:

- дестабилизация функционирования государственных и большинства общественных институтов и снижение доверия населения к ним;
- расширение экономической роли домашних хозяйств («средневековое кормление с шести соток») в условиях застойной безработицы и в связи с ростом переживаемых населением материальных трудностей;
- усиление защитных функций семьи, значимости внутрисемейных отношений в качестве эмоционально-психологического стабилизатора и преодоления всех форм домашнего насилия;
- повышение роли семьи в выработке и поддержании социальных и моральных норм, нравственного климата в обществе.

Сегодня принято считать, и это исходит прежде всего от неолибералов, что российская семья, как и раньше, находится под патерналистским воздействием государства. «Советский образ жизни, – пишет один из их представителей, – практически искоренил стимулы личной активности и инициативы, ослабил естественную способность человека защищать самого себя, в том числе в социальной сфере». Подобная трактовка отношений семьи и государства, рассматриваемая в

Эшелонирование реформы во времени

Применительно к технологии построения социальной программы действий, а также выработки стратегии и тактики в рамках социальной политики необходимо установить эшелонирование мероприятий во времени. Следует иметь в виду, что: а) реформирование социальной сферы потребует продолжительного периода (не менее 10 лет); б) весь комплекс мер, затрагивающий различные сегменты этой области, реализуется одновременно («параллельно»); в) необходимо различать стратегические и тактические мероприятия, которые должны не только не противоречить, но также поддерживать друг друга.

Гендерные и национально-этнические аспекты

Необходимо строго учитывать гендерные и национально-этнические аспекты состояния населения. Имеется в виду прежде всего ликвидация всех форм дискриминации женщин, обеспечение равных возможностей их социальной деятельности, а также социально-культурное развитие всех этносов. Что касается гендерного аспекта социальных преобразований, то стратегические и тактические шаги должны преодолевать все виды вертикальной и горизонтальной сегрегации (пробивая «стеклянный потолок» и «стеклянные стены»), иметь четкую ориентацию на снижение гендерной асимметрии в российском социуме.

Стратегии социальных реформ

Принципы

Три исходных принципа должны лежать в основе реализации социальных реформ в России, вне которых они не могут быть эффективными.

1. Системный формат – параллельное проведение реформ в основных сегментах социальной сферы. Нельзя реформировать пенсионную систему, оставив без изменения оплату труда. Работники, имеющие минимальную заработную плату, при выходе на пенсию будут получать ее за счет платежей других застрахованных. Нельзя повышать заработную плату в образовании, не касаясь в этом смысле

здравоохранения. Подобный шаг лишь увеличит и так чрезвычайно высокую дифференциацию оплаты труда. Более того, изолированное реформирование отраслей социальной сферы не дает ожидаемого эффекта.

2. Перераспределительный характер идеологии социальных реформ, реализуемый через налоги и социальное страхование с целью уменьшения дифференциации и становления адекватной рыночным отношениям социальной структуры, включающей не только бедных и богатых, но и активную «середину».

3. Формирование минимальных социальных гарантий в качестве главного инструмента проводимых преобразований, выполняющих функцию социальной защиты.

Либеральная концепция в чистом виде вряд ли может быть использована в России. И дело не только в нашем прошлом, которое сформировало специфический «коллективистский» менталитет. Либеральный путь, фактически, подчиняет все мероприятия интересам немногочисленного слоя богатых и высокообеспеченных. Сегодня нельзя абстрагироваться от ситуации, когда обедневшее население находится в состоянии социальной «комы». Реформа должна быть нацелена на решение узловых социальных проблем.

Стратегические направления

С учетом сложившейся ситуации вырисовываются три стратегических направления социального реформирования.

Одно из них касается политики доходов населения и предполагает их трансформацию, предусматривая: а) существенный (кратный) рост оплаты труда; б) дифференцированное налогообложение доходов физических лиц: отмена налогов для тех, чей заработок ниже ПМ, и прогрессивное увеличение для тех, чьи доходы активно возрастают (как во всех развитых странах); в) расширение реального социального страхования, и прежде всего в области пенсионного обеспечения.

Второе направление связано с преобразованием отраслей социальной сферы, с одной стороны, на базе реорганизации их финансирования и сочетания основных источников текущих ресурсов (госбюджет, соцстрахование и личные доходы), с другой – через радикальное изменение их регламентной деятельности с

целью повышения эффективности и широкого использования новых технологий.

Третье стратегическое направление предполагает всестороннее содействие эффективной занятости, активное использование человеческого капитала и преодоление массовой безработицы на основе развития мелкого и среднего бизнеса, а также самозанятости и творческой самореализации.

Конструкция защиты населения

С целью развития человеческого потенциала всех групп и слоев гражданского общества, а также для защиты населения от скатывания в область бедности и маргинализации создается трехуровневая социальная конструкция:

первый уровень – комплекс социальных гарантий, которые обеспечивает государство всем членам общества на минимально приемлемом уровне, создавая равные стартовые условия для последующей активной жизнедеятельности;

второй уровень – всеобъемлющая обязательная программа государственного страхования от социальных рисков: потеря работы, болезнь, старость, утрата кормильца;

третий уровень – разнообразные формы учета интересов тех, кто в силу своей материальной обеспеченности нуждается в основном в защите от криминальных посягательств и бюрократической регламентации жизни.

Трансформация оплаты труда – фундамент социальных реформ

Базовой составляющей социальных реформ является трансформация модели оплаты труда, поскольку существующая сегодня ее организация не только разрушает экономические отношения, но и деформирует социальные взаимозависимости, основываясь на аномальных параметрах уровня и дифференциации. Распределительные отношения находятся в полном хаосе, когда минимальная оплата труда составляет четверть ПМ, 35% работающих имеет заработок ниже ПМ, различие в заработках крайних 10%-х групп достигает 35 раз, а доля фонда оплаты труда в ВВП составляет лишь около 25%. Эти соотношения отражают полное отсутствие какой-либо логики: простой человеческой, экономической, социальной, политической.

Реформирование оплаты труда включает три компонента.

Первый компонент касается радикальных перемен в оплате труда на основе существенного повышения ее уровня, и прежде всего гарантированного минимума. Минимальная заработная плата не может быть ниже не только прожиточного минимума, но и минимального потребительского бюджета, который должен включать как расходы на питание, одежду, предметы длительного пользования, т. е. традиционную структуру, так и более высокие, чем сегодня, налоги и платежи по обязательному соцстрахованию, расходы на оплату жилья, коммунальных и других платных услуг, а также свободные средства. Подобный набор может рассматриваться как модель «полного минимального потребительского бюджета» (или социального потребительского бюджета), а построенная на ее основе заработная плата может быть названа рыночной моделью оплаты труда. Более того, минимальная оплата труда должна включать коэффициент иждивения (0,3 или 0,5), учитывающий необходимость расширенного воспроизводства рабочей силы (рождение и содержание ребенка). Средняя зарплата обязана покрывать все жилищно-коммунальные расходы (без всяких дотаций из госбюджета), платежи во все фонды социального страхования (пенсионный, медицинский, фонд занятости), а также более высокий, чем сегодня, уровень налогов на доходы физических лиц.

Только при таких условиях работник получает адекватную оценку своей рабочей силы, выходя на рынок труда, и в полной мере включается в систему социального страхования, как основы социального обеспечения, а отрасли социальной сферы приобретают рыночный характер.

Второй компонент социальных реформ служит сбалансированности интересов работника и работодателя. Повышение уровня заработной платы вместе с ростом налогов и обязательных платежей в социальное страхование, которые производит работник, совмещается с уменьшением налогов и платежей социального характера со стороны работодателя. Речь идет о сбалансированности налоговых и страховых выплат, а также более равномерном их распределении между работниками и работодателями. Освобождение госбюджета от дотаций

жилищно-коммунального характера не только позволит снизить налоги с предпринимателей, но и откроет резервы для инвестиций в сферу производства. Кроме того, сокращение налогов с предприятий усилит стимулы их саморазвития, даст собственный источник инвестирования, оплаты кредитов, пополнения оборотных средств. Повышение заработной платы будет стимулировать предприятия к уменьшению численности работников через увольнение излишнего персонала, сокращение неэффективных производств. В конечном счете существенно уменьшится доля налогов и обязательных платежей с производителя (предпринимателя). В этом направлении будут действовать изменения соотношения страховых платежей работодателя и работника в сторону увеличения доли последнего для стимулирования его заинтересованности в легализации полного объема заработка и выхода из тени, так как социальные выплаты и услуги будут связаны с уровнем страховых платежей. Бюджетные субсидии коммунальной сфере заменяются соответствующими ассигнованиями на заработную плату работников бюджетной сферы, с одной стороны, и повышением оплаты труда на коммерческих предприятиях – с другой.

Увеличение уровня заработной платы при уменьшении дифференциации в оплате труда (без смены общей суммы трудовых затрат) позволит избежать нежелательных сдвигов в себестоимости продукции.

Третий компонент реформы предполагает уменьшение поляризации заработной платы и доходов. Соотношение заработков крайних 10% работников (децильный коэффициент дифференциации) не должно превышать 4-5 раз, о чем убедительно свидетельствует мировой опыт. Для достижения этого необходимо: а) ввести определенные ограничения роста максимальных заработков: прежде всего на государственных предприятиях, в коллективных договорах определять ограничения на высокие заработки; б) установить «запретительные» налоги для высоких заработков и доходов, используя опыт ряда европейских стран; в) применять сильно дифференцированные налоговые шкалы; г) использовать дифференцированные по регионам шкалы тарифов по обязательному социальному страхованию.

Уменьшение различий в оплате труда позволит повысить ее уровень при меньшем

фонде как компонента себестоимости. Изменение же налоговых платежей и обязательных страховых взносов, увеличивая долю работника, будет определенным балансиrom повышения оплаты труда. Без роста оплаты труда нельзя не только трансформировать рынок рабочей силы, но и реформировать систему социального обеспечения.

Проектирование на 2010 г.

Процесс реформирования социальной сферы может быть полностью реализован лишь в течение относительно длительного периода времени – за пределами 2010 г. и ближе к 2015 г. В этом случае речь идет о долгосрочной стратегии, которая позволит решить основные социально-экономические проблемы, рассмотренные нами: неоправданно низкий уровень оплаты труда и ее избыточная дифференциация, высокая доля бедности и поляризация доходов, безработица и деградация социальной инфраструктуры.

Большое значение имеет 2010 г., на который замыкаются среднесрочные меры, позволяющие произвести качественный сдвиг в социальной сфере. Важны и тактические шаги сегодняшнего дня, так как от правильной их расстановки зависит, в конечном счете, достижение целеполаганий 2010 и 2015 гг.

Таким образом, реструктуризация оплаты труда включает одномоментное осуществление трех взаимосвязанных действий:

- радикальное повышение минимальной и средней оплаты труда на базе изменения прожиточного минимума и «структуры расходов» заработной платы; более высокие, чем сегодня, налоги и платежи по обязательному страхованию, полные расходы на оплату жилья и коммунальных услуг, а также наличие свободных средств;

- изменение налоговых и обязательных платежей социального страхования при сбалансированном их распределении между работниками и работодателями, что позволит произвести некоторый «размен» повышения оплаты труда на уменьшение государственного финансирования социальной сферы;

- существенное снижение дифференциации заработной платы через повышение ее уровня (при меньшем фонде оплаты труда как компонента себестоимости).

Для представленных основ социального реформирования в постсоветской России были проведены экспериментальные расчеты на период до 2010 г. При этом в основу были положены три принципа.

Первый принцип трансформации социальной сферы состоит в системности и комплексности действий. Одновременно и параллельно должны происходить изменения прожиточного минимума, минимальной оплаты труда, минимальной пенсии, а вслед за этим – и динамики средней оплаты труда, уровня пенсионного обеспечения, среднедушевого дохода. И так по всем главным компонентам социальных отношений. Поскольку процесс реструктуризации может быть реализован лишь в течение относительно длительного периода, в экспериментальных расчетах в качестве базисного мы выбрали 2002 г., а в качестве целевого – 2010 г., рассматривая динамику ситуации за этот период. Все расчеты проводились в ценах 2000 г., чтобы нивелировать эффект инфляции.

Если набор мер и мероприятий расположить по вертикали, а годы избранного периода – по горизонтали, то комплексное «движение» реформирования предполагает динамику образующейся матрицы («трансформационной матрицы»). На каждом временном отрезке (например, ежегодно) происходит сдвиг всех показателей матрицы, находящихся в жесткой взаимосвязи.

Второй принцип трансформации состоит в прояснении целеполагания и определении того, что должно изменяться и с какой целью. Поэтому жестко фиксируются два ряда параметров, один из которых относится к «базовому» моменту времени, а другой – к «целевому». В качестве последнего для экспериментальных расчетов выбран 2010 г., когда должны быть реализованы минимальные социальные гарантии. Поэтому конкретные расчеты прогнозного характера могут осуществляться как традиционным образом, так и в «обратном» порядке: от целевой точки к исходной.

По нашим оценкам, осуществленным на основе анализа реальной динамики, задачу реализации минимальных социальных гарантий следует ставить на 2010 г. Поэтому в качестве **третьего принципа** предлагается использовать минимальные социальные гарантии как целевые ориентиры, имеющие характер императива. Их достижение есть настоящая необхо-

димость, меньшие параметры не обеспечивают даже физического воспроизводства населения, а социальное государство должно гарантировать минимальное социальное потребление. Это в равной мере касается прожиточного минимума, минимальной оплаты труда, пенсий, социальных стандартов медицинских услуг, жилищной обеспеченности, минимального уровня общего и профессионального образования.

Таким образом, методологической сердцевиной предлагаемой процедуры определения системы мер и мероприятий по преобразованию социальных отношений и социальной инфраструктуры является «трансформационная матрица». Краеугольный индикатор – это величина прожиточного минимума. Заданность потребительского состава и структуры ПМ, а также расчет среднедушевого дохода позволяют увязать индикаторы трансформационной матрицы с макропоказателями – абсолютными характеристиками объема спроса населения товаров и услуг, фонда оплаты труда и фонда денежных доходов населения. На основе данных матрицы определяются главные характеристики социальных отношений, которые включают: долю работников с зарплатой ниже ПМ; долю пенсионеров с пенсией ниже ПМ; долю населения с доходом ниже ПМ.

Преобразование отраслей социальной инфраструктуры связано с осуществлением реформ, как в части их финансирования, так и относительно организации их деятельности. Результаты этого реформирования по отношению к населению могут быть представлены в виде показателей минимальных гарантий и средних расходов в расчете на человека: оплата жилья; оплата медицинских услуг; оплата образования; минимальный объем бесплатных медицинских услуг; минимальный объем стоимости бесплатного образования; минимальный объем бесплатных жилищно-коммунальных услуг.

Задача осуществленных в данном случае проектировок состояла не в том, чтобы получить точные цифры доходов, оплаты труда, выплат и льгот на период до 2010 г., а в том, чтобы показать реалистичность и наглядность предлагаемой идеологии по организации и финансированию социальной защиты населения. Разумеется, мы старались использовать в качестве исходных официальные и апробированные в других прогнозах данные. Поэто-

му, как всегда, должны были сделать правильный выбор между системой наиболее общих показателей, которые подлежат прогнозу, и конкретным набором мер, включенных в оценку ожидаемой динамики.

Если используется методика «от обратного», то цепь взаимосвязей мер и мероприятий по трансформации социальных отношений и социальной инфраструктуры в процессе развития рынка выстраивается следующим образом. Первый этап – построение «вертикали» 2010 г. Построение начинается с определения прожиточных минимумов: $ПМ_1$ – в среднем по населению; $ПМ_2$ – для трудоспособного; $ПМ_3$ – для пенсионера. $ПМ_2$ для трудоспособного определяет величину минимальной заработной платы. Оптимальная величина дифференциации оплаты труда, которая задается экспертно, и уровень минимального заработка позволяют перейти к средней, а отсюда – и к фонду заработной платы. $ПМ$ пенсионера определяет минимальный размер пенсии, а оптимальное соотношение средней пенсии и средней оплаты труда, которое задается экспертно, позволяет перейти к средней пенсии и к объему пенсионного фонда. На основании фонда оплаты труда и пенсионного фонда путем дополнительных итераций рассчитываются реальные доходы и среднедушевой доход. Разумеется, «вертикаль» 2010 г. строится прежде всего на базе данных «вертикали» 2002 г., которая описывает сложившуюся ситуацию.

На втором этапе каждый индикатор (каждая «горизонталь») «раскручивается» по годам, исходя из принимаемых конкретных мер.

Третий этап включает взаимную увязку всех индикаторов по каждой вертикали и их корректировку.

Расчеты показывают:

- реализация прожиточного минимума в среднем по населению в рамках социальной модели требует его двукратного увеличения в сравнении с установленным в 2002 г.;

- при условии, что минимальная оплата труда не должна быть ниже прожиточного минимума, к 2010 г. ее рост составит почти 7 раз;

- при увеличении минимальной оплаты в 7 раз и снижении дифференциации на 40% средняя заработная плата увеличится более чем в 3 раза;

- с учетом роста пенсионного обеспечения, а также снижения уровня безработицы и повышения соответствующего пособия средний денежный душевой доход увеличится в 3,5 раза, а социальная поляризация доходов уменьшится на 30%;

- при названных условиях доля работников, имеющих заработок ниже минимума, составит 9%, а доля населения с доходом ниже $ПМ$ – 10,5%.

* * *

Три замечания в заключение, касающиеся ресурсов реформирования.

Реализация социальной реформы в указанном формате должна быть осуществлена в любом случае, и не за счет инфляции, а на основе использования всех предложенных в данной методологии механизмов и инструментов. Необходимо задействовать все имеющиеся в экономике ресурсы, так как исходные нормативы, которые должны быть достигнуты в результате, предельно минимальны. Но в их реализации есть надежда приостановить необратимость процессов, касающихся состояния и тенденций изменения населения.

Существует реальный источник роста ВВП в виде рентных платежей за природные ресурсы. Это позволит существенно увеличить доходную часть бюджета, а в расходную часть внести структурные изменения в пользу социальной сферы.

И, наконец, ежегодный рост доходов населения сегодня составляет 8%, если верить госстатистике, а условия реализации минимальных социальных гарантий требуют ежегодного роста в размере 13%.

Десятилетняя дискуссия о том, что «первично» – экономическая динамика или решение социальных проблем – потеряла смысл. Сегодня ситуация такова, что экономика должна не только гарантировать некоторый минимум на уровне риторики, а и реально обеспечить его; без этого она обречена топтаться на месте либо катиться вспять.

Необходим переход с «экономической колеи» на «социальные рельсы», и только это будет реально способствовать экономическому развитию.

