

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК
ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ

И.В. Соболева, Т.В. Чубарова

**СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА В РОССИИ –
КОНТУРЫ НОВОЙ МОДЕЛИ**

Москва – 2017

Соболева И.В., Чубарова Т.В. Социальная политика в России – контуры новой модели: научный доклад. – М.: Институт экономики РАН, 2017. - 45 с.

ISBN 978-5-9940-0590-3

В докладе обрисованы контуры новой модели социальной политики в России, которая направлена на развитие национального человеческого потенциала. Предлагаемая модель основана на диалектическом единстве социальной и экономической политики, является многоуровневой и многосубъектной при лидирующей роли государства и развитии общественного сектора. Это определяет приоритетность двух ее ключевых приоритетов: обеспечения достойной занятости и поддержки отраслей социальной сферы при сохранении значимой, но подчиненной роли социальных трансфертов. Реализация такой модели социальной политики выступает необходимой предпосылкой устойчивого социально-экономического развития страны.

Ключевые слова: модель социальной политики, национальный человеческий потенциал; достойная занятость, социальные инвестиции, трудовые отношения, отрасли социальной сферы, социальные трансферты.

Классификация JEL: A12, H40, I00, J08

Soboleva I., Chubarova T. Social Policy in Modern Russia: Contours of a New Model. Moscow, RAS Institute of Economy, 2017 – 45 p.

The report outlines the contours of a new model of social policy in Russia, which is aimed at the development of national human potential. The proposed model is based on the dialectical unity of social and economic policy, is multi-layered with the strong leadership of the state and active development of the public sector. Thus, its two key priorities include to secure decent employment and to provide support for social sectors while maintaining a significant but subordinate role of social transfers. The implementation of this model of social policy is a necessary prerequisite for sustainable socio-economic development of the country.

Keywords: model of social policy, national human potential; decent employment, social investment, labor relations, social sphere, social transfers.

JEL Classification: A12, H40, I00, J08

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	4
Глава 1. Вызовы для социальной политики России: необходимость новой модели	8
1.1. Глобальные вызовы	9
1.2. Национальные вызовы	13
Глава 2. Контуры новой модели: концептуальный подход	27
Глава 3. Приоритеты в новой модели социальной политики	31
3.1. В сфере труда	31
3.2. В области отраслей социальной сферы	35
3.3. В области социальных трансфертов	39
Заключение	42
Литература	44

ВВЕДЕНИЕ

Начало третьего постсоветского десятилетия ознаменовалось новым витком государственного интереса и активизацией научных дискуссий о моделях социальной политики. В центре этих дискуссий неизбежно стоит вопрос о роли государства в решении социальных проблем, об оптимальном сочетании государственных и индивидуальных усилий, принципов коллективной и личной ответственности за обеспечение благосостояния и улучшение социального самочувствия людей.

Социальная политика – сложный феномен жизни современного цивилизованного общества. В теоретическом плане она представляет собой сферу междисциплинарных научных исследований того, как общество в различных условиях отвечает на социальные потребности своих членов. (Чубарова Т.В.,2015). В практическом плане – это комплекс политических и управленческих решений, направленных на развитие национального человеческого потенциала и выравнивание возможностей различных слоев и групп населения, предполагающий выбор приоритетов, постановку целей и оценку результатов.

В настоящее время развитие теории и практики социальной политики осложняется рядом проблем. Прежде всего, происходит ее фрагментация: в сферу компетенции социальной политики входит очень широкий спектр вопросов, в результате она распадается на отдельные самостоятельные области, что ставит под сомнение целостность социальной политики. Авторы доклада исходят из того, что тесная взаимосвязь социальных потребностей и социальных проблем, возникающих в различных сферах жизнедеятельности человека и на различных этапах его жизненного пути, требует **комплексных** общих подходов. Если целостность нарушается, могут объективно возникнуть противоречия между отдельными направлениями социальной политики. Такой подход позволяет говорить о формировании модели социальной политики.

Один из примеров комплексности социальной политики – состояние здоровья населения, на которое оказывает влияние большое число факторов. В самом общем виде их можно сгруппировать следующим образом: социально–экономические и культурные (образование, уровень дохода, параметры занятости, доступность и качество социальной поддержки); поведенческие, образ жизни и состояние окружающей среды (качество питания, физическая активность, наличие вредных привычек, доступ к воде, загрязнение воздуха); физиологические (генетика) и психологические (такие,

как способность контролировать собственную жизнь); доступ к медицинскому обслуживанию (Гринберг Р.С., Чубарова Т.В., 2013).

Сегодня активизировались разговоры на разных уровнях общества о том, что необходимы инвестиции в социальную сферу, обсуждается, где взять для этого средства. Но сначала необходимо понять взаимосвязи и опорные точки, иначе никакие дополнительные вложения не сработают.

Отличительной чертой социальной политики является стремление не столько понять мир, сколько изменить его, что подразумевает использование результатов научных исследований в ходе принятия политических решений. Иными словами, она имеет не просто описательную, а прежде всего **предписывающую функцию**, а это означает неизбежность ее нормативности. В основе социальной политики лежит определенное видение «хорошего общества», в котором граждане хотят жить. Однако, что это такое, какие у него должны быть черты? Вот здесь возникают существенные расхождения: цели социальной политики в принципе формулируются через позитив как обеспечение благосостояния всех членов общества, но вот в вопросе как его достичь, мнения расходятся, и часто принципиально. Поэтому при разработке модели авторы опирались на собственное видение хорошего общества, основанное, на теории, эмпирике и личном опыте научных исследований авторов в рассматриваемой области.

Социальная политика всегда основана на базовых ценностях, таких как равенство и справедливость, нравственность и мораль, солидарность и ответственность. И конечно нормативный характер повышает требования к управленческой и институциональной составляющим социальной политики, ставит вопрос о качестве управленческих решений, о выборе приоритетов, форм и механизмов реализации поставленных задач.

В России подходы к исследованию социальной политики изменялись вместе со сменой парадигмы социальных исследований. Социальная политика в ее современном виде связана с рыночной парадигмой. При анализе социальных потребностей доминирует социологический подход. Такая доминанта не случайна, поскольку отражает стремление очеловечить социальную политику, придать самостоятельную ценность индивиду и его потребностям. Однако социологические методы исследования, на наш взгляд, не могут дать полную картину мира социальной политики: ряд проблем ускользает из поля зрения исследователей. Авторы доклада, прежде всего старались подчеркнуть неразрывную диалектическую **взаимосвязь экономической и социальной политики**.

Другая проблема состоит в востребованности данных научных исследований в обществе, их реальном использовании при разработке

социальной политики. В последнее время все большее распространение в отраслях социальной политики получают мероприятия, основанные на доказательствах (*evidence-based*), т. е. меры, которые подтвердили свою результативность на практике.

В российской науке можно выделить две ветви изучения социальной политики. Первая, теоретическая, направлена на осмысление и концептуализацию подходов к изучению социальных проблем, развитие нового мышления в социальной теории, отвечающие современному этапу развития самого предмета исследования и состояния науки (Рубинштейн А.Я, 2009). Вторая, практическая, дает эмпирическую характеристику современного состояния социальной политики, отраслей социальной сферы, опираясь в значительной степени на социологические опросы, с практическими рекомендациями по возможному развитию ситуации (Малева Т.М., 2007). Наша задача состоит в том, чтобы объединить эти направления в интересах формирования общих принципов социальной политики.

В настоящее время в России четко прослеживаются два подхода с позиций «что мы хотим» и «что мы можем». Последний делает акцент на ограниченности ресурсов и основан на том, что социальные потребности населения и спрос на социальную поддержку всегда превышают возможности общества в их осуществлении. На этой основе формулируется дилемма справедливость или эффективность и центральной задачей социальной политики становится достижение баланса между ними. Нам ближе первый подход, когда в исходном пункте лежат не ресурсы, а цель социальной политики, определение приоритетов и разработка механизмов, запускающих социальные изменения, направленные на их достижение. Такая деятельность связана со стремлением создать консенсус в отношении решения социальных вопросов.

В последнее время понимание соотношения роли акторов социальной политики претерпевает существенные изменения. Социальная политика уже не воспринимается как сфера деятельности только государства. Все большее значение придается другим социальным силам, и прежде всего самому человеку, который из объекта воздействия со стороны политики превращается в ее субъект. В основе такого поворота лежит убеждение в том, что граждане могут брать на себя ответственность и контролировать многие риски для своего благосостояния. В этих условиях меняется и роль государства, которое становится своего рода помощником, создает необходимые условия для реализации человеком осознанной им ответственности за поддержание собственного благосостояния. Однако в данном вопросе нужно подчеркнуть два момента.

Во-первых, многие проблемы, входящие в компетенцию социальной политики, человек объективно не может решить самостоятельно, например, связанные с инвалидностью, болезнью, неспособностью к самообслуживанию в связи с преклонным возрастом, сиротством, безнадзорностью, низким уровнем образования и т.д. и для того, чтобы их преодолеть, ему необходима помощь со стороны общества и государства. Социальная политика направлена на преодоление трудной жизненной ситуации, когда объективно нарушается жизнедеятельность граждан.

Во-вторых, государственный сектор в рыночной экономике нельзя определять как всего лишь антипод рынка. Это – область, где воплощаются коллективные социальные ценности, которые не могут быть адекватно реализованы на основе рыночных механизмов. Эти ценности определяются в ходе общественного развития и политического процесса на основе учета разнообразия социальных и экономических интересов, существующих в обществе, а не через рынок. Было бы опрометчиво рассматривать государство как изживающий себя субъект социальной политики. Наоборот, без его участия невозможна реализация системы социальных ценностей, присущих современному обществу.

И, наконец, в докладе рассматривается именно модель социальной политики, а не, например, стратегия, концепция, план (Григорьева Н.С., Чубарова Т.В., 2009). Она опирается на анализ и обобщение исследований в области моделей социальной политики¹, на основе которых мы пытаемся предложить общие принципы, которые объединят различные направления социальной политики для решения общей практической задачи – создания в России социального государства.

¹ В западной литературе модели социальной политики исследуются давно и активно. Виленски и Лебо в 1965 г. предложили одни из первых говорили о универсальной или остаточной. Позже в 1974 г. Р.Титмусс выделил три модели – остаточную, индустриально-стимулирующую и институционально – перераспределительную. На этой основе Г. Эспинг Андерсен разработал свою известную классификацию моделей социальной политики – либеральную, консервативно-корпоративную, социал-демократическую и средиземноморскую. При этом практике обычно используется сочетание различных моделей. Подробнее см. Бурджалов Ф.Э., Гришин И.В., Сванидзе З.Я., Соболева И.В. Типы социальной политики: концепции и практика. - Общество и экономика, 1997, №1–2.

ГЛАВА I. ВЫЗОВЫ ДЛЯ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ РОССИИ: НЕОБХОДИМОСТЬ НОВОЙ МОДЕЛИ

В настоящее время важнейшая проблема в России - благосостояние человека, определяемое, в том числе, возможностью и уровнем удовлетворения социальных потребностей. При этом мы не утверждаем, что в России не предпринимается никаких мер в области социальной политики. Наоборот, в настоящее время социальная проблематика находится в сфере внимания политики, о чем в частности свидетельствует и последнее послание Президента РФ. Однако возникает два вопроса, а именно:

Достаточно ли этого для прорыва, приводит ли эта активность к успехам в социальном развитии общества?

Насколько необратимы и устойчивы положительные тренды в обеспечении социального благополучия населения?

Вопреки ожиданиям результаты реформ 1990-х гг. в плане повышения благосостояния населения оказались весьма скромными. Либерализация цен, политика доходов и приватизация привели к драматическим социальным переменам в российском обществе, многие из которых, к сожалению, из трудностей реформ и переходного периода превратились в долгосрочный тренд социального развития страны. Вместо повышения индивидуальной способности обеспечить личное благополучие реформы привели к существенному увеличению нуждающихся в социальной защите, куда вошли не только инвалиды, пенсионеры и безработные, но и значительная часть работающего населения (Глинкина С.П., Чубарова Т.В., 2005).

Преодоление экономического спада на рубеже тысячелетий способствовало постепенному улучшению положения большинства населения, но степень этого улучшения существенно отставала от расширения возможностей, открывшихся в условиях благоприятной экономической конъюнктуры. В последние годы вместе с падением цен на нефть и сокращением доходов государственного бюджета и в политике, и в теоретических дискуссиях наблюдается движение вспять, фактический отказ от содействия становлению социального государства. На практике это выражается в постепенном свертывании только начавшей укрепляться системы социальных гарантий. Маркеры этого процесса – отказ от индексации пенсий по темпам инфляции, активизация попыток урезать права

работающих пенсионеров, падение реальных доходов населения и рост бедности.

Перед социальной политикой России стоят вызовы - как глобальные, так и национальные. Разница между ними, конечно, не всегда четкая. Но все-таки можно выделить как определенные общие тенденции развития современного общества, так и особенности, определяемые национальным социально-экономическим, историческим и культурным контекстом.

1.1. Глобальные вызовы

Среди наиболее важных проблем, которые в перспективе будут оказывать все возрастающее влияние на формирование и реализацию социальной политики необходимо отметить:

- ❖ старение населения;
- ❖ развитие новых технологий, прежде всего ИТ;
- ❖ последствия глобализации как таковой.

Эти процессы потенциально могут привести к существенным изменениям в социальной организации современного общества.

Старение населения в глобальном масштабе связано с тем, что численность престарелых растет более быстрыми темпами чем других групп населения, что приводит к увеличению их доли в общей структуре населения практически во всех странах. По данным ООН, если в 2015г. один из 8 жителей земли был старше 60 лет, то по прогнозу к 2030 г. это соотношение составит 1 к 6, а к 2050 г. – 1 к 5. Согласно прогнозам ООН, за период 2015 – 2030 гг. численность лиц старше 60 лет вырастет на 56% с 901 миллиона человек до 1,4 миллиарда человек, а к 2050 численность пожилого населения удвоится, достигнув 2,1 миллиарда. В этой группе опережающими темпами растет и доля лиц старше 80 лет: если в 2015 г. их было 125 миллионов, то к 2030 по прогнозу уже 434 миллиона, или почти в три раза больше.(UN 2015).

Эта тенденция затронула все страны, особенно развитые, в том числе и Россию (см. рис. 1). Доля лиц старших возрастов (мужчины от 60 лет и женщины от 55 лет и старше) выросла с 15,4% в 1970 г. до 24,0% в 2015 г.

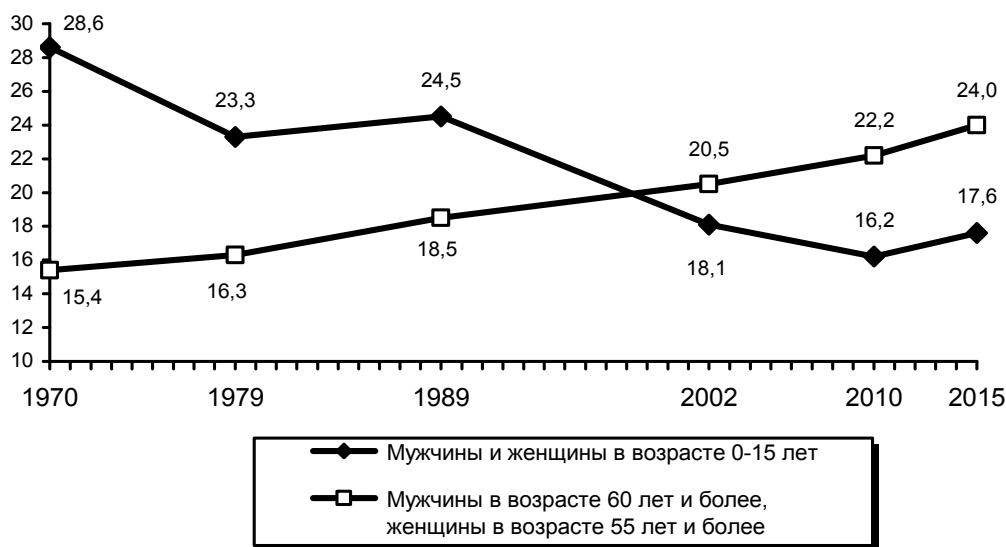


Рис. 1. Изменение удельного веса лиц моложе и старше трудоспособного возраста в общей численности населения (в процентах)

Источник: Росстат, 2016.

В России в 2015 г. на 1000 лиц трудоспособного возраста приходилось 234 человека старше трудоспособного возраста. Согласно демографическим прогнозам Росстата, к 2030 г. этот показатель достигнет 312-318.

Экономические последствия процесса старения населения очевидны - увеличение нагрузки на работающее население и пенсионную систему, и в связи с этим – необходимость поиска путей продления трудовой жизни. В среднесрочной перспективе мир стоит перед лицом огромного демографического дисбаланса, связанного со снижением численности когорт трудоспособного населения в государствах, население которых начинает стареть, независимо от того, успели ли они достигнуть высокого уровня благосостояния. (Шестакова Е.Е., 2016). Коэффициент потенциальной пенсионной нагрузки (*Potential support ratio PSR*, отношение лиц в возрасте 20-64 года к гражданам в возрасте 65 лет и старше) в настоящее время на минимальном уровне находится в Японии - 2,1, в Европе и Северной Америке его значение не превышает 4 (в 7 государствах ЕС данный показатель ниже 3), в Латинской Америке – 7,6, в Азии -8. К 2050 г. в 7 азиатских государствах, 24 европейских и 4 латиноамериканских показатель PSR прогнозируется на уровне менее 2.

Новые технологии, прежде всего информационные в настоящее время проникают во все сферы жизнедеятельности общества. При этом не просто растет численность пользователей Интернета как на дому, так и на рабочем месте. ИТ приводят к принципиальным изменениям в организации жизни и работы, как в сфере занятости, так и в социальных отраслях.

Одна из новых проблем в сфере ИТ – так называемое цифровое (информационное) разделение (*digital divide*), когда у одних граждан есть

доступ к ИТ и соответствующей информации и услугам, а у других нет и связанное с этим неравенство в возможности пользоваться преимуществами нового устройства экономики и социальной жизни. Поэтому социальные последствия внедрения ИТ вызывают пока неоднозначную реакцию. Многое здесь зависит именно от того, в каких конкретно социальных условиях они внедряются и какая политическая цель при этом преследуется.

Новые технологии требуют и новых навыков на рынке труда, связанных, в том числе, с умением перерабатывать большие массивы информации, и соответствующих изменений в системе образования, внедрения идей обучения в течение жизни. Причем, как от управленцев и тех кто оказывается услуги, так и от тех, кто этими услугами пользуется.

В целом в развитых странах доступ к Интернету достаточно высокий – в Германии, Дании, Норвегии – более 90% домохозяйств, в то же время в Чили- около 60% , Турции 50%. Как показывают данные таблицы 1, в России в 2015 г. доступ к Интернету имели 76% домохозяйств в городах и около 60% – в сельской местности. Только около 50% сотрудников организаций имели персональные компьютеры на рабочем месте, одна треть была подключена к сети Интернет.

Таблица 1

Доступ к сети интернет в домашних хозяйствах в РФ ¹⁾(по материалам выборочных обследований населения по вопросам использования ИКТ; % общего числа домохозяйств)

	Все домашние хозяйства			в том числе домашние хозяйства					
				в городской местности			в сельской местности		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015
Домашние хозяйства, имевшие:									
доступ к сети Интернет	67,2	69,9	72,1	72,8	74,5	76,2	49,5	55,6	59,2
из них:									
с персонального компьютера	...	67,0	68,4	...	72,4	73,3	...	50,5	53,4
широкополосный доступ	56,5	64,1	66,8	63,8	70,2	71,6	33,3	45,1	51,9

¹⁾ 2014 г. – без учета данных по Крымскому федеральному округу.

Источник: Российский статистический ежегодник. Росстат, 2016.

Таблица 2

Персональные компьютеры в организациях в РФ

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Число персональных компьютеров в обследованных организациях – всего, тыс. шт.	9288,1	9972,2	10807,5	11438,0	11740,8	11992,3
из них:						
имевшие доступ к глобальным информационным сетям	4997,1	5663,2	6508,1	7220,8	8157,5	8362,0
в том числе к сети Интернет	4553,3	5198,3	6066,5	6764,4	7277,6	7561,5
Поступило персональных компьютеров в отчетном году, тыс. шт.	999,9	1251,6	1454,1	1351,5	1177,7	952,2
Число персональных компьютеров на 100 работников – всего, шт.	36	39	43	44	47	49
в том числе с доступом к сети Интернет	18	21	24	26	29	31

Источник: Российский статистический ежегодник. Росстат, 2016.

Таблица 3

**Использование интернета в организациях социальной сферы в РФ
(в процентах от общего числа обследованных организаций соответствующего вида деятельности)**

	Использование электронного документооборота									
	системы электронного документооборота					электронный обмен данными между своими и внешними информационными системами по форматам обмена ¹⁾				
	2011	2012	2013	2014	2015	2011	2012	2013	2014	2015
Всего	61,9	60,4	61,7	58,9	62,7	31,3	24,3	25,7	52,7	59,6
Государственное управление и обеспечение военной безопасности; социальное страхование	72,8	72,7	75,1	68,8	72,0	35,6	26,6	28,7	55,9	63,4
Высшее профессиональное образование	68,6	69,4	68,5	67,7	71,8	39,5	31,7	31,5	64,3	70,6
Здравоохранение и предоставление социальных услуг	74,0	72,9	74,5	68,4	73,6	37,5	28,9	31,7	60,7	69,2
Деятельность по организации отдыха и развлечений, культуры и спорта	41,9	43,2	45,8	43,8	49,6	17,5	13,9	15,0	37,5	45,1
	Использование сети Интернет для связи с поставщиками и потребителями товаров									
	для размещения заказов					для получения заказов				
	2011	2012	2013	2014	2015	2011	2012	2013	2014	2015
Всего	39,2	41,1	43,4	41,7	41,3	17,1	18,0	18,9	17,6	18,2
Государственное управление и обеспечение военной безопасности; социальное страхование	44,6	46,1	49,6	48,4	47,8	6,1	6,8	6,8	6,1	6,3
Высшее профессиональное образование	53,4	52,9	52,6	52,5	52,5	25,9	26,0	27,0	26,1	28,6
Здравоохранение и предоставление социальных услуг	58,5	62,5	67,8	66,9	68,0	13,3	15,5	17,6	16,5	17,6
Деятельность по организации отдыха и развлечений, культуры и спорта	23,1	24,5	27,7	28,5	29,3	8,6	8,8	9,5	8,8	9,5

¹⁾ До 2015 г. – автоматический обмен данными между своими и внешними информационными системами по форматам обмена.

Источник: Российский статистический ежегодник. Росстат, 2016.

В социальной сфере возникает проблема оценки влияния новых технологий на различные сферы жизнедеятельности человека (отношения семья-работа, доступность, качество и безопасность благ и услуг и т.д.). Информационное общество диктует переход к новому типу занятости, предполагающему иное распределение ролей и факторов производства, более гибкие формы организации трудовых отношений. Для работника это означает, с одной стороны, рост возможностей для самореализации, уменьшение доли рутинных, нетворческих элементов трудового процесса, обогащение содержания труда при одновременном возрастании требований к качеству его рабочей силы; с другой стороны – резкое снижение стабильности его социально-экономического положения, возрастание круга факторов, увеличивающих неопределенность перспектив трудовой карьеры, готовность к частым изменениям в организации, в том числе сокращениям персонала за счет внедрения новых технологий. Показательно, что на прошедшем в январе 2017 г. экономическом форуме в Давосе этому вопросу, включая проблеме трудоустройства работников, которые будут высвобождаться при условии, что этот процесс приобретет массовый характер, была посвящена специальная отдельная секция.

Последствия глобализации как таковой оказывают серьезное влияние на социальную политику, как механизм распространения общих идей принципов и подходов. Следует отметить, что социальные вопросы традиционно были сферой ответственности национальных правительств. Однако сегодня социальная сфера становится все более «открытой». Глобальные процессы вносят серьезные изменения во все структуры жизни отдельных государств и ведут к усилению международного влияния на решение национальных социальных проблем.

Возникают глобальные проблемы, которые можно решить только объединением усилий многих стран (например, борьба с табакокурением). Растет влияние международных институтов различного уровня, когда или часть полномочий в области формирования и реализации социальной политики передается на наднациональный уровень (ООН, ЕС), или такие институты получают возможность диктовать национальным правительствам свою политику (МБ, МВФ)

1.2. Национальные вызовы ²

К основным национальным вызовам, стоящим в настоящее время перед социальной политикой России относятся, на наш взгляд, следующие:

² В данном разделе были использованы материалы, предоставленные сотрудниками ИЭ РАН, д.э.н. Соболевым Э.Н. и к.э.н. Кубишин.Е.С.

- ❖ низкий уровень жизни значительной части населения, обусловленный низкими трудовыми доходами и уровнем социальных трансфертов;
- ❖ плохое социальное самочувствие и неуверенность в завтрашнем дне ввиду высокого неравенства и низкого доступа к социальной инфраструктуре;
- ❖ искаженная мотивация к труду в сочетании с низким качеством рабочих мест;
- ❖ перекосы в территориальном размещении населения, рабочих мест и социальной инфраструктуры.

Продолжительность жизни в России – одна из самых низких в развитых странах. Ожидаемая продолжительность жизни при рождении в 2016 г. составила 71,4 года, в то время как уровень смертности достаточно высокий, включая младенческую смертность. Одна из наиболее тревожных проблем – резкий рост в начале 1990-х гг. и сохраняющийся в настоящее время высокий уровень смертности мужчин трудоспособных возрастах. Отсюда существенный гендерный разрыв в продолжительность жизни – женщины живут в среднем на 11 лет дольше, чем мужчины.

В российском сценарии в списке социальных угроз снижение доходов значительной части населения до уровня «вползания в бедность» занимает место далеко впереди безработицы. Реальные доходы населения в 2015 г. по сравнению с 2014 г. снизились на 4,0%, а в третьем квартале 2016 г. по сравнению с соответствующим периодом 2015 г. – на 6,5%. При этом в среднем за год реальная зарплата упала на 9,5%, а пенсии сократились на 3,8%. В результате численность бедного населения (по официальным подсчетам, т.е. со среднедушевыми доходами ниже прожиточного минимума, составляющего в среднем по России менее 8 тыс. руб. на человека в месяц) приблизилась к 20 млн человек (13,3%). По официальным данным, 10,7% населения относятся к так называемым работающим бедным, т.е. получают зарплату ниже прожиточного минимума для трудоспособных. Более 40% населения имеют доход менее 19 тыс. рублей (менее 10 долларов в день).

Сокращение текущих доходов уже привело к резкому снижению покупательной способности населения по всем основным продуктам питания кроме картофеля. При этом впервые отчетливо обозначилась тенденция к проеданию сбережений. Если в 2014 г. наблюдалось превышение денежных доходов над расходами на 71,8 млрд. руб., то в 2015 г. расходы превысили доходы на 418 млрд. руб.

Рост бедности является не только социальным, но и экономическим вызовом, поскольку означает значимое сокращение в ближайшей

перспективе платежеспособного спроса, прежде всего на продукцию реального сектора национальной экономики.

В России сложился достаточно высокий по мировым меркам уровень социального неравенства, которое усугубляется территориальным неравенством. Коэффициент Джини в 2015 г. составил 0,412. За период 2005–2013 гг. по данным ООН. Квинтильный коэффициент дохода составил 7,3, а коэффициент Пальмы – 1,8. Уровень неравенства в России сопоставим с США, но в нашей стране проблема усугубляется, во-первых, тем, что абсолютные параметры материального благосостояния (ВВП на душу населения) существенно ниже, во-вторых, резким переходом от скорее эгалитарного к сильно поляризованному обществу, когда жизнь состоятельных граждан фундаментально отличается от жизни малообеспеченных.

Государство в основном выдерживает принятые социальные обязательства в том, что касается денежных трансфертов неработающему населению. На сегодняшний день социальные трансферты составляют более половины довольно скудных по меркам развитых стран социальных расходов консолидированного бюджета государства (см. табл. 4).

Таблица 4

Расходы консолидированного бюджета РФ на социально-культурные мероприятия в 2014 г.¹⁾

	Миллиардов рублей			В процентах к ВВП		
	консолидир. бюджет ²⁾	из него		консолидир. бюджет ²⁾	из него	
		федеральн. бюджет	бюджеты субъектов РФ		федеральн. бюджет	бюджеты субъектов РФ
Всего	15154,2	4870,0	5818,0	21,2	6,8	8,1
в том числе на:						
образование	3037,3	638,3	2474,3	4,3	0,9	3,5
культуру	410,0	97,8	320,7	0,6	0,1	0,4
здравоохранение	2532,7	535,5	1316,2	3,5	0,7	1,8
социальные трансферты	8803,3	3452,4	1473,3	12,3	4,8	2,1
физкультуру и спорт	253,6	71,2	191,1	0,4	0,1	0,3
СМИ	117,4	74,8	42,5	0,2	0,1	0,1

¹⁾ По данным Федерального казначейства.

²⁾ С учетом бюджетов государственных внебюджетных фондов.

Источник: Росстат, 2015.

На региональном уровне трансфертные платежи социального назначения составляют несколько меньшую долю бюджетов, так как именно на регионы ложится основная доля инвестиций в отрасли социальной сферы (см. табл.5). Неравномерность социально-экономического развития и соответственно возможностей регионов закладывает основы неравенства доступа населения к социальным благам в зависимости от места проживания.

Таблица 5

**Расходы на социально-культурные мероприятия и социальные трансферты
в общем объеме расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ
(в % к итогу)**

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Расходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации - всего	100	100	100	100	100	100
из них на социально-культурные мероприятия	52,4	54,9	59,0	61,5	61,3	62,2
из них на социальные трансферты	15,3	17,6	15,5	15,3	14,9	15,8

Источник: Росстат, 2015.

В результате, на наш взгляд, наиболее значимые угрозы лежат в области:

- 1) *роста нестабильности социально-экономического положения работающего населения;*
- 2) *гарантий доступа граждан к социально значимым благам.*

Отличительной чертой российских **социально-трудовых отношений** периода реформ является перманентный *кризис занятости*. Свидетельством этого стали значительные масштабы частичной и подавленной безработицы, усиление профессионально-квалификационного дисбаланса, связанного с оттоком рабочей силы из отраслей реального сектора экономики, обеспечивающих инновации и насыщение потребительского рынка, рост занятости в неформальном секторе и примитивных подсобных производств в рамках домашних хозяйств, высокая доля занятых в неблагоприятных условиях труда. Главными факторами, обусловившими эти негативные изменения, стали деиндустриализация экономики и сопутствующая ей деградация структуры и содержания занятости и минимизационная стратегия оплаты труда.

Проблема России не столько – безработица, сколько *неэффективная занятость*. Это связано с особенностями российской трудовой модели, в которой стабильности отдается приоритет по сравнению с зарплатой.

Официальный минимум оплаты труда (МРОТ) только в последние годы стал превращаться в более или менее значащую экономическую величину. В настоящее время отношение МРОТ к прожиточному минимуму составляет менее 60% (МРОТ с 1 января 2015 г. равен 5965 руб., а общефедеральный прожиточный минимум для трудоспособного населения составляет 10404 руб.).

В стране сложился особый тип дифференциации оплаты труда. В конфигурации факторов, воздействующих на зарплату, доминирующее значение принадлежит таким факторам как сектор экономики (экспортно-ориентированный или обрабатывающий); регион (нефтегазовый или из нечерноземной зоны); размер и местоположение населенного пункта, финансовое состояние предприятия. В то же время такие факторы дифференциации, как образование, квалификация, опыт работы отходят на второй план.

Следствием глубоких и опасных *деформаций в практике оплаты труда* является развернувшийся в постсоветской период *кризис трудовой мотивации*. По результатам Европейского исследования ценностей в отличие от большинства европейских стран в России в системе трудовых ценностей населения на первые места вышли не интересная работа и удовлетворение от результатов трудовой деятельности, а высокий заработок и стабильность (табл. 6). Именно заработная плата является лидирующим фактором, определяющим выбор рабочего места (табл. 7).

Таблица 6

Ранжирование ценностей в сфере труда по результатам Европейского исследования ценностей

	Ранг 1	Ранг 2	Ранг 3
Скандинавские страны	Удовлетворение от результатов труда	Интересная работа	Общественная полезность
Другие страны Западной Европы	Удовлетворение от результатов труда	Стабильность занятости/ Интересная работа	Общественная полезность/ Интересная работа
Страны Восточной Европы	Удовлетворение от результатов труда / Стабильность занятости		
Россия	Высокий заработок	Стабильность занятости	Общественная полезность

Факторы, определяющие предпочтения граждан при поиске работы

Предпочтение при поиске работы	Доля респондентов		
	С высшим образованием	Со средним специальным образованием	Всех респондентов
только работу с хорошей зарплатой	55,0	54,9	54,2
только работу по своей специальности	28,2	19,0	17,3
любую работу	7,8	14,4	15,9

Источник: Комплексное наблюдение условий жизни населения Росстата, 2014.

Одним из наиболее значимых вызовов в социальной сфере является рост *сферы неформальных отношений*. В период кризиса ее основные драйверы связаны со снижением социальных гарантий со стороны государства. С одной стороны, в условиях отсутствия нормального страхования от безработицы люди не могут позволить себе оставаться без работы долго и легко соглашаются на различные полуофициальные или неофициальные схемы временной занятости. С другой стороны, непредсказуемое поведение государства в отношении пенсионных схем и пенсионных накоплений граждан толкает их к использованию серых схем оплаты труда. По экспертным оценкам в неформальные трудовые отношения в той или иной мере от трети до половины работающего населения страны, а доля теневых выплат в общей сумме зарплаты составляет 25–45% против 10% в развитых странах. Это лишает государственный бюджет значительной доли налоговых поступлений и увеличивает риск бедности и социальных лишений, который резко возрастает в условиях кризиса. В этом секторе грубо нарушаются права работников, нет социальной защиты и невозможен контроль и привлечение работодателей к ответственности. С точки зрения вектора развития расширение неформальных отношений – шаг в направлении противоположном движению к современной социально-ориентированной экономике.

Задача *обеспечения безопасных условий труда* на протяжении большинства перестроечных и постперестроечных лет находилась на обочине российской социальной политики отчасти из-за ограниченности финансовых ресурсов и передачи вопросов организации труда на откуп предпринимателям (что нередко выливается в прямое нарушение трудовых прав работников), но также и из-за устойчивого сокращения официальных

показателей производственного травматизма и профессиональной заболеваемости³.

Однако динамика официальных показателей не вполне отражает реальное положение вещей. Их снижение происходит на фоне роста доли занятых во вредных и опасных условиях труда⁴, ростом тяжести получаемых травм и заболеваний и увеличением продолжительности нетрудоспособности⁵. На многих предприятиях всех форм собственности допускаются грубые нарушения законодательства о труде, его безопасности и гигиене⁶. Действующая в стране система компенсаций за работу во вредных и опасных условиях приводит к тому, что вместо вложений в модернизацию производства работодатель предпочитает доплачивать умеренные суммы к заработной плате работника. Последнего в условиях низкого уровня оплаты труда это тоже устраивает, поскольку улучшение условий труда приведет к отмене установленных компенсаций и, как следствие, потерям в зарплате.

Видимость «социального мира», за фасадом которого по существу скрываются потенциальные конфликты, преимущественно достигается за счет подавления требований работников в условиях отсутствия полноценного механизма выявления и согласования интересов внутри предприятия, без которого невозможен равноправный конструктивный диалог между социальными партнерами. В этом состоит коренное отличие российской действительности от западных стран, где отрицательная динамика трудовых конфликтов, в том числе забастовок, есть результат не подавления или игнорирования требований работников, а все более широкого развития компромиссных форм согласования интересов в сфере трудовых отношений.

Сложная ситуация сложилась и в **отраслях социальной сферы**. Одна из «хронических» проблем – *устойчивое недофинансирование* социальных

³ По данным Росстата, за период с 1990 по 1999 г. уровень травматизма снизился на 21,2%. В 2000-е годы этот процесс ускорился: за период 2005–2015 гг. число пострадавших от несчастных случаев на производстве с утратой трудоспособности сократилось почти втрое (с 78 до 28 тыс. человек, или с 3,1 до 1,3 случаев в расчете на 1000 работающих, в том числе со смертельным исходом – с 3 до 1,3 тыс. человек). Число лиц с впервые установленными профессиональными заболеваниями (отравлениями) за период 2005–2015 гг. уменьшилось на 23%. Россия в цифрах. 2016. Стат. сб. С.88.

⁴ По стране в целом за период 2008-2013 гг. этот рост составил 23%. Однако в наиболее травмоопасных видах деятельности, где на работах с вредными и (или) опасными условиями труда занято от трети до 57% работающих, он был гораздо более значительным

⁵ По данным Роструда, средняя продолжительность нетрудоспособности в расчете на одного пострадавшего, составляет 48,6 дня.

⁶ В 2015 г. в ходе проверок Рострудом соблюдения трудового законодательства было выявлено 582,3 тысячи нарушений трудовых прав работников, из которых более половины (51,2%) было связано с охраной труда.

отраслей за счет общественных источников. В период трансформационного кризиса одновременное падение физического объема ВВП и доли социальных расходов означали резкое сокращение государственной поддержки социальной сферы. При этом сокращение бюджетных затрат аргументировалось необходимостью инвестировать ограниченные ресурсы в проекты, способные принести быструю экономическую отдачу (Ясин Е., 1997). Результатом стала постепенная *коммерциализация социальных отраслей*, приведшая к *снижению качества* создаваемых там благ и *усилению неравенства возможностей* удовлетворения социальных потребностей для различных слоев и групп населения.

На протяжении ряда последних лет даже представители либерального крыла отечественной экономической мысли открыто признают недостаточность усилий государства по развитию социальных отраслей. Тем не менее, бюджетные ассигнования на эти цели устойчиво отстают от минимально приемлемых пороговых значений (5% ВВП), а в последние годы имеют тенденцию к снижению. Другая опасная тенденция состоит в том, что в рамках консолидированного бюджета эти статьи расходов все больше перекадываются на регионы. Именно здесь заложены главные стратегические риски, связанные с развитием национального человеческого потенциала. Расходы консолидированных бюджетов регионов на образование в постоянных ценах сократились в 2015 г., по сравнению с 2014 г., на 12%, на здравоохранение – на 8,5%. Неравномерность регионального развития усиливает неравномерность доступа населения к социальным благам и означает возникновение критически опасных зон.

Еще более осложняет ситуацию тот факт, что как магистральная линия социальной политики, поддерживаемая руководством страны, активно развивается оказание платных услуг в государственных учреждениях социальной сферы.

В зарубежных странах генезис участия государства в оказании социальных услуг принципиально отличается от российского – развитие шло от чисто частных схем к усилению коллективного начала, вплоть до оказания социальных услуг государственными организациями. В России ситуация прямо противоположная, так как происходит сокращение государственного участия в социальной сфере и повышение индивидуальной ответственности за решение проблем благосостояния на основе личного финансирования. Государство заботится об оптимизации, прежде всего бюджетных расходов на «социалку», в то время как личные расходы граждан на социальные услуги увеличиваются и пока не стали предметом беспокойства с его стороны.

Институциональная структура социальной сферы достаточно сложная. С одной стороны, необходимо различать частные учреждения в социальной сфере, которые действуют самостоятельно на коммерческих принципах, то есть получают плату с клиентов, и частные структуры, которые используют государственные средства на тех или иных основаниях (например, участие в обязательном медицинском страховании, ОМС). С другой стороны, следует проводить различие между частными организациями с экономической (получение прибыли) и юридической точки зрения. В зарубежных странах в социальной сфере достаточно хорошо развиты организации некоммерческого сектора. Хотя они и рассматриваются как частные, или точнее независимые от государства, но с экономической точки зрения не получают прибыль, а весь доход направляют на развитие организации и обеспечение уставной деятельности, в том числе оказание услуг. В России частный коммерческий и некоммерческие организации в социальной сфере, на наш взгляд, развиты недостаточно хорошо для того, чтобы составить реальную конкуренцию государственному сектору.

Существенные проблемы возникают и в *развитии инфраструктуры* социальной отраслей. Здесь основная тенденция – так называемая «оптимизация» системы соответствующих учреждений. Это приводит к сокращению сети медицинских и образовательных учреждений, особенно в сельской местности. При этом создается впечатление, что такая оптимизация, модернизация и т.п. становятся самоцелью, а не механизмом развития соответствующей отрасли.

Результатом подобных мер, например, *в сфере образования*, стало 1) рассогласование структуры выпускников образовательных учреждений и потребностей экономики в кадрах и 2) резкое снижение качества на всех ступенях системы образования, особенно в высшем профессиональном образовании, а внутри него – на гуманитарных и экономических специальностях (Ключарев Г.А., 2015; Марцинкевич В.И., 2009; Устинова К.А., 2014).

В настоящее время система высшего профессионального образования почти на две трети, а система среднего профобразования более чем на треть формируется за счет коммерческих студентов. Несмотря на высокую готовность родителей платить за образование детей в силу низких реальных доходов многих семей распространение платного образования не только подрывает принцип равной доступности, но и налагает на семью тяжелую ношу, которая сопряжена со снижением уровня удовлетворения базовых потребностей: ухудшением питания, отказом от отпусков, и в конечном итоге негативно скажется на здоровье населения.

Исследования показывают, что более значимым фактором, влияющим на возможность поступления в престижные вузы и факультеты, чем доход и место проживания семьи, является социальный капитал семьи (родственные, корпоративные, статусные связи) (Константиновский Д.Л., 2010). В то же время, согласно данным Комплексного наблюдения условий жизни населения, материальное положение семьи играет не менее важную роль. Среди детей из 10% самых бедных домохозяйств на платной основе обучается 28,6%, а среди принадлежащих к 10% наиболее состоятельных – 58,6% (рис. 2).

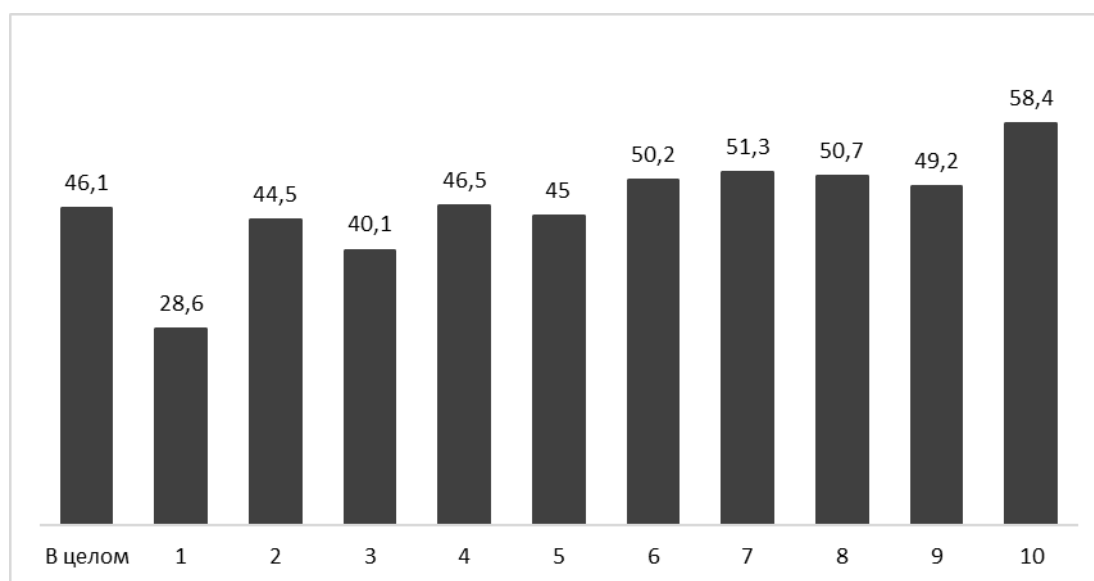


Рис.2. Доля обучающихся на платной основе по децильным группам домохозяйств

Коммерческое образование ориентируется не на структуру потребности экономики в профессиональных кадрах, развитие личности, расширение кругозора студентов, воспитание гражданской позиции, а на платежеспособный спрос со стороны абитуриентов, и под этот спрос формирует набор программ и параметры качества. Отсюда структурный перекоп – гипертрофированный рост сегмента высшего образования и резкое снижение качества, в особенности на гуманитарных и экономических специальностях. Расширяясь в ответ на спрос, система высшего образования всасывает весь приток молодежи и обескровливает другие уровни – среднее и начальное профобразование, усугубляя нехватку квалифицированных рабочих кадров. При этом трудоустройство выпускников по специальности даже в Москве в 2016 г. составляет только 60%, в Санкт-Петербурге – 55%, в Нижегородской области – 43%.

Новый Закон об образовании, по существу, закрепляет порочный подход к образованию как к услуге, в значительной части, предоставляемой

на коммерческой основе. Новое законодательство, переводящее государственные образовательные учреждения в статус автономных, приводит к плавному распространению коммерциализации на школьное образование. Это еще более усилит социальную дифференциацию и неравенство шансов детей из различных социальных групп.

Еще более тревожная ситуация складывается в здравоохранении, где затрудненность доступа к услугам достигла социально опасного уровня. Государственные расходы на здравоохранение на протяжении многих лет составляют чуть более 3% ВВП и в современных условиях постоянно сокращаются в реальном выражении, а до 40% средств ОМС уходит на содержание страховых компаний и оплату банкам за проведение транзакций. В этих условиях отчетливо проявляется тревожная, с общественной точки зрения, тенденция – недостаточность средств, выделяемых на здравоохранение, заставляет значительную часть населения самостоятельно оплачивать необходимые медицинские услуги или прибегать к самолечению.

Сфера платных услуг постоянно расширялась, и утверждение правительством Правил предоставления медицинскими организациями платных медицинских услуг с 1 января 2013 г. свидетельствует о целенаправленных шагах в направлении укрепления рынка медицинских услуг и коммерциализации здравоохранения. При этом данные показывают, что в частных расходах почти 90% составляют личные расходы из кармана, то есть непосредственная плата за услугу в момент ее получения пациентом. ВОЗ рассматривает такие расходы как наименее справедливые и регрессивные в плане распределения бремени финансирования здравоохранения в обществе.

В условиях сложившегося расслоения российского общества возникают существенные различия в социально-экономическом статусе граждан. Так, уже сложно найти "среднего пациента" – богатые и бедные имеют разные запросы и финансовые возможности для получения медицинской помощи. Наличие состоятельных людей, имеющих возможность платить за медицину и образование, стимулирует развитие частного сектора, который может служить для расширения выбора потребителя. Но если он будет расти выше определенного уровня, то возможна ситуация, когда наиболее требовательные потребители выйдут из государственного сектора, что приведет к формированию двухступенчатой системы – высококачественные услуги в частном секторе для состоятельных и низкокачественное обслуживание в государственной системе для остальных. Возникает реальная опасность распада здравоохранения как системы и маргинализации бедных слоев населения.

Удовлетворенность населения системой здравоохранения остается низкой. Опросы, регулярно проводимые Левада-центром, показывают, что россияне стабильно низко оценивают состояние системы здравоохранения: число недовольных ее работой заметно превышает количество россиян, оценивающих ее положительно (см. табл. 8).

Таблица 8

Удовлетворены ли Вы нынешней системой здравоохранения в России?

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Определенно да/скорее да	11	14	11	12	17	14	18	14	15	16	15	20	31
Ни да, ни нет	23	20	22	19	21	20	23	22	22	22	22
Скорее нет/определенно нет	62	65	65	68	59	64	58	60	59	57	61	77	64
Затруднились ответить	4	1	2	1	3	2	1	4	4	5	2	4	4

Источник: Левада-центр, 2015.

По данным последнего Доклада о человеческом развитии (2015), где приведены так называемые дополнительные индикаторы благополучия, в России удовлетворены качеством образования 48% населения, медицинской помощи – 38%, уровнем жизни – 55%, в то время как средние данные по странам с сопоставимым уровнем развития человеческого потенциала составили, соответственно, 61%, 58% и 71%.

В развитии отраслей социальной сфере очень сильно влияние *территориального (регионального) фактора*. Социально-экономическое неравенство российских регионов ставит под сомнение возможность равного обеспечения населения услугами отраслей социальной сферы в условиях необходимости усиления регионального финансирования. Одновременно происходит существенное сокращение социальной инфраструктуры в сельской местности, при этом развитие транспортной системы России, отстает от потребности общества. Это приводит к нарушению социальных прав граждан, так как возникают проблемы с получением ими равного набора общественных благ, независимо от того, на какой территории они проживают.

Для оценки современного состояния социальной политики в России необходимо отметить еще два момента:

- ❖ Социальная политика сама по себе может рассматриваться как фактор, влияющий на обеспечение благосостояния граждан. Однако ее формирование, определение приоритетов, на наш взгляд ошибочно

основано на либеральном теоретическом наследии, не оправдавшем себя в современных условиях.

- ❖ Учет опыта других стран, безусловно, важен. Однако его заимствование должно быть взвешенным, в том числе и потому, что нигде в мире не был осуществлен переход от централизованной к рыночной экономике, от социализма к капитализму.

Российским государством формулируются широкие позитивные задачи, как то обеспечить доступ населения к высококачественным социальным услугам и повысить эффективность социальных расходов. Однако предлагаемые меры не могут привести к существенным положительным результатам. Да, они обеспечат доступ к социальным услугам, но не для широких слоев общества, а только его определенной части. Так, признается, что население бедное и есть проблемы с доступом, поэтому предлагается.... ввести плату за услуги и развивать частный сектор в социальной сфере. В результате такой политики правительства создается социальное государство для тех, кто сможет платить за социальные услуги и система социального призрения для тех, у кого не будет для этого средств. У нас уже вполне укореняется мнение, что «были бы деньги, и все купим», в то время как в средней развитой европейской стране логика совсем другая – обычному человеку, обывателю в хорошем смысле этого слова должно быть комфортно независимо от его/ее доходов.

Это подрывает основы социальной солидарности в обществе и ведет к дискредитации государственных социальных услуг. Кстати, в западных странах потому и сложился средний класс, что там развиты перераспределительные механизмы. Отсутствие социальной солидарности проявляется и в поощрении расточительства богатых. Усиленно пропагандируется идея о том, что состоятельные граждане всегда предпочитают платить за услуги. Да и вообще, если ты за что то не заплатил, то ты неудачник и не можешь претендовать на услуги высокого качества.

Безусловно, для выработки социальной политики новой России полезно использовать уроки других стран, особенно тех, которые имеют глубокие традиции в формировании государства благосостояния. Более внимательное рассмотрение эволюции теоретических концепций и практических подходов к реализации социальной политики позволяет извлечь немало идей, полезных для выстраивания национальной модели социальной политики в России. В развитых европейских странах уже более полувека назад выбор был сделан в пользу социального государства,

берущего на себя ответственность за поддержание благоприятной среды для человеческого развития.

Разговоры о «кризисе» социального государства ведутся уже почти полвека. Тем не менее социальные приоритеты устойчиво сохраняют важную роль в политике большинства европейских государств. Полемика вокруг кризиса государства благосостояния стимулировала появление ряда эмпирических исследований, доказывающих позитивную взаимосвязь между уровнем социальных усилий государства и экономическим ростом⁷. При этом в ходе поиска ответов на новые вызовы были разработаны новые подходы к решению социальных задач, которые могут оказаться весьма полезны и для нашей страны, оказавшейся в схожей ситуации. Опорные точки нового этапа развития социального государства могут быть суммированы следующим образом. Во-первых, произошел перенос центра тяжести социальной политики в сферу труда. Четко обозначились приоритеты обеспечения достойной занятости. Во-вторых, возрождается концепция социальных инвестиций с фокусом на повышение их эффективности. В-третьих, пересматривается роль государства в социальной сфере и происходит становление новой инфраструктуры социальной политики. Представляется, что именно эти опорные точки могут служить основой формирования новой модели социальной политики в России.

⁷ Эмпирическое исследование зависимости расходов на социальное обеспечение и экономического роста, с использованием данных 61 страны и панельных данных для 20 индустриально развитых стран, обнаружило, что там, где выявлена зависимость между ними, то она положительная (Belletini G., Ceroni C.V., 2000). Регрессионный анализ выявляет отрицательную зависимость индексов конкурентоспособности и уровня расходов на социальную сферу. Это означает, что страны, демонстрирующие высокий уровень конкурентоспособности в то же время являются лидерами в области социальных инвестиций (De Graue P., Polan M., 2003).

ГЛАВА II. КОНТУРЫ НОВОЙ МОДЕЛИ: КОНЦЕПТУАЛЬНЫЙ ПОДХОД

Предлагаемая модель социальной политики, которая, как представляется, отвечает интересам социально-экономического развития России, ориентирована, прежде всего, на расширение и выравнивание возможностей развития человеческого потенциала различных слоев и групп населения. Одновременно сохраняется задача страхования рисков и поддержки социально-уязвимых групп. В соответствии с этим можно выделить три блока социальной политики.

Блок 1 нацелен на расширение возможностей развития человека в сфере трудовой деятельности, достижение определенного уровня и образа жизни – через обеспечение достойной занятости населения и защищенности в сфере труда.

Блок 2 нацелен на удовлетворение социальных потребностей населения «по потребности» – через государственную инвестиционную поддержку социальных отраслей, обеспечивающую их максимальное выведение из сферы рыночных отношений.

Блок 3 обеспечивает социальную поддержку социально уязвимых групп и страхует социальные риски, связанные как с жизненным циклом человека, так и с возникновением иной трудной ситуации – через трансферты в денежной и в натуральной форме.

Изначально и в теории, и на практике в структуре социальной политики преобладал третий блок, связанный с перераспределением доходов в пользу наименее обеспеченных слоев. В пост-советской России государственная социальная политика долгое время была сведена к единственному направлению социальной защиты, призванной по мере возможности компенсировать населению издержки рыночных преобразований. Далее проблема рассматривалась в плоскости оптимизации процесса перераспределения ограниченных ресурсов между социально уязвимыми группами (ОЭСР, 2001). Рудиментом такого подхода является сохранившаяся до сих пор в бюджетных проектировках и статистических сборниках Росстата схема представления данных о расходах государственного бюджета, где в строке «Социальная политика» отражаются только совокупные размеры социальных трансфертов.

Социальная политика, сводимая к перераспределению дохода в пользу беднейшей части населения, предполагает относительно автономное существование экономической и социальной сферы. В такой модели социальная сфера представляет собой как бы надстройку над рынком, а роль и влияние государства определяются размерами этой надстройки. Отсюда понимание социальной сферы как затратной, отвлекающей ресурсы от инвестирования в конкурентоспособные проекты, что снижает экономическую эффективность и ограничивает возможности роста.

Следует сразу же отметить, что и пассивный компонент социальной политики, изначально выполняющий защитную функцию, в конечном итоге оказывает благотворное влияние на развитие экономики. Во-первых, он вносит важный вклад в процессы воспроизводства населения и рабочей силы. Во-вторых, более равномерное распределение доходов ведет не только к росту совокупного платежеспособного спроса, но и к улучшению его структуры в результате приближения к структуре реальных потребностей. В-третьих, смягчение социальной напряженности является фактором формирования особого вида нематериального богатства, связанного с качеством взаимоотношений между людьми и уровнем доверия в обществе, получившего название социального капитала (Соболева И.В., 2011). В настоящее время в развитых экономиках страховые и бюджетно-налоговые механизмы социальной защиты охватывают подавляющую часть населения. В рамках МОТ и ряда других международных структур широко обсуждается концепция базового дохода, на который должен иметь право каждый член общества (Lewis M. 2012 ; Murphy, 2004).

Наряду с функцией защиты не менее важной функцией социальной политики является функция развития, которая реализуется как в сфере труда, так и в процессе потребления социально значимых благ, создаваемых в отраслях нематериального производства (Рубинштейн А.Я., 2009). Так как речь идет об участии государства в обеспечении важнейших аспектов нематериального потребления населения, данное направление государственной политики относится к политике социальной ⁸. Тем не менее с точки зрения взаимодействия эффективности и справедливости по

⁸ В отношении отнесения тех или иных секторов к социальной сфере существуют различные подходы. Традиционно сюда относятся образование, здравоохранение, культура, социальное обеспечение в соответствии с двойным критерием ориентации на удовлетворение нематериальных потребностей и существенного участия государства, нерыночности механизмов функционирования этих отраслей. В соответствии с другим подходом, ведущим критерием является ориентация этих отраслей на удовлетворение социальных потребностей, не сводимых к потребностям отдельных людей. При таком подходе в социальную сферу попадает также фундаментальная наука (А.Я. Рубинштейн, 2009).

сравнению с перераспределением доходов ситуация здесь качественно иная. Продукт социальных отраслей нематериального производства не только обладает самостоятельной ценностью для непосредственных потребителей и обеспечивает прирост социального капитала, но и представляет собой инвестиции в человека, способные накапливаться и приносить конкретную экономическую отдачу. Однако наличие существенного позитивного внешнего эффекта и длительный период окупаемости таких инвестиций обуславливают необходимость корректирующего вмешательства в действие рыночных механизмов. Будучи отданы на откуп рынку, объем и структура развития социальных отраслей существенно отстали бы от реальных объективных потребностей экономики и общества.

Понимание социальной политики как политики, ориентированной не только на удовлетворение базовых потребностей социально незащищенных групп, но и на поддержку ключевых сфер, ответственных за развитие человеческого потенциала, расширение возможностей доступа к образованию, здравоохранению и другим благам, удовлетворяющим социальные потребности для представителей различных слоев и групп населения несомненно есть шаг вперед по сравнению с пассивной политикой помощи самым слабым. Но отождествление активной компоненты социальной политики с политикой в социальной сфере, на наш взгляд, слишком узко и оставляет в тени ее важнейшие функции, лежащие в сфере труда. В широком смысле в социальную политику следует включить особый блок, связанный с регулированием всех аспектов трудовых отношений (доступность и качество рабочих мест, заработная плата, условия труда, социальное, в том числе пенсионное, страхование).

В основе предлагаемой нами модели социальной политики ее «встроенность» в экономический механизм и ограничение рыночного хозяйства в тех случаях, когда его свободное развитие приводит к социально нежелательным результатам. Сфера труда и сфера потребления, в рамках которой сегодня возрастающую роль играет возможность удовлетворения социальных потребностей, в равной мере ответственны за развитие национального человеческого потенциала.

Отсюда расстановка приоритетов социальной политики государства. Два равных по важности приоритета, формирующих ключевые блоки социальной политики:

- 1) регулирование социально-трудовых отношений в целях обеспечения достойной занятости и
- 2) поддержка отраслей народного хозяйства, ответственных за удовлетворение социальных потребностей (социальные инвестиции).

Рассматриваемый подход к социальной политике ни в коей мере не отрицает необходимость института социальных трансфертов, но не ставит его во главу угла. Главной задачей социальной политики в широком смысле слова является формирование такой экономической среды, которая благоприятствовала бы активной самореализации каждого члена общества в собственно экономической сфере и гарантировала бы ему достаточный уровень стабильности, уверенность в завтрашнем дне. Таким образом, третий пассивный компонент социальной политики (с которым иногда отождествляется социальная политика в узком смысле) – социальные трансферты играет подчиненную роль. Чем эффективнее реализуются ключевые приоритеты, тем меньше в обществе обездоленных и, соответственно, тем ниже потребность в социальных трансфертах. Социальная защита через трансферты, компенсирующие недостаток дохода, – вспомогательный элемент, роль которого должна постепенно снижаться при условии грамотной реализации двух ключевых направлений.

Именно в направлении решения приоритетной задачи обеспечения достойной занятости постепенно разворачивается социальная активность западноевропейских государств. В определенной степени такой тренд проявляется и в России. В числе конкретных мероприятий по реализации государственной социальной политики, намеченных соответствующим указом президента, львиную долю занимают мероприятия, направленные на рост заработной платы (правда, в основном речь идет о приоритетных сферах). Затронуты и другие аспекты достойного труда, в частности касающиеся разработки системы профессиональных стандартов и создания рабочих мест для уязвимых категорий работников.

ГЛАВА III. ПРИОРИТЕТЫ В НОВОЙ МОДЕЛИ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

3.1. В сфере труда⁹

За основу следует взять *концепцию достойного труда*, Международной Организации Труда, сформулированную в 1999 г. в докладе Генерального директора МБТ на 87 сессии Международной конференции (Ghai Dharam,). *Обеспечение достойной занятости* имеет двойное значение. Это, во-первых, заработная плата, достаточная для нормального удовлетворения текущих потребностей и позволяющая делать сбережения (а также основа для получения нормальной пенсии в будущем). Во-вторых, достойная занятость позволяет сохранять и обновлять приобретенные в процессе формального образования знания, поддерживать и развивать квалификационные навыки, накапливать человеческий капитал.

Во многих отношениях понимание «достойного труда» аналогично тому, что в Европейском союзе называют «качеством занятости». Такие аспекты достойного труда – возможность работать и свобода выбора занятости – связаны с наличием работы и ее приемлемостью; другие аспекты – производительный труд, справедливость, защищенность и достоинство – с тем, насколько «достойна» имеющаяся и свободно выбранная работа. Важно также, в какой мере обеспечение достойного труда способствует повышению эффективности экономики, социальной сферы и рынка труда (Anker R. etc, 2002.).

В то же время надо учитывать, что сравнительная значимость отдельных аспектов достойного труда различна в странах и любой набор международно приемлемых рекомендаций движения в направлении достойного труда, предложенных МОТ, неизбежно будет носить общий характер. В рамках конкретных стран они должны быть дополнены конкретными разработками по изменению политики в социально-трудовой сфере.

Фундаментом идеологии и практики социально-ориентированного регулирования социально-трудовых отношений является развитие общенациональной системы социально-экономических гарантий в сфере

⁹ В данном разделе были использованы материалы, предоставленные сотрудниками ИЭ РАН, д.э.н. Соболевым Э.Н. и к.э.н. Кубишин Е.С.

труда (минимум оплаты труда, продолжительность рабочего дня, продолжительность оплачиваемого отпуска, оплата сверхурочных, определенные гарантии занятости и т.д.). Эти права должны быть распространены на всей территории Российской Федерации, чем обеспечивается социальное единство всех регионов и территорий страны. Для повышения эффективности этой стороны деятельности государства ключевое значение приобретает не сужение набора социальных обязательств, а повышение эффективности исполнения законодательства – институтов и механизмов принуждения к исполнению законов.

В области занятости в центр внимания должна быть поставлена принципиально иная политика – не сохранения занятости любой ценой, а *создания новых рабочих мест*: эффективных как с точки зрения продуктивности, так и с точки зрения качества занятости и оплаты труда. Политика сохранения занятости любой ценой, особенно на старых предприятиях *консервирует неэффективность*. В то же время в новую политику занятости должна быть встроена более широкая поддержка безработных. Суть принципиального нового подхода к регулированию трудовых отношений – в его гибкости, комплексности, в сочетании экономической эффективности и определенного минимума гарантий занятости.

Учитывая сложность и многоплановость *теневых трудовых отношений*, борьба с ними должна быть комплексной, что не отрицает признания иерархии проблем. Представляется, что в настоящее время не экономика является главным звеном в борьбе с теневыми отношениями, а непрозрачность хозяйственной деятельности, коррупция контролирующих органов власти, слабость практики правоприменения и общий строй ценностных ориентаций всех слоев населения.

В сфере оплаты труда. Сегодня система оплаты труда одновременно страдает как от избыточной дифференциации по критериям, не зависящим от работника, так и от недоучета профессионально-квалификационных различий. Поэтому следует ставить вопрос не столько о снижении уровня дифференциации до некоего «социально-нормального», сколько об изменении качества дифференциации, придания ей профессионально-квалификационного характера. Одновременно необходимо снижать дифференциацию по другим факторам – межотраслевым, межрегиональным. С этой целью предлагается:

- *изменить методiku определения минимума оплаты труда*. МРОТ должен определяться не по отношению к прожиточному минимуму, а к *средней заработной платы по народному хозяйству* (не менее 40%), как это

практикуется в большинстве европейских стран. Преимущество такого механизма состоит в том, что рост минимума оплаты не зависит от методики пересмотра прожиточного минимума и ставится на более объективную и стабильную основу;

- в коллективных договорах, заключаемых профсоюзами и администрацией, ввести в качестве обязательного пункта, регулирующий *максимально допустимую дифференциацию* между наиболее высокооплачиваемыми и наиболее низкооплачиваемыми группами работников;

- ввести *ограничения для окладов и прочих выплат топ-менеджерам* предприятий через привязку этих выплат к зарплате и выплатам наименее обеспеченным работникам хотя бы в отношении предприятий бюджетного сектора, а также корпораций, которые получают финансовую поддержку от государства (как в США);

- восстановить *прогрессивную шкалу подоходного налогообложения*.

Для улучшения условий труда представляется необходимым активное привлечение социальных партнеров¹⁰, НКО, медицинских и научно-исследовательских учреждений, благотворительных организаций к выработке совместных решений в области охраны труда и их реализации на основе принципов дву- и трипартизма на всех уровнях управления. В предпринимательском сообществе уже есть осознание необходимости такого подхода и соответствующие органы уже создаются¹¹. Однако вопрос о правовом статусе НКО и подобных организаций, хотя уже не раз поднимался, все еще остается нерешенным.

В основу реформирования механизма охраны труда необходимо положить системный подход, основанный на защите от профессиональных рисков и включающий работу по следующим направлениям:

- лечебное (выявление и лечение профессиональных заболеваний на ранних стадиях, медицинская, социальная и профессиональная реабилитация и т.п.);

- профилактическое (профилактика травм, профессиональных и производственно обусловленных заболеваний);

- медико-статистический анализ здоровья работающих коллективов (включая медицинское наблюдение определенных контингентов работников до конца их жизни);

¹⁰ О необходимости таких изменений говорилось в двух последних Посланиях Президента В.В.Путина Федеральному собранию РФ.

¹¹ Например, в Деловой России - Комитет по охране труда и сохранению трудового потенциала, Комитет по трудовым отношениям и охране труда Опоры России.

- оценка и прогнозирование профессиональных рисков и разработка мер по их снижению;
- социальное страхование профессиональных рисков (как на обязательной, так и на добровольной основе).

Одной из главных задач должно стать внедрение идеологии сохранения жизни и здоровья работника, переход на систему профилактики травматизма и профзаболеваний, т.е. нужна такая модель, при которой работодатель не по принуждению, а по собственной инициативе будет стремиться поддерживать и обеспечивать безопасность труда на рабочем месте. Необходимо понимание руководителями предприятий того, что забота о сохранении жизни и здоровья работников экономически обоснована и выгодна. В этой связи безусловно необходимым и положительным шагом является внедрение процедуры специальной оценки условий труда (которая пока работает в тестовом режиме). Однако поскольку все затраты на ее проведение по-прежнему возлагаются на работодателя, следует предусмотреть процедуры, препятствующие фиктивности таких СОУТ, например наделение профсоюзных организаций правом контроля таких проверок, причем на всех предприятиях и организациях, а не только на тех, где имеется профсоюзная ячейка.

В развитии социального партнерства необходимо переходить от формально - показных к реальным формам. Оно должно происходить одновременно на всех уровнях (предприятие – отрасль – регион – народное хозяйство в целом) и базироваться на четком разграничении полномочий между верхними и нижними уровнями в системе коллективных соглашений. При этом задачи государства по институциональному обеспечению поиска согласия не заканчиваются с формальным созданием многоуровневой системы социального партнерства. Оно должно принять дополнительные экономические и организационные меры для принуждения субъектов социально-трудовых отношений к партнерству. В практическом плане важно создание эффективной и, главное, независимой от обеих сторон системы третейского суда (принудительного арбитража) для разрешения трудовых конфликтов.

В данном случае опыт многих западных стран, где государство мало вмешивается в отношения труда и капитала, в основном наблюдая за диалогом работодателей и профсоюзов, для России не актуален. В нашей стране государство должно быть не просто скромным модератором при диалоге, а организатором и активным полноправным участником процесса. В этом смысле трипартизм – взаимодействие государства, бизнеса и работников - наиболее адекватно отражает как раз российскую потребность.

3.2. В области отраслей социальной сферы

В рассматриваемой области можно выделить две основные проблемы: качество и доступность. В силу специфики благ, создаваемых в этих отраслях (выраженный внешний эффект, доверительный характер и пр.) проблему нельзя решить только на пути повышения индивидуальных доходов, как это происходит в случае материальных потребностей. В ряде ситуаций необходимо прямое принуждение к потреблению (например, обязательная диспансеризация или среднее образование).

Жизненно необходимо повышение социальных расходов, иначе есть большой риск получить своеобразный Тришкин кафтан и сложно говорить не только о постановке масштабных структурных социальных задач, таких как смягчение неравенства, но и вообще о повышении их эффективности. Нужно помнить, что государственные средства – это деньги общества, собираемые через различные налоговые механизмы. Неправомерно утверждать, что государственные услуги бесплатные – они уже один раз оплачены гражданами как налогоплательщиками.

В настоящее время остро стоит вопрос – где взять средства, который числе обсуждается и на высшем уровне. Один из возможных вариантов – поиск резервов перераспределения, в том числе отказ от громких проектов, и использование резервных фондов. Но для этого необходимо изменить отношение к социальной сфере, сделать ее реальным приоритетом. О том, что отрасли социальной сферы – не приоритет современного российского государства, красноречиво свидетельствует доля соответствующих расходов в ВВП: 3,5% на здравоохранение, 4,3% на образование.

С экономической точки зрения социальная политика – это всегда проблема перераспределения материальных ресурсов, национального богатства с целью обеспечения социального благосостояния граждан, удовлетворения их социальных потребностей и поиск оптимальных путей для этого. Поэтому граждане должны осознавать, что часть ресурсов идет в коллективное пользование, ограничивая личное потребление.

Для эффективного использования ресурсов необходимо обеспечение неразрывного единства финансового обеспечения социальной политики и ее форм и методов. Просто увеличение средств на эту сферу не даст результата. Сегодня в России превалирует убеждение, что рынок всегда эффективнее государства. Но пример многих развитых капиталистических стран убедительно подтверждает, что бюджетное финансирование и активное участие государства в решении социальных проблем граждан вполне совместимо с рыночной экономикой.

При этом реформа общественного сектора останется важной задачей, необходимость повышения качества и доступности социальных услуг побуждает к постоянному поиску новых механизмов управления государственными услугами. Так что вопрос стоит именно о развитии государственного сектора социальных услуг, а не его сворачивании. Сегодня в России его сохранение есть основное условие смягчения социального неравенства.

Здравоохранение

С учетом общих проблем социальной сферы можно выделить несколько направлений развития системы здравоохранения в России.

1. Приоритет здравоохранения должен стать реальным фактом, а не декларируемым тезисом. Несмотря на отмечаемые в последние годы повышение рождаемости и увеличение средней продолжительности жизни, кардинально улучшить ситуацию в здравоохранении невозможно без существенного увеличения объемов финансирования. Здравоохранение пока финансируется по принципу «от достигнутого», без учета реальных потребностей отрасли. До тех пор, пока финансирование здравоохранения будет осуществляться в русле заданной Минфином экономии бюджетных средств, а модернизация осуществляться за счет повышения страховых взносов в ФОМС рассчитывать на качественный прорыв не приходится.

2. Необходимо сохранение бюджетной медицины и серьезного контроля государства для обеспечения концентрации усилий, экономии средств и поддержания социальной солидарности в обществе. В рамках бюджетной системы возможно решение вопросов профилактики. Делая ставку на страховые механизмы, Россия попадает в «ловушку роста финансирования», выбирая изначально более затратный вариант, что ведет к необходимости увеличения финансирования здравоохранения. С учетом мировых тенденций необходимо создание эффективной системы оказания качественной медицинской помощи населению, а не просто увеличение расходов на здравоохранение. В этом государственная система имеет относительное преимущество перед другими методами финансирования. Кроме того, поскольку все известные системы здравоохранения имеют свои преимущества и недостатки, уже достаточно хорошо изученные в мировой науке, проще выделить больше средств на государственную систему, имеющую корни в российской действительности, чем менять ее на другую, что неизбежно приведет к росту расходов.

3. Необходим баланс в развитии первичной и высокотехнологичной медицинской помощи. Нужно, чтобы человек получал необходимую помощь

на первых ступенях системы. В России есть реальные возможности улучшения обслуживания и расширения оказания высокотехнологичной помощи в уже существующих медицинских учреждениях. При внедрении новых технологий важно соотносить медицинский и экономический эффект, оценивать реальную пользу, которую получает общество от применения новых технологий. Обслуживание должно быть оптимизировано с учетом данных доказательной медицины.

4. Необходимо обеспечить получение пациентом медицинской помощи, независимо от того, в каком регионе он проживает. Стандарты ведения пациента должны быть едины для всех граждан. Нужно активнее использовать потенциал управленческой составляющей в системе здравоохранения. Часто небольшие организационные изменения могут дать хороший эффект, в том числе и для восприятия пациентом ситуации. Здесь важна информатизация системы здравоохранения, в том числе внедрение ИТ.

5. Нужно учитывать мнение независимого экспертного сообщества, причем не только медицинского, но и специалистов из других областей знания – экономистов, управленцев, социологов – при принятии решений на всех уровнях государства. Это будет способствовать восстановлению здравоохранительного подхода в противовес сугубо медицинскому подходу к проблеме здоровья населения. Охрана здоровья требует междисциплинарного подхода: если медицина обеспечивает лечение каждого отдельного пациента, то здравоохранительные мероприятия направлены на пропаганду здорового поведения и образа жизни, защиту здоровья и предотвращение болезни на уровне общества. Необходимо введение специальной экспертизы при принятии решений государственными органами для учета последствий для состояния здоровья населения любых мер, предпринимаемых на территории.

Образование

На протяжении двух десятилетий устойчивого недофинансирования сферы образования в обществе и экономике сформировалась система установок, институциональных правил и организационных структур, препятствующая радикальному ограничению коммерческих отношений и схем. Тем не менее, можно предложить несколько работоспособных, на наш взгляд, механизмов коррекции сложившейся ситуации и тех подходов, которые применялись и продолжают применяться в очередном витке реформы образования.

Во-первых, это разработка прогнозов перспективной потребности в кадрах, приспособленных для практического использования населением при

принятии решений о выборе профессии и/или сферы деятельности. В связи с этим заслуживает внимание опыт США – страны, лидирующей по объему ресурсов, вкладываемых в прогнозирование тенденций рынка труда, где подобные прогнозы ориентированы, прежде всего, на потенциальных соискателей рабочих мест. Они приспособлены для использования широким кругом индивидуальных пользователей с тем, чтобы информировать о том, как в среднесрочной перспективе будет развиваться ситуация на рынке труда той или иной профессии, сферы деятельности, каким будет движение рабочих мест, заработных плат и других условий занятости.

Во-вторых, необходима система независимой оценки качества профессионального образования с подсистемой распознавания и присвоения квалификации (независимой сертификации), которой доверяли бы работодатели. Следует специально подчеркнуть, что в сфере образования в связи с особым характером производимых здесь благ, развитие конкуренции между учебными заведениями само по себе не только не способствует поддержанию стандартов качества, но и способно оказывать прямо противоположный эффект. Убеждение, что качество образования растет за счет конкуренции между вузами основано на ложной предпосылке о достаточной информированности и компетентности потребителей образовательных услуг. Однако, образование – сложный продукт, обладающий к тому же отложенным эффектом проверки. Оно принадлежит к числу так называемых доверительных благ, качество которых потребитель не способен грамотно оценить при покупке. На рынках таких благ возрастает опасность недобросовестной конкуренции со стороны поставщиков (в данном случае образовательных учреждений), проявляющейся в так называемом оппортунистическом поведении, например, предоставления ими ложной информации, заведомо невыполнимых обещаний для достижения своих интересов (Тамбовцев В., 2005).

В-третьих, следует пересмотреть подходы к оплате труда учителя. Сегодня широко апробируются разнообразные стимулирующие системы оплаты труда в социальных отраслях, особенно изощренные в сфере образования. Однако в творческих видах деятельности, к которым относится труд учителей, действует сильная незарплатная мотивация к труду. Поэтому стимулирующая функция заработной платы здесь менее актуальна, чем, например, в массовых профессиях материального производства. На первый план выходит ее воспроизводственная функция: зарплату не нужно пытаться как можно точнее увязать с сиюминутными результатами деятельности или колебаниями нагрузки, но она должна быть достаточной, т.е. обеспечивающей возможность удовлетворения потребностей,

необходимых для поддержания в нормальном состоянии сложной рабочей силы. Смещение акцентов на стимулирующую функцию зарплаты приводит к тому, что значительная часть совокупных трудовых усилий используется непроизводительно, т.е. не на выполнение основных функций и прямых обязанностей, а на то, чтобы наилучшим образом представить вовне свои достижения и результаты трудовой деятельности.

В-четвертых, необходимо существенно расширить возможности продолжения образования на разных этапах трудовой жизни. Сегодня общемировая тенденция состоит в том, что полученные на этапе первичного (базового) профессионального образования знания, навыки и компетенции устаревают достаточно быстро. Периодически обостряется несовпадение профессиональных характеристик, которыми обладают работники, и потребностей работодателей. Основным механизмом преодоления этого дисбаланса является развитие инфраструктуры непрерывного (вторичного) образования. Именно оно является наиболее перспективной «нишей коммерциализации», в пределах которой рыночные отношения способны существовать естественно и органично.

Такой комплекс мер позволил бы постепенно минимизировать коммерческую составляющую образования и в растущей части обеспечивать формирование его пропорций первичного (базового) профессионального образования на основе государственного заказа. Это позволило бы пресечь разбазаривание финансовых, материальных и трудовых ресурсов на подготовку низкокачественных кадров по невостребованным специальностям и перекрыло бы дорогу к получению низкокзатратного и некачественного высшего образования.

3.3. В области социальных трансфертов

Важным блоком социальной политики является система трансфертных платежей (пенсий, пособий, стипендий) и льгот населению. Трансферты являются мощным экономическим и социальным стабилизатором экономики и общества. Прежние кризисы показали, что страны, сумевшие построить эффективную систему социального обеспечения, лучше справляются с его последствиями, чем менее предусмотрительные.

Являясь элементом перераспределительной политики, трансферты традиционно ассоциируются с помощью уязвимой части населения, осуществляемой из гуманистических побуждений и направленной на обеспечение минимально приемлемых в данном обществе стандартов потребления. Сегодня ведущий тренд российской политики в отношении трансфертов идет в русле либеральной модели социальной политики. В

качестве основной задачи выдвигается повышение адресности трансфертов и льгот, отсечение той части получателей, среднедушевые доходы которой превышают размер прожиточного минимума. На практике упорно пробивают дорогу попытки применить такой подход не только к государственной социальной помощи, финансируемой из налоговых поступлений в бюджетную систему, но и к трудовым пенсиям, финансируемым из страхового фонда.

Представляется, что при регулировании системы трансфертов необходимо исходить из следующих соображений. Во-первых, в России даже при увеличении до уровня цивилизованных экономик доли государственных расходов на социальную политику в ВВП, мы не сможем обеспечить сопоставимые масштабы социальных трансфертов. В то же время число адресов, по которым при сложившихся условиях занятости и уровне заработной платы следовало бы оказывать помощь, несопоставимо выше, чем в цивилизованных западных экономиках, а отследить их с учетом широкого распространения неформальных трудовых отношений и теневых заработков, сложнее. Поэтому в российских условиях попытки выявления «беднейших из бедных» представляют собой наименее рациональную стратегию: затраты на транзакционные издержки, связанные с идентификацией «правильных» адресатов, скорее всего перекроют затраты на помощь *per se* 1.

Во-вторых, регулирование бюджетных трансфертов, связанных с социальной поддержкой лиц, оказавшихся в трудной жизненной ситуации, и страховых выплат, прежде всего, трудовых пенсий, требует принципиально разных подходов.

Сегодня в условиях сокращения финансовых возможностей государства, усиливаются попытки сэкономить на трудовых пенсиях, рассматривая их в той же логике, как пособия по бедности. Это приводит к постепенному выравниванию величины пенсий основной массы работников, добросовестно декларировавших свои заработки (без учета их дифференциации в зависимости от профессионально-квалификационного уровня, уровня заработков и соответствующих стандартов потребления), и лиц, долгие годы не работавших или работавших «в темную».

Между тем, разумно организованная система трудовых пенсий может стать одним из наиболее действенных стимулов для постепенного преодоления неформальных отношений в сфере труда и вывода из тени не декларируемых заработков. Однако для этого должны соблюдаться по крайней мере два условия. Во-первых, пенсии должны формироваться не в логике ориентации на минимально приемлемый стандарт потребления, а в

соотношении с тем стандартом, который человек мог себе обеспечить в период активной трудовой деятельности, т.е. необходимо поддерживать дифференциацию пенсий в зависимости от результативности прошлого труда, зафиксированной в том или ином уровне официальных заработков. Во-вторых, правила формирования пенсии должны быть простыми, прозрачными и стабильными, т.е. человек должен быть в состоянии на любом этапе трудовой карьеры легко рассчитать, на какую пенсию он уже «наработал» и быть твердо уверен, что ее получит.

Следует также постоянно иметь в виду неразрывную связь трудовых пенсий и заработной платы. Сохранение искаженной дифференциации в оплате труда будет иметь следствием несправедливую дифференциацию пенсий.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Предлагаемая модель социальной политики, безусловно, нуждается в детализации и дальнейшей разработке. В настоящем докладе авторы постарались дать общее представление о том, что можно сделать в рассматриваемой области на основе понимания тех процессов, которые происходят в настоящее время в социальной сфере, состояния, в котором она находится, с учетом как глобальных, так и национальных вызовов.

К сожалению, практическая реализация поворота к комплексной модели социальной политики, опирающейся на концепции достойного труда и социальных инвестиций, проходит весьма неоднозначно и порой принимает весьма причудливые формы. Складывающаяся модель социальной политики, на наш взгляд, не отвечает общественным интересам. Задачи, которые ставит современная социальная политика в России, формулируются позитивным образом, но приоритеты и механизмы их реализации зачастую ведут к прямо противоположным результатам. По-прежнему социальная политика подчинена экономической, причем в худшем смысле этого слова – финансирование социальной сферы по минимальному принципу, как «подачка» необеспеченным, и практически отказ государства от активного регулирования сферы трудовых отношений, включая политику доходов.

При этом следует признать, что российское государство продемонстрировало умение продвигать осознанные им интересы и добиваться реализации поставленных задач. Поэтому необходимо эти усилия перенаправить в правильное для общества и экономики русло: нужны новые приоритеты.

Главный посыл доклада – основой долгосрочного развития России может стать только обеспечение благополучия граждан на основе диалектической зависимости экономики и социальной сферы. Их неразрывная связь и активное взаимовлияние в целом признается и теоретиками, и практиками, однако социальная проблематика в экономической науке по-прежнему маргинализована, подчинена решению экономических задач, когда человек рассматривается только как фактор или ресурс, а не цель развития экономики. Мы предлагаем исходить из приоритета развития человека как субъекта, объединяющего социальные и экономические направления развития общества в целом. Более того, в чем смысл развития экономики, если не в повышении благосостояния человека?

Четко разграничить цели и механизмы собственно экономической и социальной политики достаточно сложно. Социальное развитие не может

быть обеспечено без экономического развития, а последнее не имеет смысла без улучшений в благосостоянии людей. Задача создания возможностей для формирования и полного раскрытия потенциала человека как гражданина на основе единства социального и экономического в рамках рыночной экономики, где главным экономическим мотивом является прибыль, делегируется обществом именно социальной политике.

В новой модели социальная политика рассматривается не просто как набор компенсационных механизмов, а как важное условие создания возможностей для формирования и полного раскрытия потенциала человека, что в свою очередь будет способствовать устойчивому развитию страны. Социальные программы и гарантии, определенный минимальный стандарт благосостояния нужно рассматривать как право гражданина, неотъемлемую часть жизни общества и государства, а не подачку или благотворительность.

Отсюда приоритет двум сферам: достойный труд и отрасли социального сектора, при этом лидирующая роль должна остаться за государством. Обеспечение социального благосостояния граждан является важнейшей задачей государственной политики. При этом участие частных лиц, бизнеса или благотворительных организаций должно рассматриваться в контексте общей социальной политики как ее встроенный элемент, но ее общий настрой безусловно должен формироваться в рамках политического процесса и выражаться на государственном уровне.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Бурджалов Ф.Э., Гришин И.В., Сванидзе З.Я., Соболева И.В.* (1997). Типы социальной политики: концепции и практика // Общество и экономика. 1997. №1-2.
2. *Глинкина С.П., Чубарова Т.В.* (ред). (2005). Модели системной трансформации и социальная цена реформ (опыт России, СНГ и стран ЦВЕ). ИМЭПИ РАН, М.: 2005
3. *Григорьева Н.С., Чубарова Т.В.* (2009). Методологические подходы к разработке концепции развития социальной сферы (на примере здравоохранения). Вестн. Моск. ун-та. Сер. 21. Управление (государство и общество). 2009. № 4.
4. *Гринберг Р.С. Чубарова Т.В.* (2013). Здоровье в социально-экономической системе координат // Здоровье населения как ключевой фактор социально-экономического развития регионов России. Аналитический вестник СФ. 34 (518) Декабрь.
5. *Ключарев Г.А.* (2015). «Разрыв» образования и рынка труда: мнения экспертов // Социологические исследования. 2015. № 11. С. 49-56.
6. Константиновский Д.Л. (2010). Неравенство в сфере образования: российская ситуация // Мониторинг общественного мнения. № 5 (99). Сентябрь- октябрь.
7. Обзор социальной политики в России. Начало 2000-х гг. / Под ред. Т.М. Малевой. М.: НИСП, 2007
8. ОЭСР. (2001). Социальный кризис в Российской Федерации. ОЭСР, 2001
9. Росстат. Россия в цифрах. 2016. Стат. сб.
10. *Соболев Э.Н.* (2017). Трансформация трудовых отношений и модернизация политики в сфере труда. В мон. « Социально-экономические условия перехода к новой модели экономического роста» / Рук. авт. колл. Д.Е. Сорокин; под ред. Н.Ю. Ахапкина, Л.В. Никифорова. М.: ИНФРА-М.
11. *Соболева И.В.* (2011). Формирование социального капитала и проблемы доверия в российском обществе // Гражданское общество: зарубежный опыт и российская практика. СПб.: Алетейя.
12. Социальная политика в контексте «нормативной теории государства»/ Под общей ред. проф. А.Я. Рубинштейна. М.: ИЭ РАН, 2009.
13. Социальная сфера в современной экономике: вопросы теории и практики. Под ред. Чубаровой Т.В. С-Пб, Нестор история, 2015.
14. Сфера образования в системе Россия-Запад (проблемы эффективности) / Под ред. В.И. Марцинкевича. М.: 2009.
15. *Тамбовцев В.* (2005). Реформы российского образования и экономическая теория // Вопросы экономики. 2005. № 3.

16. *Токсанбаева М.* (2003). По каким «адресам» идет адресная помощь малоимущим // Вопросы экономики, 2003, № 10
17. *Устинова К.А.* (2014). Сфера образования и рынок труда: проблемы рассогласования // Социологические исследования. 2014. № 6. С. 96-103.
18. *Чубарова Т.В.* (2015). Политэкономическое введение в социальную политику. – М.: Институт экономики РАН.
19. *Шестакова Е.Е.* Современные многоуровневые пенсионные системы: национальные особенности формирования и развития. ИЭ РАН. 2016.
20. *Ясин Е.* (1997). Функции государства в рыночной экономике // Вопросы экономики. 1997. № 6.
21. *Anker, Richard; Chernyshev, Igor; Egger, Philippe; Mehran, Farhad; Ritter; Joseph A.* (2002). Measuring decent work with statistical indicators. ILO Policy Integration Department, Statistical Development and Analysis Unit, Working Paper No. 2. Geneva, ILO. available online at www.ilo.org/public/english/bureau/integration/departme/statist/working.htm 17.
22. *Belletini G., Ceroni C.B.* (2000) Social Security Expenditure and Economic Growth: an Empirical Assessment // Research in Economics, vol. 54, no. 3, p. 249–275.
23. *Ghai Dharam* (2002). Decent work: Concepts, Models and Indicators, Discussion Paper №139. Geneva, 2002.
24. *De Grauwe P., Polan M.* (2003). Globalization and Social Spending. CESifo Working Paper # 885.
25. *Lewis M.* (2012). Cost, Compensation, Freedom, and the Basic Income – Guaranteed Jobs Debate// Basic Income Studies. 2012. Vol. 7, Is. 2.
26. *Murphy* (2004), That We May Know What We Want: Towards an Argument for a Basic Income Guarantee Based on Deliberation, USBIG Discussion Paper No. 72.
27. United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2015). World Population Ageing 2015 (ST/ESA/SER.A/390).

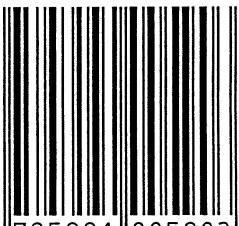
Научный доклад

Соболева И.В., Чубарова Т.В.

Социальная политика в России – контуры новой модели

Подписано в печать 26.01.2017.
Зак. № 1. Тир. 300 экз. Объем 2,3 уч.-изд. л.
Отпечатано в ИЭ РАН

ISBN 978-5-9940-0590-3



9 785994 005903