

© 2000 г.

С. Пронин,

доктор экономических наук,
заместитель директора;

В. Люблинский,

кандидат экономических наук;

Р. Цвылев,

доктор экономических наук

(Институт сравнительной политологии РАН)

О ПРИОРИТЕТАХ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Важнейшим объективно обусловленным требованием, предъявляемым к социальной политике периода перехода к рыночной экономике, является соблюдение **принципа сохранения социального равновесия** в процессе движения общества к качественно новому состоянию. В этой связи необходимо обратить внимание на следующие существенные моменты.

Первое. Социальное равновесие в современном индустриальном обществе – это политика, отражающая интересы большинства нации. Социально неравновесный транзитистический период, когда экономическая система ориентировалась на интересы абсолютного меньшинства населения, закончился в 1917-1929 гг.

Второе. Социальное равновесие поддерживается следующими методами: в социальной сфере – обеспечением равных социальных прав, политикой социальной стабильности и выравнивания уровня жизни и доходов социальных групп, глобальными и локальными механизмами социальной защиты от потрясений или “провалов” рынка. В экономической сфере – государственным регулированием экономики, цен, доходов, сферы занятости, финансированием социальной инфраструктуры как общегосударственной системы социального воспроизводства и социальных гарантий. В политической сфере – широкой, массовой демократией, системой институциональных механизмов обеспечения демократических и социальных прав граждан, в том числе механизмов реального влияния граждан на политику.

Утверждение принципа социального равновесия как фундаментальной основы стабильности и развития является исторически переломным моментом в развитии современных государств. Именно это обстоятельство дало толчок развитию современной социальной политики в качестве средства обеспечения такого равновесия как в текущем, так и в долгосрочном плане. Был выработан целый набор среднесрочных и долгосрочных ориентиров, основанных не на интуиции, а на научных прогнозных оценках тенденций социального и экономического развития.

Социальная политика отличается той спецификой, что она не обладает собственным автономным инструментарием, механизмами, обеспечивающими реализацию целей. Социальная политика рождается законодательством (социальным, трудовым, хозяйственным), а также экономической политикой. Собственно говоря, подлинная экономическая политика имеет место тогда и только тогда, когда общество и государство воспринимают социальные цели как приоритетные направления.

Более того, социальная политика – это механизм обеспечения перманентных трансформационных процессов. На переломных этапах развития этот механизм особенно важен, так как тогда трансформация всегда сопряжена с глубокими перестановками внутри социальной структуры, ростом и расширением одних социальных групп, сужением и исчезновением других групп, изменением их доходов, статуса и престижа, качества жизни. Все это неизбежно ведет к серьезной ломке сложившейся системы дифференциации социальных групп на макросоциальной шкале доходов.

Современная историческая практика доказывает, что такие перестановки весьма болезненны для общества, но тем не менее общество, как правило, достаточно успешно преодолевает эти болевые точки развития в силу того, что реформы и политика социально взвешены и реалистичны. И, что не менее важно, устанавливается доверие граждан к власти, которая должна убедительно продемонстрировать обществу свою готовность поступиться своими привилегиями и реализовать свои методы в интересах общего дела. В результате происходит консолидация общества, растет взаимопонимание и взаимодействие социальных групп на условиях обеспечения благосостояния для большинства населения. Здесь применим динамический принцип благосостояния Калдора-Хикса, согласно которому потери отдельных лиц и социальных групп в процессе социальных трансформаций компенсируются не только приобретениями и ростом благосостояния других групп, но и, что наиболее существенно, ростом общего благосостояния населения.

С этой точки зрения особого внимания заслуживают **основные модели социальной дифференциации**. Практикой общественного развития доказано, что существуют некие оптимальный и предельный уровни дифференциации доходов, если рассматривать это явление с точки зрения критериев эффективности и благосостояния. Условно можно выделить 4 основные модели дифференциации: сверхполярная, умеренно-полярная, умеренная и эгалитарная (нерыночная).

Сверхполярные модели развития для современных условий крайне неустойчивы и хрупки. Эти неустойчивость и хрупкость повсеместно имеют одни и те же проявления. В социальном плане – это необеспечен-

ность большинства, часто в форме откровенной бедности и нищеты, и социальное недовольство. В экономическом плане – это падение эффективности, дестимулирование и демотивация продуктивной деятельности, резкое разделение интересов элиты, работодателей и работников. Именно такие модели развития являются моделями социальной эксплуатации, когда роскошь и баснословное богатство отдельных групп и нищенское существование других – стороны одной и той же медали. Такие модели взрывоопасны по своей социальной архитектуре, и их устойчивость поддерживается в значительной степени прямыми репрессивными средствами. Время их господства давно прошло – они являлись универсальными для доиндустриальных обществ и первой фазы индустриального развития. Сейчас такая модель характерна для большинства слаборазвитых стран. Именно сверхполярные модели послужили почвой для формирования социалистических и коммунистических концепций в XIX веке. Для таких обществ уровень дифференциации доходов между крайними децильными группами (соотношение доходов 10% наиболее богатых и бедных) составляет не менее 20-30:1.

Умеренно-полярные модели возникают в первой половине XX века, когда общество осознает необходимость определенных изменений и вводит частичные элементы социального регулирования. Для них характерно то, что социальная политика осуществляется государством на ограниченном поле и перед ней ставятся весьма узкие задачи. Речь идет о том, чтобы добиться большей эффективности и социальной устойчивости за счет определенного изменения в макросоциальном распределении доходов, которое в то же время не должно быть кардинальным и не должно существенно менять сложившихся принципов социальной иерархии. Для таких моделей характерна средняя децильная дифференциация порядка 10-15:1, которая имела место в индустриальных обществах первой половины XX века, а сейчас и в части развивающихся стран.

Умеренная модель – тип господствующей сейчас модели в промышленно развитых странах Запада и Японии. При тех или иных особенностях для нее характерна в целом более консолидирующая социальная дифференциация, более мягкая шкала социальной иерархии по сравнению с умеренно-полярной моделью. Дифференциация доходов между крайними децильными группами колеблется от 3:1 до 6:1. Диапазон колебаний объясняется большей или меньшей степенью либеральности экономической политики. Поэтому, например, в США, где либерализм в экономике традиционен и находит значительно большее выражение, дифференциация доходов составляет 6:1. В Западной Европе, напротив, либерализм в экономике значительно уступает традициям государственного социального патернализма, поэтому показатели дифференциации доходов значительно меньше – 4-5:1, а в Швеции и того меньше – 3:1.

При прочих равных условиях экономическое развитие сопровождается сменой моделей социальной дифференциации, которые должны полностью соответствовать уровню экономического развития общества, его технологическому уровню. Значительное снижение дифференциации доходов, особенно в странах Западной Европы, было достигнуто в последние 100-150 лет как за счет беспрецедентного роста общего благосостояния, так и в результате решительной трансформации перераспределительного механизма. В результате основные факторы социальных различий – экономический и образовательный, определяющие потенциал социальных групп, оказались значительно сглаженными.

Наряду с рыночными моделями возможны и нерыночные модели, которые возникали в какой-то мере как реакция на сверхполярную дифференциацию доходов. Эти модели существовали в бывших социалистических странах, в дореформенном Китае, а сейчас существуют на Кубе и в КНДР. Такие модели можно отнести к моделям так называемой планируемой дифференциации, которые помимо несомненных позитивных преимуществ продемонстрировали и серьезные недостатки, прежде всего в экономической сфере. Они не способствовали эффективному экономическому росту в нормальных условиях, когда не требовалась тотальная мобилизация ресурсов. Для этих моделей в целом характерен весьма невысокий уровень дифференциации доходов – до 4:1.

Основной стратегической задачей для России в ходе реформ было осуществление комплекса адекватных политических и административно-организационных мероприятий, которые обеспечили бы относительно плавный, без потрясений и катаклизмов, переход к умеренной модели социальной дифференциации. Несмотря на сложность экономической ситуации в 1990-1991 гг., в России для этого были все возможности: современная структура промышленности, достаточно высокий технологический уровень, квалифицированная рабочая сила, мощная социальная инфраструктура и низкий уровень социальной дифференциации. Проблема состояла лишь в том, чтобы найти интегрирующую модель сочетания всех этих преимуществ с принципами рыночного хозяйства и политической демократии. Такая модель дала бы необходимый импульс росту экономики и повышению благосостояния.

То, что произошло в России в 90-х гг., нельзя не квалифицировать как исторический провал, откат назад в ту систему социальной дифференциации, которая существовала в России в конце прошлого – начале этого столетия. Изменение такой ситуации относится к числу главных приоритетов социальной политики. Вместе с тем очевидно, что решение основополагающих проблем позитивного развития далеко не полностью зависит от реалий социально-экономической ситуации 90-х гг. и наличия или отсут-

ствия оптимальной программы действий. Существует более широкий набор условий, определяющих успех или неудачу такой программы, и эти условия находятся за пределами экономики и социальной политики.

Во-первых, новая социальная стратегия обречена на неудачу без кардинальной трансформации всей системы государственной власти. Речь идет о формировании системы более эффективной, сбалансированной власти, ответственной перед народом. Необходимо разработать и ввести в действие механизмы, обеспечивающие моральную чистоту власти, как и бизнеса. Проблема “чистоты” государственной власти в России в 90-х гг. достигла критической остроты. Криминализация экономики и коррупция достигли масштабов, угрожающих национальной безопасности¹.

Во-вторых, необходимо (по крайней мере на обозримый период) значительное усиление административной власти, ее более активное и масштабное воздействие на социально-экономические процессы. Без этого формирование эффективного рыночного хозяйства просто невозможно.

В-третьих, требуется консолидация общества на труднейшей фазе развития, когда происходит формирование основ эффективной рыночной политики. В этой связи важно, в частности, чтобы передаваемая СМИ информация о социально-экономическом и политическом развитии страны носила объективный характер, была бы социально нейтральной.

Все эти условия, связанные с формированием системы социально эффективной и ответственной политической власти, совершенно необходимы для реализации эффективных социальных программ.

И наконец, необходимо провести глубокую ревизию основных принципов концепции социально-экономического развития России. Сверхфорсированные, “силовые”, незволюционные методы трансформации социально-экономической системы в конечном счете оборачиваются откатом назад по всем направлениям.

Успех или неудача политики в сфере доходов и занятости имеют решающее значение для обеспечения эффективного социального развития. Актуальным остается вопрос формирования эффективного рыночного механизма регулирования доходов и заработной платы. Основу такого механизма должна составить **система тесной взаимозависимости параметров цены труда и стоимости рабочей силы**. Только такая система

¹ Мораль, нравственность – великая сила, доселе явно недооцененная. Допустим на минутку, что все наши правители, чиновники, предприниматели, банкиры, силовики, рэкетеры согласились в течение одного месяца не брать взяток и не грабить; не отмывать грязных денег; не отправлять доллары на иностранные счета, а, напротив, вынуть их оттуда и вложить в российское хозяйство; ни на кого не “наезжать” и тем более, не убивать. Тогда совсем немного времени понадобилось бы для того, чтобы оздоровить нашу экономику, не прибегая при этом к внешним кредитам и займам.

способна включить в действие механизмы человеческого капитала, а следовательно, и всю совокупность мотивационных механизмов.

Сложившаяся в 90-е гг. система распределения доходов весьма неэффективна в социальном отношении. Это детерминирует перманентное неустойчивое состояние во всех сферах жизнедеятельности общества. Крайне низкие доходы для подавляющего большинства активного населения стали в российских условиях одним из механизмов растраты человеческих ресурсов. Сформировался механизм сверхполярной дифференциации доходов и резкого разрыва между показателями цены и стоимости рабочей силы.

Это означает не что иное как отсутствие социальной политики. Поэтому цель правительства должна состоять в том, чтобы ликвидировать этот растратный механизм и постепенно восстановить систему параллельной динамики цены и стоимости рабочей силы, т. е., иначе говоря, способствовать формированию нормального рынка труда.

Недооценка человеческого капитала ведет к разрушительным последствиям, так как экономика не может эффективно функционировать ни как производительная, ни как потребляющая система. Если исходить из того, что **главное направление на ближайшую и среднесрочную перспективу для России – борьба с бедностью и нищетой**, то это означает, что приоритет в политике должен отдаваться формированию эффективной (как в социальном, так и в экономическом плане) системы распределения доходов и эффективного механизма заработной платы.

В первую очередь речь должна идти о превращении минимальной заработной платы из формально-статистического показателя в инструмент реального воздействия на экономические процессы. Приоритетное повышение минимальной заработной платы одновременно означает и снижение уровня дифференциации доходов. Кроме того, это создает стимул к труду и повышает экономическую эффективность, так как в этом случае предприниматель будет делать ставку на более квалифицированный труд с большей отдачей. Минимальная зарплата по меньшей мере на уровне прожиточного минимума – важный инструмент обеспечения социальной стабильности.

Следующая необходимая мера – это трансформация системы распределения доходов. Дифференциация доходов должна быть при всех условиях регулируемой. Это непреложный принцип современной социальной политики, применяемый во всех развитых экономических системах. В России же принцип регулирования был подменен стихийным развитием. Дело даже не в политике цен и доходов, хотя и она может приносить желаемые результаты. Наиболее эффективным механизмом является все-таки система колдоговорного регулирования зарплаты на всех

уровнях – от общего (генерального соглашения) до уровня отдельных отраслей и предприятий. Эта система обычно функционирует как единый комплекс, основные компоненты которого находятся в тесной взаимосвязи. Россия находится лишь в начале пути к такой системе. Одним из необходимых условий ее формирования является ответственное и активное участие в этом процессе профсоюзов.

На среднесрочную перспективу генеральное соглашение с участием профсоюзов должно фиксировать главную цель – соответствие минимальной колдоговорной зарплаты прожиточному минимуму. В долгосрочном же плане такая зарплата должна повышаться относительно быстрее, а законодательно установленная минимальная зарплата должна соответствовать уровню прожиточного минимума.

Весьма важное значение имеет также политика выравнивания заработной платы, недопущение резких различий в оплате труда. Для этого следовало бы разработать и принять Единую тарифную систему взамен нынешней тарифной системы, которая носит формальный и ограниченный характер. Нынешняя тарифная система по существу не работает в большей части экономики. Уже давно эта система несовместима с принципами социальной справедливости и является дискриминационной по отношению к работникам бюджетной сферы. Очевидно, в стране должна существовать ориентирующая система ЕТС, которая могла бы не только устанавливать гарантированный минимум, но и определять соотношения между доходами занятых в различных отраслях. Речь в данном случае идет не об обязательной, а об ориентирующей системе тарифов, поддерживаемой государством.

Что же касается законодательно установленной минимальной заработной платы, то в среднесрочной перспективе (например, в течение 3-5 лет) она должна стать основным элементом системы социальных гарантий. Это в значительной мере определит движение к социально ориентированной экономике. Минимальная зарплата должна стать эффективным инструментом политики, направленной на повышение жизненного уровня. Во-первых, она должна подлежать обязательному индексированию в полном объеме с учетом роста потребительских цен (например, начиная с 2% инфляции, как в некоторых странах). Во-вторых, она должна соответствовать минимальному набору товаров и услуг, входящих в понятие “прожиточный минимум”. В-третьих, в перспективе необходимо ввести механизмы ее увеличения и в соответствии с темпами экономического роста.

Особое место должно отводиться мероприятиям государства по регулированию зарплаты в бюджетном секторе. В этой сфере сложилась социально и экономически нетерпимая ситуация значительного разрыва

в доходах в результате формирования двух систем заработной платы. С одной стороны, это привилегированная система, обеспечивающая особые условия оплаты, социальные льготы и гарантии стабильности, и она охватывает работников госуправления (министерств, ведомств и т. д.). С другой стороны, это собственно бюджетная сфера, где оплата труда на порядок ниже оплаты в органах госуправления и не обеспечивает (даже для работников высоких разрядов) прожиточного минимума. Кроме того, отнюдь не потеряла свою актуальность проблема невыплаты или задержки зарплаты.

На данном этапе существование привилегированных систем в рамках общегосударственной системы ни экономически, ни социально, ни тем более морально никак не оправдано. Соответствующие преимущества, особые условия и статуты, возможно, и необходимы, но в совершенно иной социально-экономической и политической реальности. Поэтому такая система должна быть упразднена, а на смену ей должна прийти система, построенная на единых принципах оплаты. При этом в такой системе разрывы между высокими и низкими разрядами не должны превышать 8-10:1, и кроме того должна быть обеспечена стабильность выплаты зарплаты для всех категорий работников бюджетной сферы.

Наконец, как можно быстрее необходимо сформировать систему, которая ликвидировала бы ныне существующий большой разрыв в доходах, занятых в государственном и частном секторах. В значительной степени такой разрыв был связан с процессами глобального перераспределения собственности, коррупции, спекулятивным характером деятельности значительной части частного сектора при всем том, что реальный сектор разрушался и подавлялся. Так как такая экономика в значительной степени исчерпала себя финансовыми потрясениями августа 1998 г., то рано или поздно должен начаться естественный процесс выравнивания этих двух секторов в условиях роста реального производства. Однако это не произойдет само собой, и на этот процесс следует активно воздействовать через налоговую политику и в отдельных случаях через административные механизмы.

В этой связи немалую роль должен сыграть рынок труда, социальная значимость которого в нынешних условиях неуклонно возрастает. Между тем сложившуюся к настоящему времени ситуацию на рынке труда в России можно охарактеризовать как скорее соответствующую моделям "дикого" капитализма, нежели цивилизованного общества. Это следствие некогда действовавших негативных проявлений планового распределения рабочей силы, когда проявлялось безразличие к эффективному использованию людских ресурсов, личным интересам работников, к мотивации труда, его мобильности. В равной мере это следствие и

более поздних негативных проявлений процессов в сфере трудовых отношений (стихийность формирования спроса и предложения, устранение регулирующей роли государства, резкое размежевание сегментов рынка труда и т. д.).

В долговременном плане необходимо, очевидно, добиваться такого состояния, когда экономическая система, и прежде всего ее реальный сектор, предъявляли бы высокие образовательно-квалификационные требования к рабочей силе и эффективно использовали бы имеющиеся трудовые ресурсы. Но это предполагает создание мощной социальной инфраструктуры, обеспечивающей постоянный рост квалификационной мобильности. При таком состоянии системы экономика приобретает необходимую гибкость, отторгая часть ненужной рабочей силы. Но при этом структурная безработица станет более эффективно использоваться для приобретения новых специальностей и переподготовки работников в целях последующей более эффективной социально-профессиональной реабилитации.

В период трансформации общества социальные проблемы оказываются в зависимом положении, так как несмотря на свою приоритетность, они вторичны по отношению к источникам доходов. В реальной политике всегда первичным и определяющим является сам характер проводимых экономических реформ. Очевидно, что лишь при должном учете социальных индикаторов развития станет возможным реальное влияние социальной сферы на характер экономических преобразований.

На протяжении 90-х годов в результате непродуманного варианта реформ Россия потеряла значительные ресурсы и время на поиск так называемого “оптимального” или “страхового” механизма социальной политики, в то время как этим, по большому счету, не следовало заниматься, наверное, еще долгое время.

Задача сегодняшнего дня и среднесрочной перспективы хотя бы сохранить функциональные возможности социальной инфраструктуры и уровень социального обеспечения и не допустить тем самым ее паралича и возможного распада. Формирование же более эффективной модели (возможно, смешанного типа) ускорится тогда, когда положение станет более стабильным. В России сохраняется объективная необходимость перераспределения доходов в пользу основной массы населения. Это позволит расширить, причем весьма существенно, ресурсную базу социальной политики. Перераспределение доходов через налоги в пользу малообеспеченных слоев, особенно занятых в производственном секторе и бюджетной сфере, может снизить нагрузку на социальный бюджет и высвободить к тому же немалые средства на другие нужды, в том числе и инвестиционные.

В политической и экономической элитах России немало сторонников идеи о равной социальной ответственности всех слоев населения за выход из кризиса. Есть все основания оспорить эту позицию и противопоставить ей принцип резкой дифференциации налогового обложения, учитывая тот факт, что сейчас в России на долю 1% населения приходится 65% национального дохода и всей собственности.

На рубеже XXI века Россия вновь стоит перед сложным выбором принципиального характера. Почти 10 лет реформ дали в целом неудовлетворительный результат. В основном они привели к глобальному перераспределению национального богатства и доходов, не дав никакого социально-экономического эффекта. В социальном плане общество оказалось расколото на две диаметрально противоположные части. Речь идет о его дифференциации на массовые социальные группы, охваченные чрезмерной бедностью, и небольшой по величине социальный слой, ставший в результате именно перераспределения обладателем чрезмерного богатства. Такое общество крайне неустойчиво, социально конфликтационно, экономически контрпродуктивно, бесперспективно, при этом срединная часть (средние слои в традиционном понимании) почти отсутствует – она малопредставительна и может рассматриваться как весьма условное явление. Корректировка социальной политики стоит на повестке дня развития страны. В качестве основополагающих принципов корректировки необходимо рассматривать уменьшение масштабов материальной необеспеченности, улучшение условий воспроизводства рабочей силы и населения в целом.

Только равновесное общество, как свидетельствует современная международная практика, способно добиваться успеха в экономике и социального процветания. Иной перспективы позитивных изменений у России нет.
