

Россия: путь к социальному государству

Материалы Всероссийской научной конференции

(Москва, 6 июня 2008 г.)

Москва
Научный эксперт
2008

УДК 316.334.3:321

ББК 66.3(2Рос)0

Р 76

Редакционно-издательская группа:

С.С. Сулакшин (руководитель), М.В. Вилисов, И.Ю. Колесник, И.Б. Орлов,
Ю.А. Зачесова, Н.К. Пак

Р 76 Россия: путь к социальному государству / Материалы Всероссийской научной конференции (Москва, 6 июня 2008 г.). — М.: Научный эксперт, 2008. — 1008 с.

ISBN 978-5-91290-036-5

Построение социального государства — это сложнейшая конституционная, правовая, философская, экономическая, государственно-управленческая задача. Особенности ее решения стали предметом рассмотрения участников Всероссийской научной конференции «Россия: путь к социальному государству». В ходе пленарного заседания и работы трех секций конференции, а также круглого стола «Совершенствование механизмов реализации региональной социальной политики» были рассмотрены вопросы теории и методологии создания социального государства, российские проблемы, возникающие на этом пути, опыт других стран мира; выдвигались предложения по соответствующим корректировкам в государственном управлении.

В книгу и приложение к ней (на компакт-диске) вошли доклады и выступления участников состоявшейся конференции. Все доклады, представленные как в печатной, так и электронной части материалов конференции, поименованы в общем содержании сборника.

Материалы публикуются в авторском изложении.

Издание предназначено для политиков, руководителей государственных структур, представителей органов законодательной власти, ученых, преподавателей и студентов высших учебных заведений, а также всех, кто интересуется вопросами построения социального государства в России.

УДК 316.334.3:321

ББК 66.3(2Рос)0

© Центр проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования
при Отделении общественных наук РАН, 2008

© Научный эксперт, 2008

ISBN 978-5-91290-036-5

Отделение общественных наук РАН,
Российская академия государственной службы при Президенте РФ,
Институт государства и права РАН,
Институт социально-экономических проблем народонаселения РАН,
Академия труда и социальных отношений,
Российский государственный социальный университет,
Институт научной информации по общественным наукам РАН,
Центр проблемного анализа и государственно-управленческого
проектирования при ООН РАН,
Российский государственный университет туризма и сервиса

проводят

Всероссийскую научную конференцию

**«Россия: путь к социальному
государству»**

(Москва, 6 июня 2008 г., новое здание Президиума РАН)

Председатель конференции — **Якунин В.И.**, доктор политических наук, научный руководитель Центра проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования при Отделении общественных наук РАН

Председатель программного комитета конференции — **Макаров В.Л.**, академик РАН, директор Центрального экономико-математического института РАН

Председатель оргкомитета конференции — **Сулакшин С.С.**, доктор физико-математических наук, доктор политических наук, генеральный директор Центра проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования при ООН РАН

На конференцию выносятся следующие вопросы:

I. Социальное государство.

1. Теоретико-методологический образ социального государства.
2. Социальное государство как этап правового государства.
3. Социальная справедливость или социальный гуманизм?
4. Нормативно-правовая конструкция социального государства.
5. Социальное государство в практике зарубежных стран, типы и опыт.

II. Социальный кризис в России: причины, факторы, пути преодоления.

1. Современное состояние отдельных сфер социальной политики.
2. Зарубежный опыт реализации социальной политики.
3. Региональные особенности социальной политики.

III. Государственная политика, государственное управление и право в сфере социальных процессов.

1. Социальная политика и государственное управление в России: история, состояние, вызовы.
2. Российская практика правового обеспечения формирования и реализации государственной социальной политики.
3. Актуальные вопросы государственного регулирования социальных процессов в России.
4. Социальное государство: социальная политика и социальное партнерство.

Учреждения и организации, принявшие участие в конференции

Институт социально-экономических проблем народонаселения РАН
Правительство Московской области
Российская академия госслужбы при Президенте РФ
Академия труда и социальных отношений (г. Москва)
Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова
ФГОУ ДПО «Национальный институт здоровья» (г. Санкт-Петербург)
ЗАО «Группа компаний «Жилищный капитал» (г. Москва)
Государственная Дума Федерального Собрания РФ
Отделение общественных наук РАН
Академия проблем безопасности, обороны и правопорядка (Кыргызская Республика, г. Бишкек)
Всероссийский центр уровня жизни (г. Москва)
Республиканский центр репродукции человека и планирования семьи Мин-здрава РФ
Институт экономики УрО РАН
Российский государственный социальный университет (филиал в г. Анапа)
Балтийский институт экологии, политики и права (филиал в г. Мурманск)
Финансово-экономический институт Якутского госуниверситета
Центр Северной Европы Института Европы РАН
Институт социологии РАН
Северо-Кавказская академия государственной службы (г. Пятигорск)
Орловская региональная академия государственной службы
Южный научный центр РАН (г. Ростов-на-Дону)
Институт экономики Карельского научного центра РАН (г. Петрозаводск)
Отдел региональных экономических и социальных проблем ИНЦ СО РАН (г. Иркутск)
Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН (г. Новосибирск)
Всероссийский заочный финансово-экономический институт
Калужский филиал Российского государственного аграрного университета — МСХА им. К.А. Тимирязева
Институт прикладной физики РАН
Российский химико-технологический университет им. Д.И. Менделеева
Свободный университет Берлина (FU-Berlin)
Уральский государственный технический университет

Сургутский государственный педагогический университет
Московский городской педагогический университет
Академии труда и социальных отношений
Гомельский государственный технический университет им. П.О. Сухого
Издательский дом «Коммерсантъ», Нижневолжское бюро
Московский научно-практический центр наркологии
Институт проблем управления РАН им. В.А. Трапезникова
Северо-Осетинский государственный университет им. К.Л. Хетагурова
Забайкальский государственный гуманитарно-педагогический университет
им. Н.Г. Чернышевского (г. Чита)
Южный федеральный университет (г. Ростов-на-Дону)
Российский государственный торгово-экономический университет (г. Иваново)
Курский институт менеджмента, экономики и бизнеса
Финансовая академия при Правительстве РФ
Всероссийский научно-исследовательский институт технической эстетики
Институт экономических проблем КНЦ РАН (г. Апатиты)
Институт программных систем — «Университет города Переславля» им. А.К. Ай-
ламазяна
Марийский государственный университет
Байкальский государственный университета экономики и права (г. Иркутск)
Centre for Change (Австралия)
Ивановский государственный энергетический университет
Пензенский государственный педагогический университет
Институт экономики Карельского научного центра РАН (г. Петрозаводск)
Санкт-Петербургский филиал Института истории естествознания и техники
РАН
Московский институт радиотехники, электроники и автоматики (технический
университет)
Калужский научный центр
Московский государственный индустриальный университет
Государственный университет — Высшая школа экономики (г. Москва)
Центр социально-экологического проектирования (г. Москва)
ФГОУ ДПО «Национальный институт здоровья» (г. Санкт-Петербург)
Пензенский государственный педагогический университет им. В.Г. Белинского
Центральный экономико-математический институт РАН
Институт педагогического образования РАО (г. Санкт-Петербург)
Белорусский государственный экономический университет (Республика
Беларусь, г. Минск)
Российский университет дружбы народов (г. Москва)

Российский институт культурологи
Санкт-Петербургский государственный университет
Орловский государственный аграрный университет
Институт педагогического образования (г. Санкт-Петербург)
Томский государственный педагогический университет
Уральский государственный технический университет (г. Екатеринбург)
Центр региональной социологии Института социологии РАН
Некоммерческое партнерство «Информация и экспертиза» INEX
Петрозаводский государственный университет
Санкт-Петербургский государственный инженерно-экономический университет
Общеобразовательная школа «Престиж» (г. Москва)
Институт экономики Национальной академии наук Беларуси (г. Минск)
Администрация г. Гуково Ростовской области
АНО «Национальный комитет по науке и промышленности» (г. Москва)
НИИ общественного здоровья и управления здравоохранением Московской медицинской академии им. И.М. Сеченова
Центр социальной политики и гендерных исследований (г. Саратов)
Мордовский государственный университет им. Н.П. Огарева (г. Саранск)
Фонд социальных исследований (г. Москва)
Донецкий национальный университет (Украина)
АНО ВПО «Институт экономики и управления в медицине и социальной сфере»
Институт проблем региональной экономики РАН
Костромская государственная сельскохозяйственная академия
Центр проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования (г. Москва)
Московский государственный институт международных отношений — Университет МИДа РФ
МГТУ им. Н.Э. Баумана
Московский государственный университет путей сообщения
Московский государственный институт стали и сплавов
Международная академия духовного единства народов мира (г. Москва)
Университет Йоенсуу (Финляндия)
ФГУП «Научно-исследовательский институт труда и социального страхования» Федерального агентства по здравоохранению и социальному развитию
Томский государственный педагогический университет
Московская медицинская академия им. И.М. Сеченова
Институт социально-экономических исследований Дагестанского научного центра РАН (г. Махачкала)

Вологодский научно-координационный центр Центрального экономико-математического института РАН

Алтайский государственный университет

Краевая общественная организация «Клуб краеведения» (Алтайский край)

Кировская государственная медицинская академия

Российский государственный университет туризма и сервиса

Вятское отделение Российского гуманистического общества

Региональный центр этнополитических исследований Дагестанского научного центра РАН (г. Махачкала)

Саратовский государственный технический университет

Конференция открывается

С.С. Сулакшин, председатель Оргкомитета конференции

Уважаемые участники конференции!

Разрешите от имени Оргкомитета приветствовать вас.

Открывается Всероссийская научная конференция «Россия: путь к социальному государству». Ее организаторы — Отделение общественных наук РАН, ряд институтов РАН, Центр проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования. Организации-учредители представлены нашим уважаемым Президиумом.

Эта конференция продолжает добрую традицию, сложившуюся в Отделении общественных наук РАН — традицию поднимать в строго научном плане важнейшие вопросы государственного строительства и общественного развития нашей страны. Это вопросы разных сторон ее жизни — государственного управления, политических процессов, экономики, демографии. Но вопрос вопросов в этой серии, в этой традиции, единая линия всех конференций заключается в том, что государственное управление должно быть научно обоснованным. В этом императивная идея, основная мысль, целенаправленность наших научных конференций. Именно поэтому в этом зале собираются ученые-эксперты, именно поэтому язык разговора — научный, наряду с тем, что в других залах он может быть и политическим, и публицистическим, и художественным, и бытовым. Главное здесь — научная истина. Она может быть критической, она может быть некомплементарной по отношению к действительности, но она — истина, поэтому мы уверены, что, в конце концов, восторжествует именно она.

Очень важны практические рекомендации для государственного управления страны, которые являются продуктом нашей совместной работы. Нас очень радует, что в конференции принимает участие все больше и больше участников, что представлены десятки городов России, научных центров со всей страны. Желающих выступить, заявивших свои доклады как на пленарное заседание, так и на три секции конференции, в очередной раз оказалось раза в три больше, чем это физически вмещает формат однодневной работы. Но Оргкомитет

вновь берет на себя обязательство выпустить печатные труды конференции, в которых будет возможность опубликоваться и тем, кто не успеет сегодня выступить с трибуны.

Многим кажется, что социальное государство — это, говоря обычным языком, когда всем хорошо. Кажется, всем понятно, что это такое. Но на самом деле — это сложнейшая конституционная, правовая, философская, экономическая, государственно-управленческая задача. В ходе конференции речь пойдет о теории, о методологии социального государства, об опыте стран мира, о российских проблемах и феноменологии в этом проблемном поле, об идеях, корректировках государственного управления. А государственное управление, по Конституции, должно вести к социальному государству.

От имени Оргкомитета я имею честь объявить о начале работы конференции.

Пленарное заседание

Социальное государство строится снизу

Макаров В.Л. (Москва)*

Я хотел бы остановиться на некоторых достаточно важных идеях. Социальное государство — это тема нашей конференции. Но на самом деле его определение неочевидно. Существует несколько определений социального государства, и разные авторы делают это по-разному. Но основная тенденция заключается в том, что основные законы, социальные программы, социальная сеть, весь комплекс мер формируется в том числе снизу. Государство строит социальную основу, т. е. идет как бы сверху. Но в итоге дело обстоит не совсем так. Мне кажется, надо больше думать о том, как строить государство снизу, имея в виду его социальную компоненту.

Сейчас много говорят о гражданском обществе. В этом контексте уместны вопросы: какие необходимы меры, как нужно раскрепостить волю народа, чтобы общество само строило социальное государство. Банальна истина, что основная ячейка общества — это семья. Сейчас у нас объявлен Год семьи, проводятся мероприятия, хотя и не в тех объемах и размерах, в которых хотелось бы. Но успешное строительство семьи в социальном государстве — это некая проблема.

Если сравнивать различные типы общественного строя, различные государства и различные культуры, то социальную компоненту в ряде обществ несет род в широком смысле этого слова. Члены рода чувствуют себя социально защищенными именно потому, что они члены этого рода, и род себя воспроизводит именно как социальную компоненту. Но это движение именно снизу. Это очень существенно. Люди себя чувствуют более комфортно, более защищенно, более счастливо, когда существуют родовые отношения, когда они укрепляются. Мы наблюдаем это в целом ряде стран.

Если говорить о России, то общинность, местное сообщество — это то, что объединяет людей на самом нижнем уровне, еще до муниципалитета, хотя это еще не совсем формализовано. Я говорю община, но есть разные термины — дворы, улицы или иные. Такие местные сообщества часто неструктурированы, существуют неформально. Очевидно что их необходи-

* Подробные сведения об авторах даны в разделе «Список авторов».

мо поддерживать, развивать, считая важной компонентой общества. Если местное сообщество хорошее, нормальное, то человек себя чувствует в нем комфортно. Если с членом этого сообщества что-то случится, ему всегда помогут. Уровень удовлетворенности в случае, если это сообщество правильно устроено, выше. Это необходимо осознать и поддерживать, в том числе со стороны государства. В гражданском обществе, особенно в российском понимании, именно эти местные сообщества являются существенной компонентой. Про муниципалитеты, я думаю, здесь будет много говориться. Муниципалитет должен в каком-то смысле брать пример или приближаться к тому, что у нас было раньше — земство, к земским отношениям.

Сейчас много проходит конференций по местному самоуправлению, на которых обсуждается, как действует ФЗ № 131, что надо менять и т. п. В Думе активно идет процесс. Но, на мой взгляд, генеральная линия — куда надо двигаться — до конца не выработана. Надо чтобы и местное сообщество, и муниципалитеты получили больше власти, и вообще, чтобы эта компонента была видима в обществе. Надо чтобы люди, которые работают в этой сфере, которые возглавляют муниципалитеты — это были бы уважаемые люди, не менее известные, чем, например, Дима Билан и ему подобные.

Хотелось бы сказать еще об одной спорной вещи, которую почему-то крикируют. Есть такое модное понятие, как социальная ответственность бизнеса. Она, в частности, состоит в том, что бизнес, особенно крупные корпорации, должен заботиться (и некоторые из них реально заботятся) о своих гражданах и состоянии социальной компоненты их жизни. В том, что в больших корпорациях существуют свои санатории, дома отдыха, дома для ветеранов, больницы — нет ничего плохого, это нормально. Необходимо стремиться к тому, чтобы эта социальная компонента обслуживала не только своих сотрудников, но еще и людей извне. В этом и заключается серьезная социальная ответственность бизнеса. Почему-то сейчас существует такая тенденция, чтобы все это у них отобрать, отдать непонятно кому — может быть, муниципалитетам. Одним муниципалитетам отдашь — будет хорошо, а другим — кто его знает? Механизм, который я имею в виду, есть во всем мире. Иногда говорят, что в развитых странах этого нет, но это не так. Если вы возьмете крупные корпорации, то у них не только на первом этаже существует бассейн, а на последнем этаже — фитнес-клуб; у них имеются и другие социальные структуры. Эту компоненту надо обсудить. Развиваем ли мы ее или наоборот сворачиваем? По существу, большая корпорация, где бы она ни была (в Америке она носит название *company town*), является градообразующей, она создает комфортные условия для всех жителей города и несет именно эту социальную ответственность — чтобы улицы были чистыми, чтобы на них не было асоциальных элементов и т. п. Очень богатый опыт в этой области накоплен в Японии. Там, если человек много лет работает на фирме, он действительно защищен до конца своей жизни. Подобный опыт надо переносить в нашу жизнь. Мне ка-

жется, что эта компонента также является строительством государства снизу. Здесь «низом» являются крупные корпорации.

Во всем мире так складывается, а у нас — особенно: когда по телевизору выступают наши большие руководители, то главный упор делается на экономические показатели — к примеру, ВВП растет таким-то образом и т. п. А вот социальные показатели находятся где-то на вторых, третьих позициях. Показатели качества жизни не выделяют. Хорошо, что сейчас стали говорить хотя бы о средней продолжительности жизни, хотя и непонятно, как этого показателя добиваться. Мне кажется, что научное сообщество должно поворачивать общественное сознание в сторону того, что социальные показатели должны быть видимы, чтобы о них говорили все, в том числе и руководители. А показателей, на самом деле, много. Появился, например, такой модный показатель, как индекс счастья. Разные рейтинговые агентства, научные организации пытаются подсчитывать его с помощью социологов или самостоятельно. Это весьма спорная вещь, но там также много интересного. Я знаю, по крайней мере, 3–4 работы, где «доказывается» (конечно, это не математическое доказательство), что эти индексы расходятся с обычными показателями, которые свидетельствуют о благосостоянии — скажем, ВВП на душу или доходы на душу населения. В странах, где ВВП на душу один из самых больших (например, в Норвегии), индекс счастья очень низкий. И наоборот, формально бедные страны, с низким доходом, имеют индекс счастья и индекс удовлетворенностью жизни выше. Это надо понять, осмыслить. Это измерение удовлетворенности людей, их защищенности, счастья (в глобальном понимании) — нуждается в более глубоком осмыслении. Надо понять, к чему же все-таки следует стремиться? Думаю, что настоящее социальное государство должно иметь индекс счастья выше, чем то государство, где имеются просто высокие экономические показатели.

Последний, очень спорный вопрос касается неравенства. Иногда ставится цель — стремиться, чтобы люди были все равны по каким-то показателям. Например, по отношению к закону, чтобы возможности у всех были равные. Но во всем мире мы всегда наблюдаем разные типы неравенства, и это явление даже усиливается. Поэтому думать, что все будут жить в каком-то городе-солнце или при каком-то теоретическом коммунизме — это утопия. Надо понимать, что люди группируются по различным социальным слоям, в каждом из которых своя ситуация. Эти слои необходимо правильно идентифицировать, правильно определять их социальный статус и правильно применять к ним индивидуальную политику. Понятно, что все должны быть равны перед законом. Но есть много ситуаций, когда нужно по-разному подходить. Вопрос о неравенстве в социальном государстве остается и даже обостряется.

Подчеркну основной вывод: мы построим социальное государство только тогда, когда эти идеи будут идти и от народа, снизу, При том, что и высшие органы играют в этом очень большую роль.

Построение социального государства как управленческая задача

Сулакишин С.С. (Москва)

Конституция РФ дает нам две основополагающие статьи, которые подсказывают, что такое социальное государство:

- Человек, его права и свободы являются высшей ценностью (ст. 2 Конституции РФ).
- Российская Федерация — социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих *достойную* жизнь и свободное развитие человека (ст. 7 Конституции РФ).

Обращу внимание, что они противоречат друг другу. Здесь есть столкновение либеральной модели государства (напомню о звучащем сегодня супертезисе «свобода лучше, чем несвобода») и формулы социальности государства, в которой, по крайней мере, есть такие компоненты, как политика государства и достойная жизнь для граждан.

Поэтому вопросом в нашем исследовании является следующее: если достойная жизнь имеется в виду для *всех* граждан страны, то *как* к этому прийти? Этот вопрос подразделяется на следующие: достойная жизнь, очевидно, должна быть для *всех* граждан *всех* доходных групп, если исходить из формулы Конституции. И второе — для *всех* граждан *независимо* от региона проживания. Сознательно ограничусь материальной стороной вопроса, а именно доходной темой в двух измерениях: по социальным доходным группам и по региональному измерению.

I.

Поставим вопрос: хватает ли российских зарплат для достойной жизни сегодня? Если посмотреть на функцию распределения населения по доходам, которую дает Росстат или которую можно получить в результате социологических опросов, то можно увидеть, что она сосредоточена в диапазоне — на уровне более 90% населения — не выше 1000 долл. в мес. (рис. 1). Это характерный вид распределения функции по доходам. Другое отображение этой же функции распределения по доходам (рис. 2) показывает, что с 1991 г. произошло резкое расслоение групп доходности. Здесь важно увидеть следующее: временная динамика на уровне наиболее богатых групп и наиболее бедных групп в последнее время совершенно устойчива. Иными словами, государственная политика, если она есть, приводит к тому, что богатые богатеют, а бедные беднеют.

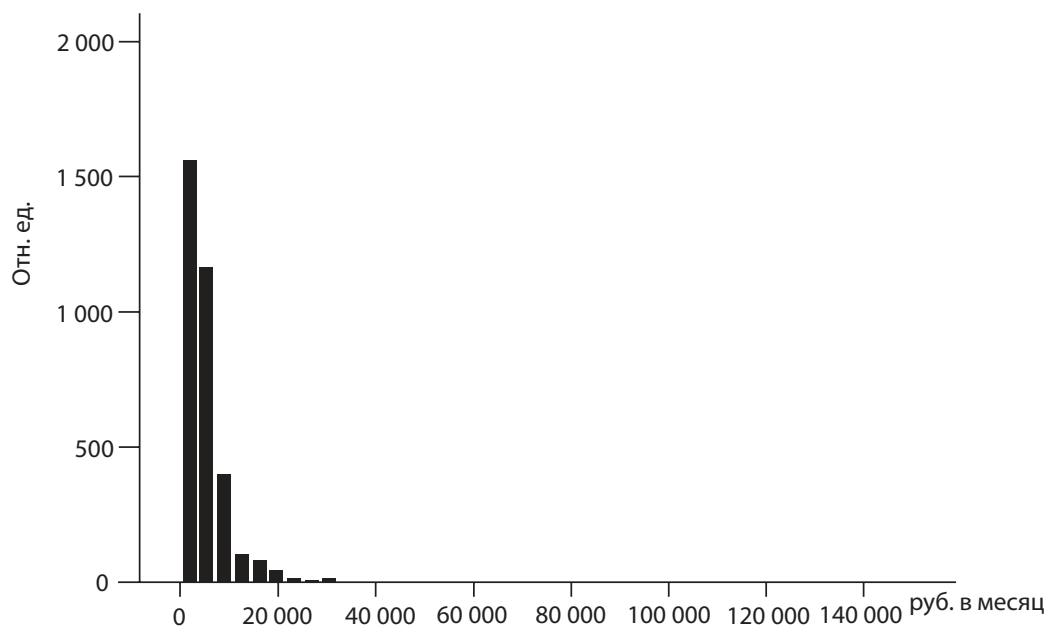


Рис. 1. Распределение работников по размеру заработной платы
(ось абсцисс — заработная плата)

Немного теории. Функция распределения по доходам имеет характерный вид для любой страны и практически для любого периода. По осям откладываются доходы населения и количество групп населения с соответствующими доходами. Теория говорит, что если рынок полностью саморегулируется, т. е. нет никаких внешних воздействий на систему обменов в рыночной экономике, то левая часть функции распределения идет налево, правая — направо, функция как бы расплывается: бедные беднеют, богатые богатеют (рис. 3). На рис. 2 в интервале 1990–1996 гг. наглядно видно, как это происходит. Как известно из истории и политологии, это приводит к социальным напряжениям и революциям. Лозунг «свобода лучше, чем несвобода», применительно к рынку звучащий как свободный рынок с неограниченной свободой, без государственного регулирования действительно ли лучше, чем рынок с государственным регулированием? К чему это приводит, мы в деталях еще увидим ниже.

Что происходит в России в этом отношении? Перераспределение, которое может вмешиваться в закон рыночной эволюции саморегулируемого рынка, — это, конечно же, доля государственных расходов в ВВП страны, вполне классический экономический показатель. По этому показателю Россия занимает практически одно из последних мест в ансамбле стран, в которых действует модель шведского социализма, и еще целом ряде индустриальных

и постиндустриальных стран (рис. 4). Этот уровень в стране опустился уже ниже 30% — около 27–28% (доля госрасходов в ВВП).

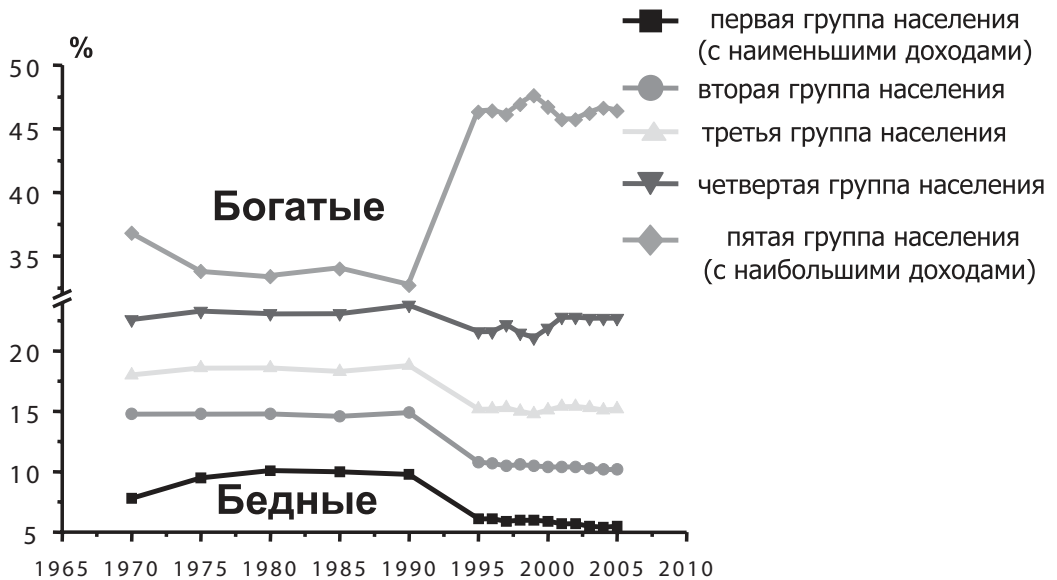


Рис. 2. Социальное расслоение и государственная политика в России

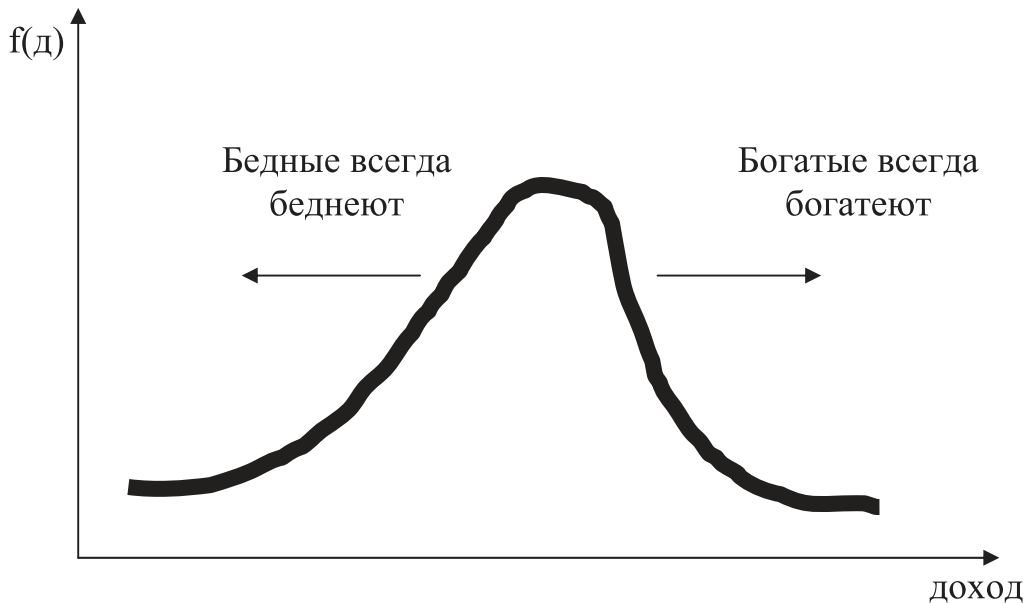


Рис. 3. Закон чисто саморегулируемого рынка: рынок принципиально асоциален

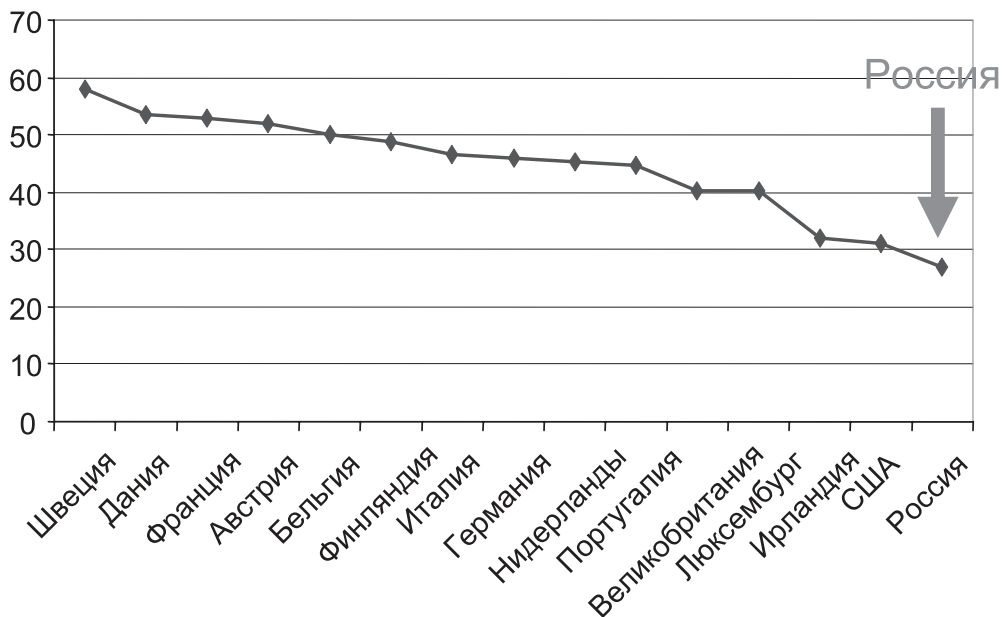


Рис. 4. Участие государства в перераспределении: мировой тренд доли госрасходов в ВВП и российская аномалия

Посмотрим на историю. На рис. 5 показана вековая история мира. Выбраны страны наиболее показательные, успешные, в том числе из рыночных государств. Видно, что цивилизационная эволюционная динамика доли госрасходов в ВВП — восходящая, и в последнее время тоже, без исключений — в ансамбле успешных рыночных стран. Россия же тем временем ведет себя прямопротивоположным образом и в этом плане опять демонстрирует себя как какой-то изгой.

Что означает участие государства в управлении функцией распределения по доходам? Каким образом это вообще может быть сделано с точки зрения управленческих технологий в государстве? Обратим внимание на рис. 6 — на реальное распределение по доходам. Мы понимаем, что, во-первых, можно увеличивать samozанятость в левом крыле — это проблема развития малого и среднего бизнеса. Можно перераспределять доходы от высоко доходных групп к низко доходным. На это направлен в любом государстве подоходный налог.

Что в России в этом плане происходит реально? Что касается малого и среднего бизнеса, то уровень его всего лишь 10–12% по занятости и по вкладу в ВВП, по сравнению с 60–80% по занятости в рыночных государствах. Этот параметр не растет и ниже будет показано, почему. Здесь административные барьеры, о которых сегодня шум и гам, не причем. А вот то, что

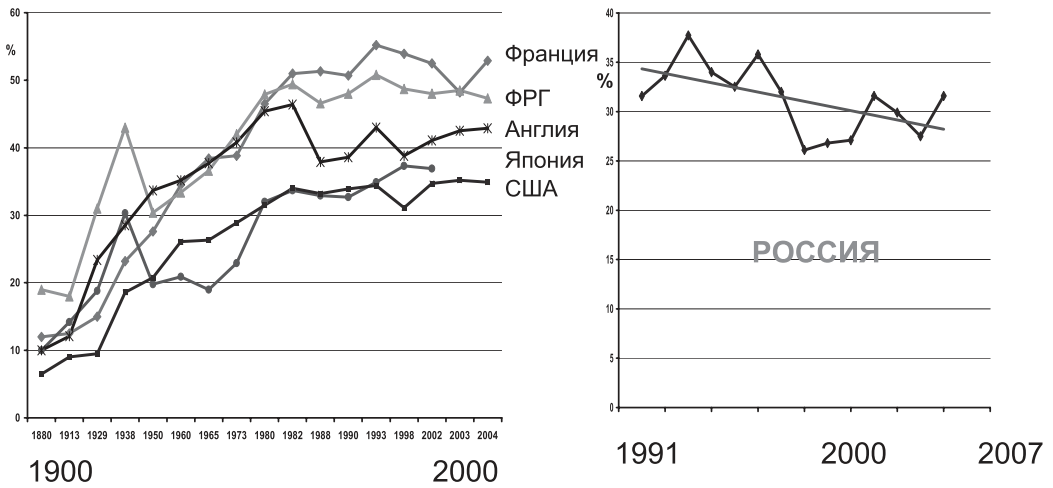


Рис. 5. Доля госрасходов в ВВП успешных стран мира и российская аномалия



Рис. 6. Как государственное воздействие может модифицировать распределение по доходам

«причем» — так это монетаристское обезденеживание кредитного портфеля в стране. Деловой человек, желающий открыть малое и среднее дело, не имеет возможности получить стартовый кредит и потом поддерживать его, получая оборотный кредит. В этом проблема — в монетаристской экономической политике страны.

И второе. Удивительно, но доходные группы, уровень доходов в которых составляет десятки, сотни (и существенно больше) тысяч рублей в месяц — Росстатом *вообще* не мониторируются. Их как будто бы нет для государства. На нет и суда нет — значит, и перераспределять нет оснований. Именно здесь мы находим отгадку удивительного явления — плоской ставки подоходного налога. Это выдается за достижение, но на самом деле это обнуление возможностей управления государством перераспределительными процессами для управления функцией распределения по доходам населения. Соответственно, предложение обосновывается как прогрессивная шкала подоходной ставки. При этом произойдет еще и выведение из тени высокодоходных групп населения, которые сегодня как бы не существуют. Цена вопроса о модификации функции распределения по доходам весьма высока, и не только в социальном смысле, т. е. в смысле достоинства жизни, но еще, что очень важно, в смысле эффективности национальной экономики.

Посмотрим на сопоставление производительности труда и оплаты труда в ряде стран мира, таких как США, стран «Большой семерки», развивающихся стран и России (рис. 7). Опять мы видим, что Россия занимает крайнюю позицию, позицию изгиба. Часто говорят, что повысить оплату труда, модифицируя, т. е. смещая среднее или медианное значение функции распределения по доходам вправо нельзя, потому что в стране низка производительность труда. Это одновременно и правда, и неправда. Дело вот в чем. Производительность труда в США относительно России выше в 3,6 раза, а вот разница в оплате труда в 9,6 раза! Поэтому, даже не меняя производительности труда, можно прийти к тем же балансовым отношениям, что в США. Это дает возможность для России в 2,5 раза повышать среднюю оплату труда. Нас тут же спросят про инфляцию, но ниже мы покажем, что и это миф.

Итак, затронем тему производительности труда и оплаты труда как способ модификации функции распределения по доходам. Сегодня звучит высокоположенный политический императив: повышать производительность труда и только после этого повышать оплату труда в России. Но зададим вопрос: кому адресован этот призыв (рис. 8)? Производительность труда связана с тремя важнейшими показателями: это состояние основных фондов и производственных технологий; это логистика и управление; это, наконец, то, что связано с работником наемного труда или его представителем — профсоюзом — интенсивность труда индивидуального работника или его мотивация к интенсивному, производительному труду. Здесь, как

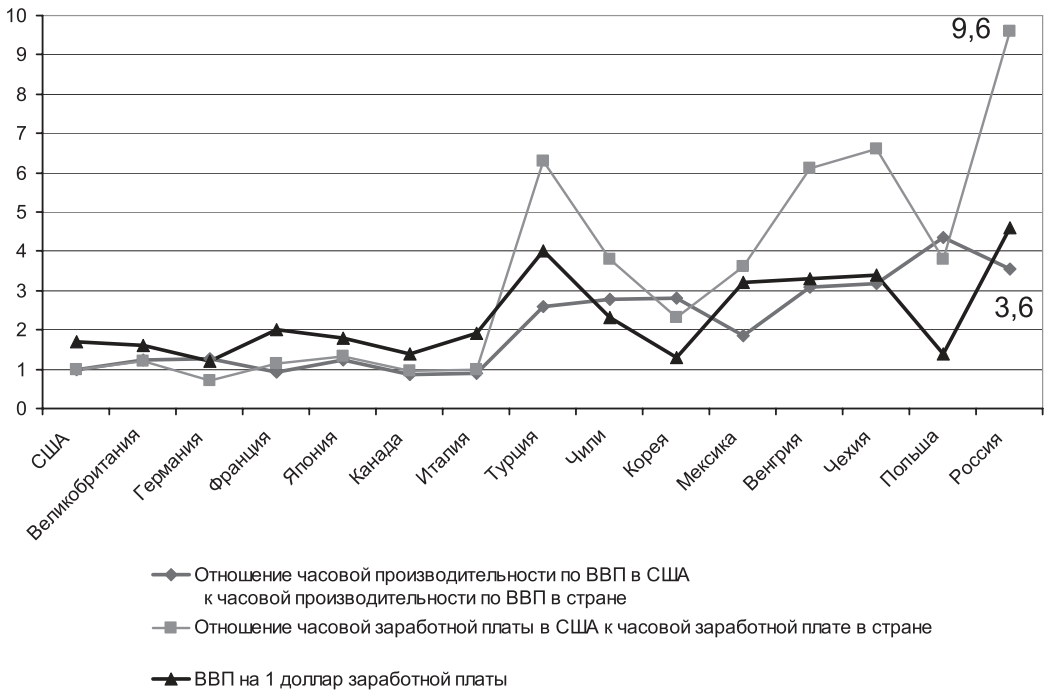


Рис. 7. Ресурс повышения оплаты труда или об уровне эксплуатации в России

минимум, два адресата. За первые две функции отвечают собственник и государство, за вторую — работник, которому говорят, что ему повысят зарплату, когда повысится производительность труда. Но видно, что вопрос-то по двум адресам! По вопросу обновления основных фондов, инноватизации, инвестиционных вложений — адресация вовсе не к наемному работнику, и не к большинству населения. Это вопрос к собственнику. А вот как отвечает собственник на эти вопросы, достаточно очевидно. Уровень инвестирования ниже китайского, например, более чем в два раза, уровень инноватизации производства — 10–11% и не растет, и, наконец, обновление основных фондов не просто стагнирует, фонды продолжают стареть. Это опять результат обезденеживания кредитного инвестиционного портфеля в стране. Это результат сознательной *государственной экономической монетаристской политики*.

Если отбросить детали, подробно развернутые в трудах нашего Центра¹, то формулу экономической политики современной России можно представить как показано на рис. 9. Объем финансов, выводимых из экономического оборота, нарастает (стабфонды, подавленная эмиссионная функция

¹ <www.rusrand.ru>.

Сегодня выдвинуто политическое требование руководства страны: повышать зарплату, если повышается производительность труда.
К кому адресация?

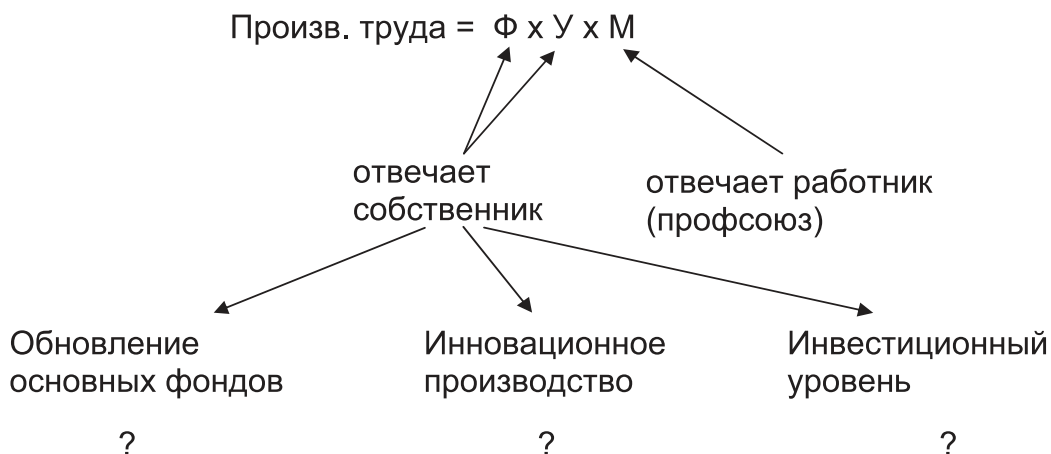


Рис. 8. За производительность труда отвечает не только работник, но и работодатель (Φ — состояние основных фондов, Y — управление, M — мотивация работника)

ЦБ страны, необоснованно завышенные золотовалютные резервы страны). Оценим величину доли сырья, которая шла на экспорт из развалившегося в итоге СССР, а также сырьевую горку, на которую залезает современная Россия. Дан также обобщенный демографический тренд, который показывает, куда идет в социальном демографическом отношении Россия. Повторим, что здесь слишком много деталей, но совершенно обосновано утверждение, что существует устойчивая и системная социально-экономическая политика страны, результаты которой мы и обсуждаем.

Возникает вопрос; а как же повысить производительность труда, чтобы поднять его оплату? Требование–вопрос к собственнику: инвестируй, инноватизируй. Вопрос к наемному работнику: готов ли ты увеличить интенсивность своего труда? Ответы на эти вопросы следуют из макроанализа.

Низкий коэффициент монетизации российской экономики, то самое обезденеживание, которое лишает интенсивности процесс обновления основных фондов, блокирует инноватизацию управления и показывает, что Россия и здесь изгой. Вновь она занимает крайнее положение по коэффициенту монетизации среди всех стран мира (рис. 10). При этом обезденеживание национальной экономики выталкивает российский бизнес за ру-

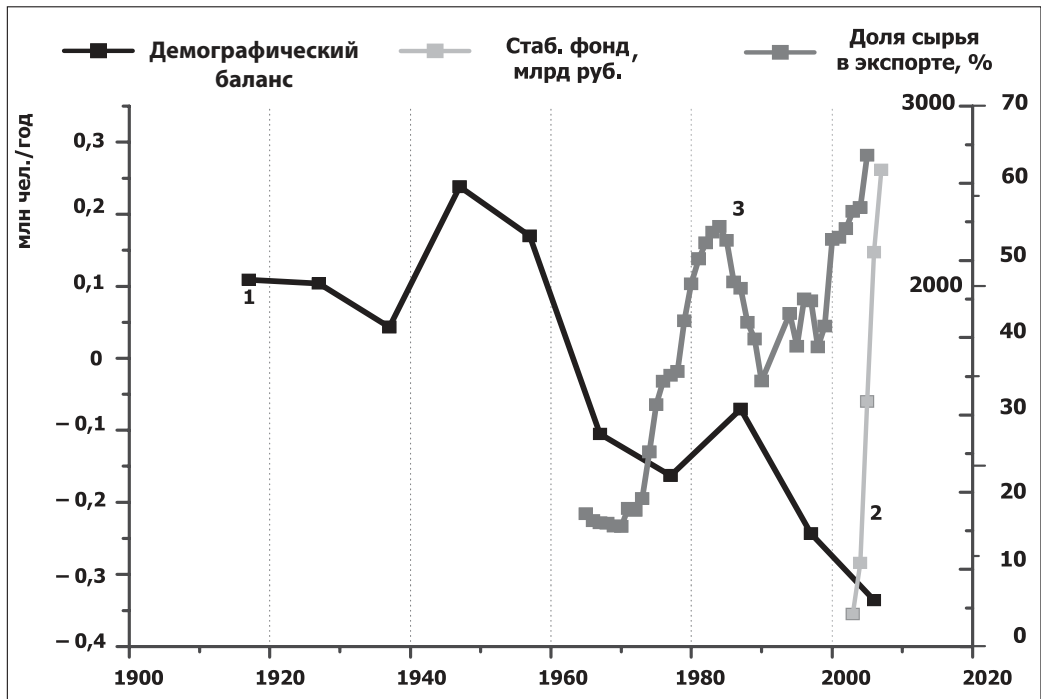


Рис. 9. Демографический тренд (1), вывод финансов из экономики (2), сырьевая горка (доля сырья в экспорте) (3)

беж. На рис. 10 представлен уровень внешнего корпоративного долга по сравнению с уровнем внешнего государственного долга. Как бы Минфин не обезденеживал российский бизнес, но деньги ему все равно нужны. Бизнес вводит деньги из-за рубежа, но при этом предприниматели оплачивают процентами западные экономики, и — а это мало кто представляет, — размещение российских средств за рубежом преумножает действие депозитно-кредитного денежного мультипликатора *западных* экономик, но вовсе не *российской* экономики, что, в свою очередь, по цепочке ведет к кризису ликвидности банковской системы страны.

Однако есть и позитивный ресурс. Результаты, приведенные на рис. 11, уникальны, и они дают достаточно оптимистическое обоснование нашего предложения. Повышение оплаты труда приведет к росту ВВП и к снижению инфляции, одновременно обеспечивая достойную жизнь населения! На рис. 11 отражена удивительно важная зависимость: показаны реальная функция распределения по доходам в России, и мотивация наемного работника к интенсивному, производительному труду. Мотивация — это фундаментальный цивилизационно-исторический показатель, связанный с

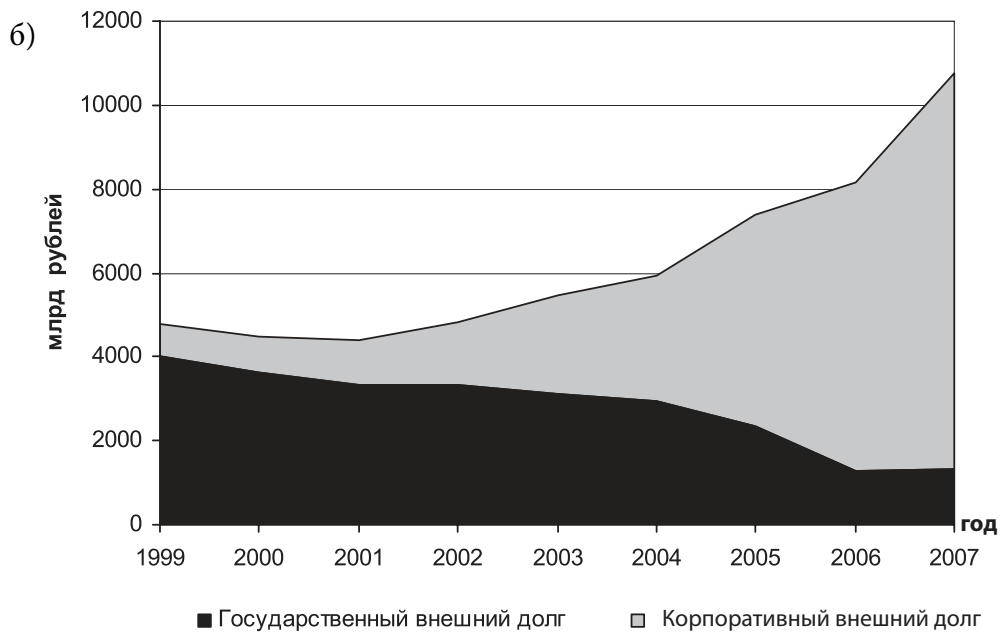
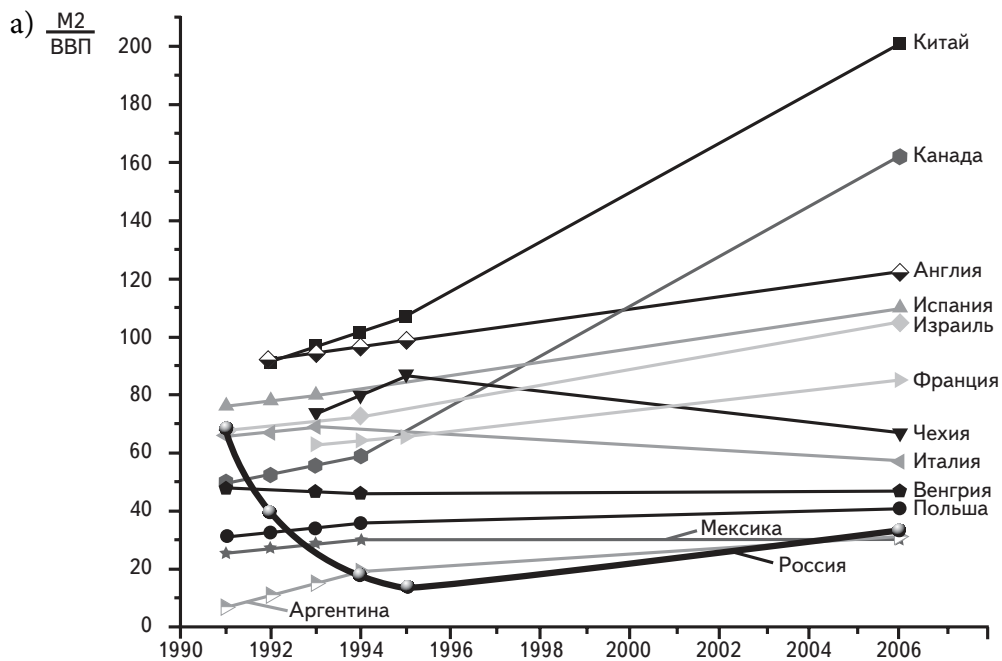


Рис. 10. Монетизация экономики стран мира (а).

Рост внешнего корпоративного долга (б)

национальной психологией человека. Удивительно вот что. При значении зарплаты примерно до 1000 долл./мес. мотивация от зарплаты не зависит. Это означает, что как бы вы не обещали в реальных условиях повысить работнику зарплату, он не будет повышать производительность труда, и сейчас мы увидим, почему. Работай — не работай, все равно ни на что существенное тебе в жизни такой зарплаты не хватит. И наоборот, если средняя зарплата находится в тех пределах, где находится средний класс Европы, Америки, Японии, то линейно восходящая зависимость кривой как раз и обеспечивает мотивацию, энергетику работающего человека, которая приводит к прогрессу в рыночных условиях. Повышая производительность, он получает прирост заработной платы (и наоборот!), чего у нас в диапазоне заниженных зарплат не происходит. Почему же это так?

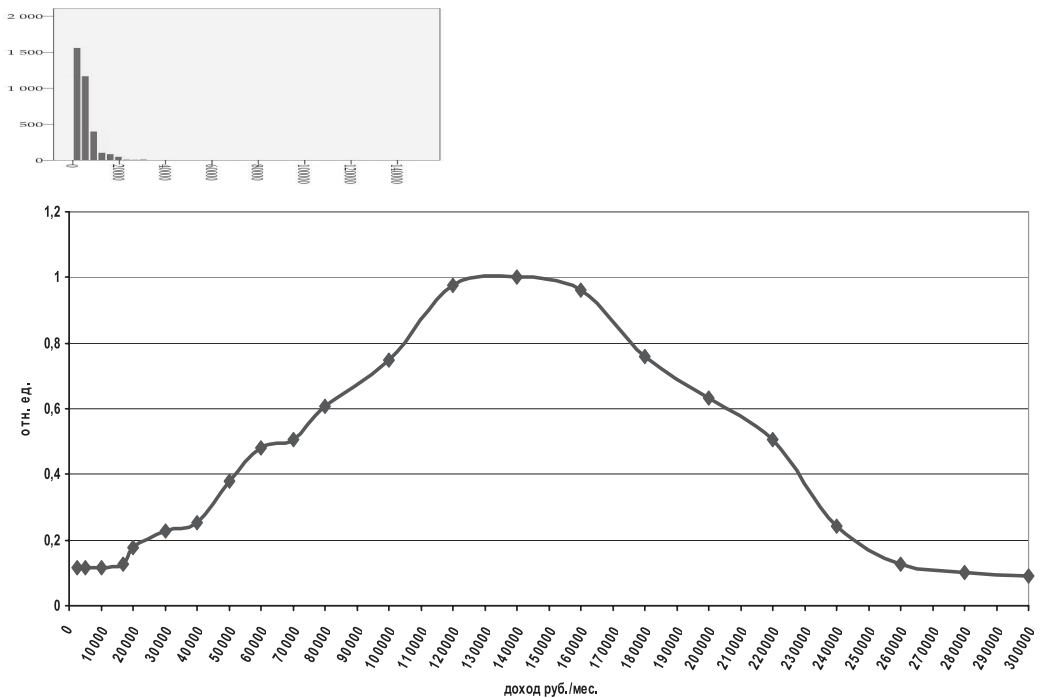


Рис. 11. Мотивация труда российского работника как функция оплаты труда

На рис. 12 показаны важнейшие результаты, которые вытекают из обработки социологических опросов. Вновь даны доходная шкала, распределение большинства населения по доходам и уровень в процентах недоступности групп благ, которые могут входить в перечень параметров достойной жизни. К ним относятся: машина, дача, отдых за границей и жилье. Мы видим, что полностью доступны эти блага становятся, только если население получает оклад больше 3000 долл. в месяц. А реально все население полу-

чает существенно меньше. Поэтому, работай — не работай, повышай — не повышай производительность, все это касается только вопроса выживания. Именно поэтому в России психологическая фрустрация работающего населения совершенно запрограммирована.

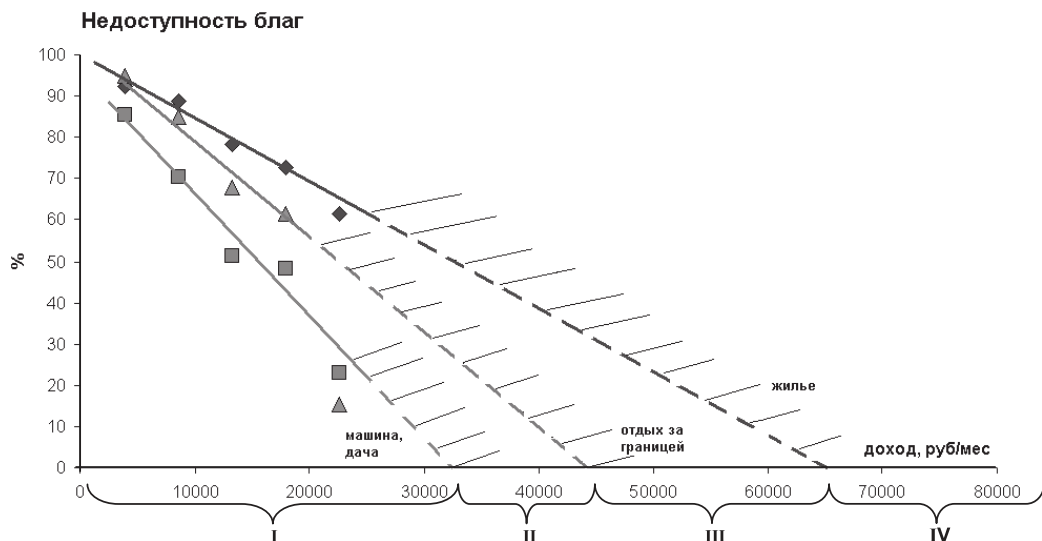


Рис. 12. Доступность благ как мотивация производительности труда в зависимости от оплаты труда

Но возникает вопрос: что произойдет, если мы государственно-управленческим действием увеличим заниженное медианное значение аргумента для функции распределения по доходам, скажем, в два или три раза? В этом случае уровень мотивации становится существенно большим, население попадает в область доступности благ, возникает увеличение производительности труда, в итоге увеличивающее рост ВВП, и что самое интересное, уменьшающее прирост инфляции! Результаты, доказывающие значимость такой управленческой гипотезы, показаны на рис. 13 (по расчетам по модели национальной экономики). Это работа группы академика Валерия Макарова, Альберта Бахтизина. Просчитано, что если в два раза увеличить среднюю зарплату в стране, то уровень инфляции по отношению к инерционному варианту (прогноз до 2015 г.) уменьшается, а уровень прироста ВВП увеличивается примерно в два раза в ежегодном измерении.

Нам скажут, что это, мол, теория, это модели. А мы скажем, что есть и феноменология. По 1991–2007 гг. просчитаны парные коэффициенты корреляции между ростом оплаты труда, приростом ВВП и инфляцией для российской экономики. Для ВВП он положительный, вплоть до временного лага в 6 лет. А корреляция между ростом оплаты труда и инфляцией отрица-

тельна и нигде не становится положительной. Это значит, что особенности российской экономики, психологии труда, о которых мы только что говорили, подтверждаются и в экспериментальной практике. Если повысим оплату труда, то увеличим прирост ВВП, уменьшим инфляцию, что абсолютно противоположно тем тезисам, которые мы слышим от финансово-экономического блока страны.

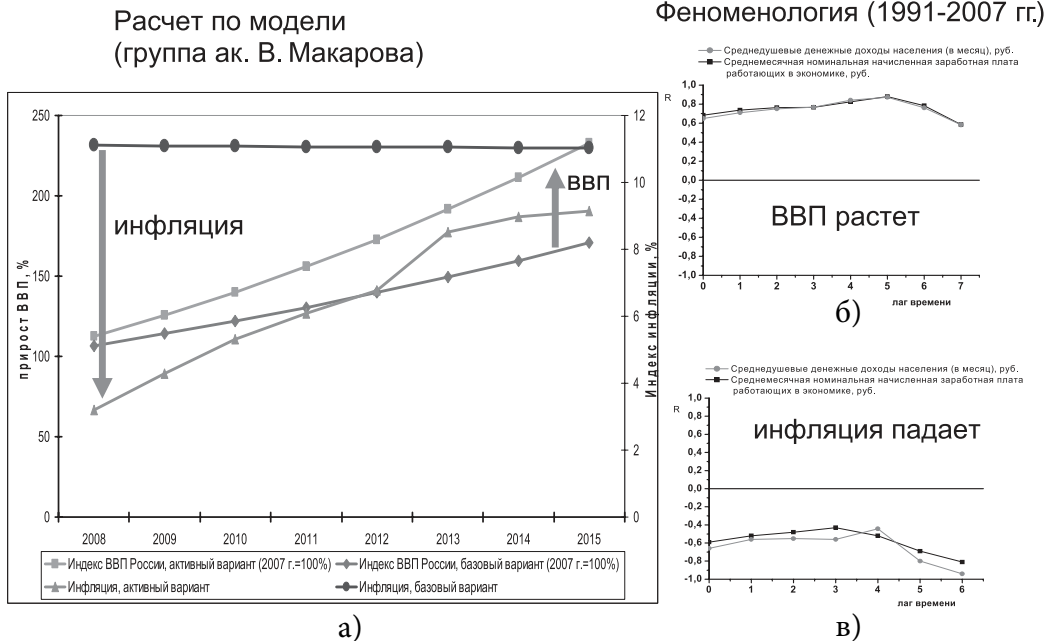


Рис. 13. Расчеты роста ВВП и падения инфляции при росте средней зарплаты в стране (а). Корреляционная связь оплаты труда и ВВП (б), оплаты труда и инфляции в российском опыте (в)

Итак, выводы по первой части, посвященной достойной жизни в разных социальных доходных группах населения: на сегодня в государственной политике по наиболее чувствительным вопросам все происходит *наоборот*. И это делает государство асоциальным. Что следует предпринять, чтобы это «наоборот» исправить? Нужно повысить долю госрасходов в ВВП, поднять оплату труда, восстановить монетизацию экономики, стимулировать ее развитие путем инвестиционных вложений, ввести прогрессивный подоходный налог.

II.

Вторая часть исследования связана с достойной жизнью в региональном измерении.

Здесь мы тоже ограничимся материальной стороной вопроса. Феноменология говорит о следующем: разрывы в развитости по ВРП, ВРП на душу, инвестициям на душу, безработице в регионах нарастают и достигают десятков и сотен раз (табл. 1). Количество субъектов Федерации — доноров падает, а реципиентов растет (рис. 14); показатели (ВРП на душу населения, инвестиции на душу, безработица) пошли вразнос, начиная с 2000 г. (рис. 15). На этом же рубеже «исчезла» государственная региональная политика. На рис. 16 показана причинно-следственная связь — коэффициент корреляции между инвестициями и дотациями в регион. Как видим, в 2000 г. эта связь исчезла и не восстанавливается. Оставляю за скобками слишком сложную (имеющуюся конечно) объяснительную модель, связанную с политической конструкцией т. н. вертикали власти, но то, что корреляция с этими при- скорбными результатами имеет место — это факт. Как выровнять развитие регионов с точки зрения доходов на душу населения, ВРП? Есть очень мощный рычаг, причинно-следственная эффективность которого близка к единице, — это инвестирование в регион (рис. 17). Вопрос, откуда взять деньги и как их туда переправить? Учитывая, что императивный призыв нашей модели — это восстановление монетизации российской экономики, ресурс которой *более 2 трлн долл.*, то для этой цели необходимо создать новый финансовый институт типа немецкого KfW с изменением функций ЦБ РФ, которые совершенно для этого не предназначены. Дополнительные средства необходимо реализовывать в жилье, в стимулированное развитие малого и среднего бизнеса, в инвестиционные проекты, в том числе, в региональном измерении. Что это даст?

Таблица 1

	Max	Min	Разрыв (разы)
ВРП, тыс. руб./чел.	166	2,6	64
Инвестиции тыс. руб./чел.	91 (Ямало-Ненецкий А.О.)	0,6 (Агинский Бурятский А.О.)	152
Доля населения с доходами ниже прожиточного минимума, %	96 (Ингушетия)	15,4 (Москва)	6,2
Уровень потребления, тыс. руб./ чел.	77,6 (Москва)	2,5 (Агинский Бурятский А.О.)	31
Уровень безработицы, %	31,5 (Ингушетия)	1,3 (Оренбург)	24

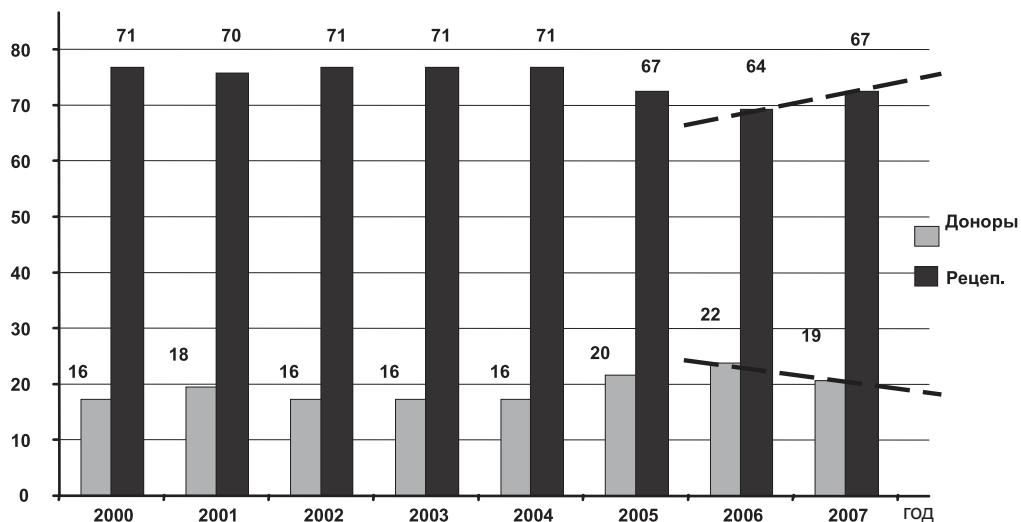
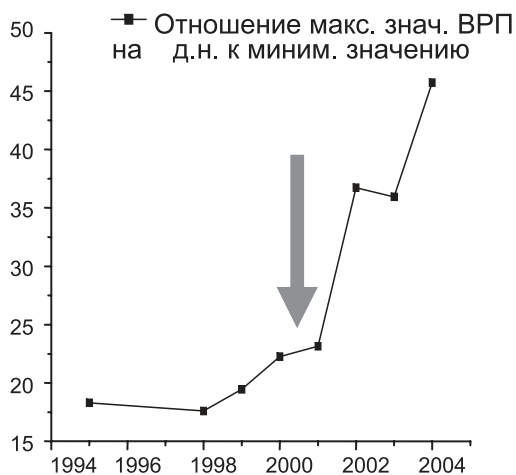
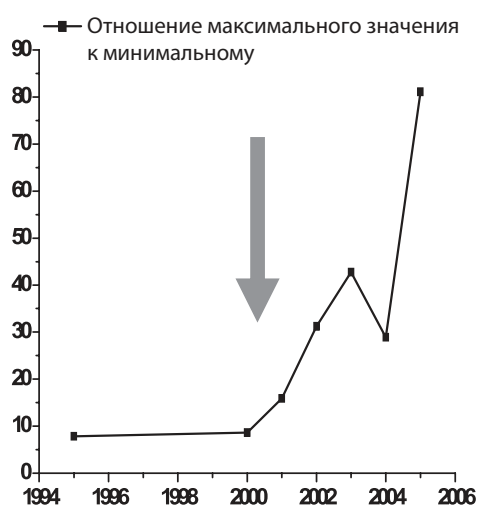


Рис. 14. Тренд количества доноров и реципиентов субъектов федерации



ВРП на душу населения



Разрыв безработицы

Рис. 15. Региональные показатели развития

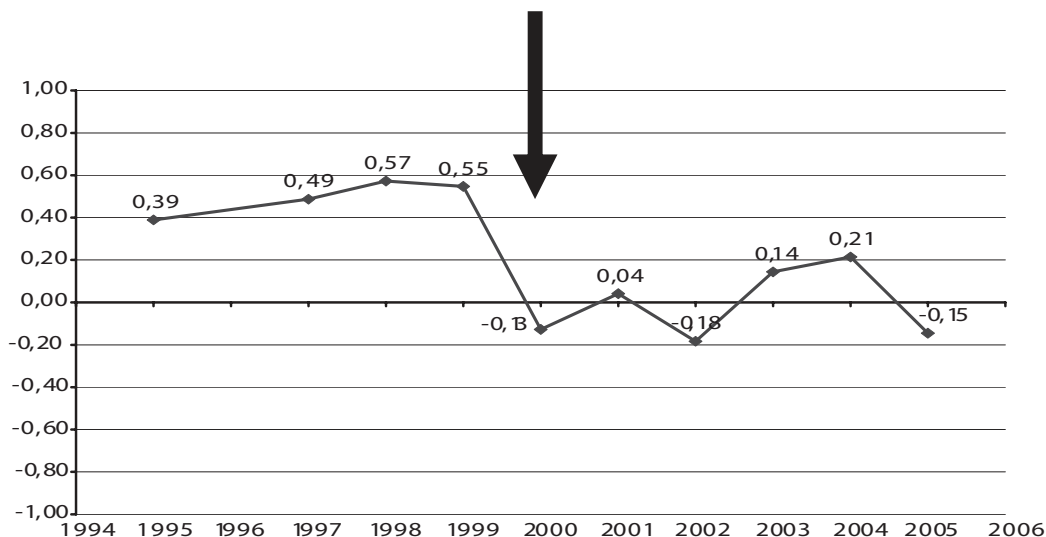
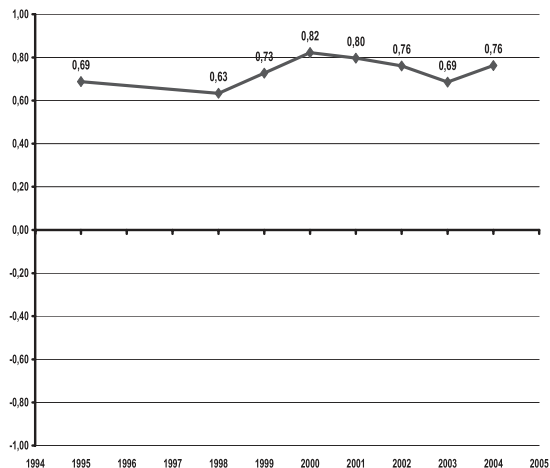


Рис. 16. Наличие «связной» региональной политики

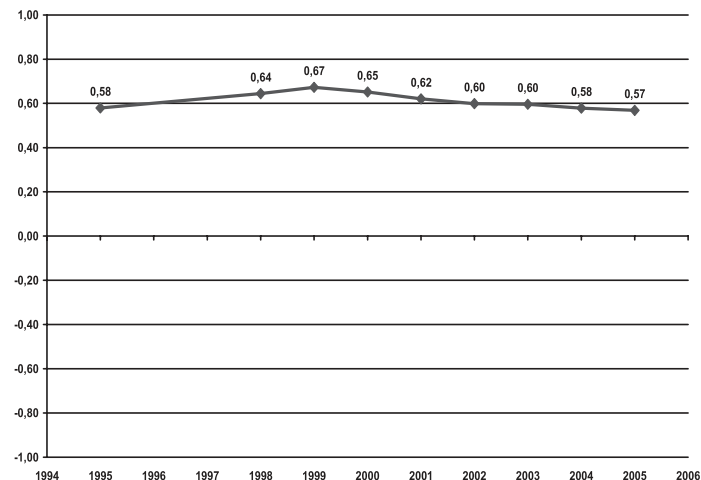
Расчеты по модели академика В.Л. Макарова показывают, что адресное инвестирование (это модельный эксперимент) в Сибирский ФО приводит к его ускоренному развитию по отношению к другим регионам, но не за счет других, а за счет восстановления монетизации российской экономики (рис. 18). Это выравнивающее развитие как раз приведет к тому, что блага будут доступны в каждом регионе, для каждого гражданина России независимо от места его проживания.

III.

Итак, выводы по данной работе. На сегодня государственная политика России системно асоциальна. Работает догма «свобода лучше, чем несвобода». Именно такие упрощенные формулы приводят к описанному положению. Вектор движения к социальному государству, его динамика обратны по отношению к императивному требованию российской Конституции. Глубинная проблема заключается в дисбалансе ценностей. Либерализм противопоставлен и доминирует над социальностью, именно поэтому таковы результаты. Управленческие решения для поворота динамики развития существуют, часть из них указана в докладе. Они согласованы по последствиям и не несут никакого идеологического напряжения и противостояния, являясь, по сути, технологическими решениями, *классическими* в мировой практике рыночных государств. Естественен вывод, что, имея достаточно



Коэффициент корреляции между инвестициями по субъектам РФ и ВРП на душу населения



Коэффициент корреляции между инвестициями по субъектам РФ и среднедушевыми денежными доходами населения (в месяц)

Рис. 17. Инвестиции как фактор развития региона

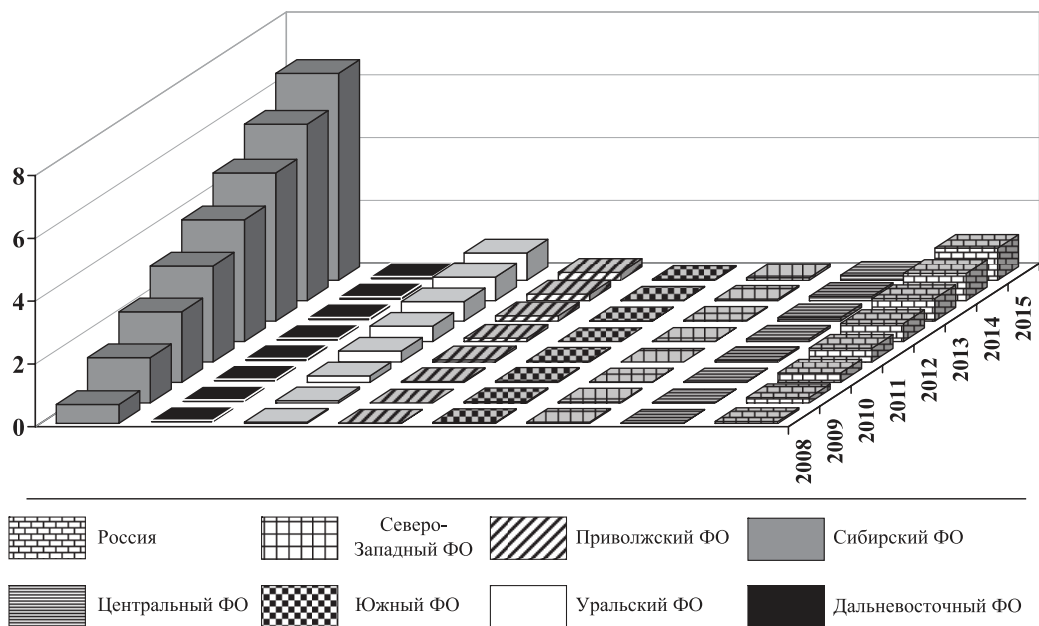


Рис. 18. Прирост в сопоставимых ценах ВРП федеральных округов и ВВП России относительно базового варианта развития экономики, в % к 2007 году

комплексную разработку государственной, теперь уже социально-экономической политики, финансовой политики, региональной политики и т. д., обоснованным является предложение модели, которая самосогласованным образом это движение к асоциальности может развернуть в направлении требования Конституции. Россия должна стать социальным государством.

Эффекты социальной политики в разрезе отдельных групп населения

Шевяков А.Ю. (Москва)

Социально-экономическое неравенство и бедность обусловлены не отсутствием ресурсов и недостаточностью темпов экономического роста, а глубоко деформированными механизмами государственного регулирования и распределения, в том числе распределения эффектов от использования и эксплуатации общественной собственности.

Рассмотрим как работает сегодня государственное регулирование на примере распределения эффектов экономического роста и формирования доходов населения.

В общем виде можно выделить два основных, но разных по сути источника формирования фонда потребления и доходов населения. Во-первых, это добавочная стоимость, возникающая в процессе производственной деятельности по производству товаров и услуг (традиционная экономика); и, во-вторых, добавочная стоимость или доходы от продажи природных ресурсов (экономика трубы), дарованных нам «создателем», а не созданных трудом отдельных лиц.

Если говорить о распределении эффектов традиционной экономики в большей степени в пользу их создателей, то, наверное, было бы правильно считать это вполне обоснованным и справедливым. Вместе с тем, распределение доходов от продажи природных ресурсов и эффектов от использования общественной собственности должно происходить в интересах всего населения, а не только доставаться в основном тем, кому поручено управление ей или кто по тем или иным причинам получил доступ к ее эксплуатации и использованию.

Посмотрим, как работают распределительные механизмы в действительности.

Несмотря на позитивную динамику роста средних показателей денежных доходов и сокращение масштабов бедности в период 1999–2003 гг., в сфере распределительных отношений наблюдались сложные и неоднозначные тенденции: социальная поляризация и концентрация доходов не уменьшались, а продолжали нарастать (рис. 1).

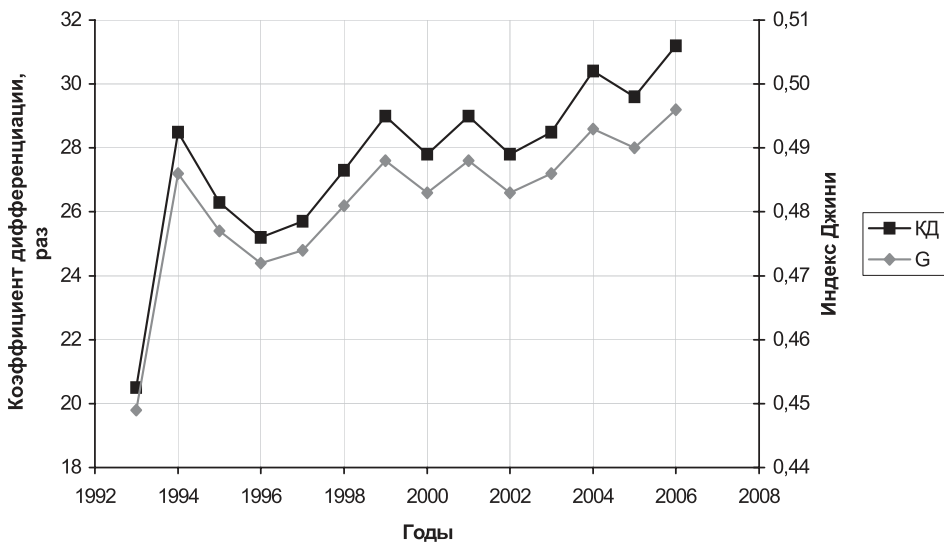


Рис. 1. Коэффициенты дифференциации (КД) и индексы Джинни (G) в 1993–2006 гг.

Эта поляризация, в первую очередь, отразилась на структурных пропорциях роста оплаты труда: хотя в 2000–2007 гг. этот рост значительно опережал рост ВВП, это был рост в пользу богатых, а не в пользу бедных. Действительно, примерно 45% совокупного прироста оплаты труда были обусловлены ростом оплаты труда 10% наиболее высокооплачиваемых работников, и более 60% — ростом оплаты труда 20% работников с самыми высокими зарплатами. Вклад прироста оплаты труда 20% работников с самыми низкими зарплатами в общий прирост оплаты труда составил менее 3%.

Еще более сильно поляризация проявилась в росте доходов от собственности, поскольку наиболее высокие доходы на душу поступают не за счет заработной платы, а именно за счет собственности.

Если мы проанализируем, какие приросты доходов получают бедные и богатые на 100 руб. прироста валового регионального продукта (ВРП) в расчете на душу населения, то увидим совершенно удручающую картину (рис. 2).

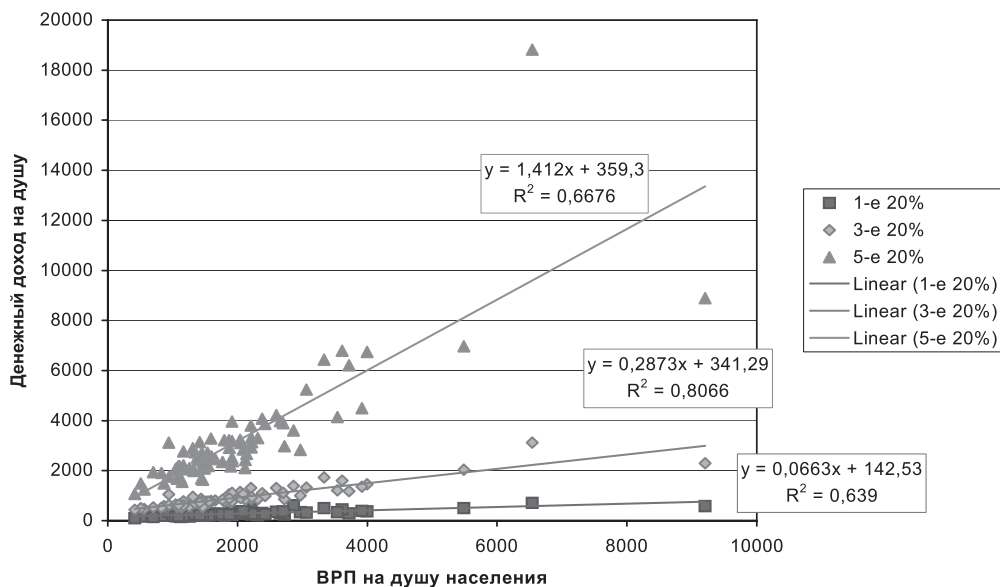


Рис. 2. Прирост денежных доходов и ВРП на душу населения

Бедные получают прирост на 5 руб., а богатые — на 200 руб., т. е. разница между богатыми и бедными составляет 40 раз².

Неудивительно, что при таком характере распределительных механизмов в результате реформ в России выиграли только 20% наиболее обеспе-

² Шевяков А.Ю. Некоторые характеристики социально-экономического расслоения населения России. М., ЦЭМИ, 2005.

ченного населения (9-я и 10-я децильные группы)³. Группы населения со средними (близкими к медиане) доходами не только не разбогатели, но и не восстановили уровень благосостояния, который они имели в 1990 г. А группы населения с самыми низкими доходами остались за чертой абсолютной бедности.

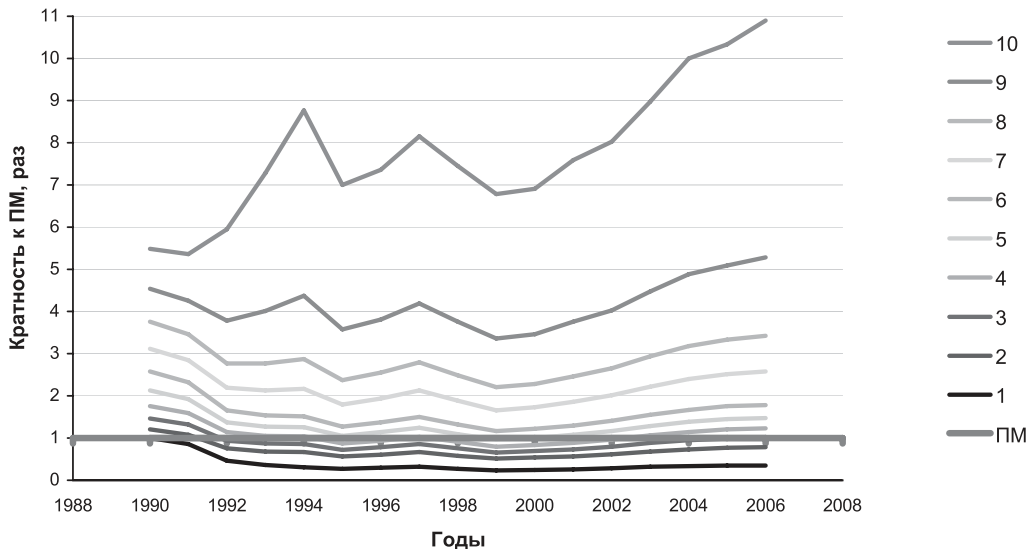


Рис. 3. Динамика соотношений доходов в децильных группах (1–10) населения России с прожиточным минимумом (ПМ)

Высокие доходы наиболее обеспеченных групп вовсе не означают, что продуктивность экономики высока или будет расти вместе с дальнейшим ростом этих доходов. Рост высоких доходов происходил неравномерно, но, тем не менее, среднегодовой темп роста реальных доходов 10% самых обеспеченных в 2000-е гг. на 24% превысил темп роста ВВП. А это означает, что отдельные группы населения имеют институциональные преимущества, что позволяет наиболее обеспеченным перетягивать эффекты экономического роста на себя. **Таким образом, речь идет о не недостатке ресурсов, а об институциональных дефектах системы.**

Чтобы разобраться, что же это за дефекты, рассмотрим структуру денежных доходов населения для различных доходных групп. На рис. 4 эта

³ Причем в 2006 г. соотношение дохода 9-й децильной группы с прожиточным минимумом увеличилось по сравнению с 1990 г. только на 16%. А соотношение с прожиточным минимумом дохода верхней (10-й группы) выросло за тот же период вдвое! Заметим, что в период с 2000 по 2006 гг. ВВП России вырос на 58%, тогда как соотношение доходов верхней группы с прожиточным минимумом выросло на 72%.

структура показана в разрезе основных источников: заработной платы, пенсий, социальных трансфертов и других доходов, основную часть которых составляют доходы от разных видов собственности.

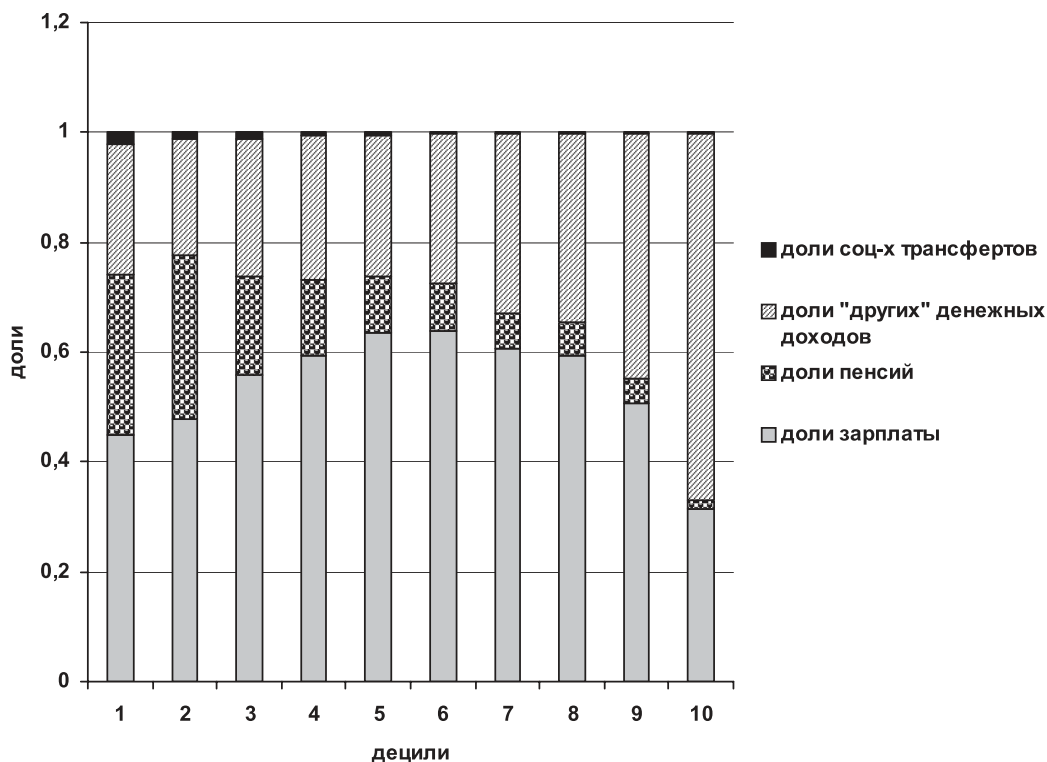


Рис. 4. Структура душевых денежных доходов населения РФ в 2007 г.

Из приведенной выше структуры доходов населения по их источникам видно, что доходы богатых более чем на 65% состоят из доходов от собственности. Еще более разительная картина наблюдается в Москве, где доля «других» душевых денежных доходов в 2006 г. в 9-м и 10-м децилях превысила 90% душевых денежных доходов (рис. 5).

Но наиболее разительно отношение значений «других» душевых денежных доходов 10-го и 1-го децилей: в 2006 г. оно составляло 828, что почти в 2 раза превысило это отношение в 2003 г. и более чем в 15 раз превысило это отношение по РФ (55).

Все это говорит о том, что, во-первых, основой благосостояния двух самых богатых групп населения является не заработная плата, а другие, «рентные» доходы; а, во-вторых, концентрация этих доходов является основным фактором неравенства в РФ и, в том числе, катастрофического неравенства населения в Москве.

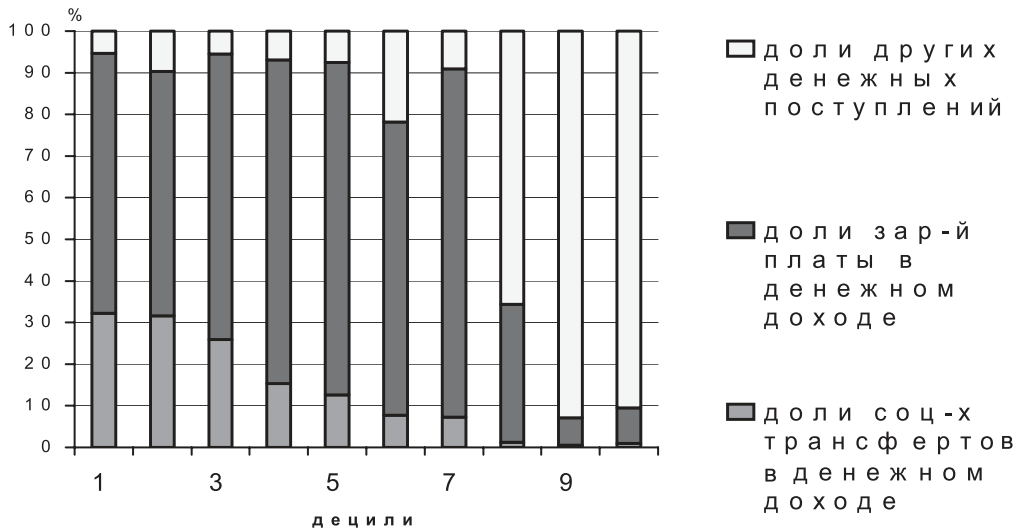


Рис. 5. Доли социальных трансфертов, заработной платы и «других» денежных доходов в душевых денежных доходах населения г. Москвы, 2006 г.

Таким образом, детальный анализ на уровне доходных групп населения показывает преимущественный рост доходов у богатых слоев населения, что говорит о том, что механизмы распределительных отношений работают в основном в пользу 10–20% богатого населения, дискриминируя остальные 80%, причем в большей степени первые три «бедных» дециля.

Это подтверждается также анализом реальной налоговой нагрузки для различных доходных групп. Все дело в том, что считается: раз у нас плоская шкала налогов, то налогообложение для всех равномерное. Но это не совсем так. Зарплату трудящихся дважды облагают налогом. Сначала снимают единый социальный налог (ЕСН) с фонда оплаты труда (26,2%), а потом еще с зарплаты — подоходный налог (13%). Получается, что трудящийся отдает со своих доходов практически 40%. А человек, который живет на дивиденды, банковский процент или с аренды собственности — отдает лишь 6–13%. Если он хранит свой вклад под проценты Центробанка, то вообще не платит с них налогов, а если занимается предпринимательством — то 6%. При этом, как показывает наш дифференцированный анализ, в среднем по РФ основные доходы у 10% богатых — почти на 65–70% это как раз такие доходы, а не зарплата. А в Москве в доходах 9 и 10 дециля эта доля выше 90% (т. е. доля заработной платы составляет менее 10%), и налоговая нагрузка для этих децилей до трех раз меньше по сравнению с остальными.

Данные, приводимые в табл. 1, на примере Москвы иллюстрируют сложившуюся ситуацию и показывает реальную налоговую нагрузку для всех групп населения.

Налоговая нагрузка населения (Москва)

Децили	Трансферт на душу, руб.	Трансферт на душу, %	Налоги на душу, руб.	Налоги на душу в % от душевого денежного дохода с налогами	Доход с налогами
1	746	32,0%	819,6	26,0%	3151,2
2	1759,8	31,5%	1880,9	25,2%	7474,7
3	2152,9	25,8%	3230,4	27,9%	11563,9
4	1681,9	15,4%	4822,6	30,6%	15779,1
5	1837,0	12,6%	6594,7	31,1%	21176,1
6	1524,9	7,7%	8224,6	29,4%	28001,9
7	2040,6	7,3%	13324,7	32,1%	41455,6
8	462,6	1,3%	9501,0	20,5%	46402,8
9	311,9	0,5%	7958,9	12,2%	65047,1
10	1139,9	1,0%	16856,5	12,9%	130984,9
Средние	1365,8	4,6%	7321,4	19,7%	37103,7

В частности, из приведенной выше структуры доходов населения по их источникам следует, что доходы богатых подвергаются меньшей налоговой нагрузке, т. к. большую часть их доходов составляет не заработная плата, а другие доходы (доходы от собственности, дивиденды, и т. п.), которые, как мы уже говорили, облагаются налогами по значительно более низкой ставке, чем фонд заработной платы. Таким образом, в проигрыше оказываются доходы от экономически активной деятельности в противовес рентным другим доходам.

Все это в полной мере подтверждается тем, что численность **относительно бедного** населения России (с доходом на душу менее 60% среднедушевого дохода) росла с небольшими колебаниями во все годы реформ: сначала очень быстро, а в 2000-е гг. — медленно, но все же неуклонно росла (рис. 6).

С точки зрения нормальной экономической логики (тем более, логики социального государства) это представляется просто абсурдным и показывает, что деформация распределительных механизмов, связанная, прежде всего, с концентрацией доходов богатых, достигла такого уровня, когда нарушается даже естественная логика снижения бедности по мере экономического роста.

Говоря о динамике показателей бедности и возможных путях снижения ее масштабов, необходимо ясно представлять разницу понятий абсолютной и относительной бедности. Динамика показателей абсолютной бедности, расчет которой базируется на понятии прожиточного минимума, помимо динамики показателей доходов совершенно естественно зависит от значения и динамики изменений этого минимума. Выбор значения прожиточного минимума, так или иначе, достаточно субъективен, и поэтому снижение

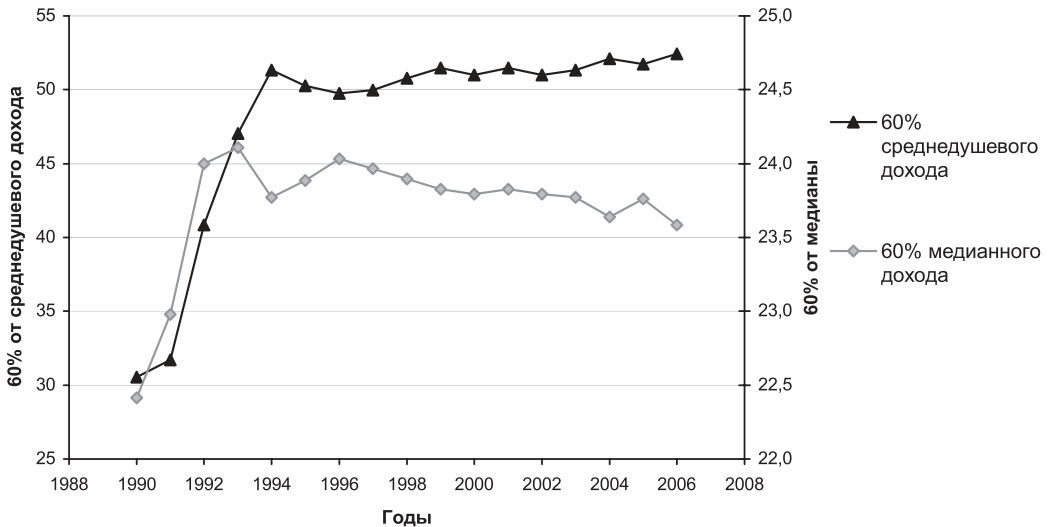


Рис. 6. Сравнительная динамика процентов относительно бедных в общей численности населения при границе бедности в 60% от среднедушевого дохода (левая шкала) и в 60% от медианного дохода (правая шкала)

показателя бедности может говорить не о его реальном уменьшении, а о неоправданном занижении Правительством величины прожиточного минимума, отставании ее корректировки из-за роста цен и т. п.

Показатели относительной бедности, где в качестве ее границы выступает, как правило, 60% от медианного (среднего) уровня доходов, используются в странах ЕС. В российских условиях, когда за счет высокого неравенства средний уровень дохода значительно ниже среднедушевого дохода, мы берем в качестве границы относительной бедности 60% от среднедушевого дохода. Такой подход является, на наш взгляд, более информативным с точки зрения характеристики имманентных свойств механизмов распределения доходов.

Если говорить о реальной социальной политике, то ориентирами для оценки динамики социальных показателей и выработки мероприятий по решению социальных проблем служат в основном *среднестатистические показатели*, которые не только не дают реального представления о существе и глубине этих проблем, но даже и дезориентируют. Это касается, прежде всего, учета реального распределения доходов населения в рамках балансовых ограничений, обусловленных уровнем продуктивности российской экономики⁴, и недооценки в связи с этим **проблемы деформации распреде-**

⁴ В 2006 г. ВВП России в расчете на душу населения в среднем за один месяц составил 15 680 руб., а в текущем году в том же выражении он не превысит 21 000 руб. Если сопоставить это с многомиллиардными состояниями сотни самых богатых и с доходами российских топ-менеджеров, исчисляемыми многими миллионами долларов, станет понятно,

лительных отношений и продолжающегося углубляться социально-экономического неравенства.

Политика Правительства по снижению масштабов бедности может служить хорошей иллюстрацией недооценки и даже непонимания этой проблемы. Определяя уровень бедности на основе прожиточного минимума, Правительство связывает снижение масштабов бедности только с повышением МРОТ, зарплаты бюджетникам, пенсий и других пособий, выделяя для этого дополнительные средства и наивно полагая, что эти средства в основном попадают к бедным. Но, как показывает детальный анализ на уровне различных доходных групп населения, даже достаточно радикальные предложения по повышению МРОТ и пенсий, которые в последнее время афишируются многими экономистами и политиками, не могут привести к заметным сдвигам по снижению бедности и избыточного неравенства.

Измерение уровня бедности на основе прожиточного уровня не является достаточно объективным, т. к. этот уровень определяется на основе субъективных оценок и в современных условиях уже не отражает реальной ситуации с бедностью⁵. И можно было бы оставаться на таком подходе к оценке бедности и вытекающих из него «очевидных» мероприятий по ее снижению — увеличением МРОТ, пенсий, пособий, зарплат бюджетникам и т. п., — если бы не низкая эффективность этих мероприятий: *только 12–15% выделяемых на эти цели ресурсов попадают к действительно бедным*⁶.

что остальной части населения в рамках баланса доходов остается немного. По нашим расчетам, российский «золотой миллион» (примерно 0,7% населения) получал в 2006 г. среднедушевой доход более 120 000 руб. в месяц (в 7,7 раза больше, чем ВВП на душу; это не заработки отдельных людей, а доход в расчете на одного члена семьи). А 0,1% наиболее обеспеченного населения (142 380 человек) получали среднедушевой доход более 400 000 руб. в месяц (в 25,5 раза больше ВВП на душу). Эти оценки сделаны без учета дохода от роста стоимости капитальных активов и других доходов, не отражаемых в российской статистике. Поскольку распределение доходов — это результат «дележа» ВВП, не мудрено, что 53% населения России имели в 2006 г. доход на душу менее 6000 рублей в месяц в среднем. А в 2007 г. те же 53% будут иметь доход на душу менее (многие из них значительно менее) 7700 руб. в месяц (в среднем в течение года).

⁵ Вообще говоря, сама идеология построения этого уровня имеет свои корни в советской действительности, когда многие необходимые потребности население удовлетворяло через общественные фонды потребления, и семья даже с низкими доходами имела реально бесплатный доступ к услугам здравоохранения, образования и отдыха. Мы сколь угодно можем говорить о бесплатном образовании и здравоохранении, но реально сегодня даже за скорую помощь приходится платить. Эти и многие другие аспекты жизнедеятельности человека в прожиточном минимуме практически не представлены, и он является скорее уровнем выживания. Хотя о каком выживании можно говорить, когда в нем отсутствуют затраты на приобретение или аренду жилья.

⁶ Дело в том, что повышение зарплат и пенсий происходит конкретной личности, а уровень бедности измеряется по отношению к домохозяйствам. А пенсионеры, бюджетники и пр. присутствуют и в богатых, и в бедных домохозяйствах, что приводит к «размыванию» эффекта мероприятий по повышению МРОТ, пенсий и др. по всем доходным группам.

Конечно, все это необходимо делать, но как? И какой уровень повышения можно считать необходимым и достаточным? Достаточно ли для решения проблемы бедности только этих мероприятий? Сегодня Правительство уровень такого повышения связывает с наличием свободных средств на социальные нужды, а с другой стороны, оно зависит от «вкусовых» предпочтений законодательной и исполнительной власти. Интересно отметить, что во всех планах Правительства по снижению бедности — случайно это или нет — фигурируют не собственно показатели бедности, а показатели увеличения МРОТ, пенсий, пособий, зарплат бюджетникам и т. п. Заметные проценты подтягивания этих показателей к прожиточному минимуму демонстрируют «серьезные» усилия Правительства по решению проблемы бедности, в то время как эффект этих мероприятий по снижению показателей бедности, как мы уже отметили, относительно мал. Сам же показатель бедности и нормы его снижения в планах Правительства впрямую нигде не обозначены.

Заметное снижение бедности — если его проводить подобным образом — требует значительных ресурсов, что в свою очередь несет в себе опасность инфляции, и поэтому правительственная доктрина исходит из постепенного подтягивания показателей МРОТ и др. до уровня прожиточного минимума. Радикального снижения бедности при таком подходе ожидать не приходится. Тем более, что инфляция и существующие распределительные механизмы, как будет показано ниже, фактически сводят эффект этих мероприятий во времени к нулю⁷.

Рассмотрим теперь, как влияют на снижение масштабов бедности и неравенства мероприятия по повышению МРОТ и пенсий.

Снижение неравенства в связи с мероприятиями по повышению МРОТ до 3000 руб. и повышению минимальной пенсии до прожиточного минимума (3275 руб.) и сравнение получаемого нового распределения доходов с мировыми стандартами приведены в сводной табл. 2.

Во-первых, приведенный анализ развенчивает миф о том, что повышение МРОТ и пенсий идет в основном и прежде всего малоимущим. Как это ни парадоксально, но эффект этих мероприятий, несмотря на снижение коэффициента дифференциации доходов домашних хозяйств с 20 до 14, а уровня абсолютной бедности — до приемлемых 10%, значительно смазывается, т. к. и пенсионеры, и работающие с зарплатой, близкой к МРОТ, присутствуют во всех группах домашних хозяйств и увеличение доходов происходит во всех децилях, причем **в абсолютном выражении прирост доходов самых богатых значительно (на 66%) больше, чем у самых бедных.**

Во-вторых, показатели относительной бедности и неравенства остаются — даже в среднем — на достаточно высоком уровне и не отвечают стандартам передовых развитых стран. Это связано с тем, что в этом случае

⁷ Если не считать того, что, задавая тот или иной уровень прожиточного минимума, мы можем и бедность свести к любой цифре.

Таблица 2

**Снижение неравенства в связи с мероприятиями по повышению МРОТ
и сравнение получаемого нового распределения доходов с мировыми стандартами**

Средний по децилям душевой денежный доход	Прирост доходов за счет повышения пенсии до 3275 р. (в руб./на душу)	Прирост доходов за счет повышения зарплаты до 3000 р. (в руб./на душу)	Прирост доходов за счет повышения пенсии до 3275 р. и зар. платы до 3000 р. одновременно (в руб./на душу)	Изменение душевых денежных доходов в % за счет одновременного повышения пенсии и зарплаты	Изменение душевых денежных доходов по отношению к существующим в настоящее время душевым денежным доходам необходимое для достижения американских стандартов неравенства	Изменение душевых денежных доходов по отношению к существующим в настоящее время душевым денежным доходам необходимое для достижения европейских стандартов неравенства
119	370 (17,5%)	78 (3,7%)	448	121,1%	134,5%	292,4%
3338	397 (11,9%)	98 (2,9)	495	114,8%	124,9%	217,7%
4336	409 (9,4%)	96 (2,3%)	505	111,6%	119,6%	184,0%
5480	388 (7,1%)	102 (1,9%)	490	108,9%	115,4%	160,6%
6841	356 (5,2%)	75 (1,1%)	431	106,3%	111,8%	142,1%
8491	371 (4,4%)	70 (0,8%)	441	105,2%	108,5%	126,5%
10638	330 (3,1%)	81 (0,8%)	412	103,9%	105,1%	111,9%
13737	330 (2,4%)	58 (0,4%)	389	102,8%	101,5%	102,4%
18884	357 (1,9%)	74 (0,4%)	431	102,3%	97,0%	82,1%
37719	447 (1,2%)	90 (0,2%)	537	101,4%	87,3%	55,7%
Изменения показателей неравенства и бедности						
Средний душевой доход 11159	Средний душевой доход 11543	Средний душевой доход 11387	Средний душевой доход 11616		Средний душевой доход 11 159	Средний душевой доход 11 159
Kf = 17,8	Kf = 15,3	Kf = 17,2	Kf = 14,9		Kf = 13,8	Kf = 4,0
Уровень бедности = 17,27%	Уровень бедности = 15,4%	Уровень бедности = 16,7%	Уровень бедности = 14,8%		Уровень бедности = 10,0%	Уровень бедности = 0,2%
Уровень относительной бедности 27,8%	Уровень относительной бедности 26,1%	Уровень относительной бедности 27,2%	Уровень относительной бедности 25,6%		Уровень относительной бедности 23,4%	Уровень относит. бедности 10,0%

распределительные механизмы не затрагиваются и продолжают работать в пользу богатых, в динамике увеличивая эти диспропорции.

В-третьих, средний доход при этом увеличивается более чем на 10%, и этот рост напрямую никак не связан с экономическим ростом и может явиться причиной некоторого всплеска инфляции.

Наконец, *в-четвертых*, наблюдаемый положительный эффект будет носить кратковременный характер и уже через короткое время будет практически сведен на нет действующими механизмами формирования и распределения доходов.

Итак, такие нормативные меры по преодолению бедности, как повышение МРОТ и пенсий, являются необходимыми, но не такими однозначными, как это кажется на первый взгляд, и недостаточны на пути снижения масштабов бедности.

Таким образом, на сегодняшний день мы имеем не только избыточное социально-экономическое расслоение нашего общества, но и распределительные механизмы, которые его создали, систематически поддерживают и препятствуют преодолению социальных диспропорций. Без переналаживания этих механизмов в сторону разумного ограничения роста самых высоких доходов мы никуда в лучшую сторону не двинемся. Даже если сегодня мы все разделим поровну, неравенство очень быстро вернется на круги своя.

Основной путь корректировки распределительных механизмов — это механизмы перераспределения доходов в системе «налогообложение — социальные льготы». В странах с рыночной экономикой уже в течение длительного времени осуществляется государственное регулирование, направленное на выравнивание материального положения различных доходных групп населения, и такая система признается наиболее важной частью механизма перераспределения доходов.

Эффективность такого государственного регулирования можно увидеть на примере США (рис. 7).

Выравнивание распределения доходов в США при переходе в результате перераспределения от первоначальных рыночных к располагаемым доходам приводит к снижению децильного коэффициента дифференциации в 4,5 раза (с 67,6 до 14,7) и к повышению доходов нижней бедной группы почти в 5 раз!

Для того чтобы понять, как и в какую сторону должна быть направлена реформа распределительных отношений, мы пошли по пути сравнения параметров кривой распределения доходов населения РФ и двух других, близких к американскому и европейскому стандартам. Заметим сразу: несмотря на достаточно иллюстративный характер, приведенный анализ достаточно точно характеризует направления и порядок необходимых изменений.

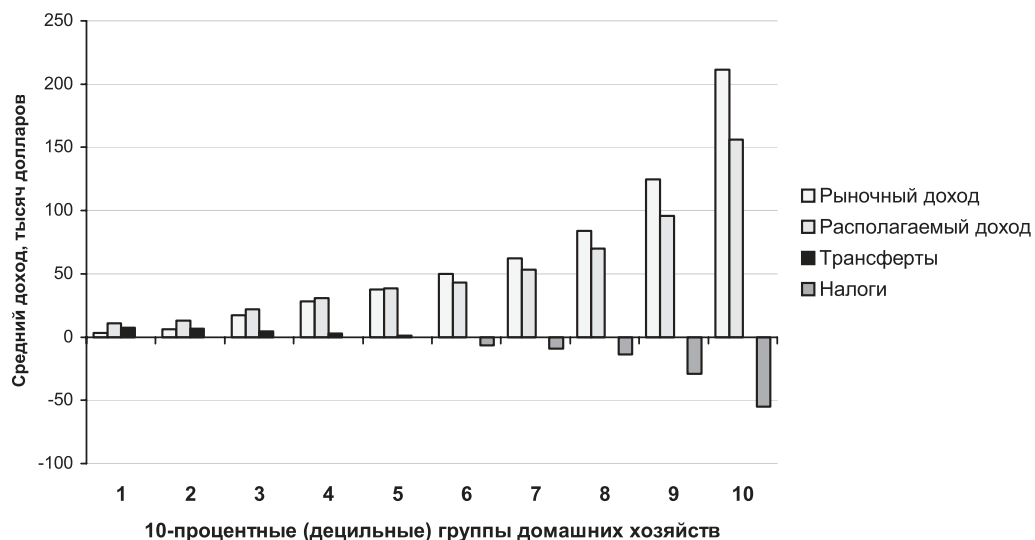


Рис. 7. Распределение доходов по децильным группам домашних хозяйств в США в 2005 году

Нехватка или избыток денежных среднедушевых доходов в децилях в РФ (в процентах к исходным значениям денежных среднедушевых доходов) относительно, если можно так сказать, европейского и американского стандартов, приведены в табл. 3.

Таблица 3

Необходимые изменения денежных душевых доходов в децилях в % по отношению к существующему в настоящее время душевому денежному доходу

Децили	Американский	Европейский
1	134,5%	292,4
2	124,9	217,7
3	119,6	184,0
4	115,4	160,6
5	111,8	142,1
6	108,5	126,5
7	105,1	111,9
8	101,5	102,4
9	97,0	82,1
10	87,3	55,7

Таким образом, анализ показывает, что для приведения кривой распределения доходов богатых домохозяйств как к американскому, так и европейскому стандартам распределения необходимо ограничение роста доходов только в двух последних децилях. При этом даже для более «жесткого» европейского варианта эти ограничения падают в основном на последний дециль, да и то в размерах, не превышающих существующую в этих странах ставку регрессионной шкалы налогов. Иначе говоря, приведение распределительных механизмов к «мировым» стандартам (на которые так любят равняться наши реформаторы) резко улучшит положение 80% населения, снизит неравенство и бедность до приемлемых уровней и уменьшит темпы роста доходов практически только у 10% населения. И самое главное — **устранит механизм воспроизводства чрезмерного неравенства и относительной бедности**. Важно заметить, что при таком подходе корректировки распределительных механизмов общая денежная масса доходов остается неизменной, т. к. мы меняем только пропорции ее распределения по различным доходным группам, и инфляционной составляющей в таком подходе нет⁸.

Какими механизмами и как реально мы можем нормализовать ситуацию с чрезмерным неравенством и бедностью и приблизиться к стандартам развитых стран дает представление табл. 4, в которой приведены эффекты различных мероприятий по повышению доходов населения на показатели неравенства и бедности на примере Москвы.

Таблица 4

**Эффекты мероприятий по повышению доходов населения
на показатели неравенства и бедности на примере Москвы**

	Исход- ные	МРОТ 6800	МРП 4000	ПМнП 6000	З/п бюдж. Ч2	З/п 5–60%	Др. дох. 5–60%	МПМ 1000; МП 6000; з/п Б–2,8 р.
Коэффициент фондов	48,4	46,4	44,2	44,1	39,4	46,7	30,67	12,25
Коэффициент Джини	0,478	0,4779	0,4725	0,4726	0,4336	0,4813	0,405	0,297
Уровень бедности, %	13,30	12,50	11,40	11,90	8,60	13,20	13,25	2,95
Процент прироста денежных доходов, %	0,00	0,60	1,00	0,60	20,90	–3,70	–23,70	0,00

⁸ Такой подход к корректировке распределительных механизмов не имеет ничего общего с соображением «все отобрать и разделить», которые очень часто используется в возражениях апологетов сложившейся ситуации. Нормативное повышение МРОТ и пенсий, против которого они в принципе не возражают, имеет больше оснований быть отнесенными к такому пути реформирования политики доходов.

	Исход- ные	МРОТ 6800	МРП 4000	ПМнП 6000	З/п бюдж. Ч2	З/п 5–60%	Др. дох. 5–60%	МПИМ 1000; МП 6000; з/п Б–2,8 р.
Доля детей за чертой бедности (от численности детей)	25,10	24,00	24,10	24,60	16,10	25,00	24,98	6,05
Относительная бедность (д.д.д.< 60% медианного д.д.д.), %	31,70	31,50	30,70	31,20	20,40	32,70	31,75	10,33
Доля детей за чертой относительной бедности (от численности детей), %	43,40	43,30	41,90	43,00	32,00	44,50	43,41	22,86
Средний душевой денежный доход, руб.	29790,5	29978,3	30095,1	29961,4	36006,8	28701,9	22 731,30	29 790,50
Доля ресурсов попадающих в два первых дециля, %	19,36		23,65	34,73	4,33	–0,34	0,00	15,50
Доля ресурсов попадающих в два последних дециля, %	27,13		31,45	9,97	22,85	–23,62	–92,80	–21,70

Социоэкономические основы социального государства

Шулус А.А. (Москва)

Переход на инновационный путь развития необходим России для того, чтобы занять достойное место в структуре глобальной экономики, стать полноправным и равноценным партнером ведущих стран на мировом рынке. Эффективное решение данной стратегической задачи в определяющей степени зависит от уровня трудового, творческого потенциала нашего народа, что, в свою очередь, предполагает решение целого ряда практических и научных проблем. Социальное государство, на наш взгляд, выступает именно той формой общественного устройства, позволяющей реализовывать социоэкономические приоритеты развития страны, которые разрабатываются в рамках научной школы Академии труда и социальных отношений.

Изучение процессов воспроизводства человека как главного ресурса нации (в данном контексте мы называем его человеком социоэкономическим) составляет предмет соответствующей науки — социоэкономики.

В рамках этой научной школы человек социоэкономический рассматривается в трех главных ипостасях:

- а) как производитель в единстве его физических и интеллектуальных способностей к труду;
- б) как потребитель материальных, социальных, духовных благ, выступающих необходимыми условиями существования человека труда и его семьи;
- в) как субъект свободного времени, затрачиваемого на отдых, досуг, а самое главное — на творчество и развитие личности (рис. 1).

При этом мы исходим из того, что воспроизводство человека труда в единстве трех вышеназванных ипостасей происходит в течение всего его жизненного цикла и охватывает три основные временные фазы:

- а) формирование человека социоэкономического (от рождения до выхода на рынок труда);
- б) его использование и развитие в процессе созидательной деятельности;
- в) высвобождение из процесса общественного производства и посттрудова́я адаптация.

Вышесказанное можно представить в виде таблицы, где по вертикали — уровни воспроизводства, а по горизонтали — фазы. Полученная таким образом матрица представляет собой поле конкретных социоэкономических исследований (рис. 2).



Рис. 1. Кто воспроизводится?

↑ Уровни Фазы	Народное хозяйство			
	Регион			
	Отрасль			
	Предприятие			
		Формирование	Использование и развитие	Высвобождение

Рис. 2. Матрица социэкономики

Сегодня политическая элита при разработке стратегического курса развития страны в основном придерживается монетаристской либеральной идеологии, в основе которой такие параметры, как индекс инфляции, курс доллара, цена барреля нефти, объем золотовалютных резервов, размер внешнего долга и т. д. Мы же считаем принципиально важным исследовать все

события через призму качества жизни человека socioeconomic в вышеназванном понимании, рассматриваемого в постоянной динамике на разных фазах и уровнях воспроизводства (рис 3).

Монетаристский подход	Социоэкономический подход
• Индекс инфляции • Курс доллара • Цена барреля нефти • Объем золотовалютных резервов • Размер внешнего долга	- Качество жизни • Цена труда • Региональные и отраслевые различия в воспроизводстве человека • Продолжительность жизни • Здоровье нации • Социальная безопасность

Рис. 3.

В контексте вышесказанного считаем необходимым выдвинуть ряд социоэкономических приоритетов, существенно дополняющих предложенную концепцию долгосрочного курса модернизации России.

Первый социоэкономический приоритет предполагает повышение в кратчайшие сроки цены труда. К сожалению, государство зачастую сводит все затраты лишь к физиологическому минимуму. Мы же считаем, что цена труда есть функция затрат на воспроизводство человека и его семьи в единстве всего спектра материальных и духовных потребностей. Расходы на поддержание здоровья, обучение, ипотеку должны признаваться общественно необходимыми и включаться в соответствующие потребительские корзины, тем более в условиях коммерциализации социальной сферы (рис. 4).

Второй социоэкономический приоритет сфокусирован на увеличение доли труда в произведенном продукте. В связи с этим необходимо обратить внимание на ряд фактов. Во-первых, доля труда, представленная зарплатой в ВВП, составляет в России 27–28%, тогда как в развитых странах — 60–65%. Во-вторых, сегодня 55 млн работающих получают в месяц не



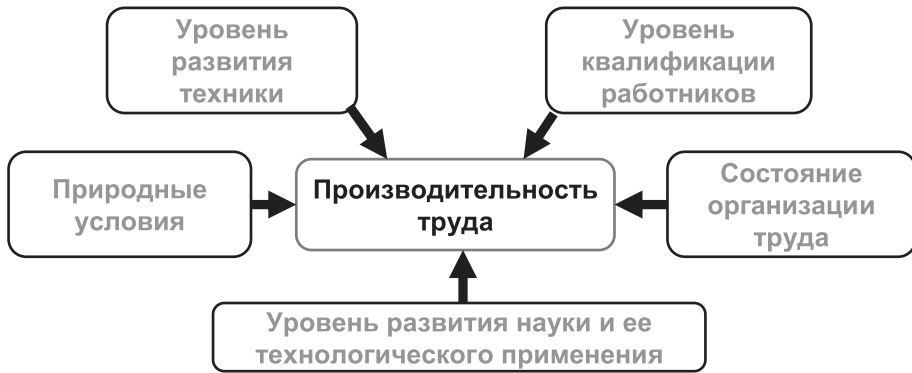
Рис. 4.

больше 5000 руб. Их годовой фонд оплаты труда равен примерно 130 млрд долл., что меньше накопленного состояния в 100 млрд из российского списка «Форбс».

Третий социоэкономический приоритет заключается в установлении правильного соотношения цены труда и производительности труда. Профсоюзам постоянно говорят о том, что маленькая заработная плата связана с низкой производительностью труда. Такая постановка вопроса нам представляется некорректной. Общеизвестно, что производительность труда — это количество продуктов, производимых за единицу рабочего времени, и оно зависит (в соответствии с классикой экономической науки) от пяти главных факторов: уровня развития техники; степени квалификации кадров; состояния организации труда; научно-технического прогресса и технологического применения его результатов; природных условий (рис. 5).

Возникает резонный вопрос: насколько справедливы упреки в адрес наемного работника в связи с низкой производительностью? Во-первых, уровень развития техники напрямую связан с капиталовложениями, а недоинвестирование, вывоз отечественного капитала за рубеж стали в России притчей во языцех. Во-вторых, в условиях платности образования непра-

**Производительность труда = количество продуктов,
производимых в единицу рабочего времени**



Для установления правильной корреляции необходимо:

1. Повысить цену труда до мирового уровня
2. Повысить технический уровень до современных стандартов

Рис. 5.

вомерно перекладывать всю ответственность за квалификацию работника на него самого. В-третьих, надлежащая организация труда есть важнейшая функция собственника. Что касается уровня развития науки и состояния природных условий, то это напрямую зависит от политики, проводимой государством. Таким образом, для установления соответствующей корреляции темпов роста заработной платы и производительности труда необходимо решить две задачи: сначала повысить цену труда до мирового уровня, точно так же как это произошло с ценами на все ресурсы — от хлеба и до бензина. Одновременно с этим, в результате масштабных инвестиций необходимо поднять технический уровень российского производства до современных параметров. Только после этого возникает возможность жесткой увязки роста зарплаты и производительности труда.

Четвертый приоритет касается совершенствования мотивации к труду. На нее влияет группа факторов, которые включают в себя:

- а) отношения собственности;
- б) содержание труда, его функции, наличие или отсутствие творческих начал;
- в) материальное стимулирование;
- г) моральное стимулирование;
- д) социальные гарантии;
- е) эргономические факторы, т. е. условия и охрана труда;

- ж) управленческая мотивация, т. е. учет мнения человека при принятии решений;
- з) корпоративная культура, т. е. формы и методы воспитания у человека чувства сопричастности с организацией, в которой он трудится.

Даже беглый анализ состояния вышеперечисленных факторов приводит к выводу об усилении отчужденности человека труда от собственности, примитивизации содержания его труда. К сожалению, за последние 15–20 лет деятельность большинства людей стала менее творческой и увлекательной. Без сомнения можно констатировать факты ухудшения условий и охраны труда, отстранения работников от участия в управлении, забвения форм морального стимулирования. Думается, что без коренного изменения всех этих факторов нам трудно будет добиться адекватной мотивации людей к эффективному и качественному труду. В свете этого, используя поговорку, что «новое — это хорошо забытое старое», целесообразно вспомнить о позитивных моментах советской системы комплексного стимулирования трудящихся.

Пятый приоритет предполагает расширение экономической демократии. Она тесно связана с мотивацией к высокопроизводительному труду и проявляется в трех главных формах: участие трудящихся в собственности (пакеты акций трудового коллектива, народные предприятия); вовлечение тружеников в управление через систему социального партнерства; учет интересов лиц наемного труда при распределении результатов производства.

Шестой социальноэкономический приоритет связан с реформой налогообложения. Данная проблематика горячо обсуждается в обществе, в связи с чем представляются особенно актуальными два момента. Во-первых, во всех развитых странах налоговая система носит ступенчатый, прогрессивный характер. Во-вторых, властные структуры различных уровней широко используют всевозможные льготы и преференции в рамках активной экономической политики. В России, с упорством, достойным лучшего применения, в практике управления это не применяется. Наша страна, пожалуй, единственная в мире, где осталась плоская шкала налогообложения, причем обосновывалось это стремлением как можно быстрее создать массовый средний класс. На деле отечественная налоговая система все убыстряющимися темпами порождает миллиардеров на одном полюсе общества и бедняков — на другом. Так, в 2000 г. в стране было 7 миллиардеров, а сейчас их число приблизилось к 100. В списке миллиардеров «Форбс» Россия находится уже на втором месте после США, оставив позади Германию и Японию. А масштабного среднего класса в стране как не было, так и нет.

Седьмой приоритет предполагает внедрение неинфляционных форм использования бывшего Стабфонда (ныне — Фонда развития и Фонда будущих поколений). Сегодня происходит перевод невозполнимых природных ресурсов в финансовые инструменты, в низкодоходные ценные бумаги,

инвестируется чужая экономика, тогда как отечественная находится в зависимости от поступающих в Россию зарубежных инвестиций, хотя логичнее было бы вкладывать заработанное в собственной стране.

В свете вышесказанного становится ясно, что для получения Россией места на верхних «этажах» мировой экономической системы следует добиваться перевода природных ресурсов в материальные, прежде всего, в инфраструктурные элементы. Это и есть неинфляционный путь развития, эффективность которого многократно доказана немецким, японским и китайским опытом. В годы Великой американской депрессии именно инвестиции в инфраструктуру вытянули всю экономику США из глубочайшего кризиса. В России потери ВВП от плохих дорог составляют 6%, от нехватки энерго мощностей — 5%. Официальная оценка железнодорожной инфраструктуры, к примеру, такова: если мы будем инвестировать в развитие РЖД сложившимися темпами, то чтобы догнать Францию на ее нынешнем уровне, потребуется 300 лет. Инфраструктура ЖКХ изношена до предела. В великой газовой стране лишь 60% населения имеет магистральный газ. Ряд подобных парадоксальных примеров можно было продолжать бесконечно.

Восьмой социоэкономический приоритет ориентирует на уменьшение региональных и отраслевых социально-экономических различий, формирование единого социального пространства. В современной России очень ярко выражена дифференциация не только между богатыми и бедными, но и по отраслям и регионам, где она достигает пропорции до 40:1. Фактически в стране успешно развиваются 4–5 регионов, остальные находятся ниже среднероссийского уровня. Для решения данной проблемы не следует надеяться на «невидимую руку» рынка, о которой до сих пор твердят либералы, она способна лишь усугубить эту дифференциацию. Нам необходима «видимая рука» государства для выравнивания стартовых условий, создания новых рабочих мест, активной политики развития инфраструктуры.

На нашем знамени должно быть начертано: **ЧЕЛОВЕК, РАЗВИТИЕ, СПРАВЕДЛИВОСТЬ**. Думается, что социально справедливым, во-первых, является только то, что имеет трудовую основу, т. е. может быть измерено трудом — умственным, физическим, инженерным, управленческим, предпринимательским. Во-вторых, социально справедливо то, что имеет под собой корреляцию между мерой труда и мерой потребления. И наоборот, социально несправедливо, когда наш рабочий получает в 10 раз меньше, чем американский, когда коэффициент замещения заработной платы пенсией составляет 27–28% вместо 40%, а богатые и бедные платят одинаковый размер налогов.

Путь к социальной справедливости — долгий и тернистый, но его следует пройти, если мы хотим жить достойно в сильной, процветающей стране.

Думается, что через развитие нашей научной школы во имя человека труда, через его обучение и воспитание мы и внесем достойный вклад в профсоюзное движение России. Как говорил выдающийся русский поэт В.А. Жуковский, «Не обманывайся насчет людей и всего земного, но имей в душе идеал прекрасного».

Образовательная политика и человеческий потенциал России: декларации и реальность

Смолин О.Н. (Москва)

В последнее время о человеческом потенциале и человеческом капитале в России не говорит только ленивый. Человеческому потенциалу посвящен специальный раздел в проекте «Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации». Этот термин прочно вошел в лексикон Президента, премьер-министра страны и даже министра финансов. А. Кудрин, на взгляд автора, принадлежит к числу непосредственных виновников ухудшения относительных показателей человеческого потенциала России по сравнению с другими странами.

Как известно, понятие «человеческое развитие» и, соответственно, индекс развития человеческого потенциала как метод его измерения были введены Программой развития Организации Объединенных Наций (сокращенно — ПРООН) в 1990 г. в Докладе о развитии человека. Индекс развития человеческого потенциала (ИРЧП) отражает достижения каждой данной страны в обеспечении трех важнейших аспектов человеческого благополучия:

- 1) долголетия, измеряемого как ожидаемая продолжительность жизни;
- 2) образования, определяемого как комбинация индекса грамотности взрослого населения и степени охвата населения обучением в начальных, средних и высших учебных заведениях;
- 3) уровня жизни, определяемого величиной реального ВВП на душу населения, т. е. величиной, переведенной в доллары с помощью паритета покупательной способности.

Оставляя в стороне дискуссию о соотношении человеческого потенциала и человеческого капитала, примем в качестве рабочей гипотезы идею, согласно которой человеческий капитал, в широком смысле этого слова, представляет собой человеческий потенциал, приведенный в действие и подчиняющийся закону самовозрастания, т. е. приводящий к дальнейшему наращиванию человеческого потенциала.

Международные измерения человеческого потенциала в советский период автору не известны, но есть основания полагать, что если бы они проводились, страна оказалась бы в лидирующей группе — скорее всего, вошла бы в десятку лучших. Косвенным подтверждением служит тот факт, что в кризисные 1991–1992 гг. Россия заняла по индексу человеческого развития 34-е место в мире⁹ — так велик был запас прочности; а уже в 1995 г. опустилась на 72-е место в мире¹⁰. При этом в 1999 г. (в следующем после второго издания кризиса в 1998 г.) страна по ИРЧП занимала 55-е место¹¹.

А затем происходит «экономическое чудо наоборот». Достигнув в 1998 г. дна кризисной пропасти, с 1999 г. Россия переживает экономический рост — в основном нефтегазовый. В денежном выражении экономика прибавляет в среднем по 6–7% в год. Начиная с 2001 г., доходы бюджета страны превосходят его расходы, причем на астрономические суммы. А по человеческому развитию РФ все больше отстает от других государств. В 2004 г. Россия по этому показателю опустилась на 65-е место в мире¹², а в 2005 г. — на 67-е¹³. Впереди периодически оказывались такие страны, как Беларусь (53-е место в 1999 г.), Куба (50-е место в 2004 г.) и Ливийская Арабская Джамахирия (64-е место в 2004 г. и 56-е место в 2005 г.).

Когда в конце советского периода стала публиковаться информация о социальных показателях нашей страны, граждане с некоторым разочарованием узнали, что, согласно различным измерениям, на шкале уровня жизни СССР занимает места от 19-го до 32-го. В последние годы такие же измерения дают России — от 56-го до 102-го места.

Советский Союз не стал лидером по продолжительности жизни, но не был и в числе отстающих. В конце 1980-х гг. по этому показателю страна соответствовала средневропейскому уровню. По заявлению М. Зурабова в Госдуме, в 2005 г. по долголетию российские женщины оказались на 91-м месте в мире, мужчины — на 136-м. Тот же М. Зурабов на пленарном заседании Госдумы 23 марта 2007 г. прямо связал низкую продолжительность жизни в России с уровнем бюджетных расходов: *«В последнее время мне достаточно часто приходится слышать вопрос о том, достаточно ли средств выделяется на финансирование государственных гарантий... бесплатной медицинской помощи в Российской Федерации. Должен вам сказать абсолютно ответственно, что средств достаточно, если мы предполагаем, что мужчина... будет доживать до 59 лет. Но если... в качестве одного из*

⁹ Отчет по человеческому развитию 1994. Нью-Йорк: ПРООН, 1994. С. 129–13.

¹⁰ Доклад о развитии человека за 1998 год. Нью-Йорк Оксфорд: Оксфорд юниверсити пресс, 1998. С. 130–132.

¹¹ Доклад о развитии человека за 2001 год. Нью-Йорк Оксфорд: Оксфорд юниверсити пресс, 2001. С. 141–144.

¹² Доклад о развитии человека 2006. М.: Изд-во «Весь мир», 2006. С. 283–286.

¹³ Доклад о развитии человека 2007/2008. М.: Изд-во «Весь мир», 2007. С. 229–233.

приоритетов будет сформулирована задача существенного увеличения продолжительности жизни..., то... это другие объемы финансирования».

Судя по официальной информации Федеральной службы государственной статистики, продолжительность жизни, несмотря на заявления властей по поводу «экономического чуда», падения не прекратила:

- женщины: 2005 г. — 72 года, 2006 г. — 70 лет;
- мужчины: 2005 г. — 58 лет, 2006 г. — 56 лет¹⁴.

Другие международные исследования показали, что в последние годы по качеству жизни Россия занимала места от 73-го до 151-го¹⁵, по экономической свободе — 120-е, а по т. н. индексу счастья (т. е. по удовлетворенности человека жизнью) — 167-е¹⁶.

Единственное «светлое» (точнее, не такое темное) пятно на этом фоне — образование. Те, кому сейчас под 70, в пору своей юности при сравнительных международных исследованиях входили в тройку самых интеллектуальных поколений эпохи. В послесоветское время ситуация изменилась к худшему.

Так, согласно предпоследнему Докладу о развитии человека (данные 2004 г.), Россия оказалась на 15-м месте по индексу образования, а уже через год — на 26-м месте. По результатам международных исследований, которые специалистами именуются PISA, Россия занимала места в третьем десятке. Конечно, PISA несовершенна и приспособлена к западной, а не российской системе образования. Однако не видеть падения уровня образованности подростков и молодежи в стране невозможно. Так, за первое послесоветское десятилетие выпуск художественной литературы в России сократился в 4 раза и в начале XXI в. составлял в среднем 3 книги на человека, тогда как во многих европейских странах — 10–12 книг. По данным социологов, 2/3 граждан России в тот период вовсе перестали читать книги.

Возвращаясь к докладам ПРООН о развитии человека, заметим, что в последние годы в них введен еще один показатель: рейтинг ВВП на душу населения минус рейтинг ИРЧП. Согласно последнему Докладу о развитии человеческого потенциала, рейтинг России по этому показателю на 9 позиций хуже ее рейтинга по объему валового внутреннего продукта на душу населения¹⁷. Это подтверждает известную до банальности мысль: ресурсы страны в интересах человека используются плохо.

¹⁴ Письмо Росстата ИУ-04–11/434 от 12.02.2007 г. Однако на официальном сайте Федеральной службы государственной статистики <www.gks.ru размещена иная информация: продолжительность жизни мужчин не уменьшилась, но увеличилась с 58,87 лет в 2005 г. до 60,37 лет в 2006 г, женщин (в те же годы) — с 72,4 лет до 73,23 лет.

¹⁵ Дмитриева О.Г. Курсом на Кирибати // Коммерсант. 2006, 2 ноября.

¹⁶ Что такое счастье: Уайт and black / Прямые инвестиции. 2006. № 10. С. 20.

¹⁷ Доклад о развитии человека 2007/2008. М.: Изд-во «Весь мир», 2007. С. 230.

Как показывают специальные исследования, ведущая роль в формировании человеческого потенциала и человеческого капитала принадлежит именно его образовательной составляющей:

- по различным оценкам, эта составляющая образует от 60 до 80% всего человеческого капитала¹⁸;
- хотя исторически уровень образования представителей общественной группы, как правило, определялся уровнем ее доходов, в современном обществе данная причинно-следственная связь все более превращается в свою противоположность: образование и повышение его уровня становятся основой роста доходов, а более образованные люди, как правило, оказываются и более обеспеченными;
- образованность непосредственно, хотя и не решающим образом, сказывается на долголетии: образованные люди в среднем живут дольше, а разрыв в продолжительности жизни между женщинами и мужчинами у лиц этой группы существенно меньше, чем у людей с более низким образованием¹⁹.

Другими словами, образование — тот фактор, который способен повлиять на два других компонента человеческого потенциала: благосостояние и долголетие. Кроме этого, серьезные экономисты всего мира полагают, что инвестиции в образование — самые выгодные инвестиции в долгосрочной перспективе.

В одном из предыдущих докладов прозвучало утверждение о том, что действующая в России власть намерена в ближайшие годы осуществить серьезные социальные инвестиции. Позволю себе в этом усомниться. Так, в проекте «Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации» (в печати он известен как Программа-2020) заявлено, что в 2010 г. средняя пенсия в стране будет составлять 25% от заработной платы, а в 2020 г. — 30%. Как известно, согласно последнему советскому закону, пенсия составляла от 55% до 75% от заработной платы, а согласно Европейской социальной хартии, должна быть на уровне 60%. Другими словами, на протяжении еще как минимум 12 лет для пенсионеров запланировано нищенское существование. Недавно, представляя в Госдуме очередной закон о повышении базовой части трудовой пенсии (к сожалению, в очередной раз отвергнутый думским большинством), вспомнил известное высказывание академика Н. Вавилова: жизнь тяжела, но, к счастью, коротка!

Зададимся теперь вопросом, насколько современная отечественная образовательная политика отвечает задачам развития человеческого потенциала страны, и остановимся на некоторых ее основных параметрах.

¹⁸ Анишин Е.В. Человеческий капитал как совокупность социально-экономических отношений. Автореф. дис... канд. эконом. наук. Чебоксары, 2006. С. 11.

¹⁹ Доклад о развитии человеческого потенциала в Российской Федерации за 2004 год. М.: Весь Мир, 2004. С. 71.

Бюджетная политика. Трехлетний бюджет (на 2008–2010 гг.) предполагает увеличение расходов на образование чуть более, чем на 20%. Для сравнения: на силовые структуры, не считая армии, для которой предусмотрено повышение на 38%, предполагается увеличить расходы на 45%. В Программе–2020 зафиксировано, что за 12 лет расходы по разделу «Образование» должны быть увеличены с 3,9 до 4,5% от ВВП. Между прочим, в докладе Общественной палаты утверждается, что современные расходы на образование в России составляют не 3,9%, но 3,5%; а поднимать их нужно, как минимум, вдвое — до 7%²⁰, и не к 2020 г., но в ближайшее время.

Безусловно поддерживаю Общественную палату в данном вопросе. Буквально то же написано и в программном документе общественного движения «Образование — для всех», которое имею честь представлять. Кстати, по данным Мирового банка, в 1970 г. в СССР на развитие образования направлялось именно 7% ВВП, а в 1950-е гг. — более 10%. Это соответствует и общемировой закономерности: чем быстрее страна намерена модернизироваться, тем *большую* долю средств на развитие образования необходимо выделять. Быть может, не стоит, как китайцы после культурной революции, выдвигать лозунг «Вперед — назад!», однако скорректировать Программу–2020 необходимо.

Зарплата педагогов. Приведу статистику ее т. н. роста в сравнении с ростом цен на товары первой необходимости по оценкам независимых экспертов.

2006 г.: зарплата выросла на 26% в результате двух повышений, цены — не менее чем на 25% (по данным Института экономики РАН).

2007 г.: зарплата увеличилась на 15%, цены — примерно на 25%.

Начало 2008 г.: зарплата повысилась на 14% (по отношению к окладу, а не всей сумме), цена минимального продуктового набора за пять месяцев — на 20%.

Программа–2020 содержит важное предложение — поднять зарплату в образовании до ее уровня в коммерческом секторе. Однако если посмотреть, как эту задачу предполагается реализовать во времени, картина получается следующей: до 2012 г. будут введены лишь стимулирующие надбавки к заработной плате; и только в 2018–2020 гг. Правительство намерено достичь такого уровня зарплаты, который должен привлечь молодых специалистов в вузы и обеспечить возрастной состав профессоров на уровне стран Евросоюза. При этом средний возраст российского доктора наук — 59 лет, кандидата наук — 52 года. Не случайно одну из публицистических статей мне пришлось завершить пожеланием: живите долго, уважаемые коллеги!

Правда, выступая перед депутатами Госдумы 8 мая 2008 г., В. Путин объявил о подготовке Правительством Федеральной целевой программы «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на

²⁰ Образование и общество: готова ли Россия инвестировать в свое будущее? / Обществ. палата Российской Федерации. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2007. С. 75.

2009–2013 гг. И если эта программа предполагает более высокий рост социального статуса научно-педагогических работников, чем Программа–2020, то образовательное сообщество, естественно, будет ее приветствовать.

Налоговая политика. С 1 января 2006 г. прекратилось действие федеральных льгот по земельному налогу и налогу на имущество. Правда, для образовательных учреждений в федеральном бюджете предусмотрены компенсации.

Однако:

- во-первых, средства выделены лишь для федеральных учебных заведений;
- во-вторых, опыт применения земельного налога в Москве показывает, что эти компенсации не покрывают реальных расходов;
- в-третьих, система компенсаций вместо налоговых льгот создает немало проблем даже для государственных образовательных учреждений. Так, компенсации за налоги, которые федеральные учебные заведения должны были заплатить за первый квартал 2006 г., были получены ими лишь в октябре, что породило массовые претензии со стороны государственной налоговой службы;
- в-четвертых, для негосударственного сектора в образовании никаких компенсаций не предусмотрено вовсе, что означает неравные условия конкуренции и антистимулы к развитию материально-технической базы;
- в-пятых, возобладавшая в последние годы концепция равного налогообложения коммерческого и некоммерческого секторов прямо противоречит практике и тенденциям развития высокоиндустриальных стран.

В итоге, сокращение налоговых льгот неизбежно приводит к повышению платы за обучение в негосударственных образовательных учреждениях и, с высокой вероятностью, — для «внебюджетников» в учреждениях государственных и муниципальных. В общей сложности только в вузах России на платной основе учится около 3,5 млн студентов, причем отнюдь не всегда из семей с высокими доходами.

Нет и не может быть оправданий политике, при которой государственный вуз платит налогов больше, чем получает средств из бюджета. А такие ситуации уже не редкость.

По этому поводу Программа–2020 содержит лишь одну позицию: расширение налоговых льгот организациям различных форм собственности, оказывающим социальные услуги. Иначе говоря, предполагается расширить налоговые льготы для негосударственного сектора образования до усеченного объема льгот для государственного сектора. Это правильно, но явно недостаточно. Образование должно быть освобождено от налогов, хотя бы по формуле, которую до «монетизации» содержала ст. 40 Закона РФ «Об об-

разовании»: все доходы, реинвестируемые в образовательный процесс, включая оплату труда, должны полностью оставаться за образовательным учреждением. Именно так обстоят дела в абсолютном большинстве стран мира. При этом, если регионы выскажут беспокойство по поводу сокращения налоговой базы, государство должно напрямую компенсировать им потери из федерального бюджета, не заставляя вузы «гонять» деньги туда и обратно.

Все предложения социально ориентированных депутатов, направленные на предоставление налоговых льгот для учреждений образования, науки, культуры, медицины, были отвергнуты в Госдуме третьего и четвертого созывов.

Политика в отношении бюджетных мест. В период избирательной кампании Д. Медведев прямо высказывался против их сокращения и, более того, — за увеличение²¹. Однако по официальным данным Минобрнауки России, за прошедшие три года бюджетный набор был сокращен на 15%, и в текущем году его предполагают уменьшить еще на 2%. При этом сокращение набора на юридические и экономические специальности еще можно, если не понять, то, по крайней мере, попытаться объяснить. Однако когда ректоры заявляют, что сокращают бюджетный набор по специальности «информационные технологии», это я понимать отказываюсь.

В СССР насчитывалось около 220 студентов на 10 тыс. населения, и все они учились за счет бюджета. Страна занимала 2-е место в мире по общему количеству, и 1-е место по количеству бюджетных студентов на 10 тыс. населения. Сейчас в России около 500 студентов на 10 тыс. населения, но из них только 199 человек (т. е. менее 40%) учатся на бюджетной основе, остальные — на внебюджетной.

Стипендии. В Программе–2020 предполагается, что их необходимо: 1) повышать и 2) делать более адресными. Это верно, но слишком общо.

Напомню: 20 лет назад студенческая стипендия в обычном вузе составляла 80% от прожиточного минимума, а в техническом вузе, особенно по оборонным специальностям, его значительно превышала. Год назад расчетная стипендия в вузе составляла 22% от прожиточного минимума, а к началу 2009 г., несмотря на повышение с 900 до 1100 руб., составит примерно 20%. Очевидно: социальную стипендию необходимо поднимать до прожиточного минимума, а академическую (будем реалистами) — хотя бы до половины прожиточного минимума.

Судьба российской государственной образовательной политики. Государственной Думой принят Федеральный закон «Об автономных учреждениях». Профсоюзы активно выступали против этого закона до тех пор, пока не подверглись жесткому давлению со стороны «Единой России». Закон, даже по оценкам думского комитета по собственности, приведет к тому,

²¹ <<http://www.ucheba.ru/vuz-news/5714.html>>.

что бюджетное образование будет вытесняться внебюджетным. Тем более в условиях, когда сокращается набор, когда отменены отсрочки от военной службы для обучающихся в ссузах, ПТУ и т. д.

Некоторые результаты такой образовательной политики налицо. Согласно признанию Мирового Банка, Россия по уровню естественнонаучного образования в школе еще в середине 1990-х гг. значительно превосходила большинство стран Организации экономического сотрудничества и развития. Однако сравнительно недавний опрос социологов показал, что элементарные естественнонаучные знания российских граждан оказались даже несколько ниже, чем в Евросоюзе. Так, 28% опрошенных согласились с утверждением, что Солнце — это спутник Земли. 33% опрошенных согласились с другим утверждением: если радиоактивное молоко прокипятить, то радиоактивность исчезает²². Как говорят, без комментариев.

Причина таких результатов — конечно, не только в системе образования. В постсоветский период качественно изменилась вся информационная среда. Если старшее поколение воспитывалось на передаче выдающегося просветителя С. Капицы «Очевидное — невероятное» и ей подобных, то сознание современного поколения формируется программами типа «Дом-2». Они не только понижают интеллект, но прямо вызывают падение морали. Поэтому одним из главных требований общероссийского движения «Образование — для всех» остается требование воссоздания в стране образовательного канала, а также государственного стимулирования образовательных программ во всех электронных средствах массовой информации.

Убежден: в современной России есть все экономические возможности для инвестирования в человеческий потенциал вообще и в образование как его ключевую составляющую — в особенности. Для того чтобы совершить научно-образовательный прорыв и занять достойное место среди великих технологических держав, у страны осталось 20–25 лет. В противном случае сбудется прогноз ЦРУ, и к 2050 г. вместо 141 млн человек в стране останется менее 110 млн. Последствия такого сценария развития для громадной и обезлюдяющей территории предсказать несложно. Выбор за политическими элитами. Однако от образовательного и научного сообщества во многом зависит, каким будет этот выбор.

²² <<http://wciom.ru/arkhiv/tematicheskii-arkhiv/item/single/4448.html>>.

Социальный гуманизм: теория и общественно-государственная практика

Орлов И.Б. (Москва)

Не секрет, что отношение к гуманизму в наше время весьма неоднозначное. Сегодня его либо отвергают с порога, либо возводят в высокую степень абстрактности. В XX столетии философской антропологии пришлось столкнуться с ситуацией антропологического кризиса или, говоря языком постмодерна, «смерти человека». При этом одни философы твердят о крахе западноевропейской гуманистической философии в связи с невозможностью доказать идею человека как высшей ценности или с приходом «человека-массы». Тогда как для других речь идет о кризисе роста, преодолеваемом путем формирования нового образа гуманизма²³. Автор статьи разделяет скорее вторую позицию, связывая новое прочтение гуманизма с концепцией социального государства и идеей социального творчества.

Обращает на себя внимание то очевидное обстоятельство, что гуманизм перестает быть чисто философским понятием и начинает включать в себя не только моральную сферу бытия, но также экономическую и политическую. Показательно, что сегодня концепт «гражданского гуманизма» нередко презентуется как ценностная база «всякой здоровой политики и политической партии»²⁴. Все это свидетельствует о наличии объективной потребности в моральных и интеллектуальных ресурсах гуманистического мировоззрения. Что, в свою очередь, заставляет обратиться к истории развития гуманистической теории и практики.

Гуманизм (от лат. *humanus* — человеческий)²⁵ — антропоцентристское мировоззренческое течение, возникшее в европейских странах в эпоху Возрождения и в широком смысле обозначающее **общий принцип жизнеустройства на основе признания самоценности человеческой жизни**. Первым гуманистом считается Петрарка, который в своем творчестве поднял ряд принципиально важных проблем: благородства как места человека в

²³ Исследования гуманизма в современной России стимулировали острые научные дискуссии на международных научных конференциях: «Наука и гуманизм — планетарные ценности нового тысячелетия» (2000 г.), «Гуманизм, глобализм и будущее России» (2002 г.), «Гуманизм как теоретическая и практическая проблема XXI века: философские, социальные и политические аспекты» (2004 г.), «Системный кризис товарно-денежной цивилизации и гуманистическая трансформация» (2005 г.) и др.

²⁴ <<http://atheismru.narod.ru/humanism/journal/32/givishvili.htm>>.

²⁵ Первенство в использовании этого термина обычно отдают Цицерону, а в эпоху Возрождения его использовал Ф. Петрарка. В широкий научный оборот данный термин был введен в 1808 г. немецким педагогом Ф. Нитхаммером.

обществе, определяемого собственными заслугами; достоинства как высокого положения человека в иерархии божественных творений и др. В XV в., во времена расцвета итальянского гуманизма, главным стало утверждение земной цели человеческой жизнедеятельности.

Пути этических поисков гуманистов различались в зависимости от следования тому или иному античному автору или общественным запросам. Так, **гражданский гуманизм**, ориентированный на идеи Цицерона и Аристотеля, был этическим и общественно-политическим течением, основными идеями которого считались принцип общего блага, свободы, справедливости, юридического равенства, а лучшим государственным строем признавалась республика. В свою очередь, обращение к Эпикуру дало начало **этическому гуманизму**, в котором моральным критерием выступал принцип личного блага, выводимый из естественного стремления каждого человека к удовольствию и избеганию страданий. Однако это стремление не вступало в противоречие с благом и пользой других людей, ибо его регулятором являлся выбор большего блага, в качестве которого выступали любовь, уважение и доверие ближних.

Логика развития гуманизма привела к разработке в нем вопросов, касающихся отношения к пониманию места человека в иерархии божественных творений. Разработку этих вопросов начали Б. Фацио и Дж. Манетти, выразив достоинство человека в образе и подобии божьем²⁶. Более радикально к этим вопросам подошли гуманисты флорентийской платоновской академии М. Фичино и П. дела Мирандола, высказавшие мысли об универсальности природы человека и его сопричастности всему созданному Богом.

Временем тяжких испытаний для гуманизма оказался XVI в., когда подвергалась сомнению сама вера в человека, переосмысливалась его «абсолютно добрая» природа, а отход от абстрактных идей сопровождался обращением к опыту жизни. Именно так выстраивалось политическое учение Н. Макиавелли. Конечно, традиционные вопросы (антропоцентризм, идея достоинства и «добрая» природа человека) продолжали обсуждаться, но они дискутировались с желанием придать высоким идеям сугубо земное выражение. Ведь в XVI столетии, наряду с гуманизмом и активно влияя на него, развивались наука и натурфилософия, предметом обсуждения которых стали темы, считавшиеся ранее гуманистическими. Постепенно уступая им место, гуманизм в Италии (а чуть позднее и в других европейских странах) как самостоятельное явление уходил с исторической сцены.

Тогда как в других странах Европы мировоззрение гуманизма оказалось теснее связано с проблемами национальной жизни. В частности, гуманистов

²⁶ Степанова И.Н. Гуманистическая философия Дж. Манетти // Гуманизм социальный, либеральный и религиозный: проблема диалога: Материалы Республиканской очно-заочной научной конференции, посвященной 75-летию Тюменского государственного университета (г. Нижневартовск, 17 ноября 2005 г.). Нижневартовск: 2006. С. 199–203.

волновали проблемы политического объединения страны (У. фон Гуттен) и сохранения государственного единства и сильного единовластия (Ж. Боден). Одновременно они начали откликаться на острые социальные проблемы — бедность и лишение производителей средств производства (Т. Мор, Х.Л. Вивес). Кроме того, развитие реформационного движения обусловило больший, чем в Италии, интерес к раннехристианской литературе и привело к появлению **христианского гуманизма** (Д. Колет, Э. Роттердамский и др.) — этического учения, в основе которого лежали любовь к ближнему и активное преобразование общества на основе учения Христа, не находившееся в противоречии с требованиями природы. Однако гуманисты того времени — в отличие от своих предшественников, считавших основой развития социума совершенствование человека, — больше внимания обращали на науку и производство, полагая их главным локомотивом развития человечества (Л. Леруа, Ф. Бэкон). Выпадение нравственности из сферы прогресса изменило и взгляд на человека. Человека начали воспринимать как существо сложное, постоянно меняющееся и противоречивое (М. Монтень, У. Шекспир). Уже в это время Т. Мор поставил вопрос о влиянии на человека общественных отношений и политики государства. В чисто гуманистическом духе формулировалась главная задача государства утопийцев, обеспечивающая человеку счастливую жизнь. Отталкиваясь от человека и возлагая на него ответственность за устройство общественной жизни, **гуманисты пришли к идее государства, отвечающего за человека**²⁷.

Социальный гуманизм своим появлением обязан Новому времени с его решительной критикой нарождающейся капиталистической системы. Совершенно очевидно, что глубочайшим историческим источником марксизма является гуманистический протест против угнетения человеческой личности, на что обращали внимание Э. Фромм и Ч. Миллз²⁸. Очередной кризис гуманизма, во многом связанный с Первой мировой войной, а позднее с антигуманной практикой большевизма и фашизма, был в ряде случаев (Ф. Ницше, О. Шпенглер, Э. Фромм) интерпретирован как крушение ценностей европейской цивилизации. Примечательно, что в это же время в Европе шел процесс становления гуманизма индивидуальности, переросшего со временем в **гуманизм полезности**. Тогда как идеи этического гуманизма в европейском обществе начали реанимироваться только во второй половине XX ст. Например, П.А. Сорокин писал о возможности интегрального общества, в котором сочетались бы положительные стороны капитализма и социализма и мог бы реализоваться гуманистический идеал.

Основы гуманистического сознания, сочетавшего в себе черты этического и христианского гуманизма, были заложены в России в XVII в. В частнос-

²⁷ <<http://slovari.yandex.ru/dict/krugosvet/article/krugosvet/2/1012418.htm>>.

²⁸ *Fromm E. Das Menschenbild bei Marx. Frankfurt a/M., 1963. S. 5; Mills Ch. R. The Marxists. P. 131.*

ти, русский православный философ В. Несмеянов утверждал, что центром русской духовности является идея достижения всеобщего счастья и добра, осуществляя которую человек одновременно достигал бы личного счастья и совершенства²⁹. Но в XIX в. в российском обществе появилась идея построения социально справедливого государства, ставшая идеологией демократической разночинской интеллигенции. Возникшее противоборство этико-христианского и социального гуманизма просуществовало до Октября 1917 г. и предопределило взлет русской духовной мысли конца XIX — начала XX вв. Так, Н.А. Бердяев отмечал, что в России «в силу религиозного ее характера» человеческое начало не может раскрыться в форме гуманизма, т. е. безрелигиозно. Так как на Западе гуманизм исчерпал себя, то повторять с запозданием западные формы гуманизма Россия не может. Говоря о том, что «социальный гуманизм имел слишком ограниченный и слишком поверхностный базис», философ, конечно, имел в виду не гуманизм эпохи Возрождения, а гуманизм, «доведенный в XIX в. до своих последних выводов, соединившийся с позитивизмом, отвергнувший все ценности, кроме человеческого блага», антирелигиозный по своей природе³⁰.

Противоборство между этическим и социальным гуманизмом из духовной сферы перешло в сферу политическую и закончилось революцией 1917 г. и Гражданской войной. В годы строительства социализма была предпринята очередная попытка внедрить в сознание людей социальный гуманизм с его «группоцентрической» (по определению Б.С. Братусь) направленностью³¹. Однако реалии индустриального скачка и построения технократического общества привели к тому, что социальный гуманизм в СССР выродился в тот же гуманизм полезности, хотя и на иной, чем на Западе, идеологической основе³².

Впрочем, распад Советского Союза не означал, что социальный гуманизм окончательно прекратил свое существование. Наоборот, как показывает практика проведения социальных реформ (в том числе предпринимаемых в рамках национальных проектов) в современной России, он переживает свое второе рождение. В качестве примера можно привести используемый силами самого разного партийного спектра лозунг построения рыночного государства с «социальным лицом».

Дело в том, что актуализация проблемы человеческого фактора в социальной жизни связана с вступлением развитых стран в стадию «постиндус-

²⁹ Несмеянов В. Смысл жизни: Антология: Сокровищница русской религиозной философской мысли, 1994. С. 124.

³⁰ Бердяев Н. Судьба России. Сборник статей (1914–1917) [Электронный ресурс] // <http://lib.ru/HRISTIAN/BERDQEW/rossia.txt>

³¹ Братусь Б.С. К проблеме нравственного сознания в культуре уходящего века // Вопросы психологии. 1993. № 1. С. 6–13.

³² Науменко Ю.В. Здоровье и здоровый образ жизни как ценности русской цивилизации // <<http://www.oim.ru/reader.asp?nomer=522>>.

триального» или «информационного» общества. Это проявилось, прежде всего, в попытках установления общекультурных, образовательных, просветительских и социальных стандартов общественной жизни. В силу чего, многие авторитетные ученые — как у нас в стране, так и за рубежом — не только считают, что потенциал гуманизма не исчерпан, но и пишут о трансформации гуманизма в постмодернистском пространстве.

В мировой теории и практике государственного строительства в последние десятилетия в качестве комплексной сущностной характеристики все больше утверждается понятие «социальное государство», которое можно анализировать на трех уровнях: научном — как общую идею и ее развитие в целом ряде концепций; нормативном — как конституционный принцип, закрепленный в конституциях все возрастающего числа стран; эмпирическом — как реальную практику деятельности государственных институтов по решению острых социальных проблем социума. Анализ этих трех составляющих показывает настоятельную необходимость синтеза социального государства с идеей гуманизма. Сущностью формирующейся современной формы гуманизма является социальное творчество, в силу чего он может быть определен как социальный гуманизм.

Не удивительно, что сегодня идея социального гуманизма начинает подниматься на щит разными политическими силами в качестве ориентира государственного строительства и цели социального развития. Например, возникшее в 1998 г. социально-гуманистическое движение Свердловской области «Берег» в своей программе декларировало «приоритет «гуманистических ценностей над потребительскими». Однако, при ближайшем рассмотрении, меры в области государственного устройства представляют собой набор, скорее, неолиберальных положений: четкое разграничение полномочий между ветвями власти; наделение представительной власти контрольными полномочиями; обеспечение независимости и безопасности судей, адвокатов и свидетелей; законодательное и исполнительное обеспечение реального равенства всех избирательных объединений и кандидатов; свобода слова и т. п. Что касается социальной области, то здесь программа движения «Берег» в большей степени ограничивается призывами к гуманистическому оздоровлению «социальной среды человека», созданию «социально-экономических условий реализации творческого и трудового потенциала каждого человека на благо общества» и «гуманитарной и культурной инфраструктуры (среды) воспитания и существования человека». В числе предлагаемых мер можно обнаружить такие как: «комплексная трудовая реабилитация трудоспособного населения»; «целевые программы занятости беженцев, уволенных из вооруженных сил, правоохранительных органов, освобожденных из мест лишения свободы»; «реформа пенитенциарной системы» и «комплексная программа молодежной политики». В свою очередь, реализация концепции развития

отечественного производства, как инструмента социальной политики, предполагает, прежде всего, «возвращение отечественного общественного и трудового потенциала к мировому уровню» и «приоритет наукоемкого производства»³³.

О программе «гуманизации политической системы, социальных отношений, бытовой культуры» заговорил в свое время заместитель руководителя президентской Администрации Владислав Сурков³⁴. Более того, спикер Совета Федерации, лидер партии «Справедливая Россия» Сергей Миронов намерен строить в России «социальный гуманизм» — некое новое издание «социализма с человеческим лицом». Суть этой концепции, по словам С. Миронова, составляют такие положения, как: создание независимой службы социального контроля власти, а также оценка эффективности власти с применением «показателей социальной эффективности» (количества детских садов, состояния дорог, показателей рождаемости, смертности и численности населения)³⁵.

Таким образом, трансформация понятия «гуманизм» в обществе пост-модерна включает в себя:

- попытки установления общекультурных, образовательных, просветительских и социальных стандартов общественной жизни с применением и «показателей социальной эффективности» государственного управления;
- синтез конструкта социального государства с идеей гуманизма;
- новое понимание сущности социального гуманизма, в основу которого положена идея социального творчества;
- приоритет гуманистических ценностей над ценностями потребления;
- гуманистическое оздоровление «социальной среды человека»;
- развитие отечественного производства как инструмента социальной политики;
- гуманизацию политической системы и социальных отношений и, прежде всего, признание равенства человеческого достоинства всех участников общественных отношений.

Однако в этих и других конструкциях социального гуманизма (не говоря уже об его управленческой платформе) очевидны попытки совместить несовместимые понятия «социального гуманизма» и «социальной справедливости». Показательно, что до сих пор категории социальной справедливости и гуманизма рассматриваются как однопорядковые в системе высших ценностей государства и общества. Именно на этом основано данное в Энциклопедическом словаре «Конституция Российской Федерации» определение

³³ <http://www.super.nnov.ru/cgi-bin/go.cgi?http://www.ostrow.ru/fr_dv.htm>.

³⁴ Сурков В.Ю. Национализация будущего // <http://www.expert.ru/printissues/expert/2006/43/nacionalizaciya_buduschego/>.

³⁵ <<http://hghtmltd.yandex.net/yandbtm?url=http%3A%2F%2Fwww.mironov.ru>>.

правового государства³⁶. Более того, категория социальной справедливости, превратившаяся в «разменную монету» для разных политических сил, выступает одной из основных составляющих социального государства в конституциях западных стран. Основатель Римского клуба А. Печчеи объявил справедливость «условием *sine qua non* самого существования человеческого общества», полагая что «без справедливости нет и не может быть никакого стабильного мира или безопасности, никакого социального развития, никакой свободы личности, человеческого достоинства и приемлемого качества жизни для всех»³⁷. А Ватикан в марте 2008 г. пополнил католический список смертных грехов, в число которых — наряду с генной инженерией и опытами на людях, загрязнением окружающей среды и употреблением наркотиков, доведением до бедности и неумеренным обогащением — вошла и социальная несправедливость. Как видно, к прежним грехам индивидуального характера добавились грехи общественного значения. Впрочем, Русская православная церковь отнеслась к этому нововведению достаточно прохладно, отметив, что жесткая регламентация противоречит духовному понятию греха³⁸.

В экспертных кругах звучат и опасения относительно использования категории «гуманизм» применительно к социальной политике. В частности, авторитетный российский экономист А.В. Кашепов аргументирует свою позицию тем, что «для прагматиков во власти и, в первую очередь, в министерствах «экономического» блока это слово (при любом его определении) не просто ничего не значит, но заведомо вызывает враждебность, отторжение». Более того, «апелляция к гуманизму обрекает социальную политику» на финансирование по «остаточному принципу», в силу чего автор предлагает «апеллировать, в первую очередь, к полезности, во вторую — к справедливости»³⁹.

Тем не менее, в последнее время концепт социальной справедливости все больше подвергается критике как «справа», так и «слева». В частности, в известной работе Ж.Ф. Лиотара, написанной еще в 1979 г. и с тех пор неоднократно переиздававшейся, ставилась задача объяснить кризис метанарративов истины и справедливости⁴⁰. Во многом критика связана с неопределенностью и идеологической перегруженностью, противоречивостью и относительностью (исторической и цивилизационной) данного понятия, не способного стать интегрирующим ценностным основанием социального государства в современном понимании этого слова. Да и само понятие справедливости включает в себя множество смыслов и мировоззренческих

³⁶ <<http://slovari.yandex.ru/dict/konst/article/const/19001/00196.htm>>.

³⁷ Печчеи А. Человеческие качества. М., 1985. С. 217.

³⁸ <<http://www.interfax-religion.ru/>>.

³⁹ <http://www.rusrand.ru/enotes/enotes_59.html>.

⁴⁰ Lyotard J. — F. The Postmodern Condition. A Report on Knowledge. Manchester, 1989.

образов различных ступеней цивилизационного развития, которые проходят страны (в том числе и Россия) в своей истории. Здесь можно обнаружить и уравнилельно-распределительное понимание справедливости, имеющее своим истоком общинную жизнь и трансформировавшееся в идеал «коммунистического общежития» в советскую эпоху. Кстати, критика партийных привилегий второй половины 1980-х гг. во многом опиралась на такое понимание справедливости. Как это не парадоксально, но этот же «бренд» использовали пропагандисты рынка, представляя его в образе западного супермаркета, исключающего дефицит, а значит и несправедливые закрытые распределители. В условиях «олигархического капитализма» гуманными представлялись даже гарантии личной свободы, которые дает крупная собственность.

Любые принципы справедливости имеют смысл только на фоне определенным образом структурированной социальной реальности, особенности которой дают возможности поиска справедливой системы взаимоотношений между членами общества. Например, в СССР, где несколько поколений людей выросли с верой в социализм как справедливый строй, идея социальной справедливости воспринималась одновременно как вектор движения в прогрессивном направлении. В свою очередь, для реализации чувства справедливости необходим мощный внешний ресурс — распределяемых материальных благ или легитимной власти. Неслучайно в системе смыслов, определяющих архетип понимания справедливости, имеется слой, восходящий к идеалу сильной центральной государственной власти, олицетворяемой справедливым правителем.

Многие исследователи исходят из возможности и необходимости сформулировать единую и единственную теорию обоснования справедливого распределения, из которой должен следовать единый и единственный дистрибутивный принцип. Однако до сих пор однозначной связи между ними так и не сформировалось. По мнению ряда исследователей, высшая справедливость состоит в преодолении самой необходимости справедливости. Впрочем, идея преодоления обстоятельств справедливости на основе апелляции к самой этой ценности попадает под действие аргументов, условно обозначаемых как аргументация «скользкого склона»⁴¹. Следует учитывать и сложность примирения различных форм справедливости с абстрактным инвариантом «справедливости как таковой». Пример такого

⁴¹ В последней трети XX ст. на фоне относительного консенсуса по поводу вопросов политической справедливости, требующей демократического общественного устройства, формального гражданского равенства и обеспечения ряда фундаментальных личных свобод, дискуссионным оставался вопрос о справедливом социально-экономическом распределении. Эта тематика и маркируется как «социальная справедливость». Подробнее по этому вопросу см.: Прокофьев А.В. Социальная справедливость: нормативное содержание и история становления понятия // <http://ethics.iph.ras.ru/research/prokofiev_1.html>.

рода демонстрирует попытка Шаима Перельмана выделить 6 концепций справедливости⁴²:

- каждому — одно и то же;
- каждому — по заслугам;
- каждому — по труду;
- каждому — по потребностям;
- каждому — по рангу;
- каждому — то, что положено по закону.

Социологическое измерение справедливости (Всероссийский опрос ВЦИОМ 23–24 июня 2007 г.)⁴³ демонстрирует, что 38% опрошенных затруднились определить само понятие «социальная справедливость». Среди тех же, кто сумел выразить свое понимание сути данной категории, 19% продемонстрировали либеральный взгляд («социальное равенство, равноправие и законность для всех»), 14% проявили себя сторонниками коммунистического подхода («это когда всего у всех поровну и нет ни бедных, ни богатых»), а 13% говорили о благополучии народа, достойных зарплатах, пенсиях и доступном жилье. Для 6% респондентов главными показателями социальной справедливости выступают социальная защита и поддержка нуждающихся слоев населения. 3% опрошенных отстаивали «принцип социализма»: «от каждого по способностям — каждому по труду». 2% ратовали за бесплатную качественную медицину и доступное для всех образование. 4% граждан заявили, что социальной справедливости не может быть в принципе и только 44% полагали, что социальную справедливость нужно развивать во всех сферах жизни общества.

Думается, что философская основа социального государства нового типа должна опираться на некую ценностную идею, а выстроенная в соответствии с ней социально-экономическая модель — проецировать ее в конкретные институты, механизмы и инструменты. В качестве интегративной формы взаимодействия экономики и социальной политики предлагается концепт государства социального гуманизма, тесно связанный с удовлетворением социально-экономических прав человека. Под государством социального гуманизма понимается правовое демократическое государство, политика которого направлена на создание условий и механизмов обеспечения гражданам достойной жизни, социальной защиты и социального гуманизма, минимизацию социальных рисков, а также создание условий для самореализации творческого (трудового) потенциала личности. В свою очередь, социальный гуманизм представляет собой целенаправленность, организованность и результативность государственной политики (общей и частных) в реализации целей человеческого развития (жизнь, здоровье, уровень и продолжительность жизни, психологический комфорт, степень

⁴² *Perelman C.* Justice et raison. Bruxelles, 1963. P. 13–20.

⁴³ <<http://www.newsland.ru/News/Detail/id/66598/>>.

нравственного духовного восхождения, достоинство, гражданские права и свободы человека) для всего населения страны⁴⁴. Являясь одной из ценностей государственной социально-экономической политики высшего порядка, он прямо коррелирует с потребностями в устойчивом экономическом и политическом существовании социума и государства. Более того, гуманизация российской действительности становится настоящей потребностью обеспечения национальной безопасности страны.

Самое главное то, что принцип социального гуманизма, основанный на признании равенства человеческого достоинства всех участников общественных отношений, выступает адекватной инструментальной категорией в целях государственного управления. Он является интегрирующим и, главное, мониторируемым в управленческом плане показателем. Тогда как инструментальный потенциал социальной справедливости сводим к возможности ее использования для манипулирования социальной активностью масс.

К числу количественных критериев социального гуманизма могут быть отнесены такие показатели, как:

- соотношение доли накопления и потребления в бюджете;
- структура доходов и расходов населения;
- доля инвестиций в социальные отрасли (в том числе, расходы на образование и науку, здравоохранение и спорт);
- ВВП и доходы на душу населения;
- доля зарплаты (пенсий) в ВВП;
- соотношение пенсии к зарплате;
- показатели занятости населения;
- основные демографические параметры (продолжительность жизни, рождаемость и смертность);
- ведущие социальные показатели (количество дошкольных и образовательных учреждений, больничных койко-мест на душу населения) и пр.

Принцип социального гуманизма не только задает количественные параметры при решении проблем урегулирования конфликтов интересов и дает инструмент настройки в обществе гармонии разных групп, государства и групп, но и отводит от искушений социальных утопий типа достижения некой абсолютной справедливости.

Качественное изменение функции государства состоит не только и не столько в расширении сферы социальной политики, а, прежде всего, в ее гуманизационной направленности. К числу приоритетов социального государства нового типа следует отнести: сферу занятости и политику доходов, системы жизнеобеспечения и социальной защиты населения, охрану окру-

⁴⁴ Постановление задачи разработки Концепции экономической политики России. М.: Научный эксперт, 2006. С. 15.

жающей среды и формирование социокультурной среды, региональную социальную политику и комплекс отраслей социального обслуживания населения. А основным инструментом социализации современного гуманизма в условиях российского общества выступают формирующиеся институты гражданского общества.

Дополненные с учетом идеи социального гуманизма функции социального государства должны включать в себя:

- обеспечение гражданам условий для создания достойной жизни, минимизация социальных рисков и создание условий для самореализации творческого потенциала отдельной личности;
- установление и поддержку социальных стандартов, т. е. стандартов уровня и качества жизни, обеспечивающих самореализацию и гармоничное развитие личности, включая ее репродуктивное здоровье;
- социальную защиту слабых (через перераспределение бюджетных средств) и предотвращение дискриминации во всех ее видах;
- защиту социальных групп, требующих государственной поддержки (ученых, учителей и других);
- социальное партнерство и обеспечение баланса экономической свободы и общественных интересов.

Очевидно, что государство, реализующее в своей экономической политике принцип социального гуманизма, гарантирует себе большую степень политической устойчивости и экономической эффективности. Социальный гуманизм выстраивает систему нравственных критериев в организации гармоничных человеческих отношений — как в организации хозяйственной трудовой деятельности, так и в распределении результатов экономической деятельности, т. е. в бюджетно-налоговых процедурах. Следует подчеркнуть то принципиальное положение, что бюджет должен выполнять социальную роль, которая выражается, в том числе, в **инвестировании в долгосрочные социальные программы**. Объектом воздействия социального государства выступают общество, та или иная социальная группа, человек и среда его обитания. Поэтому вложения в образование, науку и культуру представляют собой не социальное вспомоществование, а, прежде всего, инвестирование в человеческий ресурс. Например, целевое назначение здравоохранения включает в себя не только лечение больных, но и поддержку здоровья здоровых.

Социальное государство не может не быть инновационным, т. к. в условиях сокращения естественных ресурсов обеспечение социальных программ все больше зависит от технологических, структурных, управленческих и прочих инноваций. В рамках конституционных обязанностей речь идет, прежде всего, о разработке государственных программ развития, включая: программы социально-экономического развития на установленную перспективу; отраслевые и региональные программы, а также целевые

программы инновационной деятельности. При этом целевые ориентиры и критерии оценки эффективности выполнения инновационных программ должны быть тесно увязаны с задачами социальной политики.

Одной из важнейших составляющих социального государства должна стать **эффективная и гибкая система социального обеспечения граждан**. Реализация принципа социального гуманизма раскрывается через: охрану труда и здоровья людей, установление гарантированного минимального размера оплаты труда, обеспечение государственной поддержки семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых людей, развитие системы социальных служб, установление государственных пенсий, пособий и иных гарантий социальной защиты. Исключительно важной заботой социального государства именно в России должен стать весь **комплекс демографических проблем**. Принцип социального гуманизма должен лечь в основу социальной политики экономики развития⁴⁵ как совокупности управленческих мер, решений и действий, осуществляемых в целях обеспечения ресурсного источника экономического развития — человеческого капитала.

Такой подход позволяет говорить о российской модели социального государства, в основу которой должен быть положен принцип социального гуманизма. В силу вышесказанного, **модель построения в России государства социального гуманизма, с учетом имеющегося международного и российского опыта, должна предусматривать:**

- социальную и гуманистическую направленность экономической политики (все ради человека);
- равные возможности для всех вне зависимости от уровня благосостояния и религии, национальности и места жительства для реализации своих способностей, получения образования и обеспечения своим трудом достойного уровня жизни;
- активную роль государства в обеспечении интересов всего общества, в формировании политики доходов, в предоставлении основных социальных гарантий всему населению, в развитии науки, культуры, здравоохранения, просвещения, в охране окружающей среды, поддержке инновации и технического прогресса, в борьбе с преступностью и в поддержании необходимого морального климата в стране;
- поддержку институтов гражданского общества.

В ряду социальных ценностей, понимаемых как духовно-нравственные приоритеты, разделяемые большей частью общества, **социальный гуманизм ориентирован на духовное, культурное и нравственное развитие граждан, на бережное отношение к историческому наследию и сохранение самобытности национальных традиций**. Духовная атмосфера в социальном

⁴⁵ Термин, введенный в научный оборот Д.С. Львовым, обозначает экономическую политику, в рамках которой ее высшая ценностная цель поставлена как устойчивый долгосрочный экономический рост и развитие.

государстве должна характеризоваться развитым чувством гражданственности, солидарности и социального гуманизма. Социальность лучше всего формулируется с позиций духовности, поскольку она проявляется, прежде всего, как гуманное отношение ко всем слоям общества и забота о самых низших его strataх. По мере того как государство делает нематериальную сферу главным предметом своей заботы, оно обретает черты подлинного социального государства, государства социального гуманизма.

Если рассматривать государство как ведущий социальный институт общества, то социально ориентированное государство (где общенациональные функции в области образования, культуры, здравоохранения, пенсионного обеспечения и других форм социального обеспечения и защиты стали приоритетными) по своему предназначению и намеченному пути развития является социальным. Но по факту оно становится таковым, когда эти функции в основном реализованы, и обеспечено господство права и принцип социального гуманизма.

Цивилизационно-вариативные основания формирования социального государства

Багдасарян В.Э. (Москва)

В проектах Центра проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования, связанных с исследованием демографической и экономической политики России, был выдвинут концепт, условно определенный как теория вариативности глобального социального развития человечества. Суть его заключалась в том, что единого, универсального для всех народов пути развития не существует. Каждая из этнокультурных систем выстраивается в соответствии с собственной идеальной моделью, преломляемой в формате особого цивилизационного оптимума через различные ниши общественного бытия. Задача представленного исследования заключалась в верификации полученных выводов применительно к социологическому материалу.

Идеализированным ориентиром общественного устройства все чаще выступает сформировавшаяся на Западе (прежде всего в Западной Европе) система социального государства. Сложилось представление, что достаточно экстраполировать ее на российскую почву, и мы достигнем уровня всеобщего социального благополучия. Вот, казалось бы, панацея от перманентного отечественного неустройства. Вывод, получаемый нами, состоит в том, что рецептура данной экстраполяции сама по себе несостоятельна. Соци-

альные государства имеют множественные видовые варианты воплощения. Их специфичность определяется цивилизационным контекстом. Универсальная модель социальной государственности невозможна уже хотя бы по причине культурной разнородности самого феномена социальности.

Вариативность социальных структур традиционных сообществ

По сей день российский обществоведческий дискурс выстраивается на базе представлений, сложившихся еще в XIX в.⁴⁶ Безусловно, социология в своих передовых разработках шагнула с того времени далеко вперед⁴⁷. Однако по-прежнему ее хрестоматика, сухой остаток, адресуемой для обществоведения в целом, определяется догмами теории эволюционизма.

Одной из них является стереотип о структурной однородности социумов, находящихся на единой стадии исторического развития. Классы и сословия, согласно ей, повторяют друг друга у всех народов. Различия же в сословно-классовой структуре есть, по сути дела, проявление разноуровневости развития.

Идея вариативности позволяет сформулировать принципиально иное видение генезиса социальных структур. В рамках различных цивилизационных типов исторически складываются собственные классовые и сословные модели. Приводимый ниже рисунок (рис. 1) иллюстрирует существенные различия в структурировании сословий по разным историческим сообществам. Историко-компаративистский анализ сословных структур дает основания для следующих утверждений. Во-первых, различие по странам имеет количество компонентов сословных структур, не позволяющее говорить об их тождественности друг другу. Во-вторых, различна иерархия сословных градаций. Кто выше — воин или священник, земледелец или купец? Каждая из цивилизаций давала ответ на этот вопрос в соответствии с собственной культурной традицией. В-третьих, сословные компоненты различных социумов нетождественны друг другу и в функциональном отношении. Западноевропейских феодалов, к примеру, некорректно отождествлять, как это делают эволюционисты, с представителями воинских сословий в других цивилизациях. В-четвертых, каждая из структур сословного деления формировалась в соответствии с собственным мировоззренческим контекстом. Три сословия Западной Европы, как это показали в своих исследованиях представители школы «Анналов», соотносились с символикой христианской Троицы. Ее образ являлся эксплицирующим ключом мироустройства,

⁴⁶ Морган Л.Г. Лига Ходеносауни, или Ирокезов. М., 1983; Тайлор Э.Б. Первобытная культура. М., 1989.

⁴⁷ Сусоколов А.А. Культура и обмен: Введение в экономическую антропологию. М., 2006; Данилова Е., Тарарухина М. Российская производственная культура в параметрах Г. Хофштеда // Мониторинг общественного мнения. 2003. № 3 (65).

ституты определяются как община. Однако ни по одному из используемых при сопоставлении базовому параметру (а таковых было шесть) совпадений не обнаружилось. Следовательно, налицо три принципиально различных социальных института, объединение которых под одним унифицирующим маркером является по отношению к каждому из них существенной деформацией⁵⁰.

Таблица 1

**Социальная вариативность традиционного аграрного общества
(Западная Европа, Россия, Китай)**

Критерии сравнения	1	2	3
Цивилизация	Западная Европа	Россия	Китай
Наименование социальной единицы	Cives	Община	Цзя
Землевладение	Частная собственность	Фактическая общинная собственность (при юридической собственности помещика)	Распоряжение рода при собственности государства
Состав	Коллектив собственников земли	Коллектив, объединенный совместной хозяйственной деятельностью и государственным тяглом	Члены клана
Право собственности и правосознание	Частное право	Трудовое право	Родовая традиция
Управление	Группа выборных лиц	Сход	Старейшины клана
Взаимопомощь	Индивидуальные кредиты	Помочи (коллективная трудовая помощь)	Обязательное общинное кредитование
Ментальная парадигма	Индивидуализм	Коллективизм	Родовая традиция

Следующие два рисунка (рис. 2 и рис. 3) иллюстрируют проблему устойчивости различных социальных институтов. На Западе община, основанная на индивидуалистической парадигме хозяйствования, довольно легко распалась. В России же, базирующаяся на коллективистской традиции, коллективистских ориентирах совместной деятельности, она каждый раз, при всех попытках ее роспуска, воспроизводилась, репродуцировалась в новых формах. Неизвестным для Западной Европы являлся феномен уравнительного, периодически проводимого перераспределения земель. В России он получил название «черного передела». Даже в начале XX в. процедура зе-

⁵⁰ Сусоколов А.А. Культура и обмен: Введение в экономическую антропологию. М., 2006. С. 104–164.

мельных перераспределений среди русских крестьян-общинников имела крайне широкое распространение⁵¹.

Неудачной, как известно, оказалась столыпинская попытка демонтажа общинного землевладения в России. Несмотря на соответствующую правительственную поддержку, весьма незначительная часть крестьян приняла решение о выходе из общины⁵². Большинство из них потом снова вернулось в структуры крестьянского «мира». Создаваемая впоследствии колхозная система во многом репродуцировала традиционную для России форму социального устройства села.

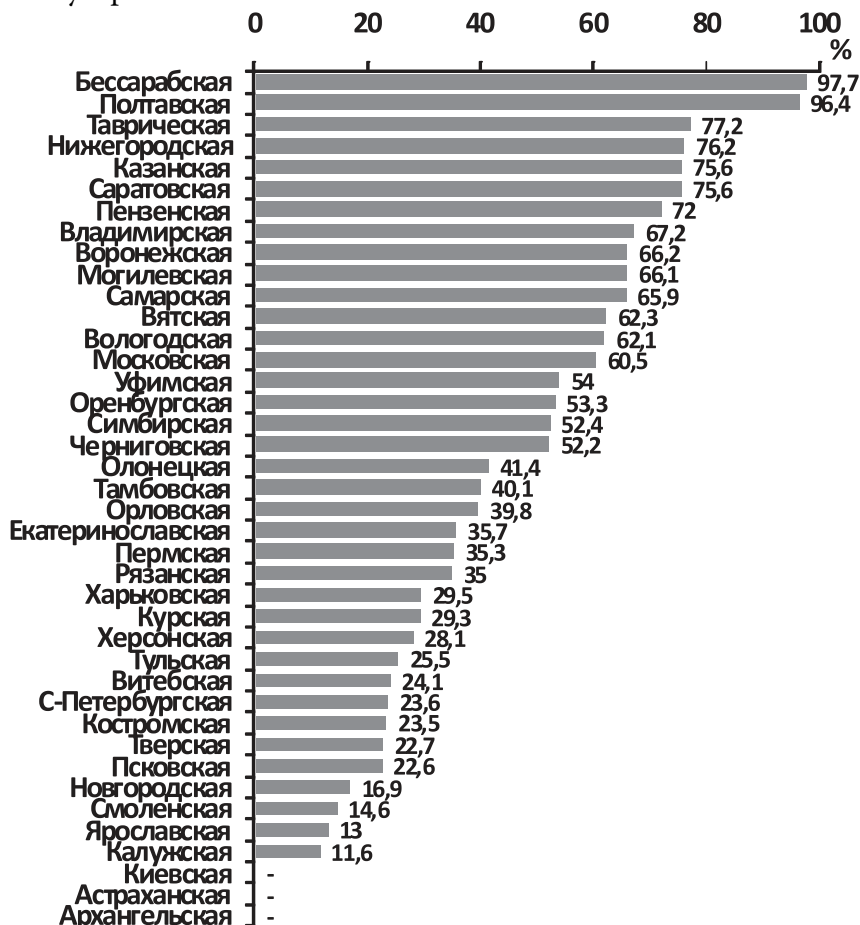


Рис. 2. «Черный передел» в общинах по российским губерниям начала XX в.
(% перераспределяемой земли)

⁵¹ ГАРФ. Ф. 1291. Оп. 120. 1910 г. Д. 53. Л. 1–1 об.; Русское хозяйство. М., 2006. С. 669–670.

⁵² Статистический ежегодник России. 1915. Пг., 1916. Отд. VI; Русское хозяйство. М., 2006. С. 670–671.

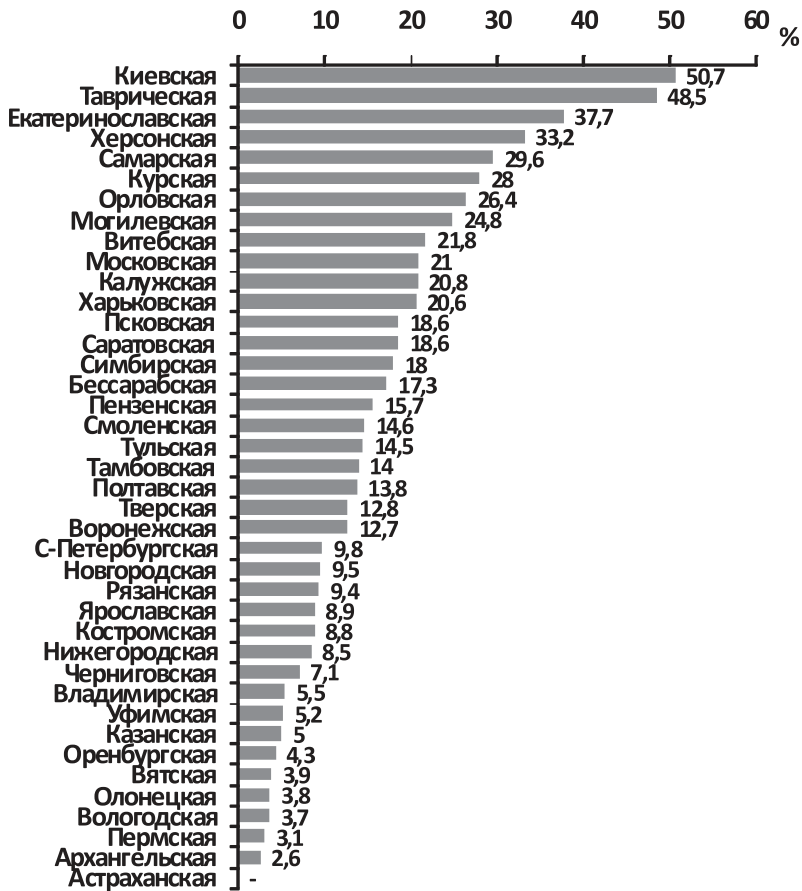


Рис. 3. Общинные земли, перешедшие в личную собственность с 1906 г. по 1915 г.

В Китае институт «цзя» обнаружил еще большую прочность. Будучи основан на родовых связях, он не зависел от происходящих аграрных трансформаций и мог быть с легкостью экстраполирован в инфраструктуру города.

Структурная вариативность современных социумов

Вариативность развития социальных институтов обнаруживается не только на стадии традиционного общества. Страново неоднородной выглядит в настоящее время классовая структура различных социумов. Структурная модель работодатель — наемный рабочий, определяемая в свое время как универсальный тренд установления капиталистической системы производственных отношений, не обнаруживает цивилизационной всеобщности распространения. Как следует из рис. 4, во многих странах, лежащих

вне западного культурного ареала, значительная часть населения находится вне этой модели классового деления. Следовательно, уместно говорить о существовании, по меньшей мере, нескольких типов структурирования современного общества по классам⁵³.

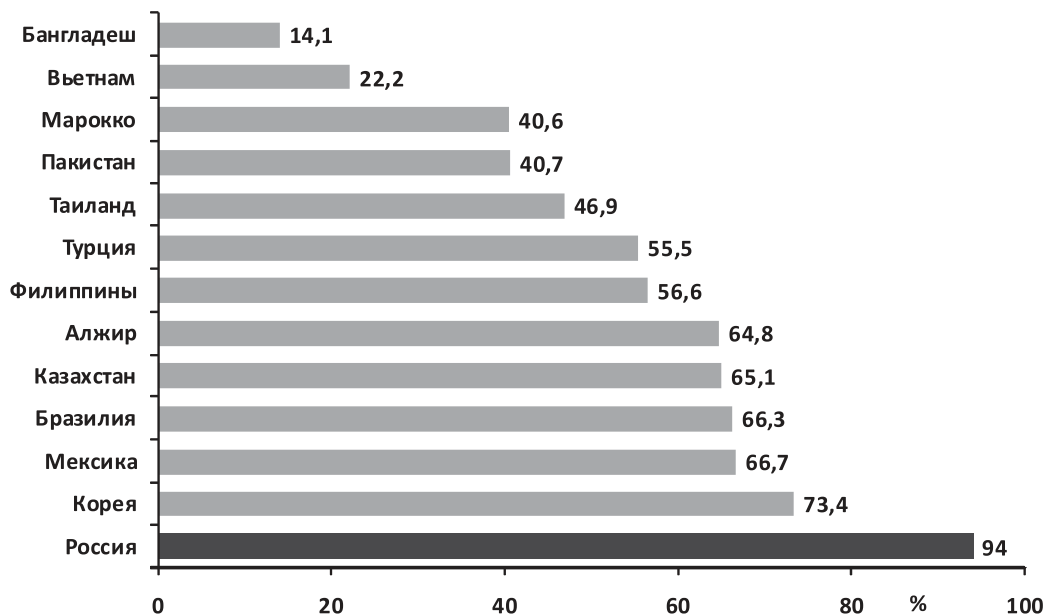


Рис. 4. Классовая структура общества по ряду стран Азии, Африки и Латинской Америки (суммарный удельный вес наемных работников и работодателей)

А что в Европе? Согласно эволюционистскому подходу, у находящихся на одной ступеньке развития европейских сообществ различия классовых структур должны быть минимизированы. Однако для того чтобы убедиться, что это не так, достаточно посмотреть долевое представительство различных классов с точки зрения принадлежности страны к тому или иному конфессиональному типу (рис. 5). Казалось бы, для современного секулярного общества религия не может являться фактором социального структурирования. Однако религиозная традиция оказалась, как выясняется в ходе исследования, прочно сопряжена с национальным менталитетом, преломляясь через него в соответствующем типе социальности. По ниже приводимому рисунку фиксируется четкое разграничение в предрасположенности к капиталистическому классообразованию по странам протестантского, католического и православного культурных типов. Веберовский тезис о протестантизме, как ценностно-мировоззренческом основании капитализма, подтверждается в данном случае и на современном социологическом мате-

⁵³ Россия и страны мира. 2006: Стат. сб. М., 2006. С. 64.

риале. Православие в тоже время подтверждает свое реноме наименее адаптивной к капиталистической модели хозяйствования традиции⁵⁴.

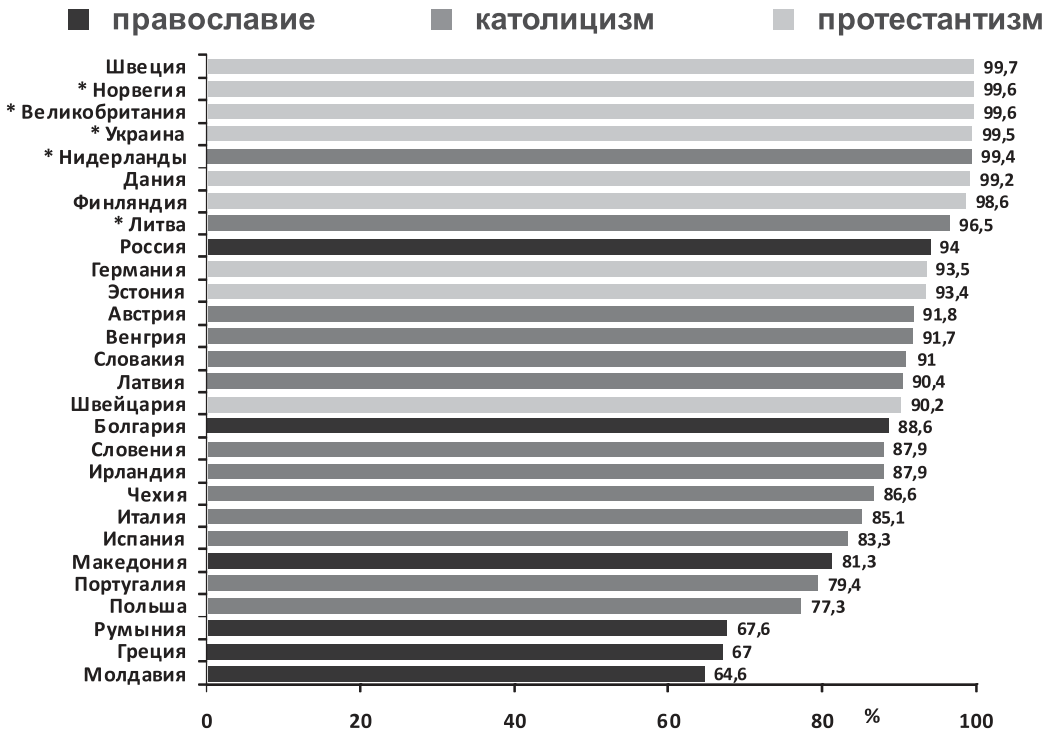


Рис. 5. Классовая структура общества по странам Европы (суммарный удельный вес работающих по найму и работодателей)

Специфика российского классообразования обнаруживается по показателю удельного веса в структуре общества класса работодателей (рис. 6). В России, как следует из приводимого ниже графика, он многократно ниже, чем в других странах. А это уже совершенно иная природа того социального феномена, который традиционно номинировался понятием «буржуазия». В России собственно и нет буржуазного класса — в его западноевропейском понимании. Если называть вещи своими именами — это, при столь низкой удельной доли работодателей и сравнительно высокой численности лиц, работающих по найму, есть не выросшая из бюргерского сословия категория европейских буржуа, а именно олигархия. Сообразно с данной особенностью классовой структуры, для России особо актуализируется потребность в сильной государственной власти, выступающей препятствием для потенциальных олигархизационных амбиций⁵⁵.

⁵⁴ Россия и страны мира. 2006: Стат. сб. М., 2006. С. 63.

⁵⁵ Там же. С. 63–64.

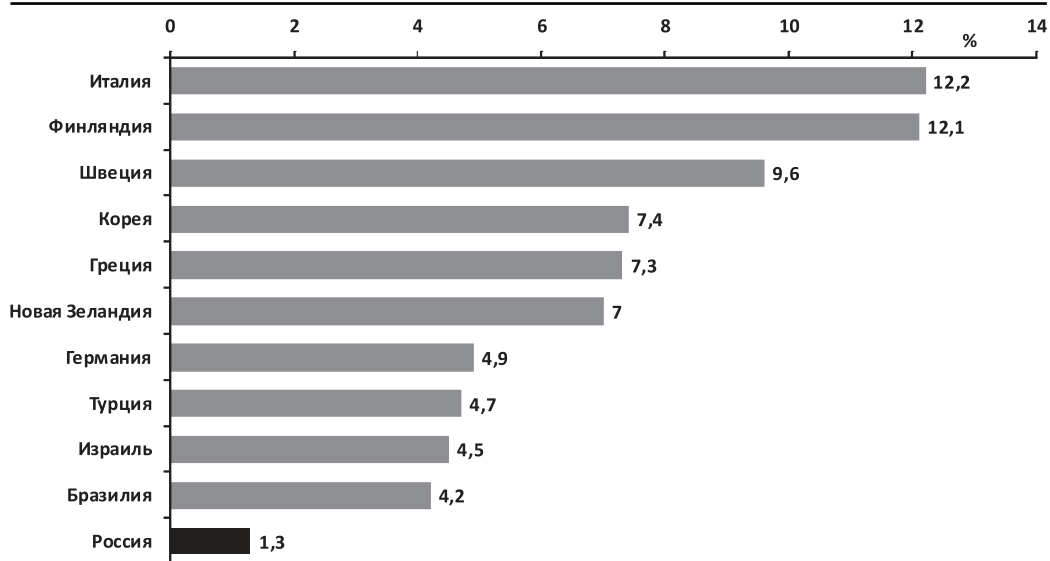


Рис. 6. Удельный вес работодателей, по ряду стран мира

Представления о различии социальных структур цивилизационно разнородных сообществ дает также параметр численного состава домохозяйств (рис. 7). На Западе труд индивидуален. Основная форма производственных отношений там — это индивидуальный трудовой найм. Западная нуклеарная семья не является единым хозяйственным организмом. В лучшем случае, речь идет о ее бюджетном единстве. На Востоке же домохозяйство — это, по сути, семейное предприятие. Это принципиально иная форма организации производственных отношений, чем та, которая описывает модель классического капитализма⁵⁶.

Следующий график (рис. 8) на примере структуры распределения собственности в промышленном секторе современного Китая иллюстрирует, что чистой классовой модели в действительности не существует⁵⁷. Реальное общество представляет собой комбинацию нескольких социально-структурных типов. Оно выступает как модельно смешанная система. Вопрос в каждом конкретном случае заключается в определении дозы сочетания этих разнородных по своей сути социально-структурных полей. Смешанный тип собственнических отношений не является отличительной чертой стран, находящихся — подобно Китаю — на переходном этапе развития. Столь же неоднородна, к примеру, структура собственности в Мекке современного капитализма — Соединенных Штатах Америки.

⁵⁶ Мир в цифрах — 2007. М., 2007. С. 78–79.

⁵⁷ Селищев А.С., Селищев Н.А. Китайская экономика в XXI веке. СПб., 2004. С. 202.

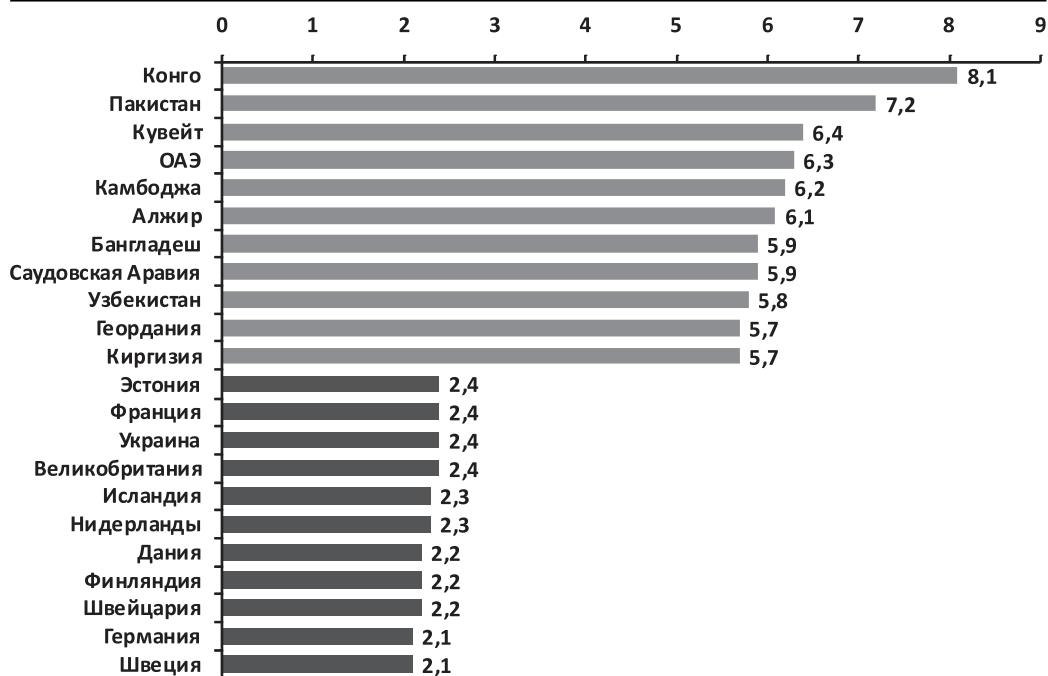


Рис. 7. Состав домохозяйств по ряду стран современного мира (количество человек)

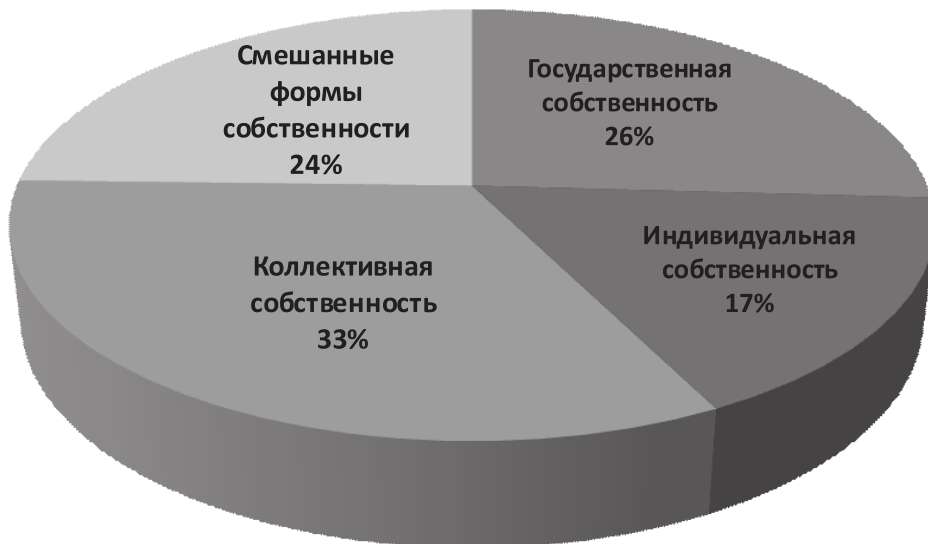


Рис. 8. Структура собственности в промышленном секторе КНР

По сей день в качестве одного из важнейших индикаторов развитости в обществоведческом дискурсе принято рассмотрение показателей урбанизированности исследуемого общества. Урбанизация в таком понимании есть своеобразный миф XIX столетия. Он связан с универсализацией английского опыта. Действительно, доля живущих в городах в Великобритании еще в середине XIX в. превышала половину всего населения. Но рецептуру англо-саксонской культуры не следует экстраполировать на все человечество⁵⁸. Даже при сопоставлении урбанизационных показателей стран «Большой восьмерки» отчетливо проявляется отсутствие корреляционных связей между удельным весом населения, проживающего в городах, и уровнем экономической развитости (рис. 9). Показательно в этом отношении, что наименее урбанизированным государством «Большой восьмерки» оказалась Япония, имеющая реноме одного из мировых лидеров в инновационной активности.

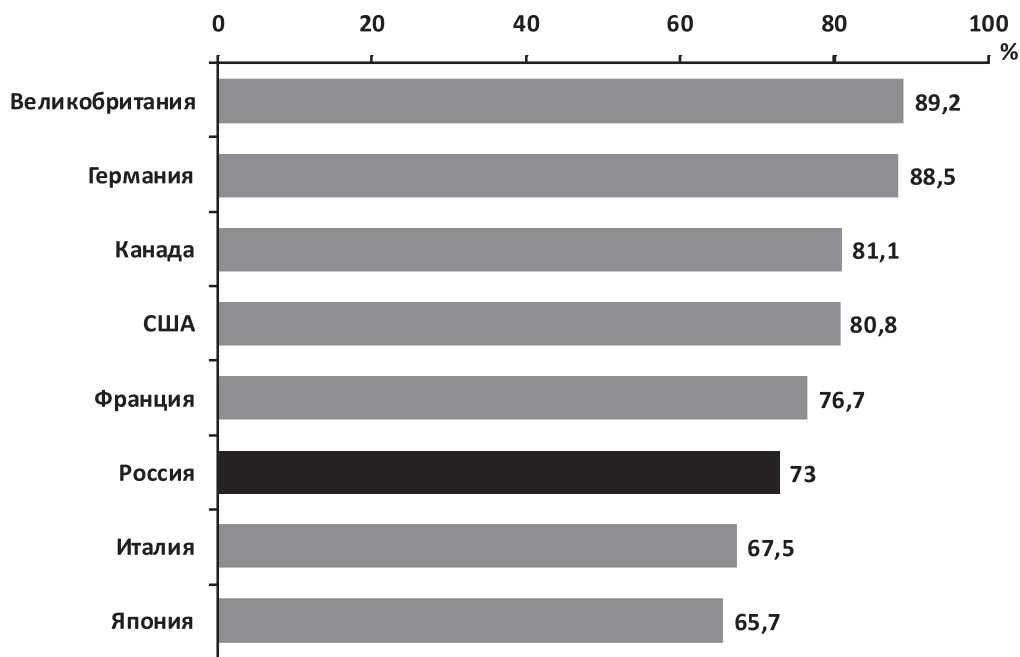


Рис. 9. Уровень урбанизации по странам «Большой восьмерки»

Опять-таки подтверждается тезис о связи социальных показателей — в данном случае урбанизации — с конфессиональной принадлежностью. В протестантских сообществах урбанизированность, как правило, выше, нежели в католических (рис. 10). Страны же иных конфессиональных традиций (православие, буддизм, ислам) демонстрируют гораздо меньшую

⁵⁸ Пивоваров Ю.Л. Россия и мировая урбанизация: антропокультурная и пространственная динамика. Нальчик, 2007.

предрасположенность к городскому существованию, чем оба направления западно-христианского культурного типа (рис. 11). При сопоставлении по степени урбанизированности больших полупериферийных стран обнаруживается резкая поляризация: на одном полюсе находятся азиатские страны, на другом — южноамериканские. И это при примерно одинаковом уровне экономической развитости (рис. 12)⁵⁹.

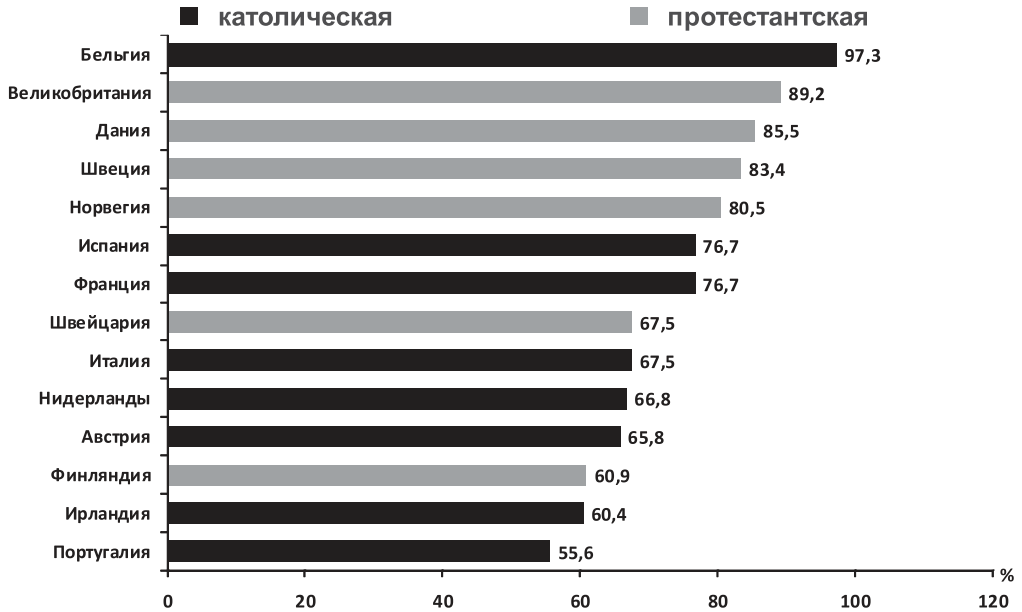


Рис. 10. Сопоставления уровня урбанизации по странам католической и протестантской культур Западной Европы

Вывод теории вариативности о цивилизационной обусловленности природы социальных феноменов подтверждается и по показателю отраслевой занятости населения. Наиболее индикативными параметрами, в наибольшей степени связанными с фактором национального менталитета, выступают в данном случае занятия сельскохозяйственной и финансовой деятельностью (рис. 13 и рис. 14). Крестьянин и финансист — два во многом противоположных друг другу архетипа. При рассмотрении отраслевой занятости через призму конфессиональной принадлежности стран обнаруживается связь этих архетипов с определенными культурными типами. Среди представителей трех христианских конфессий протестанты в наибольшей степени из всех склонны к финансовой деятельности и в наименьшей — к сельскому хозяйству. Их культурными антиподами в данном случае высту-

⁵⁹ Россия и страны мира. 2006: Стат. сб. М., 2006. С. 40.

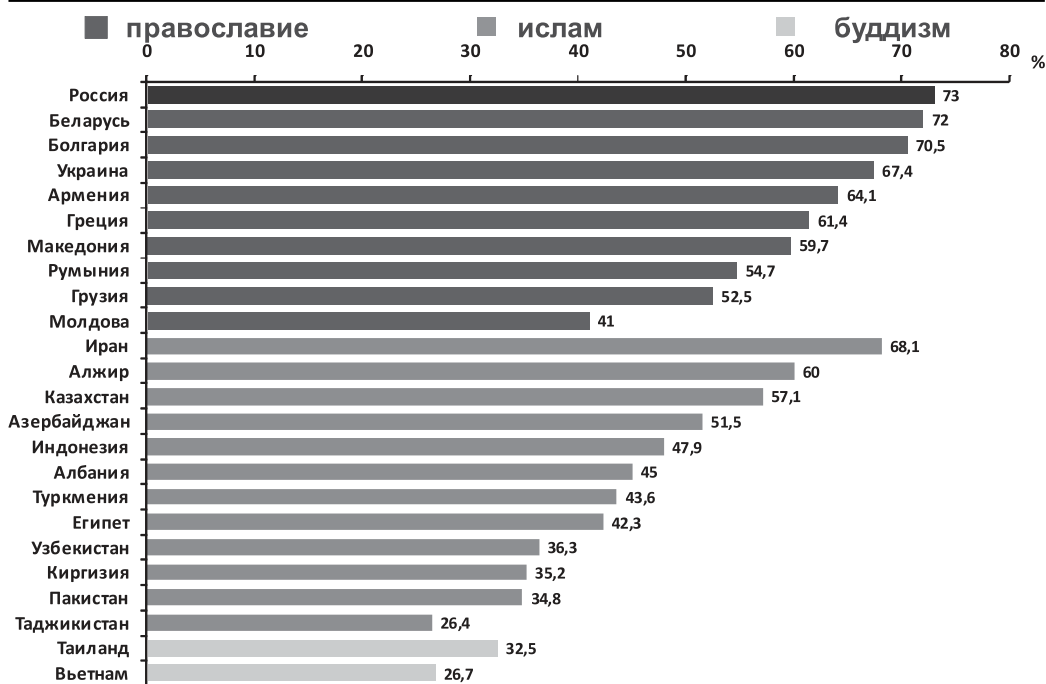


Рис. 11. Уровень урбанизации в странах православного, исламского и буддистского типов (в %)

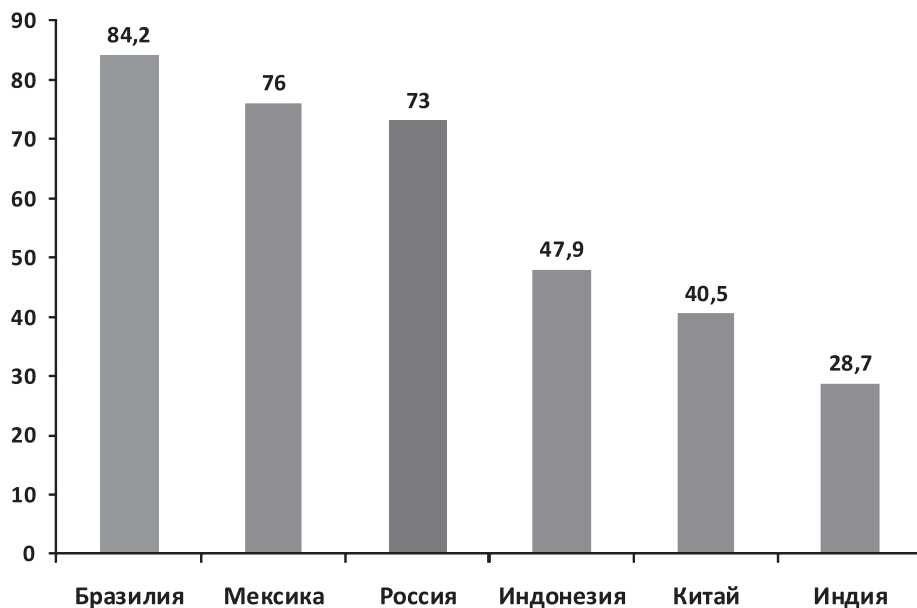


Рис. 12. Уровень урбанизации по странам большой и полупериферийной шестерки (в %)

пают православные. Положение же католиков может быть определено как буферное⁶⁰.

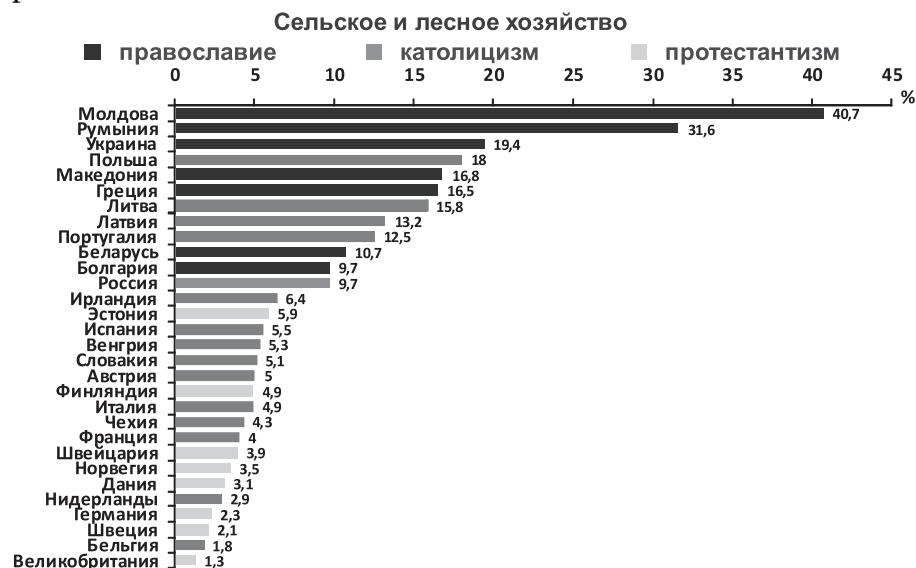


Рис. 13. Распределение населения по отраслям деятельности в странах Европы

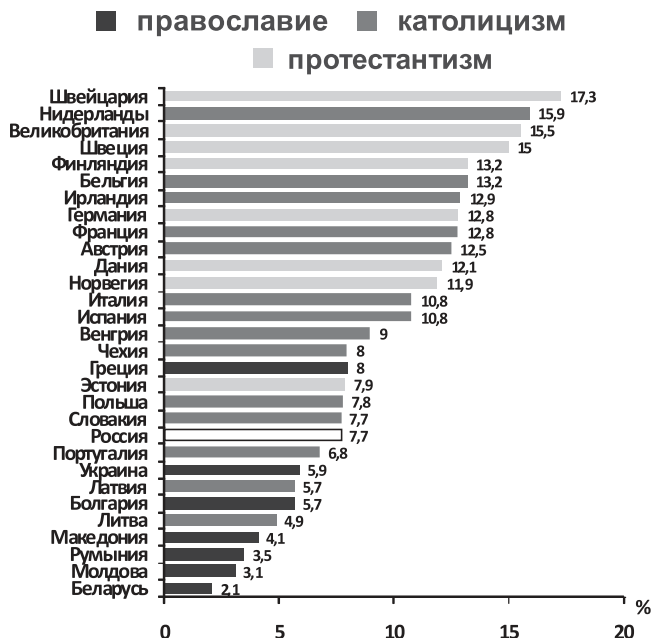


Рис. 14. Распределение населения по отраслям финансовой деятельности в странах Европы

⁶⁰ Россия и страны мира. 2006: Стат. сб. М., 2006. С. 60–61.

Вариативность социальных параметров развитости

Итак, в обществах, принадлежащих к разным культурным типам, социальные структуры различны. Наряду с этим выводом, в рамках теории вариативности в ее социологическом преломлении выдвигается и второе положение. Утверждается концепт, согласно которому в обществах, принадлежащих к разным культурным типам, действуют различные социальные параметры развитости. Отсюда выдвигается тезис, что вариативными могут быть приоритеты и критерии строительства социального государства.

На графике (рис. 15) рассматривается в сопоставлении двадцатка с самой высокой и самой низкой стоимостью жизни по странам мира⁶¹. Те из них, которые условно определяются как страны социального благополучия (именно к ним адресуется, как правило, идентификатор «социального государства»), демонстрируют, соответственно, наивысшие стоимостные показатели жизнеобеспечения. Понятно, что при высокой стоимости жизни требуется, соответственно, и максимально широкий социальный пакет. Однако это не единственный путь достижения социального благополучия. Другие страны избрали в качестве средства его реализации искусственное поддержание низкой стоимости жизни. Социальный пакет в них, не будучи формализован как в Западной Европе, проявляется в латентном виде через механизм ценовой политики. Россия выглядит по отношению к обеим когортам стран своеобразной аномалией. При высокой стоимости жизни, социальный пакет в ней явно отстает от уровня «дорогих стран».

Для каждой из цивилизационных систем существует собственный максимально допустимый уровень социального расслоения. Иллюстрацией этому положению может служить анализ страновых различий по величине коэффициента Джини. Как и по другим социальным параметрам, прослеживается в данном случае определенная конфессиональная доминанта (рис. 16). Наименьшую амплитуду социального расслоения в Европе обнаруживают страны лютеранского и православного культурных типов. Именно на основе них были выдвинуты в XX в. две модели социализма — «русского» и «шведского».

Следующий график (рис. 17) демонстрирует отсутствие детерминированности процесса социального расслоения экономическим положением соответствующего государства. Богатые и бедные страны могут иметь по коэффициенту Джини сходные показатели. Следовательно, фактор культуры в данном случае более важен, нежели фактор экономики⁶².

⁶¹ Мир в цифрах — 2007. М., 2007. С. 78–79.

⁶² Россия и страны мира. 2006: Стат. сб. М., 2006. С. 105–106.

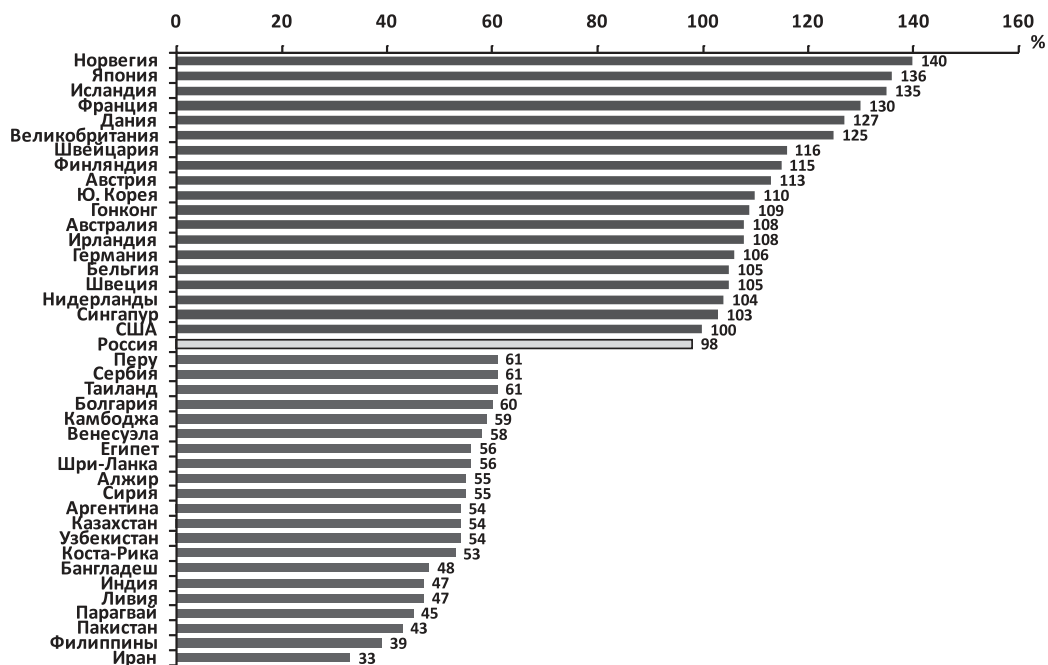


Рис. 15. Страны с самой высокой и самой низкой стоимостью жизни (США = 100%)



Рис. 16. Коэффициент Джини по ряду стран Европы

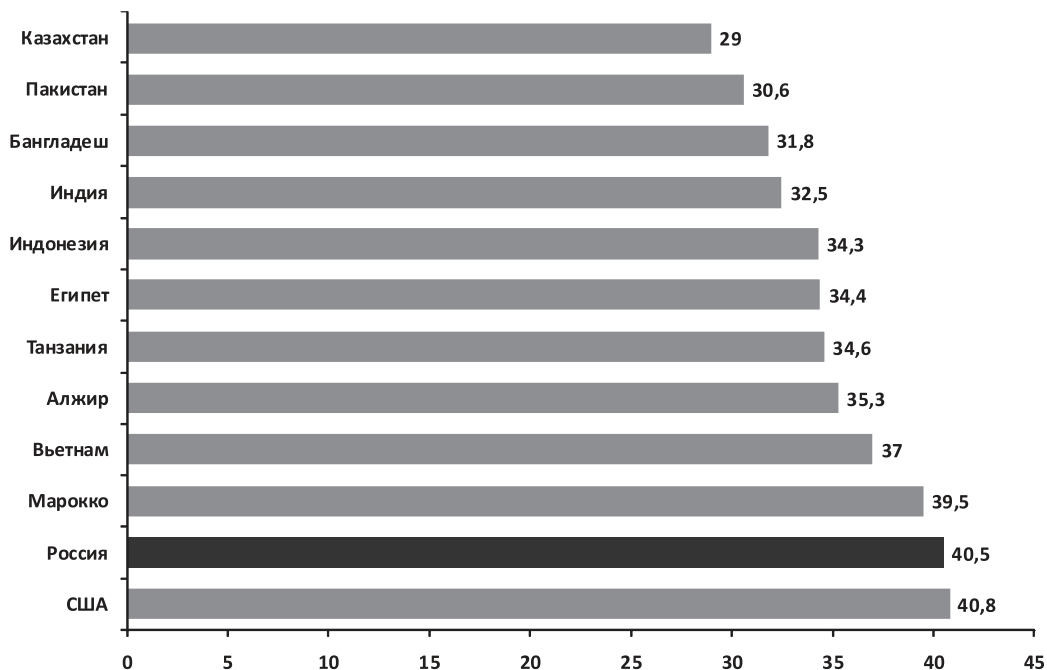


Рис. 17. Коэффициент Джини по ряду стран мира

Национально-конфессиональные традиции прослеживаются также в установленной исторически в каждой из стран системе оплаты труда наемных рабочих (рис. 18). В целом ее удельный вес в ВВП в сообществах протестантского типа выше, нежели в культурном ареале других христианских конфессий⁶³.

Сравнительный анализ потребления продуктов питания по разным странам указывает на иллюзорность определения единого потребительского уровня. Даже в странах, находящихся в одной «золотомиллиардной» категории, структура питания совершенно различна (рис. 19). Проводимое сопоставление позволяет констатировать, что в США, Японии и Западной Европе существуют культурно своеобразные типы потребления продуктов питания. Поэтому при строительстве социального государства, определяя специфику пищевой потребительской корзины в том или ином социуме, следует, прежде всего, иметь в виду национально-культурный контекст традиционного рациона пищи⁶⁴.

⁶³ Россия и страны мира. 2006: Стат. сб. М., 2006. С. 86–87.

⁶⁴ Там же. С. 116–123.

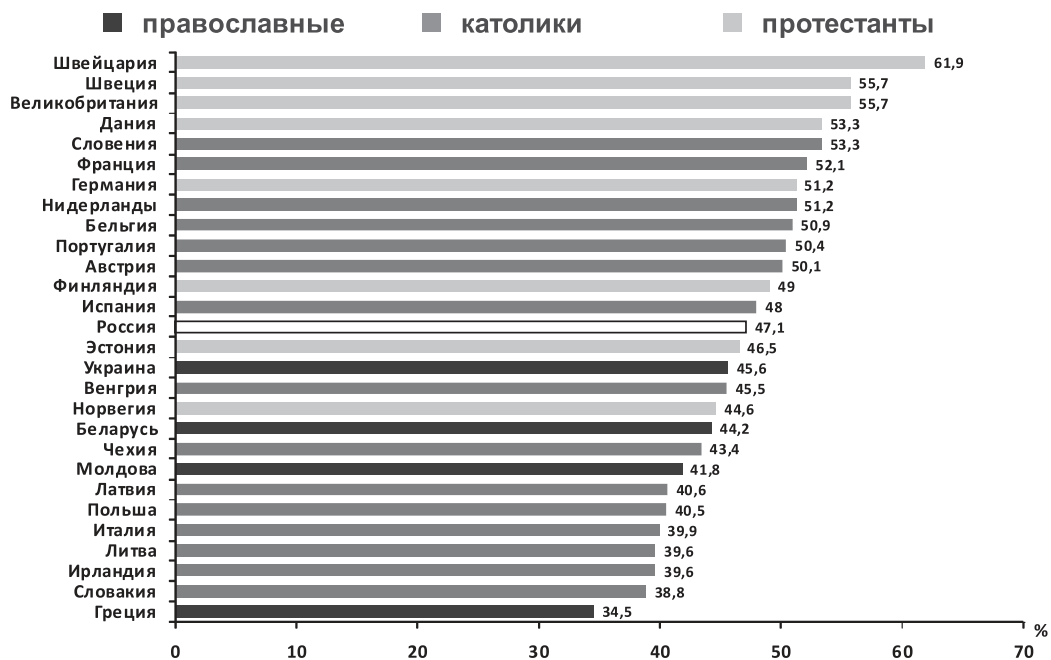
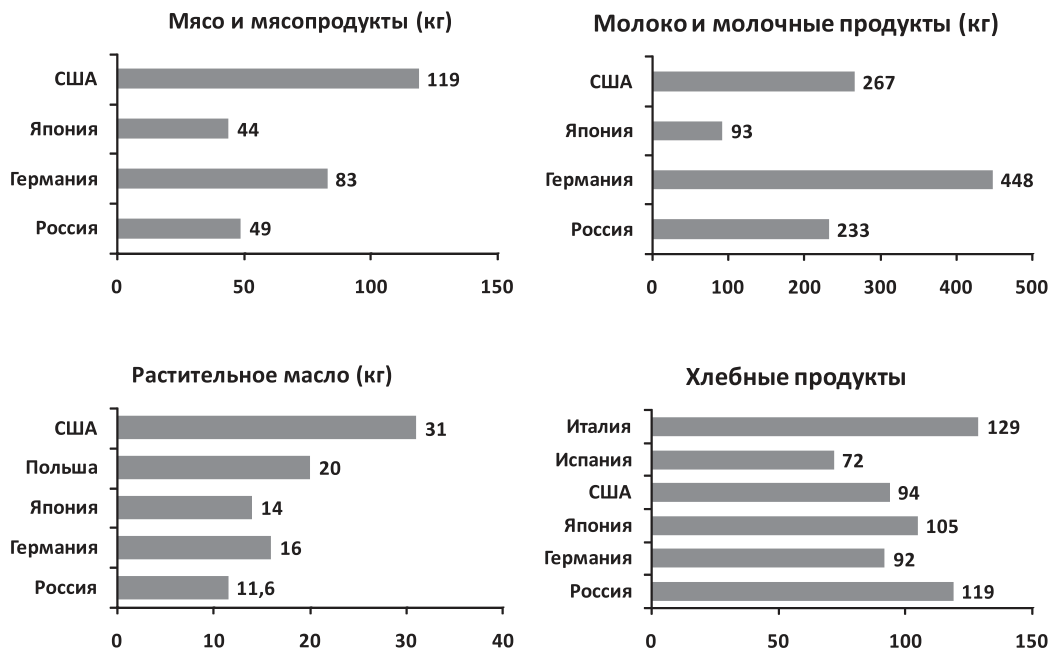


Рис. 18. Удельный вес оплаты труда наемных работников в ВВП по странам Европы



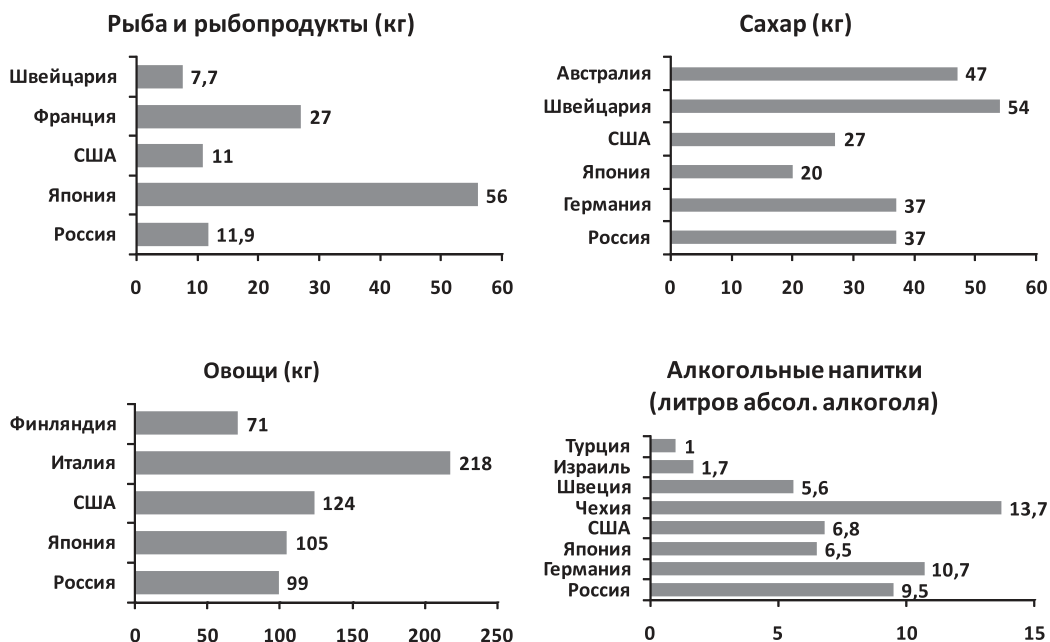


Рис. 19. Сравнительный анализ потребления продуктов питания (на душу населения)

Здесь надо сделать оговорку, что вариативность не следует путать с аномальностью. Современный российский тип потребления — это не цивилизационно-вариативный выбор, а именно аномалия. Аномальность же может быть подтверждена при сравнении с собственным ретроспективно оцененным опытом. В данном случае проводится сопоставление с характером продуктового обеспечения граждан в СССР (рис. 20). Почти по всем основным параметрам современный уровень потребления продуктов питания россиянами ниже, чем потребление в советское время⁶⁵.

Тезис о диссонансе современного пищевого рациона россиян с собственной традицией потребления подтверждается также при сопоставлении с близкими по культуре странами (рис. 21). В качестве таковых в данном случае рассматриваются Белоруссия и Казахстан. Россияне попросту физически потребляют меньше продуктов питания, нежели белорусы или казахи⁶⁶.

Что может быть нагляднее в доказательстве своеобразия цивилизационных кодов, нежели современные страновые различия по структуре смертности? Ценностные ориентиры весьма сложно поддаются формализации, и

⁶⁵ Иоффе Я.А. Мы и планета: Цифры и факты. М., 1988. С. 203–207.

⁶⁶ Россия и страны мира. 2006: Стат. сб. М., 2006. С. 116–123.

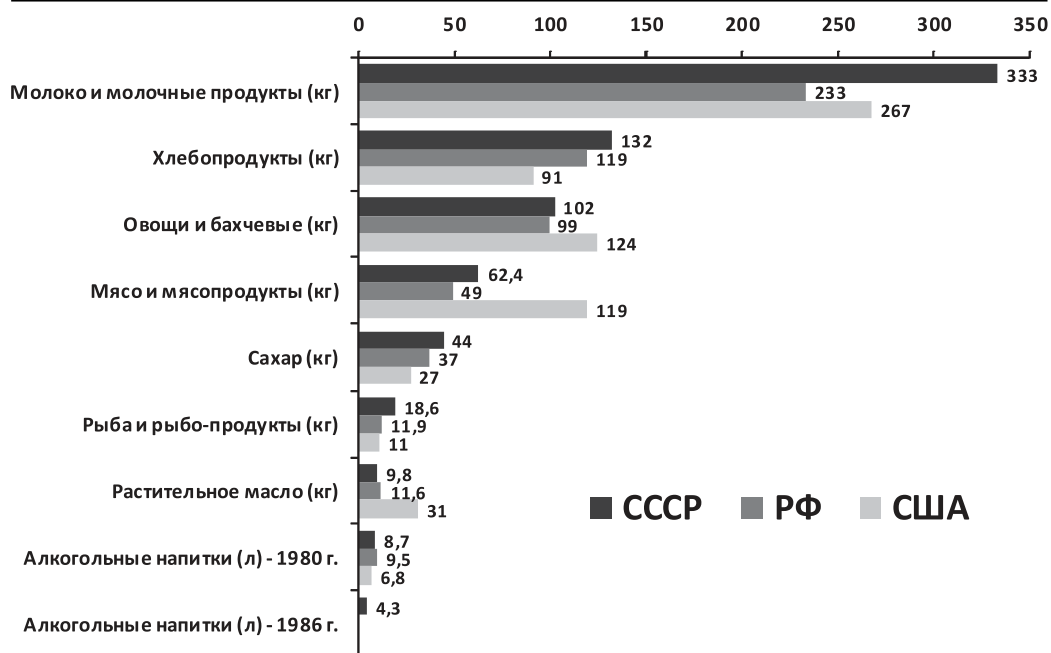


Рис. 20. Потребление продуктов питания в СССР, РФ и США

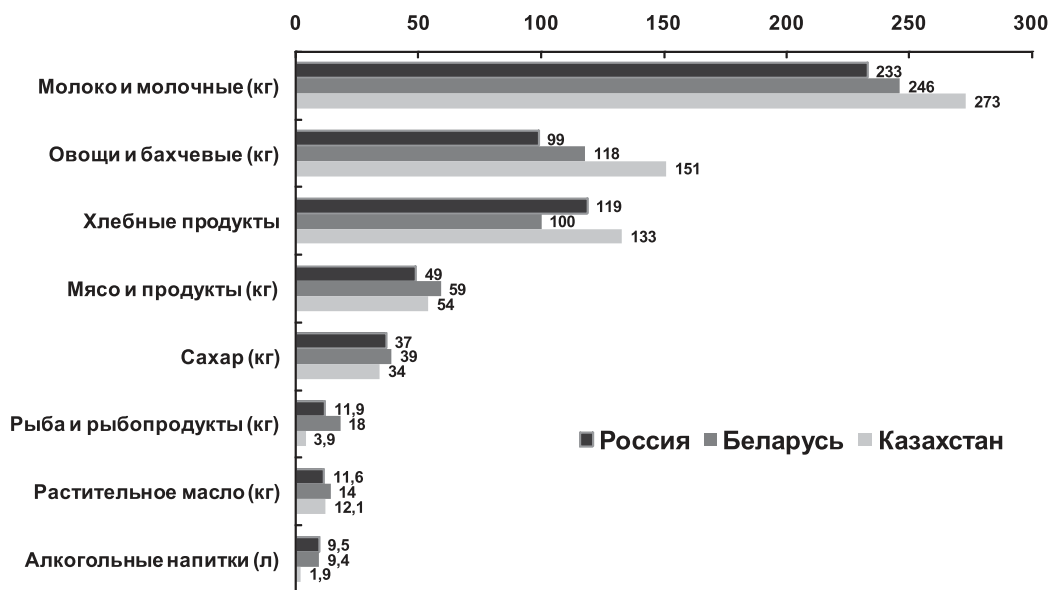


Рис. 21. Сравнительный уровень потребления продуктов питания в России, Белоруссии и Казахстане

потому интерпретационны. Другое дело, медицински фиксируемые факторы смерти. Люди, в соответствии со своей цивилизационной принадлежностью, умирают от различных причин. Мне могут возразить, что различия в структуре смертности вызваны разным уровнем социального развития стран, а вовсе не их цивилизационной спецификой. Тренд единого эпидемиологического перехода будто бы предопределен. Для проверки этого утверждения следует сопоставить данные по единому показателю для одноуровневых, но цивилизационно разнородных субъектов. Такую общность представляют страны «золотого миллиарда» (рис. 22). Отдельный цивилизационный тип внутри него представляет Япония и — при известной доли условности — Израиль.



Рис. 22. Основные факторы смертности от болезней системы кровообращения в странах «золотого миллиарда»

Структура смертности четко реагирует на имеющую цивилизационную неоднородность. Основным фактором смертности для стран Запада являются болезни системы кровообращения. Для японцев же главная причина смертей связана с иной факторной природой — злокачественными новообразованиями. В Израиле — оба фактора равновесны. Среди спектра западных стран, включая неотраженные в графическом построении, из общей типологии структуры смертности выпадает лишь Франция. Однако совре-

менный феномен французского цивилизационного смещения только подтверждает выдвигаемую гипотезу⁶⁷.

Еще более иллюстративно будет выглядеть соотнесение с цивилизационной принадлежностью внутреннего уточнения причин по классу смертей от болезней системы кровообращения (рис. 23). Во всех странах Запада структурно преобладающее значение имеет ишемическая болезнь сердца. Японцы, в отличие от западного человека, умирают гораздо чаще от заболеваний сосудов головного мозга. Такая же структура наблюдается и в находящейся на входе в «золотой миллиард», но цивилизационно не относимой к западному миру Южной Корее⁶⁸.



Рис. 23. Структура смертности в странах «золотого миллиарда» по основным классам причин

Западная социальная рецептура через призму дефиниции «счастье»: ошибочность концепта экстраполяций

Правильна ли сама ориентация на западную модель социального государства для России? Отрицательный ответ на этот вопрос составляет третье концептуальное положение теории вариативности в применении к социологическому материалу.

⁶⁷ Россия и страны мира. 2006: Стат. сб. М., 2006. С. 145–146.

⁶⁸ Там же.

Известны попытки дать оценку развитию общества не с точки зрения получения материальных благ, а в ракурсе национального понимания счастья. Стал ли более счастливым западный человек? Нижеприводимые графики (рис. 24) позволяют утверждать, что по ряду показателей социального неблагополучия — в частности, уровню преступности или потреблению спиртных напитков — первые места в мире занимают именно страны «золотого миллиарда»⁶⁹. Соединенные Штаты Америки, несмотря на декларируемую приверженность ценностям индивидуальной свободы, являются одним из мировых лидеров по числу заключенных⁷⁰. И все это коррелирует с существующей моделью западной социальности.

На следующем графике дано сравнение по степени агрессивности молодежи, а, соответственно, численности совершенных убийств в молодежной среде на азиатском Востоке и в Латинской Америке (рис. 25)⁷¹. Страны Азии, как известно, более прочно придерживаются собственных традиций, тогда как Латинская Америка чаще склонялась к различным экстраполяциям западной модели. Результат: азиатский Восток имеет по рассматриваемому критерию более низкие показатели, чем США; Латинская Америка — более высокие.

Одним из социальных зол современного мира признается ныне проблема ожирения (рис. 26). На лидирующих позициях по удельному весу лиц, страдающих данным недугом, находятся две категории стран. Их групповая идентификация выражается, соответственно, принадлежностью к «золотому миллиарду» и культурному ареалу ислама. Действуют, очевидно, два разнородных фактора. С одной стороны — это передозировка материальным благополучием, с другой — обусловленность культурными стереотипами поведения. Обе факторные составляющие социальных феноменов оказались представленными по обозначенному параметру сравнения особенно наглядно⁷².

Универсальным индикатором социального благополучия может служить динамика самоубийств⁷³. Рассмотрение проблемы социальности через призму суицидальной статистики является своеобразным приговором для западной цивилизации в целом (рис. 27). Страны Запада, при всем своем видимом социальном благоденствии, занимают по уровню суицида первые места в мире. Напротив, в обществах традиционного типа суицидальная

⁶⁹ Мир в цифрах — 2007. М., 2007. С. 86–87.

⁷⁰ Там же. С. 87.

⁷¹ Показатели самоубийств среди молодых людей в возрасте 15–19 в странах мира // Обзор современной психиатрии. 2005. Вып. 26.

⁷² Мир в цифрах — 2007. М., 2007. С. 75.

⁷³ www.who.int/mental_health/prevention/suicide_rates/en/index.html.

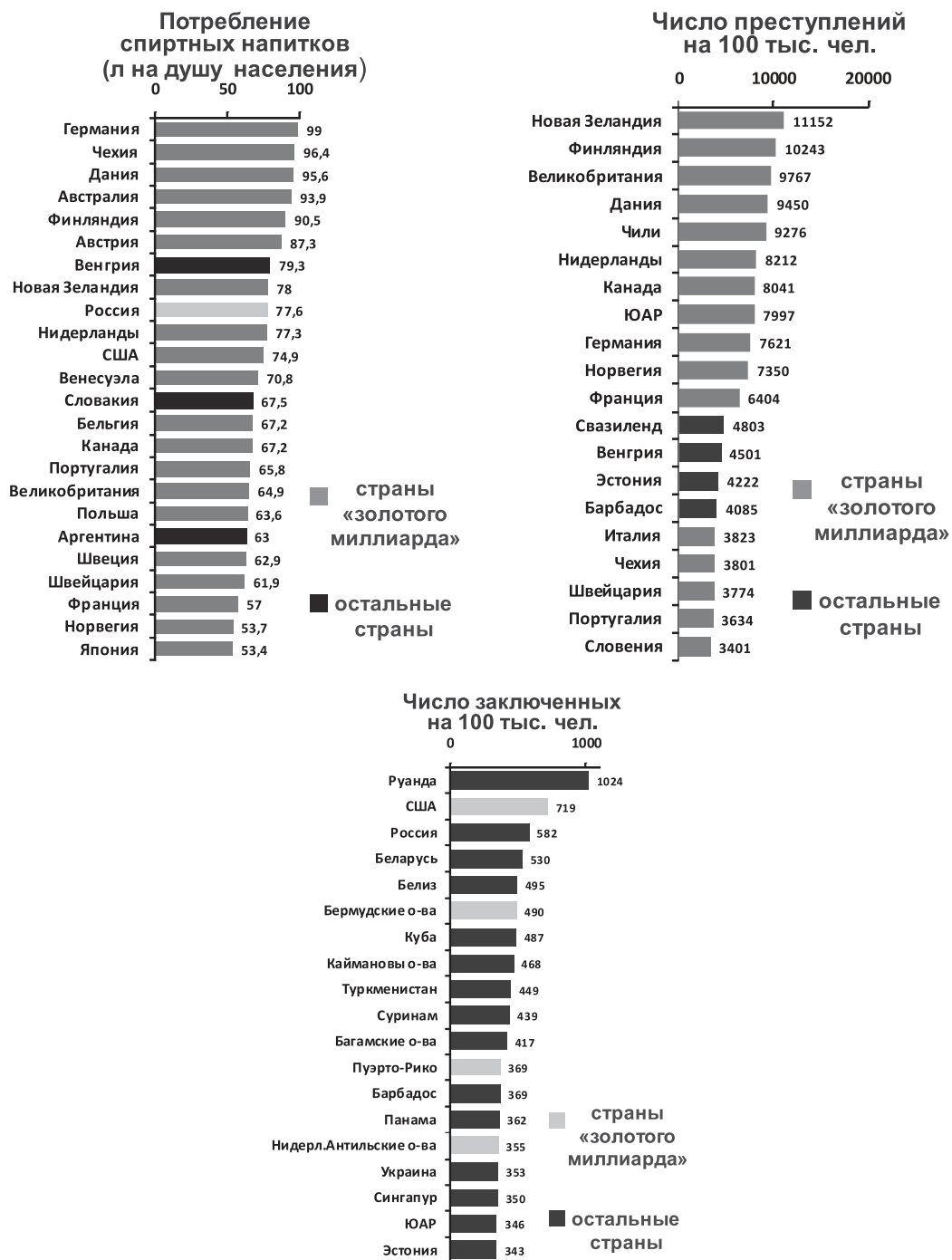


Рис. 24. Страны — лидеры современного мира по ряду показателей социального неблагополучия

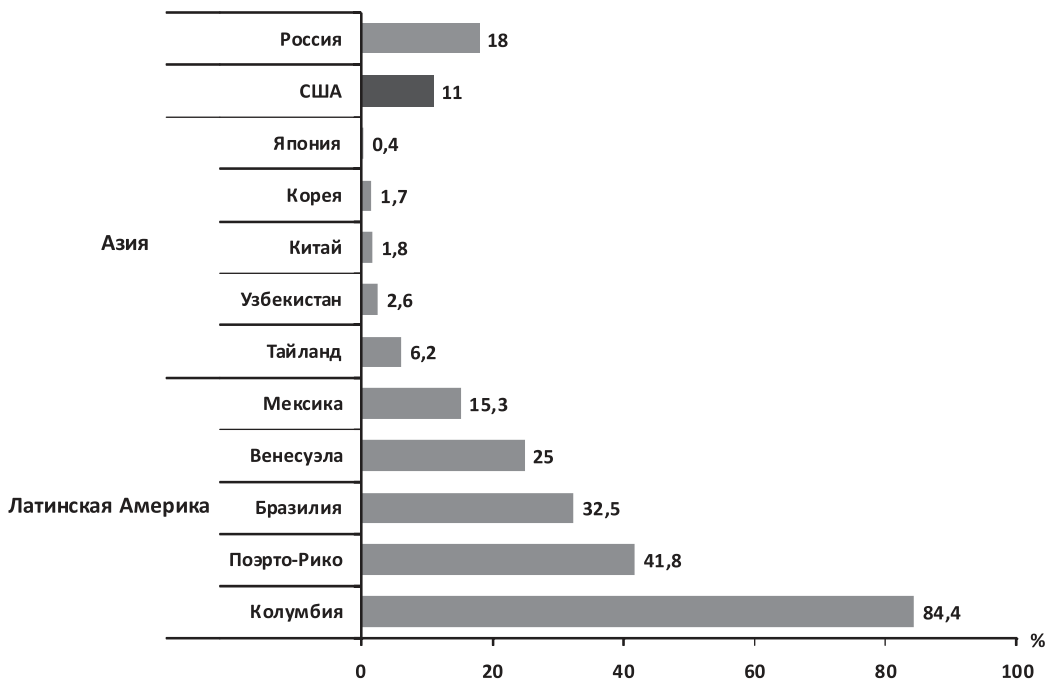


Рис. 25. Сравнительный уровень числа убийств среди молодежи (от 10 до 29 лет) по странам Азии и Латинской Америки (на 100 тыс. человек)



Рис. 26. Первая двадцатка стран по числу лиц в структуре населения, страдающих ожирением

смертность минимизирована⁷⁴. Российский пример является на мировой карте смерти опять-таки беспрецедентным⁷⁵.

Причина высокой динамики самоубийств на Западе есть проявление его духовного кризиса. Материальное благополучие в данном отношении не только не спасает, но может являться катализирующим обстоятельством⁷⁶.

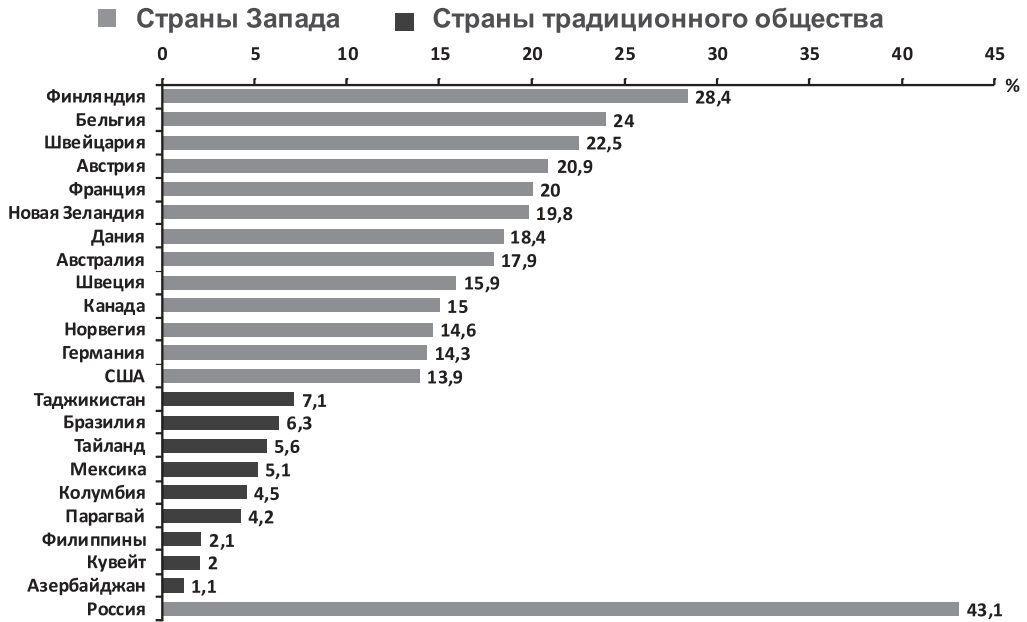


Рис. 27. Количество самоубийств на 100 тыс. человек населения по ряду стран мира

«Все прогрессы реакционны, если разрушается человек»

Слова Андрея Вознесенского — «Все прогрессы реакционны, если разрушается Человек» могли бы быть положены в качестве аксиологического основания взгляда на социальную политику государства. Духовный надлом западного человека во многом связан с утратой им групповой идентичнос-

⁷⁴ Bertolote JM. Suicide in the world: an epidemiological overview, 1959–2000 // Wasserman D (ed). Suicide — an unnecessary death. London, 2001; Mittendorfer Rutz E, Wasserman D. Trends in adolescent suicide mortality in the WHO European Region. Eur Child Adolesc Psychiatry 2004; Показатели самоубийств среди молодых людей в возрасте 15–19 в странах мира // Обзор современной психиатрии. 2005. Вып. 26.

⁷⁵ Богоявленский Д.Д. Российские самоубийства и российские реформы / Социологические исследования 2002. № 5.

⁷⁶ Дюркгейм Э. Самоубийство: Социологический этюд. М., 1994.

ти. Процесс ее разрушения выражал тренд развития цивилизации Нового времени (рис. 28)⁷⁷.

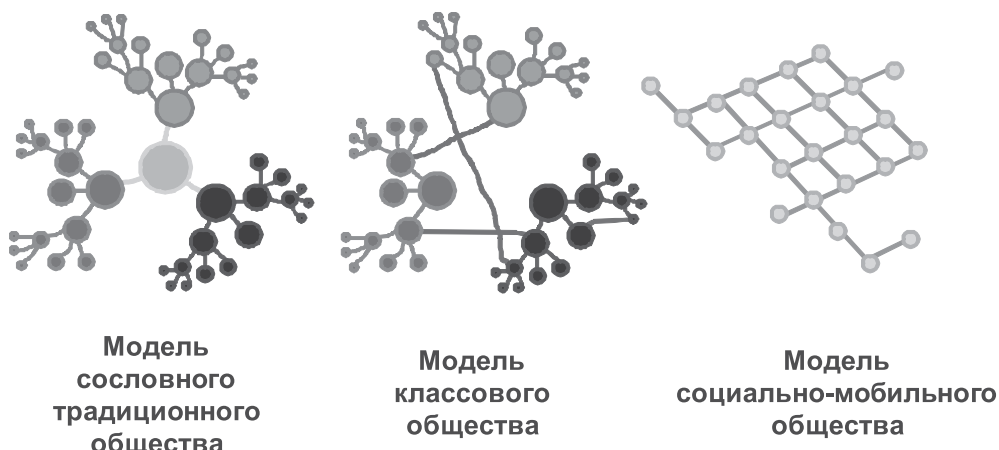


Рис. 28. Эволюция социальной структуры: мировой тренд

Традиционная сословная модель предполагала жесткую систему социальных идентификаторов. Социальные функции в ней были заданы сверху. Далее она вытесняется классовой моделью — менее жесткой, с более широкими возможностями для смены групповых идентичностей. Функции в ней зачастую подменяются классовыми интересами. Актуализируется ввиду этого проблема классовых антагонизмов.

Наконец, устанавливается модель социально-мобильного общества. Структурно она представляет собой глобальную сеть. Иерархическо-функциональный принцип заменяется сетевым. Атомизация идентификаторов в новой модели снижается от групповых форм до уровня индивидуума. Сформировавшееся таким образом общество содержит в себе серьезные угрозы внутренней энтропии. Социальное государство — это один из немногих механизмов, которые сдерживают эти энтропийные процессы.

Речь, естественно, не идет о полном дезавуировании социального опыта Запада. Напротив, взятые из него подсказки определенных управленческих решений следует активно имплементировать в практику построения социального государства в России. Но эти подсказки не должны превращаться в рецептуру, поскольку есть собственная цивилизационная традиция и собственный цивилизационный опыт.

⁷⁷ Грачева Т. Мифы патриотов. Б.г., б.м. С. 306.

Социальное государство: от декларации к реальному построению

Роик В.Д. (Москва)

Предпосылки и эволюция формирования социального государства

Возникновение в странах Западной Европы на рубеже XIX–XX вв. идеи социального государства было обусловлено рядом причин: потребностями индустриализации национальных экономик, движением к демократизации обществ и повышением значимости прав и свобод личности.

При этом главным содержательным условием обеспечения прав человека являлось создание условий, направленных на достижение приемлемого и гарантированного уровня благосостояния людей.

Задача государства состоит в том, чтобы регулировать сосуществование людей, т. е. создавать такое равновесие свобод и благ, чтобы каждый мог вести достойную жизнь. Это подразумевает, что важнейшей функцией государства выступает формирование и поддержание правопорядка как условия свободы и общего благосостояния. Другими словами: одна из важнейших функций государства — это управление людьми.

В то же время, функция управления не сводится к осуществлению власти, но состоит в защите права каждого человека и благосостояния всех. Как отмечает в этой связи Йозеф Ратцингер — нынешний Папа Римский, Бенедикт XVI, гарантию благосостояния следует понимать с позиций как целого, так и блага каждого в отдельности: подчиненный, т. е. тот, кто делегировал власть, может быть свободен, если он распознает в общем благе, к которому стремятся властвующие, себя самого, т. е. свое собственное благо⁷⁸.

При этом задача государства состоит не в том, чтобы превратить мир в рай — это ему не дано, а в том, чтобы учредить и поддерживать приемлемый порядок сосуществования людей.

Функции государства по мере его становления постоянно расширялись. Традиционно к их числу относились вопросы обеспечения внешней безопасности, правовое регулирование отношений в обществе (институтов семьи, собственности), внутреннего правопорядка и культурно-религиозной жизни. Эти функции были и остаются одними из главных направлений деятельности государства. Что касается экономической и социальной жизни, то эти сферы «опекались» государством гораздо слабее.

⁷⁸ Ратцингер Й. (Бенедикт XVI). Ценности в эпоху перемен. О соответствии вызовам времени / Пер. с нем. М. 2007. С. 53, 57, 59.

Во второй половине XVIII в. и на протяжении всего XIX в. происходят качественные изменения общественной жизни. Многократно возрастает (и становится соизмеримой с сельской) доля городского населения, занятого постоянным индустриальным трудом; основным источником дохода наемных работников становится заработная плата; вводится обязательное школьное образование и призывная армия.

Эти условия жизнедеятельности, а также порождаемые ими способы социализации и характер трудовой деятельности в больших коллективах (школах, армиях и фабриках) благоприятно отразились на становлении грамотного работника и позволили воспитать политически активного гражданина, для которого характерным явилось чувство идентичности со всей политической системой.

В конце XIX в. происходит расширение электоральной базы (путем предоставления избирательного права гражданам) для избрания представительных органов, формируются политические партии социал-демократической направленности, как механизмы агрегации и артикуляции требований наемного труда.

На фоне формирующейся системы прав человека все более рельефно обозначался кризис теории крайнего либерального индивидуализма, отводившей государству достаточно ограниченную роль «охранителя» существовавших прав и свобод граждан от каких-либо посягательств (в том числе со стороны государства) и не допускавшего вмешательства государства в сферу материальных условий существования граждан.

В реальной жизни воздействие экономических, социальных, правовых и политических факторов на организацию общественной жизни проявлялось в том, что на фоне бурного развития производительных сил и роста национального богатства происходило расслоение общества, усиливалась поляризация между богатством и бедностью, углублялись классовые противоречия и росла социальная напряженность.

В конце XIX — первой половине XX вв. происходит расширение политических и социальных прав граждан, идет формирование и развитие институтов перераспределения общественных благ (обязательного социального страхования и государственного социального бюджетирования), наблюдается рост социальной сферы, как условие и предпосылка развития национальных экономик.

Одним из базовых концептуальных содержаний данных процессов, влияющих на выработку государственной социальной политики, выступает выравнивание экономических и социальных условий существования широких масс населения. Механизмами, которые начинает все шире применять государство, являются прогрессивное налогообложение хозяйствующих субъектов и граждан, а также бюджетное выравнивание территорий.

Государство все более ориентируется на реализацию двух целевых установок: во-первых, на создание благоприятных условий для экономической деятельности как платформы благосостояния населения; а во-вторых, на формирование институтов доходов, не допускающих резких различий в имущественном положении граждан и позволяющих им обеспечивать широкие возможности для роста их творческого потенциала, реализовать который является совместной задачей государства, работодателей и работников.

Данный объективный ход развития западноевропейской цивилизации нашел отражение в формирующейся идеологии социал-демократического направления, в современных положениях которой лежат две ключевых установки.

Первая состоит в том, что общество должно гарантировать своим членам защиту от типичных социальных рисков материального неблагополучия.

Вторая заключается в том, что оценивать качество общества целесообразно с позиции качества жизни самых слабых его членов, подобно тому как нагрузку на мост оценивают по его самой слабой опоре.

Эти две идеологические установки на устройство общественной жизни являются важнейшими лозунгами и «знаменами» социал-демократического электората и его апологетов, отталкиваясь от которых они осуждают капиталистический порядок с его социальной несправедливостью, расточительностью и пренебрежением к правам человека.

В современном понимании целью государства является обеспечение общественных, или как все более часто их еще называют — публичных благ, призванных обеспечивать потребности населения в защите от внешних и внутренних угроз, поддержания правопорядка, отправления правосудия, организации повседневной жизнедеятельности людей с помощью обеспечения источниками энергии, коммунальным и другими видами транспорта и т. д.

Важнейшим условием формирования социального государства выступает создание механизмов и институтов социальной защиты, обеспечивающих приемлемые и достаточные по степени уровни социальной защищенности населения. Международная организация труда (МОТ) определяет достаточную меру социально-экономической защищенности с помощью наличия совокупности следующих ее признаков:

- свободы от угроз физической жизни и здоровью человека;
- свободы от страха за свое материальное благополучие в случаях наступления социальных рисков;
- возможности определять пути своего развития (доступа к образованию, свободы выбора в профессионально-трудовой сфере);
- условий для сохранения достоинства и самоуважения.

Данные подходы МОТ применяет при конструировании и расчетах индексов социальной защищенности, которые регулярно проводятся по нескольким десяткам стран⁷⁹.

Правовые, экономические и социальные институты социального государства

Важнейшей предпосылкой обеспечения достойной жизни человека является оптимальное сочетание и функционирование таких базовых институтов, как **частная собственность, достойная заработная плата, социальное страхование и публичные блага**, организуемых и обеспечиваемых с помощью страховых и бюджетных механизмов. Эти институты служат четырьмя столпами организации частной и общественной жизни граждан.

Право на частную собственность, достойную заработную плату и пенсию, доступ к качественным системам здравоохранения и образования являются основой реализации основополагающих принципов устройства общества: свободы и личной ответственности граждан, личной ответственности и солидарной взаимопомощи, социальной справедливости и субсидиарности.

Институт частной собственности призван обеспечивать материальное благосостояние человека, достигаемое с помощью его предпринимательских усилий. Его предназначение состоит в повышении деловой активности населения, включении мощных стимулов, побуждающих людей к упорному труду, и осуществлении предпринимательской деятельности.

Институт достойной заработной платы социальное государство формирует, исходя из целей расширенного воспроизводства квалифицированной рабочей силы и прав трудящихся на вознаграждение, которое позволяет им и их семьям обеспечивать достойный уровень жизни, доступ к качественному образованию.

Институт социального страхования (пенсионного, медицинского, по безработице и других видов) призван обеспечить работающим и членам их семей достойные пенсии, качественную медицинскую помощь, защиту доходов в случаях безработицы, инвалидности, утраты кормильца.

Институт публичных благ, организуемый социальным государством с помощью бюджетных механизмов, позволяет получить каждому гражданину страны доступ к услугам и благам, обеспечиваемым федеральными, региональными и муниципальными органами.

Все четыре института образуют своего рода «солнечное сплетение», регулирующие функциональные механизмы социального государства. Они

⁷⁹ По результатам этих исследований опубликован ряд работ, наиболее фундаментальной из которых является: Economic Security for a Better World. Geneva. International Labor Office. 2004.

могут эффективно функционировать при соблюдении двух условий: во-первых, должного развития каждого из них; во-вторых, только в неразрывном и согласованном единстве между собой.

Например, задача создания институтов обязательного социального страхования является одной из ключевых для современного государства. Как замечает в этой связи известный западный ученый Зигмунт Бауман, «повседневная проверка способности людей справляться с жизненными вызовами — это те горнила, в которых закаливаются или рассыпаются на мелкие крошки вера в себя и чувство собственного достоинства. Кроме того, при отсутствии коллективного страхования пропадают и стимулы для политического участия, в том числе для участия в демократических выборах. От политического государства будет не много прока, если оно не будет социальным государством. Без социальных прав все большее число людей будет считать свои политические права бесполезными и не заслуживающими внимания. Если политические права необходимы для введения социальных прав, то социальные права нужны для поддержания прав политических. Эти права нуждаются друг в друге для своего выживания, и выжить они могут только вместе»⁸⁰.

Социальное страхование как система институтов в России еще не сформировано. Не завершив в 1980-х и 1990-х гг. всех преобразований, имманентных индустриальному этапу, страна вступила в период политических и экономических реформ, которые по большинству показателей социального развития и качества жизни населения отбросили ее на уровень 1960–1970-х гг. В итоге Россия столкнулась с «двойной» необходимостью — модернизации общественного устройства и перехода к постиндустриальному этапу развития. Однако реализация этих целей блокируется отставанием в качестве «человеческого капитала», неэффективностью политики доходов населения (зарботная плата, пенсионное обеспечение), сложившихся систем образования, здравоохранения и ЖКХ.

При этом окончательно не определена доктрина устройства институтов социального страхования. Имеющиеся механизмы весьма далеки от требуемого, а наработки носят пока «поисковый характер» и еще не вышли на этап обсуждения в структурах исполнительной и законодательной власти.

Природа государственной социальной политики в условиях развитого индустриального общества, по мнению финского ученого П. Кууси, меняется: если прежде она преследовала цель защиты лишь «слабых» и «нуждающихся», то теперь она ориентируется на всю нацию и превратилась в «национальное достояние»⁸¹.

Действительно, во второй половине XX в. модель государства с отдельными элементами системы социальной защиты населения эволюциони-

⁸⁰ Бауман З. Есть ли у левых будущее?// Прогнозис. № 4 (12). Зима 2007. С. 118.

⁸¹ Kuusi P. Social Policy for the Sixties. A plan for Finland. Helsinki, 1964, p. 29, 31, 65.

рует, преобразуясь в модель государства высокого качества жизни населения или, как его официально провозгласили в конституциях ряда стран, — в «социальное государство» или «государство всеобщего благосостояния». При этом данные категории трактуются западными учеными с позиции выполнения государством комплекса социально-защитных функций, ответственности правительства за обеспечение основных социальных нужд граждан, включая создание условий для развития гражданского общества⁸².

Анализ существующих социальных и экономических характеристик данной модели государства в промышленно развитых странах свидетельствует о том, что в число его базовых функций входит регулирование доходов населения и создание предпосылок для высокого качества жизни. В этой связи к устоявшимся характеристикам социальной модели государства относятся:

- *высокие расходы общества на заработную плату (40–60% ВВП);*
- *сбалансированные системы доходов населения, которые позволяют предупреждать высокую их дифференциацию (не более 1 к 10 раз по крайним децильным группам);*
- *развитая система социальной защиты, расходы на которую составляют не менее 20–25% ВВП;*
- *существенная доля социальных расходов в государственном бюджете на здравоохранение (7–9% ВВП) и образование (4–6% ВВП).*

Особенность социальной политики экономически развитых стран заключается в том, что она направлена не просто на защиту человека от социальных рисков (утраты дохода в связи с болезнью, инвалидностью и старостью), но и на недопущение резкого материального и социального неравенства, на обеспечение достаточно высокого уровня социальной поддержки и помощи нуждающимся слоям населения, на предоставление гражданам доступа к качественным здравоохранению и образованию.

В последние 40–50 лет объем выполняемых государством социальных функций заметно расширился за счет предоставления государством таких социальных услуг населению, как обеспечение занятости, социальный патронаж, формирование жизненной среды для инвалидов, реализация программ реабилитации отдельных социальных групп, государственные программы поддержки и создания необходимых жизненных условий для отдельных категорий населения и регионов⁸³.

С этой целью государство активно использует бюджетное финансирование социальных программ, принимает всесторонние меры по развитию институтов обязательного, добровольного социального и личного страхо-

⁸² Webster's Desk Dictionary of English Language. NY., 1990. P. 1020.

⁸³ Краснова О.В. Законодательство и социальное обслуживание пожилых людей в Великобритании: достижения и ограничения. См.: Социальное законодательство России и Великобритании. Британо-российская программа. Российско-Европейский фонд. М., 2000. С. 104–118.

вания, становится центральным субъектом по исполнению социальных функций в обществе.

Если в начале 50-х г. XX в. расходы на государственные социальные программы (социальное страхование и обеспечение) в большинстве западных стран составляли около 7–10% ВВП, то в течение 60–90-х гг. они динамично увеличивались (около 8% в год), что вдвое превышало темпы роста ВВП. За период с 1960 по 1987 гг. в Великобритании они повысились в 2,75 раза, в США — в 3,73 раза, во Франции — в 4,6 раза, в Швеции — в 5,1 раза и в Японии — в 12,8 раза. К середине 1970-х гг. на их долю приходилось от 20% ВВП (Япония и США) до 30% ВВП (в ряде стран Евросоюза)⁸⁴.

Например, в Италии в 1990 г. расходы на социальное страхование составляли 15,3% ВВП, а общие расходы на социальную защиту — 23,1% ВВП⁸⁵.

Темпы роста расходов на социальное страхование и обеспечение в 1980-е и 1990-е гг. были ниже, однако не отставали от темпов роста ВВП. Даже в Великобритании во времена правления Маргарет Тэтчер соответствующие ассигнования увеличились с 20,5% ВВП в 1980 г. до 27,3% — в 1993 г.⁸⁶.

В ФРГ в 1998 г. расходы на обязательное социальное страхование составили 24,5% ВВП, а общие социальные расходы (т. н. «социальный бюджет») достигли астрономической величины — 1,27 трлн марок (что равняется десяти годовым федеральным бюджетам Российской Федерации) или 33,5% ВВП⁸⁷.

При этом за четыре последних десятилетия XX в. национальные системы социального страхования и обеспечения передовых стран были дополнены государственным регулированием рынка труда, государственными программами в области здравоохранения и образования, финансируемыми за счет бюджетных средств.

Например, на конец 1990-х гг. государственные расходы на образование в странах ОЭСР составляли 5–8% ВВП, на здравоохранение — 6–8% ВВП, а в целом государственные социальные трансферты были равны: 28% ВВП — во Франции, 25% — в Италии, 21% — в Германии и Швеции, 16% — в Великобритании, США и Японии⁸⁸.

Таким образом, в период с середины XX в. до 1980-х гг. государство взяло на себя ответственность за благосостояние граждан, обеспечило доступ-

⁸⁴ Социальное страхование и социальная защита. Доклад Генерального директора. Международная Конференция Труда. — Женева. МБ. 1997, С. 30–32.

⁸⁵ Gilbert N. Uoorhis R.A. Changing patterns of social protection // International Social Security Series, Vol. 9, Transaction Publishers, 2003. New Brunswick (USA) and London (UK) P. 311.

⁸⁶ European Commission. Social Protection in Europe. Directorate General Employment, Industrial Relations and Social Affairs. Luxembourg, 1995, P. 61.

⁸⁷ Gilbert N. Uoorhis R.A. Changing patterns of social protection // International Social Security Series, Vol. 9, Transaction Publishers, 2003. New Brunswick (USA) and London (UK) P. 11.

⁸⁸ Рогов С.М. Функции современного государства: вызовы для России // Свободная мысль — XXI. № 7, 2005. С. 57, 59.

ность социальной поддержки всем членам общества. Достаточно отметить, что государственные социальные трансферты сегодня охватывают подавляющее большинство — от 50 до 90% населения развитых стран. В среднем по Европейскому союзу этот показатель составляет 73%. *Именно государство несет в промышленно развитых странах основную ответственность за финансирование социальной сферы. На долю государства в странах ОЭСР приходится свыше 87% всех социальных расходов*⁸⁹.

В этот же период государство ввело в значительных объемах бюджетное финансирование социальных программ, стало доминирующим субъектом социальных функций в обществе и активизировало деятельность других социальных субъектов с помощью предоставления различных преференций по добровольному пенсионному и медицинскому страхованию⁹⁰.

Этот факт общественного развития свидетельствует о том, что включение государства в реализацию социальных функций общества не есть результат развития какой-либо отдельной страны, а итог цивилизационного развития мира, осознания ценности человека, понимания общественной потребности в обеспечении определенного уровня образования, состояния здоровья, продолжительности жизни населения.

В основе построения социального государства лежит принцип достойного труда (достойной занятости, достойной заработной платы, благоприятных условий труда), а также механизмы коллективного (обязательного по закону) страхования от социальных рисков утраты трудоспособности (болезни, старости, инвалидности) или места работы. Развитые институты доходов населения, включая институты обязательного и добровольного социального страхования, представляют собой практическое воплощение прав «второго поколения» — права на труд, достойную заработную плату, охрану труда, отдых, социальное страхование и обеспечение, доступ к качественным системам здравоохранения.

Изменение демографической ситуации, новая политика на рынке труда и в сфере заработной платы требуют новых форм социальной солидарности, отказа от прежних стандартных форм участия работников в единых системах социального страхования. В этой связи усиливается внимание к большей дифференциации различных видов социального страхования, проведения более отчетливого водораздела между ним и социальным вспомоществованием, целенаправленному предоставлению пособий наиболее нуждающимся⁹¹.

⁸⁹ Рогов С.М. Указ. соч. С. 57, 62.

⁹⁰ Достаточно в этой связи отметить, что за три-четыре десятилетия второй половины XX в. негосударственные пенсионные фонды во многих странах Запада накопили огромные финансовые ресурсы, сопоставимые с размерами государственных бюджетов. — Прим. автора.

⁹¹ Розанваллон П. Новый социальный вопрос. М.: Изд-во «Magnet», 1998, С. 13, 14, 81, 82.

В качестве мер корректировки социальной политики во многих странах развернулся поиск новых соотношений базовых принципов социальной политики, таких размеров и форм социальных гарантий, которые не подавляли бы стимулы к трудовой деятельности, не сдерживали бы рост экономики и эффективности.

В сфере образования, здравоохранения и социального страхования все более активную роль стали играть принципы конкуренции и частного менеджмента в управлении данной сферой, а также структуры частного бизнеса. Много надежд возлагается на более широкое применение накопительных частных пенсионных систем, а также личных пенсионных планов, что свидетельствует об усилении позиций личного (непубличного) страхования.

В качестве новых подходов предлагается концепция «благополучие — для труда», сутью которой является идея «обучения в течение всей жизни», что, по мнению современных идеологов социал-демократии, позволяет гражданам быть включенными в общество на протяжении всего периода трудовой жизни⁹².

Социальная составляющая государственных расходов реализуется более рационально. Примечательно, что социальные бюджеты в большинстве стран, несмотря на проведенную «ревизию», растут в абсолютных размерах, а во многих случаях и в относительных (табл. 1), поскольку прежние, даже пересмотренные обязательства государства, существенно дополняются целым рядом новых, связанных с такими явлениями, как старение населения, переход на непрерывное образование, рост безработицы, расширение миграционных потоков, неустойчивость семьи и т. д.

Таблица 1

**Социальные расходы в ряде зарубежных стран и в России
(без расходов на социальное страхование), в % к ВВП**

Страны	1980 г.	1990 г.	1999 г.
Германия	20,5	22,8	22,0
Франция	23,2	26,4	28,2
Италия	18,4	22,3	22,7
Великобритания	13,9	15,0	16,8
Швеция	23,2	24,0	28,1
США	11,9	12,4	13,9
Япония	12,0	12,9	17,6
Россия	26,0	17,0	12,7

Источники: European Economy. 1999. № 68. Р. 218; экспертные оценки ИМЭМО РАН.

⁹² Перегудов С. Западная социал-демократия на рубеже веков // Мировая экономика и международные отношения. № 6, 2000, С. 45.

При этом проявляется тенденция к сближению некогда сильно различавшихся моделей социальной политики: в странах с либеральными моделями (США, Канаде, Австралии, Японии, Корее), где уровень социальных гарантий сравнительно низок, социальная составляющая усиливается; в других — намечается обратное движение.

Россия, к сожалению, в этом отношении оказывается на «обочине» общецивилизационного развития: достижения в социальной сфере, имевшиеся в советское время, утрачены, а подходы к преодолению углубляющихся — по сравнению с развитыми странами — различий в уровне и качестве жизни населения пока не сформулированы отечественной политической элитой страны.

Задачи построения социального государства в России

Трансформация общественного устройства России в 1990-е гг. поставила в повестку дня задачу выбора новой социальной модели государства и формирования качественно новых социальных институтов. Социальная политика все более отходит от принципов патерналистского государства и предоставления социальных гарантий на уравнительных подходах.

В финансировании программ социальной поддержки утверждаются их адресные формы. В последние годы были приняты Трудовой кодекс Российской Федерации, новое пенсионное законодательство, законодательство по упорядочению социальных льгот (Федеральный закон № 122-ФЗ от 22.08.2004 г.).

Начиная с 1999 г., наблюдаются устойчивые темпы экономического роста, что позволяет выделять значительно больше ресурсов на решение социальных задач. Вместе с тем, остается ряд крупных социально-экономических проблем, которые не позволяют решать крупные задачи в области демографии, здравоохранения, образования, доходов населения и социального обеспечения. Так, сложившаяся демографическая ситуация остается сложной и характеризуется крайне низким уровнем рождаемости, не обеспечивающим простого воспроизводства населения, высоким уровнем смертности, особенно мужчин в трудоспособном возрасте (в разы превышающим аналогичные показатели в европейских странах).

По мнению авторов «Доклада о развитии человека 2005», данная тенденция в области смертности в России являет собой одну из самых серьезных проблем развития человека в начале XXI в., когда при отсутствии войны, голода и эпидемий наблюдается такой масштаб человеческих потерь, что не имеет прецедентов в истории⁹³.

⁹³ Доклад о развитии человека 2005. Международное сотрудничество на перепутье. Помощь, торговля и безопасность в мире неравенства. Программа развития ООН (ПРООН). Изд-во «Весь Мир». 2005, С. 27.

Отсутствие стратегических, публично одобренных программ реформирования экономической, социальной и политических сфер жизнедеятельности общества привело к нарушению естественных взаимоотношений между государством и обществом, обществом и личностью, личностью и государством.

В конечном итоге это привело к появлению феномена дезинтеграции общества и государства, разрыву социальных связей, к глубокому социально-экономическому кризису, обесценению физического и человеческого капиталов. Сегодня по параметрам человеческого капитала Россия находится на 33-м, а человеческого развития — на 62-м местах в соответствующих мировых рейтингах. И с каждым годом наша страна опускается в этих списках все ниже и ниже. Особенно критическим является положение в области здравоохранения и демографии. В рейтинге по уровню ожидаемой продолжительности жизни Россия за период с 1990 г. по 2003 г. опустилась на 48 пунктов⁹⁴.

Особенно критическим является положение с продолжительностью жизни мужчин, которая снизилась с 70 лет в середине 1980-х гг. до 59 лет на сегодняшний день — что ниже, чем в Индии. Если показатели смертности останутся на том же уровне, около 40% сегодняшних пятнадцатилетних российских мужчин умрут до достижения ими 60 лет⁹⁵.

Следует при этом отметить, что сложившееся положение дел для страны является неестественным. Ведь Россия по территории и обеспеченности природными ископаемыми находится на первом месте в мире, численности населения — на шестом, по размерам ВВП — на десятом, что дает ей все основания претендовать на роль одного из лидеров мирового сообщества.

Во многом это связано с тем, что содержание либеральных реформ в стране было сведено к формированию рыночного хозяйственного уклада как доминирующего, что обеспечивалось и обеспечивается с помощью гипертрофированной поддержки одного социального слоя — слоя крупных частных собственников. Во всех остальных случаях выдерживается одна политическая установка на сокращение правовой и организационной роли государства в экономической и социальной жизни общества.

Другими словами: произошел поворот маятника государственной экономической и социальной политики от «защиты интересов трудящихся» — основной массы населения — к «защите интересов капитала», не превышающего 15% от численности всего населения страны.

Такой поворот привел к утрате важнейших государственных функций в социальной сфере — социально сбалансированного учета интересов всех основных социальных слоев, аккумуляции необходимых финансовых ресурсов для перераспределения средств, регулирования сферы труда, здравоохранения, образования, что выполняют все без исключения

⁹⁴ Там же. С. 27, 242.

⁹⁵ Там же. С. 31.

государства, выбравшие либеральную, консервативную, социал-демократическую модель государственного устройства и государственной социальной политики.

В результате, подавляющее большинство населения России не только не обрело достойного уровня и качества жизни, но и лишилось сколь-нибудь обнадеживающих перспектив в будущем. Маргинализация и социальная деградация стали привычными явлениями. Массовый слой высококлассных специалистов резко сократился. Конкретные тому причины — спад производства и массовая безработица, ведущая к деквалификации работников, их бегству и за границу, и от своих профессий вследствие катастрофического сокращения реальных доходов.

Как отмечает в этой связи Ю.М. Лужков, «наше правительство добивается финансовой стабилизации, а не социальной устойчивости. Сокращает инфляцию, а не социальные диспропорции. Интересы человека в такой социально-экономической политике находятся где-то на периферии, уступая центральное место макроэкономическим виртуальностям. Концепция «минимального государства» продолжает торжествовать, несмотря на то, что создает угрозу дальнейшего падения уровня жизни, деградации и разрушения социальных отраслей экономики, роста социальной нестабильности»⁹⁶.

Заработная плата основной массы работников в России упала в 1990-е гг. до крайне низкого и зачастую недопустимого уровня, который не обеспечивает даже простое воспроизводство населения. Такое положение дел является одной из основных причин демографического кризиса в России. Даже с учетом реального роста заработной платы на протяжении последних шести лет на конец 2007 г. она достигла только 80–85% предреформенной величины 1990 г.

Неоправданная по всем меркам дифференциация заработной платы приводит к недопустимому уровню расслоения населения. Во многом складывающаяся ситуация с резкой дифференциацией доходов населения объясняется доминированием в последние годы экспортно-сырьевой модели развития экономики России, которая воспроизводит в расширенном объеме «точечный» или «сегментный» рост отдельных подотраслей экономики и крупных мегаполисов, где концентрируется львиная доля финансовых ресурсов. Уже сегодня рост стоимостных параметров экономики на 65–75% обеспечен деятельностью нескольких десятков крупных корпораций, расположенных не более чем в 150–200 населенных пунктах страны.

Более того, данная тенденция к концентрации финансов, производства, социальной инфраструктуры при сложившейся сейчас структуре субъектов Российской Федерации и муниципальных образований будет носить харак-

⁹⁶ Лужков Ю.М. Развитие капитализма в России. 100 лет спустя: Спор с правительством о социальной политике. М.: ОАО «Московские учебники и Картолитография», 2005, С. 45.

тер нарастания в среднесрочной перспективе до 2008 г.: по душевому валовому региональному продукту — вдвое, по доходам населения — на 35–60%, по бюджетной обеспеченности собственными доходами — на 70–80%⁹⁷.

По оценкам ученых, при сохранении нынешних тенденций функционирования экономики и дальнейшем усилении неравномерного («точечного» типа) развития производительных сил, наблюдающегося в стране в последние 15 лет, дифференциация заработной платы и доходов населения в ближайшие три-четыре года возрастет еще на 40–60%, что усилит антагонизм в обществе⁹⁸.

Кроме того, при сохранении сегодняшнего уровня доходов основная масса граждан просто не в состоянии будет оплачивать «по полной» ни жилищно-коммунальные услуги, ни образование, ни медицинское обслуживание. Переломить этот негативный тренд можно лишь на основе системных мер по радикальной модернизации социальной сферы.

Во-первых, требуется выбрать социальную модель государства, как систему взаимоувязанных социальных институтов (доходов населения, социального страхования и обеспечения), здравоохранения и образования, включающих в себя:

- **для работающих — институт достойной заработной платы**, обеспечивающий работнику и членам его семьи приемлемые уровень и качество жизни. Размер МРОТ следует приблизить к величине не ниже 40% средней заработной платы по стране; последняя же должна быть не менее пятикратной величины прожиточного минимума; а доля зарплаты в ВВП — достичь за пять лет 35%;
- **для пенсионеров — институт пенсионного страхования**, который обеспечивал бы наемным работникам возможность заработать (за 35–40 лет страхового стажа) пенсию не менее 50–60% их заработной платы;
- **для всех граждан страны — гарантированное (бесплатное) оказание медицинской помощи** в рамках базовой программы государственного здравоохранения, дополняемое обязательным медицинским страхованием для работающих (совокупные затраты на которые должны составлять не менее 6% ВВП);
- **для всех граждан страны — гарантированное (бесплатное) предоставление возможностей для получения среднего и высшего профессионального образования** (государственные затраты на которые должны составлять не менее 5% ВВП).

Во-вторых, государственные расходы на социальные цели следовало бы законодательно установить на уровне не ниже минимальных стандартов,

⁹⁷ Лексин В., Швецов А. Общероссийские реформы и территориальное развитие // Российский экономический журнал. № 4, 2004. С. 16.

⁹⁸ Там же. С. 17.

рекомендованных конвенциями и рекомендациями МОТ, Копенгагенской декларацией о социальном развитии (1995 г.)⁹⁹, Европейской социальной хартией, подписанной Россией в 2000 г.

В-третьих, разработать общенациональную (структурированную по основным направлениям) программу развития систем образования, здравоохранения и жилищно-коммунальной сферы, которая включала бы федеральную и согласованные с ней региональные программы.

На заседании Президиума Правительства РФ 26 мая 2008 г. рассматривался вопрос «Об основных направлениях налоговой политики на 2009 г. и на плановый период 2010–2011 гг. и проектах федеральных законов, направленных на их реализацию». В рамках подготовки соответствующих нормативных актов намечено существенно повысить уровень цен (тарифов) на продукцию (услуги) естественных монополий — электроэнергию, газ, железнодорожные перевозки. В этой связи представляется целесообразным в ходе подготовки проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных социальных фондов на 2009 г. и на плановый период 2010–2011 гг. разработать предложения по социальной поддержке низодоходных групп населения.

Региональная социальная политика. Перспективы развития системы социальных услуг

Крымов В.Б. (Московская область)

Современная социальная сфера, являясь крупнейшим потребителем различных ресурсов — главным образом, бюджетных средств, — оказывает значительное влияние на формирование валового продукта регионов и страны в целом.

Несмотря на то, что в условиях усиления централизации в стране политика субъектов Российской Федерации в сфере социальных отношений все больше теряет свою индивидуальность и в своем развитии переходит на стадию прямого исполнения полномочий, которыми они наделены федеральными и иными законами, нормативными правовыми актами, определение приоритетов развития социальной сферы, целей и механизмов достижения поставленных задач остается прерогативой регионов.

Основные подходы к разграничению полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Россий-

⁹⁹ Принципиальная позиция данной декларации состоит в том, что даже развивающиеся страны должны тратить на социальную защиту не менее 20% ВВП. Для сравнения: Россия тратит на эти цели всего 17% ВВП. — *Прим. автора.*

ской Федерации и органов местного самоуправления определены Конституцией РФ и федеральными законами № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», которыми упорядочены предметы ведения и полномочия различных уровней власти, определены принципы их разграничения между ними.

Таким образом, в рамках регионального социального пространства реализуется три вида регулятивных воздействий:

- политика, направленная на реализацию на территории региона федеральной социальной политики для достижения общегосударственных целей.
- региональная политика, направленная на реализацию целей региона;
- социальная политика органов местного самоуправления.

Указами Президента РФ от 28.06.2007 г. № 825, от 28.04.2008 г. № 607 определены показатели оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, большинство из которых являются показателями, характеризующими эффективность региональной социальной политики.

Учитывая, что в современных условиях ответственность региональных органов власти за решение проблем социального свойства неизмеримо возросла, весьма актуальными остаются научно обоснованные методологические разработки, определяющие унифицированные подходы к организации работы, максимально учитывающие своеобразие региональных социально-экономических условий, особенности функционирования созданной сети бюджетных учреждений.

В этой связи главной задачей социальной политики является последовательное повышение уровня жизни населения за счет поэтапного решения социальных проблем, выработки механизмов эффективного использования бюджетных средств и реальных возможностей финансирования.

Основные задачи государства в социальной сфере заключаются в создании единых условий для получения услуг. Этого можно достигнуть законом о стандартах. Только в этом случае можно оценить эффективность субъектов, участвующих в процессе оказания социальных услуг.

В отсутствие установленных на федеральном уровне социальных стандартов в Московской области разработаны две взаимосвязанные системы по нормативному регулированию процесса оказания бюджетных услуг населению:

- нормативы обеспеченности объектами социальной сферы;
- нормативы стоимости государственных и муниципальных услуг.

В соответствии с положениями Бюджетного кодекса РФ, субъекты Российской Федерации должны осуществить переход от сметного планиро-

вания и финансирования расходов, при котором государственные услуги предоставляются с учетом существующей сети бюджетных учреждений без учета реальных потребностей населения, к бюджетному планированию, ориентированному на достижение общественно значимых и измеримых результатов.

В этой связи важнейшим направлением совершенствования системы управления бюджетными расходами в Московской области является внедрение в бюджетный процесс механизмов стратегического планирования, основанного на управлении результатами деятельности учреждений. Данный метод управления бюджетными расходами позволит предусмотреть такое построение бюджетного процесса, при котором планирование и расходование бюджетных средств будет осуществляться **на основании информации о результатах деятельности структурных единиц бюджетного сектора** — органов государственной власти и получателей бюджетных средств.

Следовательно, в новых условиях необходимо, прежде всего, объективно оценить деятельность как государственных органов власти, так и бюджетных учреждений, непосредственно оказывающих потребителям государственные услуги.

В настоящее время наиболее приемлемыми сферами для полномасштабного внедрения механизмов управления результатами предоставления государственных услуг являются:

- образование;
- здравоохранение;
- культура;
- социальная защита населения;
- физическая культура и спорт.

В ходе формирования новой системы управления социальными услугами планируется достижение следующих результатов:

- создание условий для постепенного выравнивания доступа граждан к основным бюджетным услугам;
- повышение удовлетворенности потребителей услуг вследствие учета их предпочтений при планировании и предоставлении услуг;
- определение соотношения между затраченными бюджетными ресурсами и полученными результатами, оценка альтернативных способов достижения заданных результатов, проведение анализа причин, позволивших или не позволивших достичь тех или иных результатов, и на основе данного анализа сделать вывод об эффективности бюджетных расходов;
- достижение сокращения нерациональных бюджетных расходов в результате усиления конкуренции среди поставщиков государственных услуг и повышения экономической эффективности бюджетных расходов;

- перевод процесса управления бюджетом на более высокий уровень при максимально эффективном использовании финансовых ресурсов;
- повышение степени ответственности органов государственной власти за реализацию проводимой бюджетной политики.

Формирование новой системы управления государственными услугами неразрывно связано с реализацией комплекса мероприятий:

1. Разработка перечня государственных услуг, оказываемых за счет средств регионального бюджета, и создание системы учета потребности в предоставляемых государственных услугах.

Для этого необходимо провести инвентаризацию потребности в государственных услугах, оценить востребованность государственных услуг, утвердить перечень услуг, по которым должен производиться учет, утвердить порядок оценки и учета результатов при формировании расходной части бюджета субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период.

2. Разработка порядка формирования и финансового обеспечения государственных заданий на оказание государственных услуг, утверждаемых нормативными правовыми актами на уровне субъекта Российской Федерации.

При этом в основу формирования задания должен быть заложен принцип обеспечения соответствия объема (состава) оказываемых (выполняемых) государственных услуг (работ) учреждением, уровню социальных гарантий обеспеченности государственными услугами (работами), стандартам качества оказания государственных услуг (выполняемых работ) и объему финансовых средств на их предоставление.

3. Создание системы контроля результатов деятельности субъектов бюджетного планирования и государственных учреждений путем стандартизации и тарификации государственных услуг.

Формирование стандартов качества предоставления государственных услуг позволит повысить эффективность исполнения субъектами бюджетного планирования своих функций и полномочий, а также предоставит возможность контролировать степень соответствия предоставляемых государственных услуг установленным стандартам.

Тарификация государственных услуг необходима для внедрения механизмов формирования расходов регионального бюджета на финансирование государственных услуг на едином по соответствующей услуге для каждого жителя уровне, максимально близком к потребности.

4. Разработка формализованных показателей результатов деятельности субъектов бюджетного планирования в сферах образования, здравоохранения, социального обслуживания населения, культуры, физической культуры и спорта по предоставлению государственных услуг, включаемых в устанавливаемые государственные задания. Показатели результатов деятельности должны быть напрямую увязаны с перечнем государственных

услуг и стандартами их предоставления; четко определены полномочия и ответственность за предоставление государственных услуг.

5. Использование показателей потребности в государственных услугах и показателей результативности при прогнозировании расходов бюджета Московской области. В результате должна быть установлена зависимость бюджетного финансирования от эффективности деятельности по предоставлению государственных услуг, а также от востребованности результатов этой деятельности со стороны потребителей государственных услуг. Это позволит рационально использовать бюджетные ресурсы и более полно удовлетворять потребности в государственных услугах.

6. Осуществление мониторинга сети государственных учреждений и подготовка предложений по ее оптимизации с целью повышения качества и снижения стоимости предоставляемых государственных услуг, в том числе путем преобразования бюджетных учреждений в автономные учреждения.

В этом случае, с одной стороны, появляется возможность гибко реагировать на изменение запросов потребителей государственных услуг и использовать разнообразные формы организации инфраструктуры предоставления государственных услуг; с другой стороны, эффективное управление государственной собственностью будет способствовать оптимизации расходов на содержание бюджетных учреждений.

Основными преимуществами создания автономных учреждений являются:

- 1) достижение конечных и измеримых результатов предоставления социальных услуг в результате применения стандартов качества услуг и сформированного государственного задания;
- 2) усиление ответственности и заинтересованности исполнителей за предоставление бюджетных услуг;
- 3) сокращение рисков возникновения негативных финансовых последствий для уровней бюджетной системы вследствие злоупотреблений, административных ошибок и неэффективного использования ресурсов из-за отсутствия ориентированности бюджетных учреждений на конечный результат оказания услуги;
- 4) возможность своевременного реагирования автономных учреждений на изменение запросов потребителей социальных услуг;
- 5) возможность использования более широкого набора форм и методов организации предоставления социальных услуг (численность и квалификация сотрудников, занимаемые здания, сроки расчетов с поставщиками, условия оплаты расходов и т. д.).

Таким образом, создание государственных автономных учреждений на территории Московской области выгодно и Московской области, как субъекту Российской Федерации, и создаваемым автономным учреждениям.

В основу оценки возможности перевода бюджетных учреждений в форму автономных учреждений должен быть положен анализ организационно-управленческих, нормативно-правовых и финансово-экономических условий деятельности подведомственных бюджетных учреждений с использованием следующих критериев:

- 1) социальные: гарантия сохранения объемов и условий предоставления населению социальных услуг, доступности услуг, в том числе сохранение возможности получения установленного перечня услуг на бесплатной и льготной основе;
- 2) экономические (критерии, характеризующие способность учреждения к самостоятельной деятельности):
 - а) налаженный бухгалтерский учет и процедуры управления финансами;
 - б) опыт оказания платных услуг, высокая доля внебюджетных поступлений по оказываемым услугам (более 40%), в том числе привлечение грантовых и спонсорских средств на осуществление деятельности учреждения;
 - в) эффективность процессов оказания услуг, подтверждаемая соответствующими показателями;
 - г) наличие соответствующих необходимых лицензий, наличие системы контроля за качеством предоставления услуг;
 - д) квалификация и заинтересованность руководителей и персонала учреждения, возможность привлечения персонала более высокой квалификации;
 - е) прозрачность экономики организации;
 - ж) величина (срок) обязательств перед потребителями, риски потерь и судебных издержек при нарушении обязательств;
- 3) численность жителей, являющихся потребителями социальной услуги населенных пунктов, на территории которых они оказываются.

Таким образом, участие в предоставлении государственных услуг автономных учреждений, целесообразность создания которых подтверждена, будет способствовать использованию новых механизмов, обеспечивающих выполнение государственных обязательств, обеспечению конкурентных способов распределения бюджетных средств, повышающих финансовую привлекательность выполнения государственных заданий, что позволит создать систему финансирования, ориентированную на государственную услугу.

В совокупности, реализация указанных мероприятий позволит осуществить более **эффективный контроль за расходованием бюджетных средств не с точки зрения их целевого или нецелевого использования, а применительно к результатам** деятельности структурных единиц государственного сектора.

Стратегический приоритет государственного управления социальными инвестициями в России

Ложко В.В. (Санкт-Петербург),

Жук В.А. (Москва)

Анализ динамики, структуры и размеров инвестиций в человеческий капитал в ряде экономически развитых стран и в России существенно различается — как по источникам, так и по направлениям вложений. Абсолютные цифры вложений в различные составляющие человеческого капитала отличаются на порядок, в результате чего в России сложилась деформированная структура инвестиций в создание человеческого капитала, затрудняющая его и качественное, и количественное воспроизводство¹⁰⁰. При этом отдельные составляющие (например, потенциал здоровья, численность населения) подошли к катастрофическому уровню¹⁰¹.

По оценкам ведущих российских экономистов¹⁰², к началу нового XXI столетия в структуре национального богатства России 50% были представлены человеческим капиталом, 40% — природным и 10% — воспроизводимым (табл. 1). Однако эффективность использования всего национального богатства и самой крупной его составляющей была настолько низкой, что по показателю валового национального продукта на душу населения Россия отставала от США в 5 раз, от Японии — в 3,8 раза, от Германии и Франции — в 3,5 раза.

Сформировавшиеся за последние десятилетия **деградационные изменения здоровья населения, а также «эпидемия смертности»** стали представлять реальную угрозу национальной безопасности России. Официальная статистика и длительные, продолжительностью более 30 лет, специальные исследования свидетельствуют, что здоровье населения ухудшается от поколения к поколению.

Среди этих процессов особо следует отметить: превышение смертности над рождаемостью; уменьшение средней ожидаемой продолжительности жизни; беспрецедентный рост смертности в самом расцвете трудоспособного возраста — от 25 до 45 лет; катастрофическое вымирание населения за последние 15 лет (смертность достигла 9 млн человек).

¹⁰⁰ Якунин В.И., Роик В.Д., Сулакишин С.С. Социальное измерение государственной экономической политики. М.: Изд-во Экономика, 2007. С. 44–48.

¹⁰¹ Ложко В.В. Базисные инновации для перспективного социально-экономического развития России. // Инновации, 2007, № 1. С. 33–44.

¹⁰² Валентей С.Д., Нестеров Л.И. Накопление национального богатства на фоне мировых тенденций. М.: ИЭ РАН, 2000. С. 8; Львов Д.С. Концепция управления национальным имуществом. / Научный доклад на заседании Президиума РАН, 12 февраля 2002 г.

Таблица 1

**Структура национального богатства
(в долл. США на душу населения)**

Страны	Национальное богатство (всего)	Человеческий капитал	Природный капитал	Воспроизводимый капитал
Россия	400 000	200 000	160 000	40 000
Северная Америка	326 000	249 000	16 000	62 000
Западная Европа	237 000	177 000	6 000	55 000

Основы современных знаний позволяют сгруппировать важнейшие составляющие факторы, которые определяют системное формирование человеческого капитала, а значит темпы и качество социально-экономического развития российского государства. К ним следует отнести:

- социальный гуманизм;
- нравственное управление государственной власти и нравственное управление в государственных и коммерческих предприятиях;
- этическую экономику (хозяйственную этику);
- востребованное на основе своего содержания и качества профессиональное образование;
- высокую культуру и качество жизни;
- высокие стандарты качества жизни и здоровья;
- формирование и применение ключевых способностей человека, создающих человеческий капитал;
- воспроизводство физического и психического здоровья населения;
- доступную и эффективную медицинскую помощь;
- развитую науку и инновационную деятельность;
- трудовую, предпринимательскую и социальную активность;
- рациональное, сберегающее использование любых ресурсов, в том числе минерально-сырьевых;
- рациональные взаимоотношения с природной средой.

Пока эти составляющие далеки от уровня, позволяющего создавать необходимое качество и количество человеческого капитала России и формировать эффективную экономику страны.

Следует особо отметить, что на государственном уровне до настоящего времени не ставился вопрос о комплексе системообразующих факторов для формирования человеческого капитала. Поэтому рассмотрим некоторые из них, которые впервые были сформулированы в последние годы.

В научном издании, обосновывающем постановку задачи разработки концепции экономической политики России, учеными Центра проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования совместно с академиком Д.С. Львовым в 2006 г. разработан ряд новых элементов понятийного аппарата, напрямую связанных с формированием качества жизни и человеческого капитала¹⁰³:

- экономика развития — экономическая политика, в рамках которой ее высшая ценностная цель поставлена как устойчивый долгосрочный экономический рост и экономическое развитие в интересах личности общества и государства;
- социальный гуманизм — целенаправленность, организованность и результативность государственной политики (общей и частных) в реализации целей человеческого развития (жизнь, здоровье, уровень и продолжительность жизни, одухотворенность и нравственность, гражданские права и свободы) для всего населения страны;
- интересы государства — территориальная целостность, суверенность (экономическая, политическая, военная состоятельность), безопасность, долгосрочная устойчивость развития, социальный гуманизм;
- интересы личности — биосоциальные: жить, воспроизводиться, быть в безопасности, иметь психологический комфорт; социальные: иметь гарантированные человеческое достоинство, права и свободы, возможность нравственного и иного развития;
- интересы общества — сочетание в целях реализации социального гуманизма интересов государства и личности;
- качество экономического развития — характеристика структурных пропорций экономической развитости в сравнении с их желаемыми целевыми параметрами.
- социальная политика экономики развития — система государственно-управленческих мер, решений и действий, осуществляемых, с одной стороны, для реализации принципа социального гуманизма, с другой — для обеспечения основного ресурсного источника экономического развития — человеческого капитала».

Содержание указанных базовых понятий в управленческом контексте означает, что процесс развития экономической политики начинает не только воспринимать человеческий капитал, но и вводить его в управленческие построения. Указанный факт, а также научные разработки и управленческие решения государственной власти последних лет, свидетельствуют о начальном этапе появления нового инновационного кластера формирования человеческого капитала.

¹⁰³ В.И. Якунин, О.Т. Богомолов, В.Л. Макаров и др. Постановка задачи разработки концепции экономической политики России (приглашаем к сотрудничеству) // Под общ. ред. С.С. Сулакшина. М.: Научный эксперт, 2006. С. 15–21.

В интересах обеспечения качества жизни и формирования человеческого капитала нам представляется целесообразным ввести новый термин нравственное управление — управление осуществляемое нравственными субъектами, реализующими:

- способ мышления, поведения и действий, в том числе профессиональных, позволяющий не наносить ущерба себе, окружающим, обществу, среде обитания и результатам профессиональной деятельности;
- гармоничное сочетание духовных и материальных устремлений;
- баланс прав и обязанностей.

Общество ждет от экономики (в том числе российской) ее эффективного развития и роста, которые невозможны без создания этических условий экономического поведения и эффективного экономического порядка — считает известный немецкий экономист и философ П. Козловски¹⁰⁴. Он рассматривает хозяйственную этику как способ вернуть духовность в наше представление и управление хозяйством. На этой основе можно рассматривать этическую экономику (хозяйственную этику) как ожидаемую обществом часть теории и практики, объединяющую главные вопросы экономики и этики:

- наиболее экономное применение ограниченных средств для достижения заданных целей;
- оптимальную координацию индивидуальных действий движимых собственным интересом действующих лиц в альтернативных хозяйственных системах и процессах принятия решений;
- введение хорошо обоснованных норм в конкретную жизнь и хозяйственную деятельность в интересах лучших побуждений человека и наиболее полной реализации потенциала экономики.

Научные разработки, проводившиеся в последние десятилетия в области исследования социально-экономических процессов¹⁰⁵, показывают, что в условиях информационного общества человеческий капитал является важнейшим фактором воспроизводства национального богатства, а достаточное инвестирование в него является абсолютно необходимым приоритетом для любой национальной экономики.

Системную конкуренцию на международных рынках может обеспечить только государство, поддерживая конкурентоспособность всех своих ресурсов. Для определения места и роли человеческого капитала в системе ресурсов государства необходимо рассмотреть структуру этой системы и

¹⁰⁴ Козловски П. Принципы этической экономии. СПб., Экономическая школа, 1999. С. 7–26.

¹⁰⁵ Беккер Г. Человеческий капитал (главы из книги) // США: экономика, политика, идеология. 1993. № 11. С. 109–119; № 12. С. 86–104; Борисов О.В. Человеческий капитал фирмы // Вестник СПб-ГУ. Сер. 5. 1999. № 1. С. 173–188; Вереникин А.О. Человеческий капитал: Концептуальные основания и особенности проявления // США. Канада: Экономика, политика, культура 2005. № 3. С. 85–101; Добрынин А.К., Дятлов С.А., Цыренова Е.Д. Человеческий капитал в транзитивной экономике: Формирование, оценка, эффективность использования. СПб. Наука, 1999.

важнейшие связи в ней. Убедительно представлена эта структура в последних научных разработках, проводившихся под руководством А.И. Юрьева¹⁰⁶. С целью большей наглядности приведем эти данные полностью.

«К числу признаваемых ресурсов относятся:

- 1) финансовые ресурсы: размеры золото-валютных резервов и международное признание их ценности и организационных инструментов для управления ими;
- 2) сырьевые ресурсы: природные ископаемые, энергоносители, продукты сельского хозяйства, почва (гумус), питьевая вода, леса и т. п.;
- 3) административные ресурсы: эффективная система власти, научно, технологически и законодательно соответствующая глобальным изменениям в мире.

Эффективность означает минимальные затраты материальных и временных ресурсов для сохранения численности и качества человеческих ресурсов страны. Эффективная система власти является таким же продуктом науки и технологии, как авиастроение или энергостроение.

Под административным ресурсом «экономический образ мышления» ошибочно понимают поддержку государственных и политических органов, позволяющую устранять конкурентов, имеющих более конкурентоспособный ресурс.

К числу формально признаваемых ресурсов страны, которые являются неотъемлемой частью ее конкурентоспособности, но которые «экономический образ мышления» не рассматривают, относятся перечисленные в п. 4–9;

- 4) культурные ресурсы: высший уровень всей государственной политики и экономики — смысл жизни в России, ценности жизни в России, цели жизни в России, которые признаны гражданами страны и ради которых в России стоит жить, страдать, жертвовать своей жизнью.

Воспроизводятся культурные ресурсы инструментами литературы, искусства, театра, архитектуры, системой образования, поддержкой семьи и т. д.;

- 5) моральные ресурсы: вера в свою страну, надежда на ее успех, любовь к своим согражданам, чувство долга перед государством, обязательные для сохранения, упрочения и продолжения жизни своего народа на своей территории вопреки противодействию конкурентов, вызовам времени. Моральные стандарты государства должны быть выше моральных стандартов населения. Сегодня — наоборот;
- 6) информационные ресурсы: архивные документы, данные археологии, этнографии, исторические исследования, подтверждающие право народа занимать свою территорию и именоваться государством; библио-

¹⁰⁶ Стратегическая психология глобализации: Психология человеческого капитала: Учеб. пособие / Под науч. ред. д-ра психол. наук, проф. А.И. Юрьева. СПб. 2006. С. 83–84.

теки закономерностей природы и общества и технологий применения этих закономерностей для создания конкурентоспособных продуктов; результаты исследований, опережающих глобальные изменения в мире, для внесения инновационных изменений в качество своих конкурентоспособных ресурсов.

Только при наличии конкурентоспособных 4-го, 5-го, 6-го ресурсов являются главные цивилизационные ресурсы страны — 7-й, 8-й, 9-й, обеспечивающие конкурентоспособность 1-го, 2-го, 3-го ресурсов.

- 7) научные ресурсы: инновационные сведения, опережающие аналогичные сведения конкурентов по всему спектру глобальных изменений в мире — в научной картине мира, в фундаментальной и прикладной науке, определяющей уровень производства конкурентоспособных ресурсов и социальной жизни страны;
- 8) технологические ресурсы: знания, умения и навыки производства всего спектра товаров и материалов для жизнеобеспечения страны на современном инновационном уровне; наличие необходимого оборудования, системы подготовки профессиональных кадров для преобразования инновационных знаний, умений и навыков в конкурентоспособные ресурсы;
- 9) человеческий капитал — человеческие ресурсы: численность и качество людей, пригодных по своим медицинским, психологическим, интеллектуальным, культурным, профессиональным параметрам для ведения конкурентной борьбы.

Человеческие ресурсы определяются восприимчивостью к инновационным знаниям, способностью к выработке умений и навыков. Человеческий капитал обеспечивается наличием у государства концепции конкурентоспособного инновационного человека, технологии его воспроизводства и специалистов по воспроизводству человеческих ресурсов».

«Сама территория, как бы велика и богата ресурсами она ни была, не является участником процесса конкуренции. Территория вступает в конкуренцию с другими территориями только при наличии достаточного числа людей, постоянно живущих на ней, считающих ее своей Родиной, сформировавшихся под влиянием ее культуры и истории. Только такие люди способны освоить первичные ресурсы территории и трансформировать их в конкурентоспособные ресурсы более высоких порядков. Поэтому конкурентоспособность населения страны и есть конкурентоспособность государства. Это значит, что при минимальных природных и иных конкурентоспособных ресурсах побеждает в соперничестве та страна, которая имеет более конкурентоспособное население.

Конкурентоспособность государства исчисляется как частное от деления мощности человеческих ресурсов на произведение всех остальных ресурсов страны. Если человеческий капитал меньше, чем произведение всех

иных ресурсов страны, то коэффициент конкурентоспособности страны оказывается менее единицы. В этом случае страна проигрывает в конкурентной борьбе своим мировым соперникам, которые осваивают ее природные ресурсы на выгодных для себя условиях и невыгодных для страны — собственника этих ресурсов. Если человеческий капитал (числитель) больше, чем произведение всех иных ресурсов страны (знаменатель), то коэффициент конкурентоспособности становится больше единицы, что предполагает победу в конкурентной борьбе с другими странами — владельцами аналогичных или иных ресурсов»¹⁰⁷.

Пример развития экономики США показал, что доход от инвестиций в человеческий капитал больше, чем от инвестиций в физический капитал. Поэтому странам с низким уровнем реализации человеческих возможностей и низкими доходами особенно важно осуществлять инвестиции в сохранение здоровья населения, образование и науку и многое другое, что связано с формированием человеческого капитала¹⁰⁸.

Человеческие ресурсы стали определяющими для достижения конкурентных преимуществ современных экономик. По данным Мирового банка, основанным на изучении экономик 192 стран, только 16% экономического роста обусловлены физическим капиталом, 20% — природным капиталом, а 64% — человеческим капиталом. Таким образом, человеческий капитал для инвестиций является стратегическим приоритетом и основополагающим фактором экономического роста.

Модель сферной структуры общества развивалась философской наукой в течение столетий и озвучена в ранних работах К. Маркса («Немецкая философия», «Экономические рукописи», 1857–1859 гг.). Философское осмысление отдельных сфер развивалось от философов древности до современных разработок, объединенных в четырехсферную модель¹⁰⁹, которую мы представляем в современном развитии. В нашей логической структуре каждая из сфер осуществляет производство своего продукта:

- гуманитарно-социальная — людей (человеческий капитал);
- духовно-информационная — информацию, знания (интеллектуальный капитал);
- организационно-политическая — государственные, коммерческие и общественные организации, партии (административный и идеологический капитал);
- материально-техническая — средства производства, предметы потребления, технологии и услуги (физический капитал).

¹⁰⁷ Стратегическая психология глобализации: Психология человеческого капитала.

¹⁰⁸ Беккер Г. Человеческий капитал (главы из книги) // США: экономика, политика, идеология. 1993. № 11. С. 109–119; № 12. С. 86–104.

¹⁰⁹ Семашко Л.М. Сферный подход. СПб.: Нотабене, 1992. С. 41.

При этом следует отметить, что носителем интеллектуального, административного и идеологического капиталов является, все-таки, человеческий капитал — в виде групп или всего населения с определенными качествами.

Каждая из этих сфер взаимосвязана с остальными и не может существовать без них, осуществляя функцию воспроизводства общества, она имеет стадии производства, распределения, обмена и потребления.

Такая модель согласуется с признаваемой в экономической теории структурой национального богатства, в состав которого входят показанные в начале наших рассуждений — человеческий капитал, природный капитал, воспроизводимый капитал.

В интересах создания системы, формирующей человеческий капитал, непосредственно на предприятиях следует обратить особое внимание на способности, лежащие в его основе¹¹⁰:

- жизнеспособность человека — способность воспроизводить себя (жить в неких оптимальных условиях и давать потомство);
- работоспособность — способность выполнять определенную работу в необходимом количестве и с необходимым качеством (повышение профессиональной конкурентоспособности до уровня современных требований и др.);
- способность к инновациям — способность человека воспринимать нововведения и адаптироваться к изменениям в различных сферах жизни в окружающем мире, способность изменять свое сознание и поведение вслед за изменением внешних условий (изменение в мировоззрении общества, организации общества, новые формы управления обществом, изменения в условиях жизни, деятельности и природной среды, нарастание потоков информации и знаний и др.);
- способность к обучению — способность приобретать новые умения, знания, навыки (обучение новым профессиям, самостоятельное получение новых научных, профессиональных, культурных знаний и др.).

Четыре основные способности соответствуют четырем уровням человека — индивиду, субъекту деятельности, личности и индивидуальности. Именно эти способности каждого человека требуют их системного развития и включения в качестве активного ресурса формирования человеческого капитала в каждой организации, поставившей перед собой цель повысить свою конкурентоспособность.

На основе этих способностей следует формировать еще три способности высшего порядка, без которых не может быть успешного и конкурентоспособного человека. По нашему мнению, к ним относятся интегральные способности человека:

¹¹⁰ Стратегическая психология глобализации: Психология человеческого капитала: Учеб. пособие / Под науч. ред. д-ра психол. наук, проф. А.И. Юрева. СПб. 2006. С. 161–174.

- способность к формированию нравственного мировоззрения и нравственного управления;
- способность к генерации и реализации новшеств во всех сферах своей жизнедеятельности;
- способность к управлению собственным качеством жизни и здоровьем.

Для создания полноценного человеческого капитала требуется на уровне всех семи ключевых способностей формирование такого знания, понимания и умения применить эти способности, которые позволяют реализовать, принцип перспективных возможностей. Его можно сформулировать так: человек (группа, коллектив или команда людей) на основе знания, понимания и умения работает на себя, а в случае незнания, непонимания и неумения — на тех, кто знает, понимает и умеет больше.

Главным связующим элементом всех семи ключевых способностей человека является нравственность, которая представляет собой общее выражение тех свойств человеческой природы, которые выполняют функцию регулятора отношений между членами общества, независимо от их социального, национального, конфессионального и других статусов. Такая идеология нравственности¹¹¹ предусматривает: предотвращение (не нанесение) человеком ущерба себе, ближайшему окружению, обществу и среде обитания (ни мыслью, ни словом, ни делом); гармонию духовных и материальных устремлений и действий; баланс прав и обязанностей.

В современной концепции ноосферного образования¹¹² одним из ключевых понятий является качество человека, которое рассматривается как способность к совершению определенного вида работы, деятельности. При этом различают два базовых качества: с одной стороны — здоровье, биосферосовместимость или гармоничность (будем называть его здоровье — гармоничность) и с другой — нездоровье, негармоничность, патологичность. Именно от этих качеств зависит формирование и развитие указанных выше четырех способностей и четырех уровней человека. Для обеспечения их развития на высоком уровне должно быть сформировано базовое качество — здоровье — гармоничность. При этом **под здоровьем** следует понимать гармоничное функционирование всех органов и физиологических и иных систем организма человека как эволюционирующей сущности, которое позволяет ему формировать высокий уровень нравственности, развивать и совершенствовать такие основные способности, как жизнеспособность, работоспособность, способность к адаптации и обучению. Вместе с тем, с практической точки зрения целесообразно поставить вопрос: «что для этого следует делать?». Впервые попытаемся ответить на него в той же практической плоскости. Необходимо создать такие условия, чтобы здоровье существовало как процесс изменений всех физиологических функций орга-

¹¹¹ Чигирев В.А. Нравственный путь безнравственной цивилизации. СПб., 2006. С. 4–72.

¹¹² Маслова Н.В. Система Всеобщих Законов Мира. М., 2005. С. 154.

низма человека в диапазоне, не приводящем к значительному ущербу (пограничному с болезнью состоянию или к самой болезни), обеспечивающий биологическую основу сохранения на необходимом уровне всех базисных способностей человека, достаточных для его созидательной деятельности и заслуженного, достойного качества жизни. Вывод очевиден: на основе этого подхода здоровьем необходимо управлять, не доводя до причинения реального вреда.

Применительно к любому хозяйствующему субъекту, которому необходимо новое качество и количество человеческого капитала, приоритетной и первоочередной становится функция воспроизводства здоровья своих сотрудников. В этом случае **под воспроизводством здоровья** необходимо понимать восстановление той части здоровья сотрудников и членов их семей, которая была утрачена к настоящему времени, а также производство здоровья вновь у их будущего поколения, на основе восстановленного здоровья у настоящего поколения. Таким образом, впервые для практической деятельности организаций, предприятий, компаний мы обосновываем постановку и решение задачи воспроизводства здоровья коллектива как приоритетного, первоочередного и исходного этапа для развития ключевых способностей человека, позволяющих ему управлять своим качеством жизни и формировать персональный и коллективный человеческий капитал.

Следует обратить особое внимание на главную цель ноосферного образования, которая предусматривает создание нового качества личности человека¹¹³. Оно осуществляется на воспитании мотивации и создании нового типа гармоничного, целостного, экологически здорового мышления (конструктивного мышления), основанного на осознанном совокупном владении логическим (левополушарным) и образным (правополушарным) мышлением. Этот тип мышления, в отличие от преобладающего левополушарного мышления современного человека, может дать ему целостную картину мира, т. е. мировоззрение, позволяющее оптимально решать личные, корпоративные, локальные и глобальные проблемы на современном этапе развития общества. Сочетание такого типа мышления и мировоззрения с высоким уровнем ключевых способностей позволяет человеку быть конкурентоспособным в современном мире.

В основе процессов всего социально-экономического развития лежат потребности, исходя из которых общество формирует процессы производства и потребления. В обществе существует два спектра потребностей:

- демографически обусловленный биосферно допустимый спектр потребностей (ДОБДСП), который предсказуем на многие десятилетия вперед на основе этнографии, тенденций изменения численности возрастных групп и других условий;

¹¹³ Маслова Н.В. Система Всеобщих Законов Мира. М., 2005. С. 154.

- деградационно-паразитарный спектр потребностей (ДПСР), удовлетворение которых наносит вред тем, кто ему следует, их детям, внукам, наносит ущерб жизни, деятельности и развитию окружающих, антагонизирует общество, в массовой статистике активизирует деградационные процессы в живущих и последующих поколениях и разрушает биоценозы.

Отсюда следует, что нормативный принцип формирования качества жизни (условий жизни, деятельности и развития) — разработка и достижение стандартов качества жизни на основе спектра ДОБДСР. Отсюда становится понятным, что и экономика, и человеческий капитал должны создаваться по этому принципу с приоритетным формированием и инвестированием человеческого капитала.

Сегодня наиболее важно использовать глубинный механизм целевого экономического развития, который заложен в формировании состояния нации через создание нового качества и количества человеческого капитала, величина которого пока преобладает в составе национального богатства России. Очевидными характеристиками его реального состояния и основополагающими приоритетами стратегического развития являются качество жизни и здоровье населения страны. Современные новые знания и применение системного подхода позволяют сформулировать **базисный инновационный приоритет** — «создание государственной системы обеспечения качества жизни и здоровья населения»¹¹⁴ как стратегической основы формирования нового качества и количества человеческого капитала, которая, наконец, станет отвечать ожиданиям и потребностям населения страны.

На основе анализа опыта социального развития нашего общества и новых знаний сформировалось представление об исторической возможности реализовать новый подход к охране здоровья населения. Суть его заключается в переходе от не оправдавшей и дискредитировавшей себя системы постоянного совершенствования медицинской помощи населению к реализации нового механизма, основанного на «концепции преимущественного расширенного воспроизводства физического и психического здоровья населения».

Наряду с классическими элементами теории человеческого капитала необходимо выделить целый ряд, разработанных нами принципов, условий и механизмов формирования человеческого капитала, оптимальные качества которого производятся в социальном государстве. В обобщенном виде их можно представить как совокупность новых понятий и определений, необходимых для создания человеческого капитала нового уровня (в обществе в целом, в любой организации, в каждом хозяйствующем субъекте страны):

¹¹⁴ Ложко В.В. Базисные инновации для перспективного социально-экономического развития России // Инновации, 2007, № 1. С. 41.

- человеческий капитал образует главную производительную составляющую национального богатства страны (интегрального капитала хозяйствующего субъекта);
- человеческий капитал (человек, население) формируется в четырехсферной структуре общества и создает воспроизводимый (физический) капитал;
- качество человеческого капитала образуется в системе обеспечения качества жизни и здоровья на основе формирования и развития четырех базисных и трех интегральных способностей;
- приоритет формирования и воспроизводства человеческого капитала должен стать одним из главных принципов этической экономики (инвестиции в формирование и развитие человеческого капитала должны обеспечиваться по принципу одного из главных приоритетов, а не по остаточному принципу);
- базисными факторами стратегического развития и, одновременно, очевидными характеристиками ресурсных возможностей человеческого капитала являются качество жизни и здоровье каждого человека и населения страны в целом;
- обеспечение качества жизни и здоровья населения — стратегическая основа и ключевая технология формирования нового качества и количества человеческого капитала;
- современное понимание качества жизни позволяет создавать модель его формирования (качество жизни населения — и, прежде всего, детей и молодежи, — как единственного источника будущего человеческого капитала России, следует понимать и формировать как систему объективных условий существования (жизни), деятельности и развития человека и общества, оцениваемую по степени их соответствия принятым в государстве и обществе нормативам, стандартам и жизненным ценностям);
- процессами формирования качества жизни и здоровья необходимо управлять;
- для формирования качества жизни и здоровья человека в государстве и в любых организациях должна создаваться всесторонняя, комплексная, целеустремленная система их обеспечения, направленная на достижение устанавливаемых нормативов, стандартов, корпоративных ценностей;
- без определенного уровня здоровья, неразрывно связанного с качеством жизни, невозможно формирование требуемого в современных условиях человеческого капитала;
- здоровье — это гармоничное функционирование всех органов и физиологических и иных систем организма человека как эволюционирующей сущности, которое позволяет ему формировать высокий уро-

вень нравственности, развивать и совершенствовать такие основные способности, как жизнеспособность, работоспособность, способность к адаптации, способность к обучению;

- воспроизводство здоровья, т. е. восстановление той части здоровья сотрудников и членов их семей, которая была утрачена к настоящему времени, а также производство здоровья вновь у их будущего поколения, на основе восстановленного здоровья у настоящего поколения;
- формирование адекватного, нравственного мировоззрения человека, основанного на конструктивном мышлении, представляет собой обязательное условие развития человека, человеческого капитала и общества.

Управление инвестициями с учетом выработки принципиально новой модели регулирования социальных процессов (создания государственной системы обеспечения качества жизни и здоровья населения и формирования человеческого капитала) требует научно обоснованной разработки новой структуры заработной платы и новой модели налогового регулирования, а также соответствующих изменений в государственном федеральном (региональном) бюджете.

Литература

1. Якунин В.И., Роик В.Д., Сулакишин С.С. Социальное измерение государственной экономической политики. М.: Экономика, 2007.
2. Ложко В.В. Базисные инновации для перспективного социально-экономического развития России. // Инновации, 2007, № 1.
3. Валентей С.Д., Нестеров Л.И. Накопление национального богатства на фоне мировых тенденций. М.: ИЭ РАН, 2000.
4. Львов Д.С. Концепция управления национальным имуществом / Научный доклад на заседании Президиума РАН, 12 февраля 2002 г.
5. Якунин В.И., Богомолов О.Т., Макаров В.Л. и др. Постановка задачи разработки концепции экономической политики России (приглашаем к сотрудничеству) / Под общ. ред. С.С. Сулакшина. М.: Научный эксперт, 2006.
6. Козловски П. Принципы этической экономии. СПб.: Экономическая школа, 1999.
7. Беккер Г. Человеческий капитал (главы из книги) // США: экономика, политика, идеология. 1993. № 11. С. 109–119; № 12.
8. Борисов О.В. Человеческий капитал фирмы // Вестник СПбГУ Сер. 5. 1999. № 1.
9. Вереникин А.О. Человеческий капитал: Концептуальные основания и особенности проявления // США. Канада: Экономика, политика, культура 2005. № 3.

10. Добрынин А.К., Дятлов С.А., Цыренова Е.Д. Человеческий капитал в транзитивной экономике: Формирование, оценка, эффективность использования. СПб.: Наука, 1999.
11. Стратегическая психология глобализации: Психология человеческого капитала: Учеб. пособие / Под науч. ред. д-ра психол. наук, проф. А.И. Юрьева. СПб. 2006.
12. Семашко Л.М. Сферный подход. СПб.: Нотабене, 1992.
13. Чигирев В.А. Нравственный путь безнравственной цивилизации. СПб., 2006.
14. Маслова Н.В. Система Всеобщих Законов Мира. М., 2005.
15. Ложко В.В. Базисные инновации для перспективного социально-экономического развития России // Инновации, 2007, № 1.

О социальной доктрине развития России

Песковская Ю.А., Бобков В.Н. (Москва)

1. Общие положения

В настоящее время обществом, работодателями и властью обсуждается проект Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 г. Это далеко неординарное событие, поскольку впервые после распада СССР на рассмотрение представлен официальный комплексный проект формирования качественно нового **«образа будущего»** России к концу следующего десятилетия. В нем сформулированы не только руководящий замысел предстоящих преобразований, но также определены пути и способы обеспечения устойчивого повышения благосостояния российских граждан, основанные на прогнозных оценках социально-экономического развития до 2020 г.

Считаем, что успех намеченных преобразований не в последнюю очередь зависит от их обусловленности *Социальной доктриной России*, опирающейся на национальную и культурную идентичность ее народов и ориентированной на вхождение нашей страны в число стран-лидеров по ключевым показателям качества и уровня жизни в течение жизни двух-трех поколений.

Как показывает мировой опыт, решение таких крупных социальных проблем, как искоренение коррупции или формирование внутренне свободно-го человека и целого ряда других потребует именно такого отрезка времени. Социальную доктрину необходимо разработать, принять обществом и в ее контексте формировать концепции, стратегии и программы социально-экономического развития.

Социальная доктрина призвана дать ответы на стратегические вызовы развития нашей страны как общества высокого благосостояния для каждого и как социального государства с российской спецификой. В этом документе необходимо выработать оценку современного социального положения, определить предпосылки доктринальных социальных изменений, цель и принципиальные подходы к долгосрочному социальному развитию, его задачи и основные направления, технологии реализации, а также характеристику ожидаемых результатов.

Социальная доктрина должна, на наш взгляд, стать одним из основных мировоззренческих условий обеспечения национальной безопасности и благополучия россиян, послужить основой общественного договора об основных ориентирах и приоритетах социального развития, обеспечивающих:

- 1) возрождение и умножение духовных и культурных ценностей нашего общества;
- 2) кардинальное повышение роли знаний, труда и предпринимательской инициативы в развитии общества;
- 3) существенное развитие прав и свобод граждан, институтов демократии и гражданского общества, а также их ответственности за собственное благополучие и развитие страны;
- 4) устойчивое и безопасное развитие страны;
- 5) формирование прогрессивной социальной структуры общества;
- 6) обеспечение долгой и здоровой жизни россиян.

Конечно, о будущем сегодня можно высказываться лишь предположительно. Его полное понимание может быть достигнуто лишь постепенно, в процессе развития. Попытаемся изложить ряд соображений о возможных решениях этой задачи высокой трудности и достижения выше названных рубежей.

2. Современное социальное положение

Характеристика современного социального положения россиян необходима для проведения точной социальной диагностики, лежащей в основе разработки Социальной доктрины. Только постановка точного диагноза позволяет выработать адекватные меры.

В аспекте оценки современной ситуации считали бы возможным обратить внимание на следующие крупные социальные риски и вызовы:

2.1. *Угрозы духовным и культурным устоям страны.* Это выражается в идейном вакууме, в обесценении и частичной утрате ряда основополагающих духовных и нравственных ценностей нашего народа: добра, справедливости и честности, благодеяния, добровольного самоограничения в пользу других и т. п. И, наоборот, в широком распространении таких негативных

явлений в духовной жизни страны, как озлобление и агрессивность, ложь, лицемерие, корысть, алчность и др. Духовная независимость, являющаяся основой внутренней свободы, в этих условиях притесняется, прогибается перед диктатурой пошлости и эгоистических интересов. Трудовая мораль и сострадание не являются массовой движущей силой в современном обществе.

Многих представителей властной и бизнес-элит волнуют не интересы своего народа и страны, а всепоглощающий вирус наживы, личное обогащение на всем, что «попадает под руку», и безразличие к простым людям. В этой среде значительны масштабы коррумпированности, использования национального богатства в целях личного обогащения, подрыва условий устойчивого развития и материальных основ жизни будущих поколений. Высокими являются риски срастания власти, бизнеса и организованной преступности.

Все это вызывает неприятие основной массой населения страны, порождает в обществе растерянность и пессимизм, отчуждение от проводимых преобразований.

2.2. Экстраординарные для мирного времени потери человеческого потенциала. «Болезнь» семьи является основной болезнью для страны. Чрезмерно низкой является рождаемость и высокой — смертность. Резко снизилась продолжительность жизни. Крупные проблемы у населения имеются с состоянием здоровья. Это несет высокие социальные риски и угрозы людям и Российскому государству.

Произошла утрата ценностей знаний и труда. Интеллектуальный труд и знания не востребованы государством. Прикладная наука во многом разрушена. Поколенческий разрыв привел к дефициту кадров интеллектуального труда. Значительно ухудшилось качество образования во всех звеньях образовательной системы. Но и в этих условиях ученый, учитель, врач, инженер, агроном, художник и многие другие профессиональные группы интеллигенции не мотивированы к труду, а наоборот, поставлены в униженное положение низкой материальной и моральной его оценкой. Профессионалы отодвинуты на второстепенные роли в обществе. У молодежи нет должного уровня подготовки и интереса к деятельности в сферах науки и образования, а также в высокотехнологичных отраслях экономики и социальной сферы.

Налицо огромное противоречие между потребностями инновационного и культурного развития страны и утратой значительной части интеллектуальных способностей в нашем обществе.

2.3. Массовые абсолютная бедность по доходам и жилищная бедность, социальное неравенство, высокая региональная (а также между городом и деревней) дифференциация в качестве и уровне жизни. Сотни тысяч российских граждан вынуждены каждодневно думать о собственном выживании. У «работающих

бедных» утрачена эффективная трудовая мотивация, основанная на возможности честным трудом обеспечить достойное существование себе и своей семье. На другом полюсе — часто несправедливо и незаслуженно доставшееся «новым русским» богатство и реальная власть. Олигархические и близкие к ним властные группировки обладают избыточным богатством и стремятся направить развитие страны в русло своих частных интересов.

2.4. *Высокая степень социального стресса, социального отчуждения в обществе и массовость трудных жизненных ситуаций в семьях* из-за высокой безработицы в средних и малых городах и в сельской местности; неустroенности значительной части молодежи, вынужденной не работать или работать не по специальности, уезжать на заработки за рубеж или приобщаться к вредным привычкам; широкого распространения детской безнадзорности и беспризорности, социального сиротства. Беспрецедентные масштабы приобрели наркомания и алкоголизм, проституция и преступность. На людском горе, утрате здоровья и жизни возрастают огромные капиталы воротил «в законе» и «в тени».

2.5. *Слабость гражданского общества.* Широко распространены социальная самоизоляция, разобщенность людей, оставленных наедине со своими многочисленными проблемами, их высокая степень недоверия не только к бизнесу и власти, но и друг к другу. Обратной стороной этого процесса является бесконтрольное всевластие бюрократии.

3. Предпосылки социальных преобразований

Важнейшими предпосылками осуществления социальных преобразований в нашей стране являются:

3.1. *Сохранение в народе и у его представителей во всех институтах общества силы сопротивления нравственному, интеллектуальному, социальному и экономическому разрушению страны*, а также знаний и энергии, способных ее возродить и построить современное процветающее социальное государство, страну для простых россиян.

Возрастает роль институтов, активно способствующих возрождению духовного самосознания народа: культурных традиций, семьи, церкви, национального кинематографа, литературы и искусства, народного творчества.

3.2. *Осознание активной частью общества и руководством страны необходимости приоритетного разрешения назревших социальных проблем на основе концептуальных социальных изменений как главного условия вхождения России в число конкурентоспособных социальных государств с высоким качеством и уровнем жизни.*

Расширяются масштабы и влияние честно развитого бизнеса, в российском предпринимательстве усиливается понимание своей социальной ответственности за страну. Повышается роль профессиональных бизнес-

сообществ в постановке и участии в решении общенациональных экономических, культурных, социальных и экологических проблем.

3.3. *Укрепление российской государственности*, ее способности активно влиять на общество и бизнес-сообщество в целях перехода от выживания к развитию.

Все сильнее проявляется многонациональный характер народов, скрепляющих Российское государство в условиях глобального противоборства цивилизаций, и их огромный опыт в области межэтнических и межнациональных отношений, противодействия экстремизму, национализму, ксенофобии и конфликтам.

3.4. *Восстановление экономического потенциала страны и системы государственного управления* после тяжелейшего кризиса 90-х гг. прошлого столетия. Налицо возросшие экономические возможности, устойчивая динамика экономического роста и повышения уровня жизни россиян в начале XXI в., положительные сдвиги в социальной структуре общества, сокращение абсолютной бедности и рост среднего класса. Возрождается стратегически ориентированное планирование экономического и социального развития.

3.5. *Развитие организаций гражданского общества*: политических партий, профсоюзов, неправительственных общественных организаций и др., способствующих преодолению разобщенности людей, аккумулирующих их энергию на возрастание благополучия и ответственности за судьбу страны, а также на активные действия по преобразованию действительности.

4. Целевые ориентиры и принципы социальных преобразований

Целью Социальной доктрины России является определение ориентиров достижения благополучной и безопасной жизни для конкретных людей, семей, для различных народов России на основе их сбережения и построения конкурентоспособного социального государства, обеспечивающего равные возможности для самореализации личности в обществе, базовые социальные гарантии и жизненно важные интересы всех слоев населения. Общенациональная цель является важным шагом к консолидации и объединению российского общества.

Все развитие страны должно быть направлено на создание достойного уровня и качества жизни российских граждан и их семей в свободном и демократическом социальном государстве.

При разработке и реализации Социальной доктрины, на наш взгляд, необходимо опираться на следующие основные принципы.

4.1. *Ответственность каждого гражданина страны* за личные усилия по развитию своего потенциала, обеспечению за счет своего труда, своих предпринимательских способностей и личных доходов материального бла-

гополучия семьи и вклада в процветание страны как условия обретения свободы и процветания.

4.2. *Государственная, бизнес — и общественная поддержка усилий граждан и их самоуправляемых организаций* по обеспечению своего материального и духовного благосостояния; создание возможностей для раскрепощения их инициативы и самостоятельности, всяческое способствование возрастанию репродуктивного, экономического, духовного и социального потенциала семьи.

4.3. *Фундаментальное значение социальной справедливости.* Деятельность Российского государства и бизнес — и гражданского сообщества должна быть направлена на достижение равенства людей: в праве на жизнь и свободу; возможностей умножения и реализации их способностей к достижению достойного положения в обществе и справедливой доли в общественном продукте и доходах; в достойной оплате труда и предпринимательских способностей в увязке с ростом их производительности и экономической эффективности. В Российской Федерации должны быть реально обеспечены равные государственные минимальные социальные гарантии каждой семье, независимо от всех других условий, социальная защита лиц с ограниченными возможностями и находящихся в трудной жизненной ситуации.

4.4. *Высокая экономическая эффективность* частного и государственного секторов экономики, а также сектора домашних хозяйств. Экономика должна создавать возможности для полной и продуктивной занятости и социальной справедливости. Только на основе высокой экономической эффективности социального рыночного хозяйства может быть создано социальное государство, достигнуто высокое благосостояние и всестороннее развитие каждого человека.

4.5. *Верховенство прав и свобод граждан*, реализующих их конституционные возможности, участие в выработке законов, в принятии решений по повышению благосостояния, развитию социального государства как непосредственно, так и через местное самоуправление и организации гражданского общества.

Российское государство, все ветви и уровни власти и институты гражданского общества должны служить процветанию россиян. Основные сферы жизнедеятельности, обеспечивающие безопасность жизни и здоровья российского человека, возвышающие и оберегающие его потенциал — здравоохранение, наука, образование, культура, правопорядок, забота о семье, детях и молодежи, социальная защита стариков и инвалидов — должны стать приоритетами в долгосрочном социальном развитии страны.

5. Задачи и основные направления социальных преобразований

Достижение крупных результатов по повышению качества и уровня жизни населения в следующих областях:

5.1. *Высокое качество общества*, включающее стабильный рост:

- качества личности (здоровья, образованности, нравственности, социализации и др.);
- качества семьи (расширения экономических, воспитательных и детородных функций; крепости семейных уз; духовности и гражданских позиций и др.);
- качества населения (роста ожидаемой продолжительности жизни, рождаемости; сокращения смертности; увеличения объема и профессионализма рабочей силы, ее творческих возможностей и др.);
- активности и творческой деятельности гражданских организаций (профессиональных и местных самоуправляемых организаций граждан;
- профсоюзов;
- неправительственных организаций;
- общественных движений и политических партий и др.);
- постоянное сокращение: групп риска (больных алкоголизмом, токсикоманией и наркоманией, психическими расстройствами и другими социальными болезнями и др.);
- групп с ограниченными трудовыми возможностями (утративших трудоспособность по возрасту и инвалидности и др.).

Фундаментальность этого направления реализации Социальной доктрины опирается на классические труды по вопросам социализма и «государства благосостояния»; на универсальные теории человеческого развития, создаваемого посредством общего и профессионального образования; на центральную роль развития человеческого потенциала в повышении уровня и качества жизни людей; на т. н. «функцию доходов», в соответствии с которой индивидуальный доход зависит исключительно от продолжительности обучения (уровня полученного образования) и стажа практической работы; на непосредственное влияние образования на увеличение темпов экономического роста страны; на стратегическое значение социально-экономического развития института семьи; на исключительно важную необходимость развития общественного сектора, включая механизмы осуществления общественного выбора.

5.2. *Высокое качество трудовой и предпринимательской жизни*, включающее стабильный рост:

- трудового потенциала (общего и профессионального образования, навыков, умений и компетенций; согласования рынка образовательных услуг и рынка труда, стоимости и технической вооруженности рабочих мест; безопасных условий и охраны труда, обеспечивающих сохранение здоровья в процессе труда и др.);
- качества труда (расширения умственного компонента по сравнению с физическим компонентом и самореализации людей в процессе трудовой деятельности; повышения производительности труда;

- роста размеров первичных и вторичных трудовых и предпринимательских доходов по сравнению со стоимостью жизни и др.);
- качества трудовой среды (повышения возможностей проявления в процессе труда элементов творчества и самостоятельности, смены видов деятельности и карьерного роста; участия в подготовке и принятии решений, в управлении организацией и др.);
- качества инфраструктуры трудовой деятельности (расширения информационного обеспечения труда и занятости и условий для смены видов труда;
- расширения и доступности рынка жилья; развития транспортной инфраструктуры;
- расширения возможностей правовой и организационной поддержки продуктивной занятости и др.).

Фундаментальность этого направления Социальной доктрины базируется на разработках по обеспечению экономического равновесия при полной занятости и высокой реальной заработной плате, а не на ограничении на практике реальной заработной платы при равновесии в условиях неполной занятости; на теории сокращения безработицы, основанной на поисках работы и оптимизации т. н. «естественного уровня безработицы»; на возрастающей тенденции рынков благ и ресурсов приспосабливаться к изменениям спроса и предложения за счет изменения объемов, а не цен; на специфике рынка труда, состоящей в реагировании рабочих на относительный уровень заработной платы и индифферентном отношении к инфляции и дефляции, если последние одинаково влияют на все зарплаты; на выводах о необходимости исчерпания избыточного предложения сельского труда и «скрытой безработицы» в сельском хозяйстве как условия роста реальной заработной платы в городском индустриализированном секторе экономики и др.

5.3. *Высокое качество социальной инфраструктуры:* торговли потребительскими товарами и оказания услуг населению; жилища; потребительского кредита; сферы развития способностей людей и их духовного мира; занятости; быта; здравоохранения; социальной защиты; передвижения и внутренней миграции; досуга и свободного времени и др.

Фундаментальность этого направления Социальной доктрины опирается на известные положения о необходимости противодействия подмене суверенитета потребителя суверенитетом производителя; об ошибочности взглядов, согласно которым только частный сектор является производителем богатства, а прогрессивное налогообложение разрушает экономическую мотивацию, проявляющихся в крайне низком финансировании жизненно необходимых общественных услуг: строительства и эксплуатации дорог, школ, музеев, дешевого жилища, милиции и других органов общественной безопасности и т. д., спрос на которые в обществе возрастает по мере роста благосостояния.

5.4. *Высокое качество окружающей среды*, включающее: существенное смягчение негативных воздействий суровых и экстремальных природно-климатических условий на жизнь людей — разработку технологических систем защиты от неблагоприятных природно-климатических воздействий; гибкое расселение населения страны; расширение рекреационных зон и др.; экологическую устойчивость — реализацию программ экономического развития без нанесения ущерба природным ресурсам и сохранения их для будущих поколений и др.

Фундаментальность этого направления Социальной доктрины опирается на выработанные мировой наукой и практикой условия устойчивого экономического роста; на интегрированность экономического и экологического равновесия; на обусловленность поведения людей в условиях двойного ограничения — со стороны окружающей среды и общественных институтов — и др.

5.5. *Личная безопасность россиян*: предотвращение международного и внутреннего терроризма и локальных военных конфликтов; снижение преступлений против личности и собственности.

Это направление Социальной доктрины опирается на современные тенденции проявления и преодоления т. н. «системы угроз», на рассмотрение проблемы преступности и оснований системы правосудия с точки зрения теории общественного выбора и теории прав собственности и др.

5.6. *Стабильный рост удовлетворенности людей качеством жизни*: расширение свободы выбора людьми своей деятельности и повышение социального самочувствия индивидуумов; соответствие ситуационных характеристик ожиданиям индивидуумов — способностям и нуждам, как их понимает сам человек и др.; выявление совпадающих представлений и расхождений между органами власти и людьми — по поводу достигнутого уровня удовлетворения потребностей и их приоритетности и др.

Фундаментальность этого направления Социальной доктрины опирается на положения о том, что изменения в экономике являются улучшением тогда и только тогда, когда от этого улучшается положение хотя бы одного человека и при этом не ухудшается ничье положение. Если же чье-либо положение все же ухудшается, то те люди, выигрыш которых велик, должны быть готовы компенсировать другим их проигрыш.

5.7. *Высокий уровень материальной обеспеченности*: значительное повышение реальных денежных доходов и имущественной, прежде всего жилищной, обеспеченности всех слоев населения и, особенно, его основной массы; преодоление абсолютной бедности; снижение чрезмерного социального неравенства между богатыми и бедными.

Фундаментальность этого направления Социальной доктрины опирается на вопросы, связанные с распределением доходов вообще и, особенно, с изменением соотношения доли заработной платы и прибыли в националь-

ном доходе в пользу заработной платы; на выводы, состоящие в том, что изменения в распределении дохода (справедливости) имеют для благосостояния общества гораздо большее значение, чем изменения в использовании факторов производства (эффективности), приводящие к изменениям в распределении дохода; на особенности потребительского спроса, состоящие в том, что изменение цен в достаточно большом диапазоне может никак не сказываться на покупательской активности; на зависимости величины национального дохода на душу населения и коэффициента Джини, который выражает неравномерность в распределении доходов, состоящую в том, что в бедных странах неравномерность в распределении доходов возрастает с увеличением доходов, в то время как в богатых странах степень неравномерности снижается и др.

6. Технологии реализации Социальной доктрины

Должны предусматривать:

6.1. *Создание высокоразвитой инновационной экономики*, расширение конкурентных преимуществ Российской Федерации в современном международном разделении труда в условиях глобальной конкуренции как условие и результат решения крупных социальных задач доктринального характера.

6.2. *Выравнивание социально-экономического развития регионов страны*, сокращение избыточной социально-экономической дифференциации территорий, преодоление зон отсталости и низких качества и уровня жизни на территории России как пространственного условия решения доктринальных социальных задач.

6.3. *Разработка системы социальных стандартов качества и уровня жизни*. Законодательное утверждение минимальных государственных стандартов в качестве социальных гарантий и принятие на договорной основе между государством, бизнес — и гражданским сообществами стандартов — индикаторов социального качества, характеризующих социально-экономическую безопасность, благосостояние, социальные включенность, сплоченность и полномочия граждан.

6.4. *Принятие на основе доктринальных положений и постоянное обновление на государственном уровне Стратегии социального (социально-экономического) развития страны на 20–30 лет*, ориентированной на достижение крупных социальных результатов — высоких качества и уровня жизни людей в процветающей демократической России. В ней и в других документах, разрабатываемых на основе Социальной доктрины, необходимо определять количественные параметры социального (социально-экономического) развития.

Принятие Правительством страны комплексных национальных проектов, федеральных и региональных целевых программ, направленных на

решение актуальных социальных проблем: преодоление абсолютной бедности и снижение социально-экономического неравенства; социально-ориентированную перестройку экономики, рассчитанную на развитие качества человеческого потенциала и др.

6.5. *Формирование и воспитание высоконравственных, честных, бескорыстных, национально ориентированных, профессионально подготовленных кадров* для органов государственной власти и местного самоуправления, бизнеса и гражданского общества. Для успешного служения нашей стране нужны люди наиболее способные и творческие, ответственные и не подразумевающие для себя никаких личных преимуществ. Без этого невозможно возрождение доверия людей к власти, бизнесу, политическим партиям и общественным объединениям, а также изменение вектора развития страны в интересах простых людей.

6.6. *Уважение к человеческой личности и демократия.* Кардинальное расширение свободы личности в сочетании с дисциплиной и честностью. Обеспечение равноправного диалога личности, общественных организаций и местного самоуправления, бизнеса и государства по ключевым вопросам развития страны. Учет особых мнений меньшинства для поиска путей социального развития страны.

Расширение демократии малых пространств: небольших городов, поселков и деревень, станиц и улусов в выработке и принятии решений по важнейшим вопросам жизни страны и ее регионов. Более полная реализация процедур непосредственной демократии и гражданского контроля над государственно-бюрократической системой. Развитие правового государства.

7. Ожидаемые результаты

Необходимо ориентироваться на следующие результаты реализации Социальной доктрины:

7.1. *Возрождение и умножение духовных и культурных ценностей народов России.* Возвышение духовных потребностей людей. Восстановление и приведение в движение духовных ресурсов, высоких нравственных начал и духовных сил во всех слоях общества. Сознательное личное и общественное самоограничение в отношении стандартов «потребительского» общества. Солидарность основных общественных сил. Достижение высокого духовного качества и смысла жизни.

Преобладание в обществе трудовой морали, являющейся культурным основанием экономических успехов и ограничением для широкого проявления угроз нравственным устоям общества. Поддержание высокой мотивации к труду, защита всех видов трудовой инициативы и предпринимательства. Изменение культурного менталитета рабочих и специалистов как условие технологической конкурентоспособности страны. Реализация вы-

сокого смысла трудовой, предпринимательской жизни и творческого досуга народа.

Культурная трансформация общества, формирование новых людей с иными ценностями чести и долга как основа искоренения коррупции.

Возрождение и развитие семейных ценностей, мотивирующих рост числа детей в семье; защита их прав во взаимодействии со школой, общественностью и правоохранительной системой и развитием сферы социальных услуг. Всестороннее развитие детей, их реальное благополучие и безопасность.

Упрочение плодотворного содружества наций и народностей при сохранении всей их национальной самобытности и этнокультурной специфики, сохранении и развитии языков. Приумножение культурного и духовного наследия всех этнических групп, исторически представленных на территории Российской Федерации.

Формирование честной, обладающей патриотической культурой власти на всех уровнях управления страной. Развитие форм государственности, местного самоуправления и бизнеса, основанных не на эгоизме и корысти, а на служении Отечеству, бескорыстии, сочувствии и солидарности с простыми людьми. Высокие социальная ответственность и качество работы правоохранительной системы, главенство закона. Радикальное сокращение уровня коррупции.

Восстановление на основе нравственного единства в людях чувства собственного достоинства, уважения друг к другу, доверия к власти и бизнесу, веры в справедливость и уверенности в будущем.

7.2. Кардинальное повышение роли знаний, труда и предпринимательской инициативы. Всемирное развитие интеллектуального потенциала страны и его носителя — интеллигенции. Реальное продвижение к обществу, основанному на знаниях. Высокая материальная и моральная мотивация профессионального, управленческого и творческого труда.

Поднятие уровня общеобразовательных школ не только в столичных городах, но и в провинции. Школьные учителя должны стать отборной частью нации, которой по призванию вручается ее будущее. Обеспечение доступности и поддержание высокого уровня стандартов образования на всей территории России. Переделка институтских программ в соответствии с современным уровнем знаний.

Опережающее развитие науки и образования, тесно связанного как с фундаментальной и прикладной наукой, так и с потребностями передовых отраслей экономики и социальной сферы. Создание условий для развития научных школ, выработки нового знания, внедрения научно-технических разработок в массовое производство товаров и услуг и в социальное проектирование, формирование рынка научного и педагогического труда мирового уровня. Позиционирование страны в группе лидирующих стран по уровню внедрения инноваций.

Решающее значение вложений общества в развитие человека, в его образование с сильной гуманитарной и философской составляющей. Выход на среднемировой уровень финансирования социальной сферы — не менее чем удвоение государственных расходов на науку, образование, культуру и здравоохранение как в абсолютном, так и в относительном выражении.

7.3. Существенное развитие прав и свобод граждан, институтов демократии и гражданского общества, а также их и ответственности за собственное благополучие и развитие страны — от создания условий для реализации личных способностей до стимулирования создания самостоятельных и профессиональных ассоциаций; от правовой защищенности личности и семьи до практической реализации гражданского контроля власти и бизнеса и возрастания доверия граждан к общественным институтам.

Преодоление самоизоляции широких слоев людей от российской действительности, значительный рост гражданской активности, ее влияния и роли в развитии страны. Формирование общества свободных и ответственных граждан, общественной сплоченности и оптимизма. Укрепление потенциала и возможностей гражданского общества, обеспечивающего участие местного населения, органов самоуправления, деловых кругов, научных и неправительственных организаций в разработке и осуществлении социальной и экономической политики.

7.4. Устойчивое и безопасное развитие страны. Умножение национально-богатства нынешними поколениями для себя и будущих поколений, справедливое распределение между ними доходов и расходов общества. Экологическая безопасность как необходимое условие жизни вообще. Экологически благополучный экономический рост и улучшение условий для жизни будущих поколений: природной среды, значительного снижения доли населения, проживающего в местах с неблагоприятной экологической обстановкой, значительное снижение природных и техногенных катастроф.

Создание возможностей каждому для реализации прав на труд и применение предпринимательских способностей. Достижение возможно более полной и продуктивной занятости, создание достойных рабочих мест с высокими реальными доходами экономически активному населению — особенно в сельской местности и в малых городах, — сопоставимых с занятостью и реальными доходами в крупных мегаполисах.

Выравнивание пространственного развития России. Экономическое и культурное процветание провинции, возможность для людей на местах получать полноценное экономическое и культурное развитие качеством не ниже, чем в столицах. Формирование гибкой системы расселения населения, обеспечивающей сохранение сельского и городского укладов жизни и учитывающей многообразие ее региональных и национальных особенностей.

Создание эффективного государства, взаимодействующего с социальными партнерами во всех сферах трудовой и общественной жизни. Практическое разделение власти и собственности, а также исполнительной, законодательной и судебной ветвей власти при значительном повышении независимости и роли двух последних. Формирование эффективных механизмов правоприменения и системы обеспечения социальной безопасности.

7.5. Формирование прогрессивной социальной структуры общества по уровню и качеству жизни. Значительный рост реальных денежных доходов, получаемых из различных источников, соответствующий средним и высоким социальным стандартам потребления. Создание условий для получения высокой реальной заработной платы наемными работниками и доходов собственниками мелкого и среднего бизнеса.

Преодоление как массового явления абсолютной бедности по доходам, определяемой по официальному прожиточному минимуму, и сокращение низкой обеспеченности, определяемой по более высокому социальному стандарту доходов — восстановительному потребительскому бюджету; значительное уменьшение жилищной бедности. Снижение относительной бедности, определяемой по международным критериям, до уровня, характерного для развитых стран с социальной рыночной экономикой.

Превращение среднего класса в доминирующую социальную группу населения. Стимулирование обеспечения высоких стандартов благосостояния и роста высокообеспеченных слоев населения.

Значительное сокращение несправедливого социального неравенства населения по качеству и уровню жизни в целом по стране, а также между городом и деревней и между регионами. Преодоление неоправданных диспропорций между прибылями владельцев предприятий и зарплатами его высшего менеджмента — с одной стороны, и зарплатами рядовых работников — с другой, эффективное и справедливое распределение национального богатства и доходов, получаемых от реализации природных ресурсов. Доведение социального неравенства до размеров, сопоставимых с развитыми странами с социальной рыночной экономикой.

Качественное выравнивание жизни россиян с жителями постиндустриальных развитых стран. Приближение уровня благосостояния российских граждан к международным стандартам благосостояния и, прежде всего, к европейскому уровню, позиционирование нашей страны в группе лидирующих стран по показателям развития человеческого потенциала.

7.6. Обеспечение долгой и здоровой жизни россиян. Укрепление здоровья населения, увеличение продолжительности репродуктивной, трудовой и творческой жизни, создание условий и высоких мотиваций для ведения здорового образа жизни. Существенное снижение уровня общей заболеваемости, а также заболеваемости социально значимыми и представляющими опасность для окружающих болезнями.

Увеличение численности населения страны, значительное увеличение средней продолжительности жизни, ее приближение к стандартам развитых стран и существенное сокращение разрыва в продолжительности жизни мужчин и женщин.

Обеспечение гарантируемых государством из бюджетов всех уровней современных медицинских стандартов бесплатной медицинской помощи, включая профилактику заболеваемости и высокотехнологичные медицинские услуги. Предоставление дополнительно качественных и доступных услуг в рамках обязательного и добровольного медицинского страхования и на коммерческой основе.

Источники

1. Проект Социальной доктрины Российской Федерации. Разработан в Совете по социальной стратегии при председателе Совета Федерации. М: ВЦУЖ, Уровень жизни населения регионов России. 2008, № 5.
2. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации (проект). Минэкономразвития России, 12.03.2008.
3. Григорьев Л.М., Аузан А.А., Афонцев С.А. и др. Коалиции для будущего. Стратегия развития России в 2008–2016 годах. М.: 2007.
4. К Концепции и Программе социально-экономического развития России до 2015 года. Резюме научного доклада. Авт. колл. под. рук. Р.С. Гринберга. М.: 2007.
5. Дискин И.Е. Альтернативы российской модернизации. Совет по национальной стратегии. М.: 2007.
6. Львов Д.С. (руководитель рабочей группы). Социальная доктрина России // Уровень жизни населения регионов России. М: ВЦУЖ, 2005, № 8–9.
7. Гриценко Н.Н. (руководитель временного творческого коллектива). Концепция социального государства Российской Федерации // Уровень жизни населения регионов России. М: ВЦУЖ, 2005, № 8–9.
8. Жуков В.И. (руководитель рабочей группы). Социальная доктрина Российской Федерации // Уровень жизни населения регионов России. М: ВЦУЖ, 2005, № 8–9.
9. Бобков В. О социальной стратегии России // Уровень жизни населения регионов России. М: ВЦУЖ, 2005, № 8–9.
10. Бобков В. О доктринальных положениях стратегии социального развития России. // Уровень жизни населения регионов России. М: ВЦУЖ, 2008, № 5.
11. Величковский Б.Т. Жизнеспособность нации. Роль трудовой мотивации и социального стресса. Российский государственный медицинский университет. М.: 2007.

12. Глазьев С. Выбор после выборов. Независимая газета. 14 марта 2008 г.
13. Качество и уровень жизни населения в новой России (1991–2005 гг.). Рук. авт. колл. В.Н. Бобков. М: ВЦУЖ, 2007.
14. Кузнецов В.Н. Общенациональная цель: безопасность и благополучие человека — как фундаментальная проблема российских общественных наук. РАН, М: 2004.
15. Мировая экономическая мысль сквозь призму веков. В 5 т. / Сопред. Г.Г. Фетисов, А.Г. Худокормов. Т.У. В 2 кн. Всемирное признание. Лекции нобелевских лауреатов / Отв. ред. Г.Г. Фетисов. М.: Мысль, 2004–2005.
16. Распутин В. В бедности жить не грех. Аргументы и факты, № 12, 2008.
23. Солженицын А. Как нам обустроить Россию. Специальный выпуск. Брошюра к газете «Комсомольская правда» от 18 сентября 1990 г.

Некоторые архетипические признаки социального государства в России

Захаров В.К. (Москва)

Введение

К проблеме создания **образа социально-гармоничного государства в современной России** существует несколько теоретических подходов.

При самом общем и абстрагированном подходе вырабатываются некоторые представления о том, что должно делаться в абстрактном государстве, чтобы оно учитывало интересы как всего общества в целом, так и отдельных его слоев. Этот подход восходит еще к представлениям Платона об идеальном государстве¹¹⁵.

При утилитарном подходе берутся за основу теоретические и практические наработки ведущих зарубежных государств и предлагаются те или варианты их использования в условиях России¹¹⁶.

При историческом подходе рассматриваются и анализируются различные формы социальной политики, проводившейся в России на всем протяжении ее существования как государства¹¹⁷. Этот подход является

¹¹⁵ Петров В.К., Селиванов С.Г. Устойчивость государства. М.: «Экономика», 2005.

¹¹⁶ Ахинов Г.А., Камилов Д.А. Социальная функция государства в условия рыночной экономики: вопросы теории и практики. — М.: ИНФРА-М, 2006; Русская доктрина (Сергиевский проект) / Под. Ред. А.Б. Кобякова и В.В. Аверьянова. — М.: Яуза-пресс, 2008.

¹¹⁷ Шаповалов В.Ф. Истоки и смысл российской цивилизации. — М.: ФАИР-ПРЕСС, 2003.

важным дополнением к первым двум, т. к. позволяет лучше понять, что можно и чего нельзя делать в конкретных природно-географических условиях России.

В данной статье рамки исторического подхода еще более расширяются за счет рассмотрения не только государственных, но также всех предгосударственных форм жизнедеятельности населения Восточно-Европейской равнины. При этом вычленяются некоторые исторически возникшие и закрепившиеся на этой территории типы распределения и присвоения результатов природно-хозяйственной деятельности. Широкий исторический подход позволяет выделить некоторые **архетипические свойства**, наиболее пригодные для гармонизации социальных отношений в современной России. Выделение этих свойств проводится на основе восходящего к К.-Г. Юнгу и подробно разработанного в монографии¹¹⁸ *метода архетипов жизнедеятельности человеческого общества*.

Статья состоит из четырех частей. В первой части вводится понятие *типа жизнедеятельности*. Среди типов выделяются *стереотипы* и *архетипы*. Весь комплекс архетипов данного жизнедеятельного сообщества трактуется как *механизм инерционного наследования* общих способов жизнеобеспечения этого сообщества. Вводится общее понятие *жизнедеятельной цивилизации* как совокупности всех государств, обладающих близкими комплексами типов жизнедеятельности. Из него следует, что Россия, как государство, образует отдельную цивилизацию, обладающую как всеобщими, так и своими собственными архетипами жизнедеятельности.

Вычленение и описание этих собственных архетипов представляется в настоящее время особенно важным, поскольку пренебрежение к ним может служить причиной неудач реформирования России. Можно сказать, что **«Архетипическая Россия» задает строгие преобразовательные рамки для «Изменяющейся России»**. Поэтому во второй и третьей частях рассматриваются два важнейших социальных архетипа России: *архетип общего пользования несозданными достояниями* и *архетип общеартельного распределения доходов*. На основе этих архетипов в четвертой части формулируются некоторые **признаки социально-гармоничного государства в России**. Вводятся понятия *социально-ориентированного* и *вполне социально-ориентированного предприятия*. Даются практические рекомендации по возможному учету признаков социально-гармоничного государства с помощью введения специального **социального паспорта предприятия**, организации **системы социального аудита** и введения определенных государственных льгот для **социально-ориентированных предприятий**.

¹¹⁸ Губарь О.В., Захаров В.К. Номология как преодоление экономоцентризма. Ростов-на-Дону: РГЭУ «РИНХ», 2006.

ЧАСТЬ 1. Наследственность и изменчивость в обществе

Типы жизнедеятельности общества

Жизнедеятельную среду человечества (на данный момент времени) можно обобщенно определить как совокупность, включающую в себя:

- 1) *природную среду* Земли;
- 2) *искусственную среду*, созданную человечеством в процессе его жизнедеятельности.

Под (*человеческим*) *обществом* будем далее понимать человечество в его жизнедеятельной среде как единую организационно-производственную жизнедеятельную систему.

Вся жизнедеятельность общества может быть сведена к отдельным *типам (видам) жизнедеятельности*. Чтобы выделить отдельный тип жизнедеятельности, нужно сначала задать общий вопрос: «Что люди делают в своей жизни?», а затем дать на него какой-нибудь частный ответ.

Описание типа жизнедеятельности сводится, как минимум, к описанию:

- 1) всех жизнедеятельных единиц, осуществляющих этот тип деятельности;
- 2) всех взаимодействий этих единиц со всеми другими единицами;
- 3) всех правил и норм (т. е. институций в понимании Т. Веблена и Д. Нор-та), регулирующих этот тип деятельности;
- 4) географического и временного пространств, в которых этот тип деятельности осуществляется;
- 5) состояния всей жизнедеятельной среды во время формирования этого типа деятельности.

Отсюда следует, что понятие типа деятельности является более емким, чем понятие институции и института.

Число типов жизнедеятельности огромно. Относительно среза по настоящему моменту времени, слева от которого — прошлое время, а справа — будущее время, все типы можно подразделить на следующие классы. Один тип классов составляют хронотипы или, иначе, пространственно-временные типы. Эти типы зародились в прошлом, были свойственны данному географическому месту и данному временному промежутку и исчезли в прошлом. Дополнительный класс к этому классу составляют неотипы, которые зародились в прошлом и существуют в настоящее время.

Подкласс класса неотипов составляют стереотипы, которые зародились весьма давно и с тех пор стали устойчивыми. Про них, благодаря их устойчивости на некотором достаточно длинном промежутке времени, можно судить, что они в некотором будущем еще будут существовать.

Подкласс класса стереотипов составляют архетипы, которые зародились в древности, стали устойчивыми и относительно которых, благодаря их древности и устойчивости на большом временном промежутке — от прошлого до настоящего времени, имеется огромная доля уверенности,

что они еще очень долго будут существовать в будущем — вплоть до неотменяемости.

В некотором смысле противоположным к этому классу является класс паратипов. К нему можно отнести неоти́пы, которые возникли сравнительно недавно и о будущем которых еще совершенно невозможно судить.

Механизм силы проявления архетипа в данном месте в данное время заключается в следующем. Конкретный архетип жизнедеятельности сформировался и закрепился в некотором месте за некоторое время при определенном состоянии жизнедеятельной среды человечества. В общественном подсознании осталась «память» об этом исходном состоянии. Если текущее состояние жизнедеятельной среды значительно отличается от исходного, то архетип себя не проявляет, иначе говоря, «засыпает». Если текущее состояние близко к исходному, то архетип проявляет себя достаточно сильно, причем тем сильнее, чем ближе это состояние к исходному.

Механизм инерционного наследования

Предыдущая жизнедеятельность наследуется человечеством в форме архетипов и стереотипов жизнедеятельности. Эти архетипы и стереотипы, соответствующим образом определяя жизнедеятельность в настоящем, направляют также дорогу в будущее, исключая *абсолютную произвольность новой жизнедеятельности*.

Чем дальше в прошлое уходит складывание и закрепление какого-либо архетипа и стереотипа жизнедеятельности, тем большее влияние он оказывает на настоящее и будущее. Развиваясь во времени, человечество дифференцирует свою жизнедеятельность, что приводит к добавлению все возрастающего количества все более молодых архетипов, стереотипов и типов жизнедеятельности, изменяющих силу проявления старых архетипов. Этим исключается *абсолютная предопределенность новой жизнедеятельности*.

Архетипы и стереотипы жизнедеятельности, исключая как абсолютную произвольность, так и абсолютную предопределенность, задают *тенденции жизнедеятельности*, от которых последняя может уклоняться во времени лишь под воздействием новых общественных сил пропорционально величине этого воздействия.

В целом весь подкомплекс архетипов жизнедеятельности рассматривается нами как *механизм инерционного наследования (архетипическая инерция) общих способов жизнеобеспечения*. Механизм архетипической инерции сравним с механизмом генной памяти в биологии. Здесь напрашивается такая аналогия: один ген — один архетип, генный комплекс биологического организма — подкомплекс архетипов некоторого жизнедеятельного

сообщества. Каждый архетип, как и ген, соответствует каким-то сторонам жизнедеятельности, и как среди генов, так и среди архетипов нет самого важного.

Форматы жизнедеятельности общества

Жизнедеятельность общества можно представлять себе как изменяющийся во времени *«сноп»* или *комплекс типов жизнедеятельности*, в котором только архетипы накапливаются во времени. Такой комплекс будем называть также *полным форматом жизнедеятельности общества*. В нем выделяются слаженные и взаимообусловленные подформаты *жизнедеятельности*, которые состоят из типов, подходящих друг к другу, существующих вместе, зависящих друг от друга и являющихся необходимыми основаниями для существования друг друга.

На конференции № председателем секции «Цивилизационная идентичность и самоидентификация России» Л.В. Скворцовым были поставлены следующие вопросы:

- 1) что такое цивилизация?
- 2) что такое российская цивилизация?

Эти вопросы обусловлены тем, что несмотря на обилие книг и статей по вопросам цивилизаций, нет общих, емких и, в тоже время, коротких определений понятия «цивилизация», а в отсутствии такого определения трудно говорить о российской цивилизации и ее характерных признаках.

Используя разработанный выше понятийный аппарат можно дать ответы на эти вопросы. Однако перед этим необходимо рассмотреть ряд важных архетипов.

Архетип номового устройства

Все современные государства, а также все роды, племена, простые государства, державы, империи и т. д. устроены и функционируют по одному архетипу, который мы называем «номовый архетип жизнеустройства»¹¹⁹, от греческого слова «номос», означающего административно-территориальную область в Древнем Египте, Древней Греции и в современной Греции. Будем называть все указанные образования *номами*. Ном описывается в виде сложной организационно-производственной системы, состоящей из семи подсистем, связанных между собой потоками различных достояний. Подробнее об устройстве и функционировании номов можно ознакомиться в указанной выше монографии автора.

¹¹⁹ VIII Международная научная конференция «Россия:ключевые проблемы и решения», 18–19 декабря 2007 г., Москва, ИНИОН РАН.

Архетип номовой амальгамации

Следующий используемый нами архетип жизнедеятельности возникает в ходе прохождения человечеством ряда этапов его развития. Этапы эти не произвольны: каждый вытекает из предыдущего и влечет за собой последующий. Процессом, который определяет переход от одного этапа к другому, является процесс исторической амальгамации (объединения с воспроизведением структуры). В результате амальгамации воспроизводится прежняя, но в деталях более усложненная структура, обусловленная расщеплением прежде объединенных функций. Эти амальгамационные этапы мы условно обозначим так: этап малой семьи, этап большой семьи, этап рода, этап племени, этап простого государства, этап державы и этап империи. Малые и большие семьи, роды и племена, простые государства, державы и империи являются историческими примерами номов. Большинство существующих сейчас номов являются номами последних трех амальгамационных этапов: простого государства, державы и империи. Причем подавляющее большинство является державами. Следует отметить, что указанные этапы носят не глобальный, а локально-ареальный характер. Происходящая в настоящее время глобализация в свете данной теории оценивается как новый современный этап амальгамационного процесса.

Название этапа не означает, что на этом этапе существующие номы являются только номами этого этапа. На самом деле, на этом этапе в масштабе всего человечества продолжают существовать и номы всех предыдущих этапов. Например, даже на этапе державы, когда уже существовала держава Великобритания (Соединенное Королевство), объединившая Англию, Шотландию, Ирландию и др., в Америке, Африке и Австралии существовали малые и большие семьи, роды, племена и простые государства как самостоятельные номы, не входившие в объемлющие номы.

Форматы и цивилизационно-формационное деление общества

Каждому государству (шире — ному) присущ свой полный формат. Несмотря на то, что в каждый исторический момент времени имеется весьма большое число государств (номов), в силу взаимодействия между ними и борьбы за существование многие из этих государств (номов) имеют весьма близкие форматы, и потому общее число таких ярко отличимых форматов гораздо меньше числа всех государств (номов).

Совокупность всех государств (номов), обладающих близкими полными форматами, можно назвать *жизнедеятельной цивилизацией*, а сам этот усредненный формат — *способом номовой жизнедеятельности*. Понятие жизнедеятельной цивилизации шире понятия *цивилизации*, введенного А. Тойнби. Например, на родоплеменных этапах выделяются такие большие

цивилизации, как цивилизация оседлых земледельцев, цивилизация кочевых племен, цивилизация лесных охотников, цивилизация приморских рыбаков-охотников и т. д.

Если среди всего полного формата государства (нома) мы выделяем только его подформат, связанный с производственной деятельностью, то совокупность всех государств (номов), обладающих близкими производственными форматами, тождественна введенному К. Марксом понятию *общественно-экономической формации*, а сам этот усредненный формат тождественен понятию *способа производства*.

Если же рассматривать только подформат, связанный с духовной, культурной, познавательной и другими видами деятельности, то при таком подходе выделяются *культурно-духовные цивилизации*, а присущие им усредненные «духовно-культурные» форматы известны как *культурно-исторические стили* (Н.Я. Данилевский, К.Н. Леонтьев).

Отметим, что в каждом способе жизнедеятельности, способе производства, культурно-историческом стиле имеются как общечеловеческие, глобально присущие всем номам типы жизнедеятельности, — такие как воспроизводство населения в разного вида семьях, создание искусственной среды жизнедеятельности и т. д., так и локально-ареальные, присущие только данным цивилизациям и формациям архетипы, — такие как религиозные мировоззрения, нравственно-правовые устои, типы хозяйствования, политические устройства и т. п.

Таким образом, данный общий подход соединяет в себе как формационный подход К. Маркса, так и цивилизационный подход Н.Я. Данилевского, А. Тойнби и др.

Россия как отдельная цивилизация

Если за основу рассмотрения взять полный формат, то ряд государств Европы и Америки имеет сходные полные форматы. Поэтому эти государства составляют т. н. *западную цивилизацию*. В отличие от этого, полный формат России не соотносится с полным форматом ни одного из известных государств. Это означает, что Россия как государство образует отдельную цивилизацию, обладающую как всеобщими, так и своими собственными архетипами жизнедеятельности.

Основной причиной неудач в реформировании России являлось, на наш взгляд, пренебрежение к учету ее основных общественно-экономических архетипов, задающих, в конечном счете, инерцию исторического развития.

Поэтому вычленение и описание базовых архетипов России представляется в настоящее время особенно актуальным. «Архетипическая Россия» задает строгие преобразовательные рамки для «Изменяющейся России».

ЧАСТЬ 2. Общее пользование несозданными достояниями как социальный архетип

Далее опишем один специфический архетип России, который оказывал и оказывает существеннейшее влияние на ее историческую судьбу. Это — *архетип общего пользования несозданными состояниями*.

Архетип общего пользования несозданными достояниями

К несозданным достояниям нома можно отнести достояния, созданные либо природой, либо другими номами. Типичными примерами таких достояний являются в условиях России — земля, почвенный слой, недра, леса, водные пространства, иностранные кредиты и т. д.

Архетип общего пользования несозданными достояниями является специфическим архетипом России. В рамках этого архетипа любое возможное население России вынуждено в основном получать доход путем использования несозданных достояний, и поэтому этот доход не может присваиваться узкой группой населения, а должен использоваться на благо всего населения или всего государства (например, на защиту государства, на обучение населения, на здравоохранение, на пенсионное обеспечение и т. п.).

Возникновение и закрепление архетипа общего пользования несозданными достояниями

Природно-географическое положение лесостепной зоны средней России таково, что «кормиться» обрабатывающим трудом только с одного участка земли в прошлые века было просто невозможно. Во-первых, использовался лес на строительство жилья, а также на обогрев зимой как людей, так и скота. Во-вторых, лес давал дополнительное пропитание в виде грибов, ягод, а также продуктов охоты. В-третьих, рыбная ловля также давала значительную часть пропитания населению. В-четвертых, обработка плодородных пахотных земель только ручным трудом не могла дать прибавочного продукта, а обработка тягловой силой (лошадами или волами) требовала дополнительного прокорма этой самой тягловой силы с посторонних пастбищных земель летом и заготовленной травой с сенокосов — зимой.

Все это приводило к тому, что для поддержания сколько-нибудь сносного хозяйства требовалось на одного человека много лесных, пахотных, пастбищных, сенокосных, водных и других угодий¹²⁰. И если бы эти угодья кто-то захотел ограничить в свою пользу, то другим их стало бы просто не хватать для выживания. При таких обстоятельствах удержание этого огра-

¹²⁰ Милов Л.В. Великорусский пахарь и особенности российского исторического процесса. М.: Росспэн, 1998.

ничения в свою пользу потребовало бы больших затрат и ресурсов, которые тоже неоткуда было взять без соответствующей машины подавления. Все это с необходимостью приводило к тому, что общее пользование несозданными достояниями оказывалось единственно возможным для ведения хозяйства.

Тип общего пользования несозданными достояниями, по-видимому, сложился на предродовом и родовом этапе и затем закрепился на племенном. На этапе простого государства он уже стал архетипом.

Проявления архетипа общего пользования несозданными достояниями

Однако затем на державном этапе в XVII–XVIII вв. путем раздачи земель и поместий служивым людям и, в частности, дворянам произошло отчуждение большей части несозданных достояний в пользу малой, избранной части населения. И тогда сложившийся на территории России архетип вошел в глубочайшее противоречие с неотипом частного присвоения — либо самих несозданных достояний, либо доходов от использования этих достояний.

Поскольку доходы крестьянского населения в XVII–XIX вв. могли идти в основном в рамках сельскохозяйственного производства с земли и леса, в крестьянской массе стала остро ощущаться нехватка пахотных, луговых и лесных угодий, и поэтому весьма долго стоял вопрос о несправедливости помещичьего землевладения.

Неправильно решенный, по мнению крестьянства, вопрос с землей царской России обусловил широкую вовлеченность крестьянских масс в революции 1917 г. и Гражданскую войну.

Большевики учли указанный архетип и вернули доходы от несозданных достояний в общее пользование. Однако они перегнули палку со вторым архетипом частного труда, поскольку архетип общего пользования никоим образом не влечет коллективный труд.

В конце XX в., за время перестройки, недра были отданы — если не во владение, то в распоряжение и пользование — достаточно узкой части населения России.

Кроме того, были сделаны крупные иностранные заимствования, которые были использованы той же частью населения. В результате, доходы от использования недр и займов, которые при советской власти «размывались» по всему населению страны, перестали поступать большинству населения. Однако, согласно указанному выше архетипу, население России не может жить только за счет производительного труда по переработке ресурсов, поступающих из внешней организованной среды (как, например, в Швейцарии), и поэтому вынуждено в основном жить за счет использования ресурсов, поступающих из природной среды. А как раз эти ресурсы

и доходы от них были в результате приватизации отняты у большей части населения.

Тем самым, архетип общего пользования несозданными достояниями в очередной раз в XXI в. оказался в противоречии с неотипом частного присвоения либо самих этих достояний, либо доходов от их использования. Неправильно решенный, по мнению значительной части населения современной России, вопрос с недрами и займами снова (как в XX в.) может привести к значительным общественным потрясениям.

Причина этого состоит в том, что действия большевиков и перестройщиков привели к тому, что сейчас в XXI в. «кормиться» с земли и леса Россия уже не может. Нет ни необходимого сельского населения, ни необходимой энергооснащенности сельского хозяйства, поскольку энергоносители оказались недоступными оставшемуся сельскому населению. «Кормиться» с недр и иностранных займов тоже оказалось недоступным для большинства населения. А конкурировать в производительном труде с Европой, Турцией, Китаем и Индией России не позволяют большие издержки, неизбежные в силу ее природно-климатического положения¹²¹.

Учет архетипа общего пользования несозданными достояниями

Для того чтобы понять, как можно было бы учитывать в современной России наличие описанного архетипа, необходимо сначала рассмотреть важнейший вопрос, связанный с присвоением доходов, возникающих в процессе производственной деятельности. А для этого необходимо заново рассмотреть понятия «доход» и «прибыль». Этому и посвящена следующая часть статьи.

ЧАСТЬ 3. Общеартельное распределение доходов как социальный архетип

Артельный архетип жизнеустройства. Артельность и собственность

В этом пункте рассматриваются основные жизнедеятельные единицы государства и, шире, нома, называемые далее *артелями*. Артели являются клеточками основных подсистем нома.

Жизнедеятельные единицы и достояния нома, а также одни жизнедеятельные единицы и другие жизнедеятельные единицы могут быть связаны друг с другом отношениями *пользования, распоряжения, владения, ведения, принуждения, изымания, сотрудничества, соперничества* и т. д. Эти отношения могут изменяться от частичного до полного.

¹²¹ Паршев А.П. Почему Россия не Америка. Книга для тех, кто остается здесь. М.: Крымский мост — 9Д, НТЦ «ФОРУМ», 2001.

Каждая жизнедеятельная единица осуществляет *отношение пользования* к своим достояниям. Однако в некоторых единицах отношение пользования может быть не прямым, а опосредованным другими отношениями. Рассмотрим эти единицы более подробно.

Собственностной жизнедеятельной единицей (артелью) назовем жизнедеятельную единицу, состоящую из нескольких жизнедеятельных единиц (*субъектов артели*) и нескольких достояний (*объектов артели*), связанных отношениями *владения-ведания, распоряжения, пользования и сотрудничества* так, что:

- 1) отношение владения-ведания обязательно влечет отношение распоряжения;
- 2) отношение распоряжения обязательно влечет отношение пользования;
- 3) каждый субъект осуществляет хотя бы одно отношение владения-ведания, пользования и распоряжения хотя бы к одному объекту;
- 4) для каждого объекта имеется несколько субъектов, которые в совокупности владеют-ведают этим объектом;
- 5) некоторые субъекты осуществляют хотя бы одно из отношений владения-ведания, распоряжения, пользования и сотрудничества к другим субъектам;
- 6) для каждого субъекта артели, который использует некоторый объект артели, существуют субъекты артели, которые в совокупности распоряжаются этим объектом и этим субъектом;
- 7) для каждого субъекта артели, который распоряжается некоторым объектом артели, существуют субъекты артели, которые в совокупности владеют-ведают этим объектом и распоряжаются этим субъектом. (Далее это общее определение артели будет постепенно уточняться).

Субъект артели, который, соответственно, пользуется, распоряжается, владеет или ведает некоторым объектом, будем называть соответственно *пользователем, распорядителем, владельцем или ведателем в артели*. Согласно пункту 2) из определения артели, каждый распорядитель одновременно является и пользователем, а согласно пункту 1) каждый владелец или ведатель одновременно является распорядителем, а значит, и пользователем.

Собственностью назовем общественное отношение между жизнедеятельными единицами и достояниями, образованное всеми артелями, т. е. считаем, что жизнедеятельные единицы и достояния находятся в *отношении собственности*, если они входят как субъекты или объекты в некоторую артель.

Архетип жизнедеятельности в рамках артелей образует *артельный архетип жизнеустройства общества*.

Отметим, что отношения владения-ведания, распоряжения, собственности и сотрудничества являются архетипическими. Однако с течением

времени возникали и возникают дополнительные *стереотипические* и *паратипические* отношения внутри артели. Это отражено, в частности, в «пучке прав» Д'Онорэ и в ролевых отношениях, описанных Е.В. Устюжаниной¹²².

Артельный и номовый архетипы жизнедеятельности общества возникли еще на биологическом уровне в малой семье и развивались одновременно. Номы и артели вообще невозможны друг без друга.

Покажем, что понятие артели является настолько широким, что включает в себя, по-видимому, почти все известные организации, основанные на собственности. Для этого разберем несколько примеров.

1. В качестве единственного субъекта артели выступает индивид, владеющий несколькими объектами. Это классическая *частная артель*.
2. В качестве всех субъектов собственности выступают только индивиды, владеющие в совокупности несколькими объектами, и нет отношений между субъектами. Это *корпоративная артель*.
3. Один субъект — помещик, другие субъекты — крепостные крестьянские хозяйства. Один объект — помещичья земля, розданная крестьянам в обработку. Помещик полностью владеет и распоряжается своей землей, но не использует ее. Крестьянское хозяйство не владеет землей, но частично распоряжается и частично пользуется. Помещик владеет крестьянским хозяйством, распоряжается им и пользуется им для обработки своей земли. Это *феодалная артель*, в которой существуют указанные выше в определении артели субъект-субъектные отношения.
4. Один субъект — банк, объект — финансовый актив банка, другой субъект с объектами — добывающее предприятие, третий субъект с объектом — перерабатывающее предприятие, четвертый субъект с объектами — реализующее предприятие. По структуре это — *финансово-промышленная артель (ФПГ)*. Банк не владеет этими субъектами, но распоряжается ими и использует их. Остальные субъекты только сотрудничают друг с другом. Следовательно, в ФПГ имеются все субъект-субъектные отношения.
5. Одни субъекты с объектами — некоторые организации, другие субъекты — некоторые распорядительные или властные органы государства (или шире — нома), которые могут полностью или частично ведать данными объектами. Эти отношения образуют, соответственно, *государственную* или *смешанную артель*. Отметим, что государственные предприятия и учреждения, например, образовательные и медицинские, сами не являются артелями. Артелями они являются лишь в совокупности с распоряжающимися органами государства, которые осуществляют ведание, например, объектами вуза.

¹²² Введение в институциональную экономику / Под ред. Д.С. Львова. М.: Экономика, 2005. Гл. 7.

Предприятия (в том числе сетевые и виртуальные), компании, учреждения, фирмы, корпорации, холдинги, концерны, консорциумы, конгломераты, синдикаты, тресты и т. д. являются современными примерами артелей¹²³.

Частной, корпоративной, государственной, смешанной и т. п. собственностью назовем общественное отношение между жизнедеятельными единицами и достояниями, образованное всеми частными, корпоративными, государственными, смешанными и т. п. артелями, т. е. считаем, что жизнедеятельные единицы и достояния находятся в отношении частной, корпоративной, государственной, смешанной и т. п. собственности, если они входят как субъекты и объекты в некоторую артель.

Заметим, что условия, наложенные на артель, отсекают «коммунальную» и, в частности, «общенародную» собственность.

Два типа распределения артельных доходов

Как было показано выше, все существовавшие когда-либо и существующие сейчас организационные формы производства и передачи достояний — в частности, товаров, услуг, распоряжений и т. п. — являются конкретными примерами артелей.

Артель постоянно обменивается с другими единицами общества и с природной средой различными достояниями. *Артельный доход за некоторое время* — это совокупное достояние, пришедшее в артель за этот период от всех других единиц общества или из природной среды. *Артельный расход за некоторое время* — это совокупное достояние, ушедшее из артели за этот период во все другие единицы или в природную среду. *Артельная прибыль за некоторое время* — это совокупное достояние, каждая часть которого входит в артельный доход, но не входит в артельный расход. Ее может и не быть.

Отметим, что артельный расход отличается от понятия издержек производства; в артельный расход не входит оплата труда пользователей и распорядителей, поскольку они являются внутренними субъектами артели, а не внешними единицами по отношению к ней. Тем самым, и артельная прибыль отличается от всех других используемых в экономической теории и практике понятий прибыли¹²⁴.

Артели никогда не существовали и не существуют самостоятельно; они всегда включены в некоторые объемлющие номы. Часть артельного дохода всегда изымалась объемлющими номами в виде налогов, податей и т. п. В Советском Союзе государством изымался даже весь доход государственных предприятий.

¹²³ Мильнер Б.З. Теория организации: Учебник. Изд. 2-е. М.: ИНФРА-М. 1999.

¹²⁴ Экономическая теория. М.: ИКЦ «МарТ»; Ростов-на-Дону: Издат. центр «МарТ», 2007. С. 528.

Исторически известны два основных типа распределения оставшейся после отдачи объемлющим нонам *внутренней части артельного дохода*. Первый тип состоит в распределении этой внутренней части между всеми субъектами артели путем некоторого дележа (*тип общеартельного распределения*). Второй тип состоит в выплате пользователям и почти всем распорядителям в артели определенной заработной платы и последующим распределением оставшейся части дохода только владельцами, ведателями и некоторыми распорядителями в артели (*тип владельечно-ведательного распределения*). Тип общеартельного распределения возник и закрепился еще на этапе большой семьи и с тех пор стал архетипом. Последнее его проявление было в советских колхозах. Тип владельечно-ведательного распределения возник и закрепился, по-видимому, уже в Новое время и является скорее стереотипом, чем архетипом. В современной России он проявляется, например, в том, что владельцами конечного продукта некоторых предприятий являются только владельцы предприятий.

Оба указанных типа распределения находятся в явном противоречии друг с другом. По этой причине стереотип владельческого распределения всегда воплощается только путем силового, законодательного и идеологического принуждения со стороны объемлющего нона.

Ясно, что изъятие всего дохода или всей прибыли артели объемлющим нонам (как это было в Советском Союзе) приводит к почти полной утрате предпринимательского интереса со стороны артели. Поэтому внутренняя часть артельного дохода должна быть значительной.

Однако присвоение этой части только владельцами приводит к утрате заинтересованности пользователей и распорядителей в прибыльности артели. Оптимальным, по-видимому, является нахождение некоторых форм общеартельного дележа внутренней части артельного дохода с соблюдением баланса интересов владельцев, распорядителей и пользователей. Рабочее акционирование предприятий является одной из таких форм.

Часть 4. Некоторые практические рекомендации

Социально-ориентированная артель

Никаких естественных предпосылок выводить в артели из права владения-ведения объектами и субъектами артели право на владение-ведение доходами артели нет. Доход артели образуется непосредственно совокупным артельным трудом, а опосредованно — всей совокупной ноновой жизнедеятельностью. Поэтому свою долю в доходе с артели должны иметь все ее члены, а также все население нона согласно **установившемуся «общественному договору»**¹²⁵.

¹²⁵ Чабанов В.Е. Экономика XXI века, или третий путь развития. СПб.: БХВ-Петербург, 2007. С. 736.

В связи с этим артель можно назвать **социально-ориентированной**, если в ней имеется общеартельное распределение внутренней части артельного дохода. Более того, артель можно назвать **вполне социально-ориентированной**, если в ное имеется распределение внутренней части артельного дохода не только между всеми членами каждой артели, но и между всеми членами нома.

Социальный паспорт предприятий

Понятие вполне социально-ориентированной артели представляется важным в связи с наличием в России не только архетипа общеартельного распределения доходов, но и описанного во второй части архетипа общего пользования несозданными достояниями. Особенно это относится к производственным и добывающим предприятиям, получающим доход от использования достояний, созданных природой.

Социальную ориентацию производственных предприятий в современной России можно было бы учесть с помощью введения специального **социального паспорта предприятия** и определенных государственных льгот для **социально-ориентированных предприятий**. Заполнение социального паспорта, естественно, потребует организации в стране **системы социального аудита**.

Секция I Социальное государство

Концепция социального государства Российской Федерации: взгляд Межведомственного творческого коллектива ученых и специалистов

Гриценко Н.Н. (Москва)

В настоящем докладе хочу остановиться на 3-х вопросах:

первый — история появления Концепции;

второй — содержание Концепции;

третий — востребованность идеи социального государства и возможность ее воплощения.

История создания Концепции связана с началом работы Конституционного собрания в начале 1993 года. Тогда в числе членов этого собрания были ученые Академии наук, представители Федерации Независимых Профсоюзов России и наш первый проректор Академии труда и социальных отношений Марат Викторович Баглай, который позже был избран Председателем Конституционного Суда России. Перед разработчиками проекта Конституции стоял вопрос — какой путь государственного устройства можно было предложить для России. Консультировались об этом и с нами. Тогда, в мае 1993 года Академией с участием многих ученых и специалистов был создан ежегодный форум по социальной политике и было, после всестороннего обсуждения и было предложено рекомендовать Конституционному Собранию внести в проект Конституции России статью о социальном государстве. Обосновывалось это нашим предыдущим многолетним опытом социализации, менталитетом граждан, практикой многих европейских стран, идущих по этому пути, в т. ч. Германии, Франции, Италии, Испании, Швеции.

После больших дискуссий Конституционное Собрание внесло это положение в статью 7 Конституции, которая была принята на Референдуме. Естественно, что научная и профсоюзная общественность, выступив с таким предложением, посчитала своим долгом осуществление и научного и общественного сопровождения статьи 7 Конституции.

Была начата работа по осмыслению и пониманию сути социального и его отличия от социалистического государства, по наполнению Российской

модели конкретным смысловым содержанием и организационно-правовому обеспечению.

Вместе с ФНПР и с участием Совета Федерации, Государственной Думой, ряда Министерств, научных организаций в 1996 году был проведен первый Круглый стол по социальному государству, где были изложены основные принципы функционирования такого государства и требования, которым оно должно отвечать.

Вскоре премьер Правительства того периода В.В. Путин, пригласил группу ученых на презентацию Центра стратегических реформ, кажется так назывался этот Центр, и открывая заседание сказал, что Правительство работает само по себе, а наука — сама по себе и надо ликвидировать этот разрыв, в том числе и с помощью работы данного Центра. Тогда я предложил Владимиру Владимировичу в рамках Центра разработать Концепцию социального государства для помощи Правительству в осуществлении социальной политики. В.В. Путин поддержал это предложение и Академия труда и социальных отношений по согласованию с руководством Государственной Думы, социальных Комитетов Федерального Собрания, Конституционного Суда, Минтруда, ФНПР, РАН и при согласии самих ученых и специалистов сформировали Межведомственный творческий коллектив, который и разработал в 2002 году Концепцию социального государства РФ. Она была направлена в Госсовет и Правительство РФ по их поручению рассмотрена в 12 Министерствах и ведомствах, доработана с учетом их замечаний и предложений, обсуждена на Круглых столах и на конференции одобрена и принята. О завершении работы было нами доложено В.В. Путину — тогда уже Президенту РФ и направлены по его поручению в Госсовет для рассмотрения. Позже, по просьбе Госсовета были разработаны и представлены Предложения по реализации Концепции.

Этим я хочу показать, что модель социального государства не была навязана извне — она была осознанно выбрана и закреплена Конституцией РФ. По этому пути пошли: Белоруссия, Казахстан, Таджикистан, Украина и ряд других стран СНГ.

Межгоссовет ЕврАзЭС утвердил в 2007 году Концепцию согласованной социальной политики, записав в ней, что конечной целью реализации Концепции должно стать формирование сообщества социальных государств путем ускоренного социально-экономического развития и интеграции государств ЕврАзЭС на базе правового обеспечения в соответствии с конституциями Сторон.

Второй вопрос. Содержание Концепции, которая на наш взгляд, может быть одним из теоретико-методологических образов социального государства. Концепция состоит из двух разделов — первый — основные положения и принципы социального государства и второй — механизмы ее реализации.

Опыт многих европейских государств, являющихся по Конституции социальными, показывает, что они строят свою социально-экономическую политику, опираясь на такие **важнейшие принципы**, как:

- экономическая свобода человека, его право на свободный выбор любого, не противоречащего законодательству, вида деятельности в сфере наемного труда и предпринимательства;
- доверие к регулирующей роли рынка и при необходимости его регулирования с использованием экономических методов;
- развитие и экономическая эффективность социального рыночного хозяйства;
- социальная справедливость и социальная солидарность общества, которые обеспечиваются на основе развития акционерной собственности работников, а также путем налогового перераспределения доходов от богатых к бедным и большей загрузки наиболее трудоспособных членов общества для того, чтобы помочь менее трудоспособным;
- гендерное равенство мужчин и женщин;
- участие граждан в управлении государственными и общественными делами, участие работников в управлении производством, развитие системы социального партнерства.

Критериями оценки степени социальности правового демократического государства также являются:

- соблюдение прав и свобод человека;
- проведение активной и сильной социальной политики;
- обеспечение стандартов достойной жизни для большинства граждан;
- адресная поддержка наиболее уязвимых слоев и групп населения, преодоление бедности;
- гарантии создания благоприятных условий для реального участия граждан в выработке и социальной экспертизе решений на всех уровнях власти и управления;
- соблюдение прав и гарантий, признающих и развивающих систему социального партнерства в качестве основного механизма достижения общественного согласия и баланса интересов работника и работодателя при регулирующей роли государства;
- гарантии, при которых любой хозяйствующий субъект, любой собственник должен нести конкретную социальную ответственность;
- права и гарантии, ориентированные на укрепление семьи, духовное, культурное, нравственное развитие граждан, и прежде всего молодежи; на бережное отношение к наследию предков и преемственность поколений, сохранение самобытности национальных и исторических традиций.

На современном этапе становления социального государства в Российской Федерации устанавливаются следующие приоритеты:

В сфере демографического развития: разработка и реализация государственной демографической политики, направленной на ликвидацию тенденций депопуляции (сокращения) населения страны, снижения смертности (особенно детской и в трудоспособном возрасте) и увеличения продолжительности жизни населения.

В сфере обеспечения достойного уровня жизни: создание социально-справедливой и эффективной системы распределения вновь созданной стоимости между государством, трудом и капиталом, обеспечение роста реальной заработной платы и доходов населения и на их основе — рост качества и уровня жизни; установление государственных гарантий в сфере оплаты труда, обеспечивающих в полной мере воспроизводство рабочей силы.

В сфере систем жизнеобеспечения населения: сохранение и приумножение жилого фонда, повышение его комфортабельности; развитие коммунального хозяйства, транспорта и связи за счет бюджетного финансирования и средств населения по мере роста доходов.

В сфере социальной защиты населения: разработка и осуществление государственной программы преодоления бедности; создание эффективной системы защиты населения от социальных рисков; реформирование системы социального страхования (пенсионного, социального и медицинского), социального обеспечения; осуществление социальной защиты слабо защищенных категорий граждан.

В сфере занятости: обеспечение гражданам России возможности трудиться на условиях свободно избранной, полной и продуктивной занятости.

В сфере охраны окружающей среды: обеспечение экологической безопасности страны.

В сфере формирования социокультурной среды: повышение роли и качества общего и профессионального образования; государственная поддержка системы образования и учреждений культуры; сохранение национальной самобытности языка и культуры народов, населяющих Российскую Федерацию.

Разработка и реализация стратегии управления наукой, направленной на ее развитие, создание новых технологий и их модернизацию на основе прогнозов глобального и национального развития.

Проведение региональной социальной политики на основе единства федеральной, региональной и местной социальной политики при условии упорядочения и разграничения их полномочий, при этом должно обеспечиваться комплексное социально-экономическое развитие всех территорий, входящих в Федерацию.

Развитие комплекса отраслей социального обслуживания и обеспечения населения (здравоохранения, медицинской, легкой и пищевой промышленности, жилищно-коммунального хозяйства, общественного пи-

тания, бытового обслуживания и др.) обеспечения высокого качества их работы по доступной цене.

Проведение в жизнь эффективной молодежной политики, направленной на создание стартовых условий для учебы, получения работы и жилья. Государственная молодежная политика должна быть направлена на социализацию молодежи, ее социальное становление и участие молодежи в государственном управлении.

Важнейшим инструментарием при согласовании противоречивых интересов труда и капитала является социальное партнерство, которое как социальный институт и социальный процесс объективно присуще социальному государству и должно строиться на равноправной и равноответственной основе между субъектами этих отношений.

Социальное государство предполагает **сбалансированность централизации, децентрализации и самостоятельности (самоуправления) территорий и поселений российского общества**.

Необходимым условием эффективного функционирования социального государства является реализация социальной ответственности органов всех уровней власти и управления, общества, каждого гражданина.

Социальная ответственность органов власти. Государственные органы (федеральные и региональные), а также органы местного самоуправления:

- несут ответственность за реализацию разрабатываемых ими социальных программ;
- обеспечивают эффективное функционирование и финансирование отраслей социальной инфраструктуры (образование, наука, здравоохранение, культура и др.);
- контролируют соблюдение государственных социальных стандартов, расходование бюджетных средств, предназначенных на социальные нужды;
- выполняют другие функции социального характера, предусмотренные законодательством, соглашениями и договорами социальных партнеров.

Социальная ответственность государства при ратификации международных правовых норм и соглашений в социальной сфере касается, прежде всего, системы международных правовых норм, которые признала или должна признать Российская Федерация, в том числе:

Европейская социальная хартия 1961 года (в ред. 1996 г.);

Хартия социальных прав и гарантий граждан независимых государств 1994 года;

Конвенции и рекомендации МОТ. Социальное государство должно ответственно подходить к выполнению всех ратифицированных Россией конвенций ООН, затрагивающих социальные права граждан, и принятых на

себя обязательств в социальной сфере в рамках международных соглашений со странами СНГ.

В деятельности российского государства должны также учитываться рекомендации итоговых документов глобальных международных форумов последних лет.

Актуальность социальной ответственности государства при ратификации международных норм и соглашений значительно возрастает в условиях глобализации и предстоящего присоединения России к ВТО.

Ратификации каждого конкретного документа должна предшествовать экспертная и прогнозная оценка последствий.

Социальная ответственность крупного, среднего и малого бизнеса заключается в:

- организации социального рыночного хозяйства на социоэкономических подходах;
- обеспечении выпуска качественной продукции и в недопущении производства контрафактной, фальсифицированной продукции, поддельных продовольственных товаров и лекарственных препаратов, наносящими ущерб здоровью граждан;
- своевременной выплате достойной заработной платы и создании условий для воспроизводства рабочей силы;
- обеспечении охраны и безопасных условий труда работников;
- поддержании уровня занятости, участия в программах переквалификации кадров при ликвидации рабочих мест;
- софинансировании систем профессиональной подготовки кадров и повышения их квалификации;
- своевременном и полном отчислении страховых платежей по программам пенсионного, медицинского и социального страхования;
- адресной поддержке беднейших слоев населения;
- развитии и софинансировании объектов социальной сферы;
- развитии корпоративного профессионального пенсионного страхования;
- софинансировании добровольных видов страхования работающих;
- осуществлении социальной поддержки наемных работников (льготные кредиты и ссуды, семейные пособия и т. д.);
- благотворительной деятельности.

Социальная ответственность гражданина включает в себя, с одной стороны, ответственность перед обществом, с другой — перед своими близкими.

Перед обществом социальная ответственность выражается, прежде всего, в соблюдении законов и других правовых норм, а также в передаче гражданином части собственности (в виде налогов) на общественные и социальные нужды, на разные уровни государственного управления и в органы самоуправления.

Перед своими близкими, в первую очередь перед семьей, социальная ответственность гражданина выражается в посильной заботе о материальном достатке членов семьи, в создании благоприятного психологического климата в семье, в нравственном воспитании детей и солидарной ответственности поколений.

Важнейшим **фактором и условием развития** социального государства является его **финансовое обеспечение**. Социальное государство реализует свои цели только при наличии высокоэффективной социально ориентированной экономики и ответственного отношения к труду всего экономически активного населения. Проводимая государством бюджетная, налоговая и ценовая политика, а также кредитно-денежное регулирование экономических отношений должны активно содействовать решению главной задачи — повышению благосостояния всего российского народа.

Важнейшим средством для функционирования социального государства является его **правовое обеспечение**.

Социальное государство — это современный тип правового государства, целесообразно соединяющий начала свободы и власти в целях обеспечения благополучия личности и благоденствия общества. Социальное государство — не раз и навсегда сформировавшийся и застывший тип государства. Оно развивается и трансформируется в той же мере, в какой развиваются и трансформируются общество и экономика, сохраняя постоянную взаимосвязь между ними. Наиболее сложная задача при этом — соблюдение постоянного баланса между рыночной экономикой и устранением явного социального неравенства, порождаемого ею. А основная проблема — установление границ, пределов вмешательства государства в экономическую и социальную жизнь, которые определяются тем, что, с одной стороны, оно не должно стать тормозом развития экономики, а с другой — обязано правовыми мерами обеспечить каждому человеку реализацию его права на достойную жизнь. В числе базисных, важнейших особенностей социального государства — **участие общественных объединений**, в том числе политических партий, профсоюзов, молодежных организаций, Русской православной церкви и других традиционных конфессий, в формировании и функционировании гражданского общества.

Механизмы реализации основных положений и принципов социального государства

Функционирование социального государства на изложенных выше принципах обеспечивается, прежде всего, с помощью соответствующих механизмов **социальной политики**.

Социальная политика осуществляется в таких 16 основных сферах социальных отношений, как:

- оплата и охрана труда; рынок труда, занятость и безработица; регулирование доходов и потребления товаров массового спроса;
- пенсионное обеспечение; социальное вспомоществование и предоставление адресной социальной помощи; социальное страхование; социальное обслуживание — обеспечение жильем, коммунальными и бытовыми услугами;
- образование и профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации; формирование и востребованность кадрового потенциала общества; наука; здравоохранение; культура; физическая культура, спорт и туризм; демография, семья, материнство, отцовство, детство и молодежь; экологическая безопасность, защита от природных и техногенных аварий и катастроф; защита социальных прав всех категорий граждан. Социальная политика должна равномерно учитывать все поле ее охвата, не забывая ни одного из перечисленных выше направлений, выделяя на определенных этапах наиболее приоритетные.

Важнейшим инструментом социальной политики социального государства является **социальная защита**. В целом социальная защита выступает как механизм, призванный ограждать людей от разного рода неблагоприятных для их жизнедеятельности воздействий со стороны социальной среды и смягчать последствия различных рисков.

Социальное государство присущими ему правовыми механизмами, формами и методами призвано ограничивать своекорыстные интересы тех категорий населения, которые обладают значительным превосходством над другими в богатстве и силе, и ограждать «социально слабые» категории населения от произвола «социально сильных».

Как показывает мировой опыт, наиболее эффективные системы социальной защиты граждан и социального выравнивания их доходов включают в себя налоговые перераспределения, государственные адресные выплаты и пособия, обязательное социальное страхование, пенсионное обеспечение и социальную помощь.

Важнейшими элементами механизмов социальной политики социального государства являются **государственные социальные стандарты** (ГСС), т. е. социальные нормы и нормативы, обеспечивающие реализацию гарантированных Конституцией социальных прав граждан и выступающие одновременно ориентирами в реализации социальной и экономической политики социального государства.

В настоящее время в практической работе при формировании бюджетов различных уровней применяются социальные нормы и нормативы.

Однако этого сегодня недостаточно.

Повышению уровня социальной защищенности человека призвана способствовать государственная социальная стандартизация по всем важнейшим направлениям социальной политики, которая предусматривает

введение системы социальных норм различного уровня, в том числе **минимальных и оптимальных**.

Формирование системы ГСС должно осуществляться на базе следующих принципов:

- соблюдение и обеспечение конституционных прав и гарантий граждан;
- целевое, адресное и поэтапное внедрение механизмов нормативного метода финансирования отраслей социальной сферы из бюджетов всех уровней и государственных внебюджетных фондов;
- закрепление доходов и расходов на социальные нужды по уровням бюджетной системы Российской Федерации в соответствии с разграничением предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления;
- гласность, означающая обязательное информирование населения через средства массовой информации о государственных социальных стандартах.

Система ГСС должна охватывать:

оплату труда и трудовые отношения.

Обеспечение занятости и помощи безработным должны предусматривать установление, в т. ч.:

- размеров квоты для организации первого рабочего места или размера денежной компенсации за его непредоставление;
- пенсионное обеспечение на уровне, обеспечивающем достойный уровень жизни: порядок и сроки индексации пенсий.

Обеспечения населения товарами и услугами массового спроса, в т. ч.:

- определения перечня категорий населения, нуждающихся в реализации ему товаров бесплатно или по сниженным ценам.

Обеспечения населения жильем, коммунальными и бытовыми услугами, в т. ч.:

- нормативов обеспечения жилой и (или) общей площадью в расчете на одного человека и порядка предоставления жилья гражданам с разным уровнем денежных доходов;
- максимально допустимой (предельной) доли расходов граждан на оплату жилья и коммунальных услуг (в совокупном доходе семьи) и др.
- образования, в т.ч. для: дошкольного, общего, детских специализированных и специальных образовательных учреждений; начального, среднего, высшего профессионального, дополнительного и послевузовского образования, которые должны определять основные параметры их деятельности, в том числе порядок и нормативы их финансирования.

- науки, предусматривающий: порядок и нормативы финансирования научных учреждений (включая научные подразделения вузов);

ГСС в области здравоохранения и физического развития должен предусматривать:

- перечень видов бесплатной медицинской помощи, предоставляемой населению государственными и муниципальными учреждениями здравоохранения;
- перечень жизненно важных лекарственных средств, в отношении которых осуществляется регулирование и (или) регистрация цен, а также категорий населения, которые должны обеспечиваться ими бесплатно, с частичной оплатой или на иных льготных условиях;
- порядка финансирования учреждений здравоохранения и физической культуры из бюджетов разных уровней.

К отраслевым (профессиональным) стандартам в области здравоохранения должны относиться стандарты профилактики, диагностики, лечения и реабилитации, в т.ч. инвалидов; нормы, устанавливаемые государственными санитарно-эпидемиологическими правилами.

ГСС в области культуры должны предусматривать определение:

- категорий населения, пользующегося бесплатными услугами учреждений культуры и (или) с предоставлением иных льгот;
- порядка финансирования учреждений культуры из бюджетов разных уровней.

ГСС в области социальной помощи и социального обслуживания населения должен предусматривать определение:

- категорий граждан, нуждающихся в социальной помощи;
- перечня и нормативов потребления социальных услуг, предоставляемых учреждениями социального обслуживания населению бесплатно и (или) на иных льготных условиях;
- порядка финансирования учреждений социального обеспечения и социального обслуживания населения из бюджетов разных уровней.

ГСС в области обеспечения экологической безопасности населения должен содержать:

- предельно допустимые нормы загрязнения окружающей среды;
- порядок возмещения ущерба здоровью или имуществу граждан в случае правонарушений в области обеспечения экологической безопасности и др.

ГСС в области защиты социальных прав граждан должен предусматривать определение порядка:

- предоставления гражданам юридической помощи, включая услуги нотариата;
- защиты прав потребителей товаров и услуг;
- предоставления компенсации причиненного им ущерба и др.

Изложенные выше ГСС носят примерный характер, а их окончательная разработка с уточнением содержательной стороны каждого норматива и источника его финансирования должны осуществляться Правительством Российской Федерации с участием всех субъектов системы социального партнерства.

Базисным механизмом функционирования социального государства являются его экономическая политика, уровень и состояние социального рыночного хозяйства, обеспечивающие реальное выполнение социальных обязательств государства перед своими гражданами. Это определяется:

- долей валового внутреннего продукта (ВВП), направляемой на развитие социальной сферы и удовлетворение социальных потребностей граждан;
- уровнем развития социальной инфраструктуры и материальной базы социальной сферы;
- степенью участия региональных бюджетов в решении социальных проблем.
- создание социально-справедливой и эффективной системы распределения вновь созданной стоимости между государством, трудом и капиталом;
- усиление социальной направленности налоговой политики и контроля над инфляцией.

Необходимо создание нового и совершенствование действующего законодательства, обеспечивающего соблюдение следующих постулатов и правил:

Выбор и установление социальных целей является высшим приоритетом деятельности органов власти и управления. Следование данному постулату означает, прежде всего, что количественно определенные социальные параметры качества и уровня достойной жизни людей (народного благосостояния) должны иметь законодательный характер и роль исполнительной власти при этом состоит в определении сроков и механизмов их достижения.

Конкретный сценарий социально-экономического развития страны на среднесрочную и долгосрочную перспективу (5,10,15 лет), обеспечивающий реализацию поставленных социальных целей на пути к социальному государству должен проходить обязательное демократическое обсуждение и законодательное утверждение.

Выбор оптимального решения на основе альтернативных вариантов социально-экономического развития страны должен осуществляться с помощью механизмов социального партнерства; рассматриваться и одобряться большинством субъектов Российской Федерации, проходить экспериментальную проверку и социальную экспертизу и внедряться в практику после общественного признания их полезности для всего общества.

При проектировании и применении общественно приемлемого механизма макроэкономического регулирования (предполагающего выход на реализацию заданных целей по выбранному сценарию социально-экономического развития) важно исходить из необходимости законодательного закрепления функций, форм, органов, методов, сфер, пределов участия государственной власти в хозяйственной жизни.

Законодательно должны утверждаться также и государственная программа социально-экономического развития страны на 5–10–15-летний период, а также Генеральное трехстороннее Соглашение.

Планируемые показатели социально-экономического развития страны должны проверяться на их социальную эффективность. Этот постулат означает, что экономические проекты или решения органов власти и управления по стратегически значимым проблемам (реструктуризация естественных монополий, реформа ЖКХ, модернизация образования, допуск ведущих транснациональных корпораций на российские рынки, вступление в ВТО и т. п.) должны иметь обоснование социальных последствий, установленные правила и порядок проведения экспериментов и общественно-независимой экспертизы на соответствие этих проектов или решений социальным критериям повышения уровня и качества жизни большинства граждан России.

Должна быть обеспечена объективная оценка результатов социально-экономического развития страны. Это предполагает проведение систематического и объективного мониторинга соответствия законодательно установленных и фактически достигнутых количественных и качественных показателей социального развития в целом по стране и по субъектам Федерации, в том числе стоимостных, натуральных, трудовых и др.

Неотъемлемым должен быть и постулат ответственности органов власти и бизнес-сообщества за реализацию основных положений и принципов построения социально ориентированного рыночного хозяйства и принятых социальных целей и стандартов.

Формирование социального рыночного хозяйства требует проведения взаимоувязанной активной социально-экономической политики не только на федеральном, но и территориальном (регионы, муниципальные образования) уровнях.

В числе базисных механизмов реализации и функционирования социального государства было и остается право.

Предстоит разработать перечень правовых актов и самих актов, необходимых для создания и успешного функционирования социального государства, который должен постоянно пополняться по мере поэтапного развития социального государства. В качестве первоочередных правовых актов необходимо: с учетом модельных законов ЕврАзЭС принять федеральные законы «Об основах социальной политики» и «О государственных социальных стандартах». Первый из них определит права и обязанности всех субъектов

регулирования социальной политики — государственных органов, органов местного самоуправления, бизнеса и общественных объединений в части осуществления ими деятельности в области социальной политики. Второй закон должен установить систему государственных социальных стандартов, охватывающую такие основные сферы социальных отношений, о которых говорилось выше.

В числе необходимых Законов — «О промышленной политике», «О развитии АПК», «Об оплате труда», «О трудовой миграции», «О квотировании рабочих мест», принять новое законодательство в области социального страхования, основанное на страховых принципах; «О социальном партнерстве», который придаст бы необходимую правовую силу и обязательность коллективным соглашениям и договорам.

Кроме того, потребуется:

- повысить статус Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений и ответственность сторон за выполнение мероприятий Генерального соглашения.
- ужесточить нормы законодательства (на определенное время) за нарушение, несоблюдение, невыполнение принятых коллективных договоров и соглашений;
- разработать и принять законы: «О трудовом арбитраже», «О социальном заказе», который создал бы правовую основу равного (на конкурсной основе) доступа к бюджетному финансированию для учреждений, оказывающих социальные услуги, независимо от формы их собственности; «О статусе педагогического работника», «Кодекса РФ об образовании», «О государственной молодежной политике», «Экологический Кодекс РФ»; ввести стандарт «Социальная ответственность бизнеса в соответствии с SA — 8000.

Наряду с принятием новых законов представляется целесообразным внесение необходимых изменений и дополнений в действующее законодательство, приведение его в соответствие с положениями и принципами социального государства с социальным рыночным хозяйством, а также ратификация Европейской социальной хартии, Конвенций и Рекомендаций НОТ и др.

Одним из ключевых механизмов функционирования социального государства является государственная кадровая политика Российской Федерации.

Третий вопрос. Востребованность идеи социального государства и возможность ее воплощения на практике.

Объективный анализ ситуации дает однозначный ответ. Да, идеи социального государства востребованы, и есть предпосылки и условия, в том числе экономические, для их воплощения на практике в определенные сроки.

Большинство граждан России требует и ждет социальных перемен, ликвидации бедности и нищеты, прекращения вымирания населения страны

на фоне безудержного обогащения меньшинства, что влияет на появление протестного настроения в обществе. Президент Д.А. Медведев и премьер Правительства В.В. Путин считают стратегической целью создание достойных условий для жизни людей и предпринимают меры в этом направлении. Это должно стать сигналом для всех субъектов осуществления социально-экономической политики.

Далее. Практически все ведущие политические партии и объединения включили в свои программные документы целевые установки на строительство социального государства с социальной рыночной экономикой.

В Манифесте партии «Единая Россия», одобренном ее II съездом в марте 2003 года, в разделе «Стратегия экономического прорыва» выделено, цитирую: «...преобразования в экономике должны служить качественному увеличению достатка, быстрому росту реальных доходов, обеспечению наивысших социальных стандартов жизни наших сограждан. Преобразования в экономике — это инструмент построения в России подлинного социального государства».

Другие партии, представленные в Государственной Думе — «Справедливая Россия», КПРФ, ЛДПР — также взяли на себя большие социальные обязательства перед своими избирателями в контексте социального государства.

В Программном документе Федерации независимых профсоюзов России записано, что для профсоюзов, всех трудящихся по-прежнему остается задача — добиваться совершенствования государственной политики по созданию эффективной, многоукладной и социально ориентированной экономики, независимого сильного социального государства, способного защитить интересы и права всех своих граждан.

Поворот к социальным целям происходит и в среде промышленников.

Российский Союз промышленников и предпринимателей принял социальную хартию.

Академик Е.М. Примаков 23 декабря 2003 года на заседании Правления Торгово-промышленной палаты с участием Президента РФ В.В. Путина в докладе «Социальная ответственность бизнеса в современной России» подчеркнул, что пришло время российскому бизнесу сделать крен в сторону социальных факторов, назвав семь направлений предпринимательской активности в социальной сфере, в т.ч.:

Первое — справедливость в размерах оплаты труда топ-менеджеров, в том числе и президентов фирм, и рядовых сотрудников компаний, и защиту их трудовых прав.

Второе — борьбу с бедностью и адресную поддержку нуждающихся.

Русская православная церковь в принятой Освященным архиерейским собором Русской православной церкви 13–16 августа 2000 года социальной Концепции призвало «общество к справедливому распределению продук-

тов труда, при котором богатый поддерживает бедного, здоровый — больного, трудоспособный — престарелого» — конец цитаты.

Все названное выше говорит об общественном осознании необходимости осуществления комплексной государственной программы мер по практическому претворению в жизнь конституционных положений о строительстве правового социального государства. Другой альтернативы этому нет, т. к. менталитет россиян не изменить, он формировался веками и отражен в том числе и в нравственных канонах православной церкви и других традиционных конфессий.

В научных кругах все настойчивее ставится вопрос о необходимости наряду с понятием «социальное государство» вводить понятия «социальная экономика», «социальный регион», «социальный город», «социальное предприятие» с выработкой критериев оценки их социальности, проведения рейтинговой оценки и итогов такого соревнования за повышение уровня жизни.

Представленная творческим коллективом Концепция социального государства России впитала в себя многое из названного выше, а также из лучшего зарубежного опыта. И сам факт, что в ее создании приняли заинтересованное участие ответственные работники Совета Федерации, Государственной думы, Правительства РФ, Конституционного суда РФ, Минтруда, Минэкономразвития, Минфина и многих других министерств, а также ФНПР, РАН и ее институтов, АТиСО, МГУ, РАГС, МГСУ, РГУУ, МГИМО и других ведущих научных и учебных учреждений, социальных фондов, общественных объединений, говорит о том, что многолетний период проб и ошибок при поиске путей осуществления конституционных целей должен заканчиваться и начинаться новый этап консолидации сил науки и практики для научного обоснования и практических действий по строительству социального государства в России.

Что, на наш взгляд, следует еще предпринять?

Наша представительная научно-практическая конференция могла бы обратиться к Президенту РФ Д.А. Медведеву и Премьеру Правительства В.В. Путину с просьбой ускорения рассмотрения на заседании Госсовета РФ Концепции социального государства с поручением членам Правительства, руководителям субъектов Федерации учесть ее при разработке плана до 2020 года.

Тема строительства социального государства должна быть одной из центральных и в ежегодном Послании Президента страны Федеральному собранию РФ.

Следует обратиться также к Президенту Д.А. Медведеву с предложением создать Совет по социальной политике при Президенте.

И еще одно предложение. Реализация намеченного потребует большой консолидированной научно-исследовательской работы. Научный совет и

центр по проблемам социального государства Академии труда и социальных отношений подготовил свой план НИР по этой проблематике. Нам представляется, что следовало бы институтам РАН и нашей Академии вместе с другими заинтересованными научными и учебными учреждениями сформировать перспективный координационный план НИР. Потребуется большая учебная и воспитательная работа. Мы в Академии ввели курс «Основы социального государства», создали учебник и словарь-справочник. В Генеральное трехстороннее соглашение включено наше предложение о включении в Государственный стандарт высшего профессионального образования дисциплины: «Основы социального государства». Сейчас в Минобрнауки идет разработка стандартов третьего поколения. Необходимо нам обратиться в Министерство с предложением реализовать это в новом стандарте.

И в заключение. Члены Временного творческого коллектива отчетливо представляют себе, что нельзя создать идеальную и законченную во времени модель нового для России развивающегося социального государства с социальной рыночной экономикой. Такая задача и не ставилась. Ставилась задача очертить контуры, определить векторы и направления коллективной работы, а главное дать ей старт, т. к. реализация конституционной цели по созданию правового социального государства является не только желаемым и предпочтительным, но и единственно возможным, безальтернативным вариантом для нашей страны. При политической воле органов государственной власти и участии бизнес-сообщества всех политических общественных сил эта цель может и должна стать общенациональной идеей и программой действий всех граждан России.

Хочу выразить огромную благодарность и признательность членам творческого коллектива, всем ученым и специалистам, коллегам, участвующим в настоящей конференции, особо Оргкомитету и Организациям устроителям за проявленную инициативу в проведении конференции, всем тем, кто на протяжении многих лет последовательно и неизменно ведет работу с верой в социальное государство и с надежной на реальное воплощение его Концепции в России.

Образ социального государства в теории развития социальных систем

Шляпин В.Н. (Москва)

Аксиоматическая основа социальных теорий часто субъективна, а методология — схематична. Поэтому в методологию теории развития социальных систем (ТРСС) заложена наиболее современная основа: глобальный, сущностный и системный подходы в исследовании. Логика методологии проста: из окружающего мира по критериальному признаку устанавливается природа исследуемого объекта, затем признак природы разворачивается в набор имманентных свойств (ИС), которые обеспечивают его сущностное описание. Далее логика критериального признака социума дает треугольник взаимосвязи экономики, умозаклучений и управления, а целостный образ дополняется спецификой системного исследования, условиями структурно-ресурсного отображения (рис. 1). Эндогенные параметры (ЭНДО) в описании отражают зависимость изменений от внутреннего состояния, а экзогенные характеристики (ЭКЗО) показывают динамику объекта под влиянием внешних воздействий.

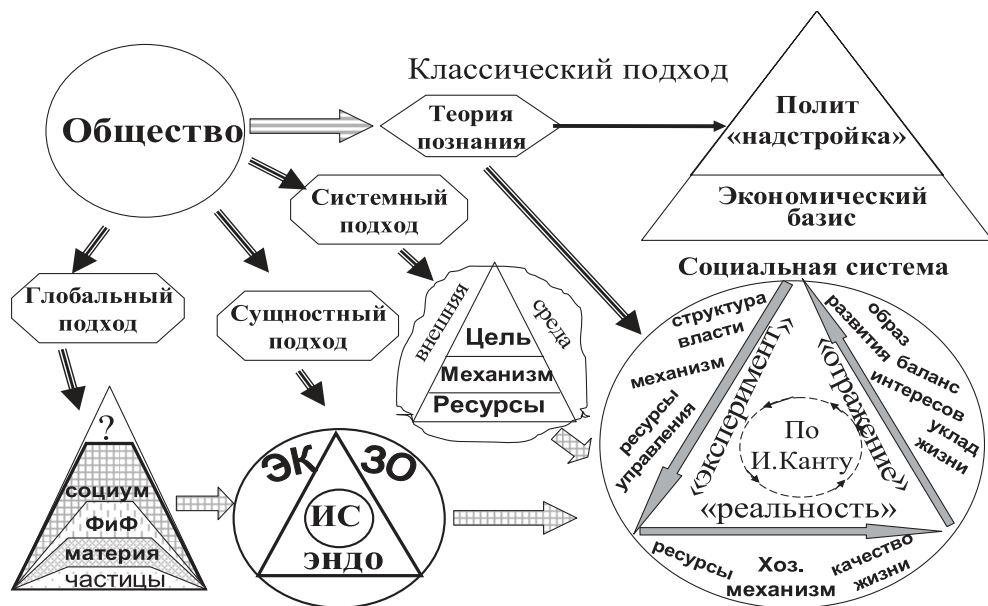


Рис. 1. Сравнение традиционного и системного анализа в новой парадигме

Глобальный подход необходим для разделения сфер действия законов, открытых в различных средах. Поэтому объекты окружающего мира разделены на пять видов природы: мир элементарных частиц, неорганическая природа, флора и фауна (ФиФ), объекты социальной природы (ОСП) и трансцендентную природу, малоизученную пока современными исследователями, но она необходима для завершенности общей картины мира, который вероятно в действительности не может быть ограничен пределами нашего познания. Естественно, каждая более высокая ступень развития природы не отрицает предыдущие, а включает их в свой состав. То есть, социальные образования содержат элементы живой и неживой природы, которые в свою очередь состоят из элементарных частиц.

Философское понятие сущности вызвано требованием сохранением качественной определенности предмета в динамике, таким отличием его от других и окружающего мира, которое в его взаимодействии с этим миром остается неизменным. Подобных отличий, параметров описания внутренней сути может быть несколько. Но все они вытекают из главного — критерия выделения природы объекта. Параметры описания сущности предмета должны оставаться неизменными при всех его превращениях и развитии, иначе он теряет свое качественное отличие. **Сущностный подход** заключается в том, что при исследовании выделяются имманентные (неотъемлемые) свойства социума и закономерности устанавливаются анализом динамики эндогенных и экзогенных характеристик при условии сохранения (неприкосновенности) имманентных свойств.

Неотъемлемые свойства вытекают из критериального признака социума, которым является осознанное действие. Осознание себя и окружающей действительности инициирует интерес ОСП к улучшению состояния, **стремление к развитию**, совершенствованию качества жизни. Но в зависимости от состояния и ситуации в действиях различаются приоритеты. Главное — обеспечение безопасности, и лишь потом функционирование и развитие. Поэтому приоритет действий безопасность — функционирование — развитие (**БФР**) являются следующим имманентным свойством социального объекта. Способность к разумному осознанию ситуации и потребность улучшить ее с помощью воздействия, притом желание получить эффект с наименьшими усилиями предопределяют **рационализм** поведения. Отсюда вытекает принцип «минимакса» — минимизация усилий по достижению максимального эффекта. Объективная и субъективная потребность человека в общении, необходимость решать крупные, не подвластные одному индивидууму, задачи требует объединения усилий, интеграции устремлений и действий. Возникновение общности устремлений и действий требует создания **организации**, т. е. такого упорядочивания, которой ведет к слаженности действий. В организационно-сложной системе каждая ее часть сама по себе также является существом социальной

природы, поэтому обладает способностью к **самоорганизации** на основе перечисленных ранее свойств. Но у ней есть и способность к **автономизации**, т. к. она сама может формулировать цели своих действий и изыскивать возможности (ресурсы) для их достижения. А последним, но основополагающим свойством ОСП является **гуманизм**, т. к. осознание самой способности к осознанию ведет к признанию наивысшей ценностью человека разумного. Кроме общих для любых социальных объектов имманентных свойств, имеются также специфические, этносоциальные ИС, которые вызваны историческими, национальными, ментальными особенностями формирования социума.

Сущностный подход позволяет отразить качественную определенность. А целостность, слитность составляющих его частей обеспечивается **системным подходом** в описании и исследовании. **Целостность — есть базовое понятие системного подхода.** Целостность, как способность объекта в полной мере осуществлять свою функцию, реализуется при наличии цели, механизма и ресурсов действия. Целостность противоположна энтропии (гр. *entropia* — поворот, превращение, возникло в термодинамике для определения меры необратимого рассеяния энергии) — неопределенность, неупорядоченность, хаос). При снижении целостности энтропия возрастает!

Социальная система, основываясь на целостности, имеет и особые системные свойства: эмерджентность (качественно новая характеристика системы по сравнению с характеристиками ее частей) и сверхаддитивность (по И. Пригожину: более высокая энергоемкость, трудоспособность, производительность системы, чем сумма энергии ее частей).

Логика осознания, критериального признака социума, которую великолепно сформулировал классик философии И. Кант (реальность — отражение — эксперимент), позволяет развернуть соответственно социальную систему в последовательность граней «экономика — умозаключения и интересы — управление». Это еще больше расширяет возможности анализа, позволяет найти закономерности не только экономические, но и характерные для сферы интересов, а также управления. И законы динамики в каждой грани основаны на соответствующих ресурсах! Получается типовая модель системы для социальных объектов широкого класса образований, начиная от работника, производственной ячейки и заканчивая мировым хозяйством.

Выделение ресурса, механизма и структуры в каждой грани жизни социума помогает конкретизировать понятия и связи в политологии, управлении и экономике, повысить «прозрачность» механизмов формирования властных структур и влияния власти на экономическое развитие, а в результате решить задачи целевой стратификации социальных групп, создания ресурсной теории управления и новой политической экономики (3,5).

В ТРСС уточнены постулаты, которые более корректно отображают реальность, нежели в неоклассической и институциональной экономической теории.

1. Каждый социальный объект (и его умозрительный аналог — система) имеет неотъемлемые ИС: осознание потребностей, способность к целенаправленному осознанному действию, рационализм, стремление к организации и интеграции, способность автономного существования, приоритетность действий БФР, стремление к развитию, гуманизм (осознание ценности самой способности осознания). Подчеркивая целостность, социальная система обладает еще слитностью (сверхаддитивностью) и эмерджентностью.
2. Вместо привычного понятия «экономический агент», мы акцентируем внимание на действии и называем их — субъекты действия (СД), разделяя на атомарные (работник с орудиями труда, который обеспечен природными ресурсами) и корпоративные (все остальные) различного уровня интеграции.
3. В качестве базовой применяется более подробная детерминанта действия (рис. 2) атомарного СД.

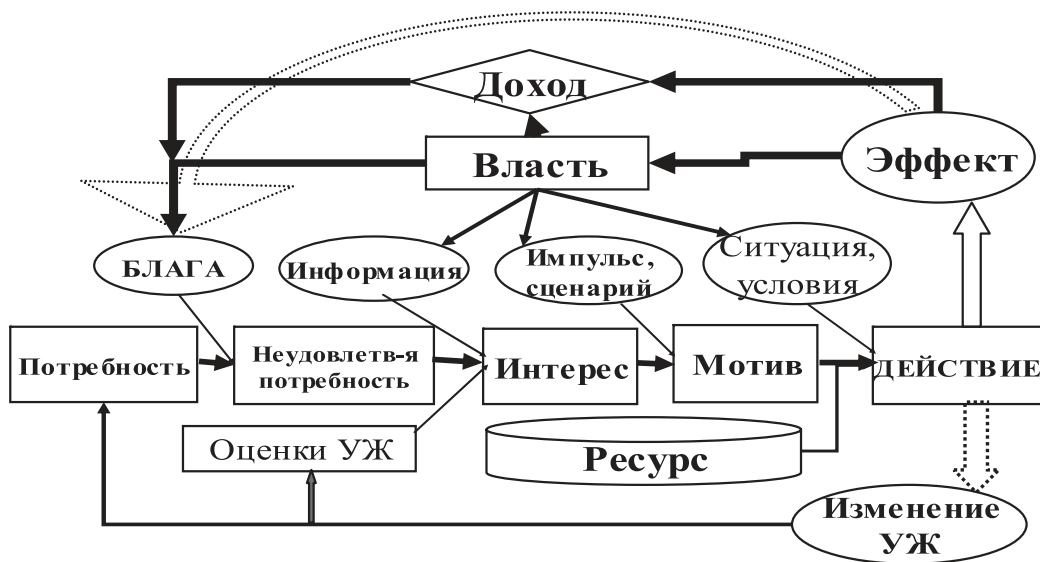


Рис. 2. Детерминанта действий в ТРСС

4. Потребности, уровень удовлетворения которых является источником интересов, рассматриваются по концентрической схеме (рис. 3) зависимости от окружения, внешней среды. К личным потребностям человека добавляются те, что связаны с его заботой о родных

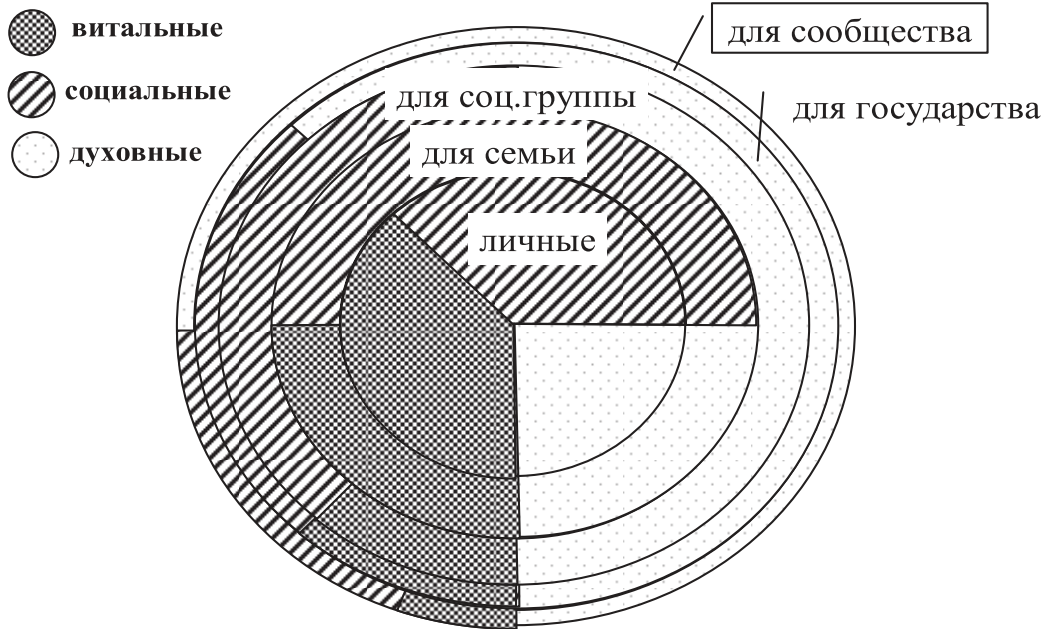


Рис. 3. Потребности индивидуума

и близких (прежде всего немощных иждивенцев), а затем те нужды, которые необходимы для нормального общения с социальной средой обитания в регионе, государстве, да и в мировом сообществе. Нужды корпоративного СД также рассматриваются по сферам взаимодействия и включают соответственно потребности выживания, действия и развития.

5. Уклад жизни, как установившийся порядок, представляет соединение структуры групп и правил действий, называемой здесь этикой.
6. Качество жизни оценивается по уровню безопасности в широком смысле, потребления (главного условия существования) и потенциалу развития в соответствии с имманентным свойством БФР.
7. Сфера умозаключений и интересов («политика») также при исследовании рассматривается обособленно, чтобы установить внутренние закономерности динамики стратификации социума по интересам и потенциалу действия.
8. Управляющая система сама рассматривается как социальный объект, в котором возникают специфические внутренние закономерности.

Используемая в «экономикс» детерминанта действия (благо → потребность → интерес → действие) слишком утилитарна, но помогла создать

классическую экономическую парадигму. Детерминанта, принятая в новой институциональной экономической теории, способствует логике и математизации построений НИЭТ, но «институты» — лишь попытка анализа организации управления в экономике. Более адекватная реальным детерминанта действий позволяет уточнить и связать понятия блага, неудовлетворенные потребности, интересы и мотивы, влияние на них управляющих импульсов. Также выделено шесть типовых действий: созидание, потребление блага, созидание власти, аннексия, защита блага (ресурса, дохода, власти), изменение (эволюция) правил созидания, потребления, организации, аннексии и защиты.

Заметим, что управленческая деятельность, т. е. организация взаимодействия индивидов, отнесена к созидательной деятельности, т. к. создает дополнительное «благо» — эффект слитности (сверхаддитивности), при котором результат больше суммы разнородных усилий «атомарных» субъектов действия.

Правила осуществления этих действий образуют по существу этику уклада жизни (рис. 4). Уклад здесь — это сложившаяся практика действий и структура социальных групп. Формальные правила выполнения действий прописаны во множестве законов и других нормативных документах (формальная этика), а неформальные существуют благодаря традициям, устоям, привычкам и понятиям в социальной среде.



Рис. 4. Уклад жизни СС

Показано, что для выполнения действия необходимы подходящая ситуация, ресурс и мотив (причина действия). Последний чаще возникает у СД из-за властного воздействия: в результате доверия руководящему указанию, либо под административным давлением, либо за оговоренное вознаграждение. Если осознанна неудовлетворенная потребность в каком-то благе, то у свободного от обязательств перед властью СД инициируется собственный интерес и мотив действия.

Интерес, как неудовлетворенная потребность блага, осознанная благодаря информации о потреблении в целом и принятых в среде нормах и способах удовлетворения потребностей, это лишь потенциал действий социума, самый верный критерий разделения его на группы. Вероятно, его можно даже измерить, если знать объективную потребность во благах, уровень потребления и принятую в среде норму удовлетворения. Именно уклад является ресурсом интересов в социальной системе. А группирование по интересам это лучший путь к прогнозированию действий социума в реальных ситуациях. Принятое еще в XIX в. разделение общества на классы основано на критерии обеспечения СД ресурсами для созидания благ (средствами производства). На этой основе государство может установить ответственность за эффективное использование ресурсов, а также критерии праведности получения доходов (ресурсов, власти), рациональности наследования лишь заработанных, а не флибустьерских капиталов. Прагматично, но утилитарно, т. к. интересы людей гораздо более разнообразны. Необходимо (и возможно) найти более тонкий инструмент прогнозирования действий. При этом у всякой стратификации (деление на группы по интересам) должна быть цель: проблемы занятости, потребления или отношения к власти. При целевой стратификации социальных групп выделяются три основные группы интересов:

Социальные интересы, основанные на неудовлетворенности качеством жизни, оценке уровнем безопасности, потребления и потенциала развития, самореализации личности, ее родных и близких.

Экономические интересы, вызванными условиями получения дохода и благ за действия индивидуумов.

Политические интересы, включающие представление о правильности организации жизни в социуме, деятельности структур всех форм власти.

Характер современного развития ведет к все большей дифференциации интересов. Первичные из них — конечно социальные. Но осознание того, что источником нарушений в укладе понятий справедливости и праведности вызвано искажениями устоев формальной этикой и действиями властей, приводит к активизации политических устремлений. Возникает противостояние сторонников действующего уклада и инициаторов его изменений. Кроме того, существуют маргиналы, которые не имеют внятного представления о потребном укладе жизни, но оппонировать всем. Найти баланс инте-

ресов, т. е. выявить лидирующие настроения, можно используя метод оценки устойчивости судна с сыпучим грузом.

Ресурсный подход к организации власти качественно меняет теорию управления. Классический менеджмент, школа «человеческих отношений», кибернетические новации в управлении социумом, другие современные школы управления практически не рассматривают ресурс, затрачиваемый руководителем для реализации объектом управления (он же субъект действия) руководящего указания. А ресурс руководителя бывает административный, экономический и фидуциарный (лат. *fiducia* — доверие). Последний — это объем доверия у СД, благодаря которому указание выполняется им без оплаты труда или угрозы наказания.

Институты власти и организация управления возникают благодаря ИС социума: рационализму, осознанию объективной необходимости интеграции действий и организованности. Стремясь к совершенствованию и развитию, субъекты действия образуют общность, действуют согласованно и слитно, добиваясь эффекта усиления мощи согласованных действий. Для координации взаимодействия необходимы субъекты управления, задача которых состоит не в создании непосредственно необходимых для жизни благ, а в исключении бесполезных и ущербных усилий, пустых затрат энергии и ресурсов, т. е. опосредствованной формы создания блага через согласованность действий созидателей. Именно общность устремлений субъектов действий с властными институтами образует систему. В соответствии с приоритетностью «безопасность-функционирование-развитие» (БФР), вначале власть (организация управления) возникает для совместной защиты от угроз, затем для поддержания общепринятого порядка функционирования и далее она необходима для достижения все большего комфорта, качества жизни, развития социальной системы.

Общая цель системы преобразуется для каждого элемента и подсистемы в локальную, в соответствии с теми возможностями и функциями, которыми наделен этот элемент. Специализируясь на определенном для него диапазоне действий, элемент или подсистема становятся неотъемлемой для системы частью, без которой нарушается целостность системы. Да и сам элемент, выпадая из системы, не в состоянии выполнять во внешней среде те функции, в которых он участвовал ранее, находясь в составе системы. Такая часть системы становится высокопродуктивной, незаменимой и одновременно зависимой от других подсистем, у ней возникают устойчивые с другими частями отношения. Вот эти устойчивые отношения и называют структурой системы. Заметим, что структуры бывают функциональные, информационные и организационные. Для нас важны именно последние, т. к. информационные изменяются постоянно вслед за динамикой объекта управления, его вербального отражения. Затем вынуждены изменяться функции, проблемы и задачи, возникающие перед управленцами. А костяк — это

организационные связи, которые зафиксированы в организационно-распорядительских документах.

Механизм власти — это технологии генерации и реализации решений всеми субъектами управления. Уже более полувека он основан на кибернетических принципах Н. Винера, хотя технология предложена еще Файо-лем. При увеличении объемов деятельности, развитии объекта управления механизм складывается и развивается естественно исходя из принципа неукоснительного исполнения указаний и обеспечения условий для их выполнения (недаром теория управления зарождалась в военной науке). Эта внешне простая задача сопровождается разделением частей на основные и обеспечивающие, специализацией звеньев управления на функциях и объектах управления, называемых предметами ведения. Вся организация слитной работы предмета ведения охвачена набором функций и задач, регламент и процедуры решения которых и составляют управленческий механизм. Для удобства задачи подразделяются на текущие, оперативные, плановые и стратегические. Хотя процедуры их решения должны включать нормативные сроки, трудоемкость, сложность и последовательность операций, но на деле все ограничивается периодичностью разработки планов или программ, составления отчетов. Как правило, регламент исполнения управленческих задач отсутствует или касается лишь чрезвычайных ситуаций и проблем, которые выпадают из распорядка работы. Порядок движения и обработки информации переложен на плечи автоматизированных систем. Кибернетический и информационный подход к управлению хотя и позволил автоматизировать информационные потоки, но добавил проблем согласования машинного и человеческого фактора. Он стимулировал лавинный рост объемов информации, но не дал ожидаемого пополнения знаний о реальном положении дел, хотя без компьютера уже не обойтись. Ведь трудоемкость управленческих задач оценивается объемом перерабатываемой информации, а **сложность должна измеряться пользой, т. е. относительным количеством благ, создаваемых исполнителями благодаря организации управления**. Но пока существующие положения о подразделениях содержат лишь общее описание полномочий и лаконичное упоминание об ответственности управленцев.

Механизм содержит информационную и правовую инфраструктуру управления, стиль, принципы и методы управления, которые должны основываться на закономерностях взаимодействия субъектов и объектов управления. Но используемые сейчас закономерности (ироничные «законы Мэрфи и Паркинсона») скорее отражают тенденцию роста полномочий и безответственности власти, нежели требования к эффективности управления. Объективные тенденции и законы управления можно установить при системном анализе развития социально-экономического объекта и ресурсным подходе к обеспеченности исполнения управляющих решений. Сейчас

ресурс руководителя понимается как информационная и интеллектуальная поддержка принятия решений, информированность, адаптивность, палитра советов для различных ситуаций и т. п. Но помимо ресурса принятия решений у руководителя существуют **ресурсы воздействия** на подчиненных, расходуя которые он добивается исполнения своих указаний. Потенциал власти — это совокупность экономических, административных (в том числе силовых) и фидуциарных ресурсов, которые **находятся** в распоряжении института власти (руководителя) для реализации властных действий, в отличие от ресурсов, которые расходуются исполнителями в производственном процессе. А сила власти — это тот ресурс, который непосредственно **используется** руководителем, чтобы добиться исполнения своих указаний (почувствуйте разницу). Управленческие ресурсы очевидно нужны исходя из имманентных, т. е. неотъемлемых свойств социальной системы и «поля свободы» действий социального объекта (рис. 5). Влияние руководитель осуществляет с помощью предлагаемых стратегий, установленных пределов (нарушение которых влечет наказание) и возможных дотаций. Но имманентным свойством объекта управления является также способность к автономной самоорганизации и осознанным действиям, которые подчиняются



Рис. 5. Управленческие воздействия

условию приоритетности БФР. Способность субъекта действия к автономизации является источником энтропии (хаоса) системы, т. е. «головной боли» руководителя, но при умелом использовании дополнительным для него благом, т. к. позволяет создать механизм авторегулирования действий исполнителя. Нарушение «пределов» установленных руководителем, автоматически дает право применения «кнута», наказаний, нанесения ущерба исполнителю, а выполненные указания поощряются одобрением, поддержкой или материальным вознаграждением. **Административный ресурс** — это снятие или создание ограничений. Он определяется объемом возможного нанесения ущерба исполнителю за непослушание. **Экономический ресурс** измеряется ценностью материального вознаграждения, а **фидуциарный** — эквивалентом (экономическим) доверительного исполнения, готовности выполнить указание без поощрения.

Поэтому все виды управленческих ресурсов можно измерять: стоимостью ущерба, которое грозит нерадивому исполнителю, размером вознаграждения или стоимостным эквивалентом вознаграждения, которое заслужил (но не получил) доверчивый исполнитель указания «патрона».

В последнем случае истинная причина согласия исполнителя вызвана совсем не его «доверчивостью», а совпадением его устремлений с директивой.

Баланс запаса (потенциала) управленческих ресурсов и потребной силы воздействия определяет надежность реализации указаний, действенность управления. Заметим, что, основанные на силовом давлении и расходовании соответствующих ресурсов, административные методы управления — наиболее надежный способ обеспечения безопасности и целостности системы, экономические — наиболее гибкий рычаг поощрения, а фидуциарные — прямой путь к эффективности управления.

Выбор в механизме принципов и методов управления должен основываться на законах развития социальных систем и закономерностях управления. В разработанной теории (2) установлена объективность следующих положений:

1. В многоуровневых социальных системах, какими собственно и являются все общественные и производственные образования, каждая часть и элемент сами являются СС, обладающей такими имманентными свойствами, как осознание, стремление к развитию (улучшению «качества жизни»), приоритетностью БФР, способность к организации и автономному существованию.
2. Любая социальная система (субъект действия, субъект власти и образованная ими собственно СС) стремится улучшить собственное «качество жизни», что означает различие целей системы, управленцев и исполнителей (рис. 6). Гармонизация этих целей и является основной задачей управления.

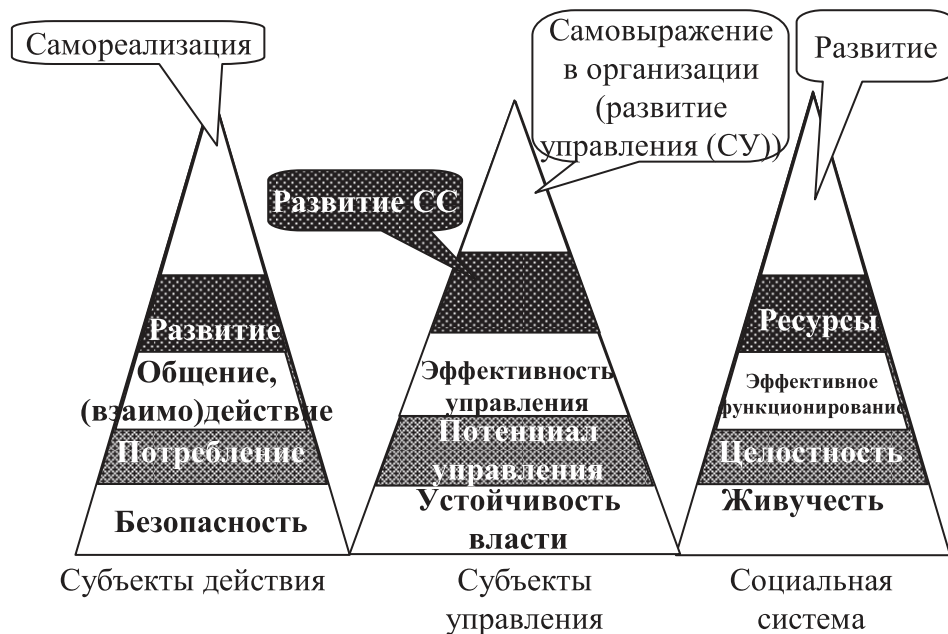


Рис. 6. Иерархия мотивации в СС

- Очевидным ограничением развития являются ресурсы. Но человек способен осваивать естественные ресурсы, создавать произведенные ресурсы и развиваться сам. Главным ограничением развития становятся **потребности**, которые растут при расширении горизонта осознания и колебании условий потребления благ, в связи с появлением «гистерезисной петли» зависимости потребностей от доходов (рис. 7). Расширение потребностей одновременно усиливает мотивацию.
- Неравномерность и цикличность характерна для всех граней социальной системы (2). Импульсом является неравномерность поступления и расходования экономических ресурсов, но главным является цикл «слитность — энтропия» (СЭ) — попеременного движения к целостности и распаду системы, цикл организованности — хаоса.
- Главный ресурс развития — целостность системы, слитное взаимодействие частей, т. е. организация эффективного управления. Хаотичная форма развития чревата будированием низменных потребностей, «мыльных» и деструктивных форм действия, деградацией базовых свойств социума, развитием энтропии, бифуркационных процессов и угрозой коллапса системы.
- Жесткое ограничение действий элементов эффективно лишь для обеспечения безопасности. Развитие системы должно основываться на

инициативном стремлении субъектов действий к развитию, которое возникает по достижению первых приоритетов БФР.

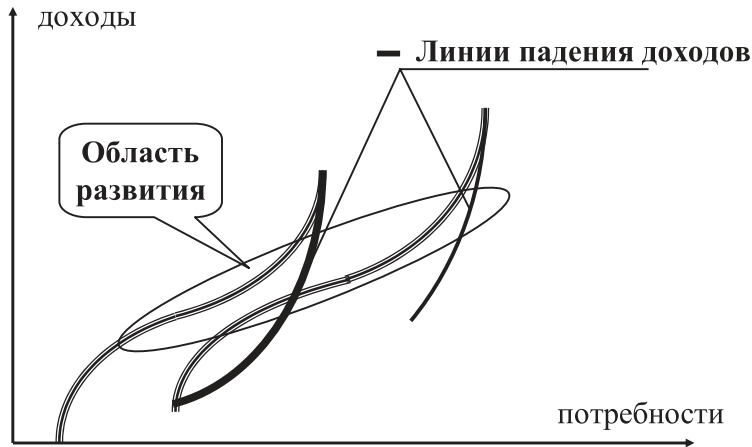


Рис. 7. «Гистерезисная петля» зависимости потребностей при цикличности доходов

Закономерности в управлении вызваны:

1. Тенденциями развития объекта управления, базовые из которых вызваны объемными и структурными изменениями ресурсов хозяйствования, структуры хозяйственной ответственности, динамики уклада и современного проявления «закона Энглера».
2. Тенденциями развития инфраструктуры управления, техники и технологии интеллектуальной поддержки управленческих действий.
3. Действием имманентных свойств властных структур, как относительно обособленных социальных систем, динамикой изменения управленческих ресурсов.

Главное в объектах управления — закон неуклонного развития, который выражается в росте произведенных ресурсов, в том числе интеллектуальных, повышении дееспособности и производительности СД и социальных систем, их разнообразию, увеличению способности к автономизации и одновременно взаимозависимости. Поэтому априорный закон идеолога ОГАС в СССР В.М. Глушкова «сложность задач управления растет быстрее, чем квадрат людей, занятых в экономике» подтверждается еще и лавинным характером действия этих логических цепочек.

Развитие технологической инфраструктуры управления казалось бы должно повышать «прозрачность» ситуаций и объектов управления. Но есть философская проблема достоверности методологии описания хозяйственных процессов. Дело в том, что применяемые в экономике методы учета были созданы более 3-х веков назад. И хотя они конечно совершен-

ствовались, но утилитарная «товарная» суть их не изменилась. Поэтому расширенное понятие «благо», которое создает и потребляет современный человек и которое все более разнообразно пронизывает современные хозяйственные процессы, так и не нашло отражения в методологиях дескриптивности. А это, при росте информации, позволяет мимикрии и виртуальности исказить «картинку для руководителя», либо делать ее необозримой. Хотя скорость и полнота информирования возрастает, но электронные системы сами становятся «черным ящиком» и даже источником новых угроз социуму. Несмотря на развитие информационной насыщенности, повышения адаптивности и экспертности электронных информационных систем, растут угрозы нарушения конфиденциальности, усиливается гнет информационной лавины, расширения энтропии и опасности коллапса. И бурное развитие технологической инфраструктуры управления предъявляет к квалификации менеджеров все более высокие требования. Важная закономерность в том, что постепенное увеличение сложности управления вызывает ускоренный, но ламинарный рост информации, числа решаемых задач и функциональной насыщенности, которые «давят» на архаичную структуру. А организационная структура обновляется скачкообразно. Поэтому в инфраструктуре управления постоянно возникают внутренние напряжения несогласованности информации, задач и нормативной «подоплеки» организации действий.

Но наиболее нетривиальные закономерности возникают под действием собственных имманентных свойств управляющей системы.

Благодаря ИС рациональности менеджеры, как и любые другие социальные СД, руководствуются в действиях принципом «минимакса»: минимальных затрат усилий при достижении максимального результата, либо минимизация затрат для достижения поставленной цели, либо получение максимального эффекта при затрате лимита ресурсов. Если отсутствует внешний контроль, то в иерархии управления «верхушка» использует власть для снижения своей ответственности, но и для расширения полномочий. Возникает тенденция делегирования ответственности, но не полномочий вниз по вертикали.

А собственные цели развития системы управления объективно не совпадают с устремлениями субъектов действия и целями социальной системы. В результате вместо нормативной цели, именно той, что необходима для развития системы, объявляется декларативная цель, выражающая чаяния работников (или электората). Но истинная же цель ТОП-менеджмента — улучшение качества жизни групп, которые в действительности формируют властные структуры: финансируют выдвижение, компенсируют затраты на «обработку» выборщиков, лакируют имидж выдвиженца, создают удобный для элиты механизм «просеивания» кандидатов, учета мнения электората и т. п. Реально управляющая команда, как обособленная социальная систе-

ма всегда в первую очередь заботится о собственном развитии, расширении ресурсов управления, использования их наиболее эффективным для себя способом. Это в свою очередь приводит к постоянной смене вида управленческих ресурсов: фидуциарные — экономические — административные (Ф-Э-А).

Существует также закон цикличного изменения потенциала управления и силы власти. Его природа подобна циклу жизни товара на рынке. При становлении организации субъект управления, используя в основном фидуциарные ресурсы, стремится к увеличению ресурсов управления, заботясь об их пополнении и экономном расходовании. Достигнув устойчивого функционирования объекта, властная структура постепенно вначале теряет внимание к экономному расходованию своих ресурсов (хотя потенциал некоторое время продолжает расти), а далее снижает заботу об их пополнении. Но объект управления, развиваясь, требует все больших управленческих затрат. Когда руководитель спохватывается, оказывается, что ресурсов не только не хватает для требуемой силы воздействия, но и источники их пополнения исчерпаны. Приходится включать административные рычаги, но и они имеют пределы применения, да и «стоимость» их постоянно возрастает. Приходится менять проштрафившуюся «команду» и снова завоевывать доверие, повышать эффективность управления, чтобы иметь возможность расширять фонд оплаты — экономический ресурс управления.

Управленцы, исходя из постулатов развития своей социальной системы, скорее стремятся расширить потенциал собственного развития, нежели организовать развитие объекта и работников. Именно в этом научное объяснение «законов Мэрфи», разбухания бюрократизма, тенденции «делегирования» обязанностей и ответственности, **но не прав и ресурсов**. Для этого даже подбирается «команда» преданная больше «патрону», а не организации, и уж тем более заботе об исполнителях. При этом особого профессионализма не требуется. Деграция управленцев сопровождается развалом системы и приводит к смене властных структур. Забвение угодливыми управленцами целей развития системы и человеческих ресурсов объективно вызывает цикл элитаризации, деграции и обновления власти.

Усиление власти ведет одновременно к стремлению ее снизить уровень ответственности за управляющие воздействия. Это характерно не только для административных и экономических структур, но нормотворческой и информационной власти.

Заметим еще следующее. При развитии СС, повышении качества жизни происходит смещение приоритетов от жизненно необходимых к целевым (см. рис. 6). Имманентность свойства автономизации социальных объектов вызывает у СД и управленцев развитие настроений индивидуализма, а как следствие рост энтропии: т. е. возвращает нас к циклу СЭ.

Ресурсный подход к управлению позволил не только установить объективные управленческие законы, но создать теорию корпоративных организаций, оценить эффективность различных организационных структур при развитии объекта управления. Административные ресурсы обеспечивают безопасность и целостность системы, экономическое вознаграждение — наиболее простая форма гибкого управления, а фидуциарные ресурсы — прямой путь к эффективности управления. Современные структуры содержат комбинирование линейного администрирования, функционального и косвенного экономического управления и стратегии развития с использованием мандата доверия исполнителей. И обязательное включение внутреннего независимого, либо внешнего органа контроля эффективности организации управления.

Понимание динамики интересов социума и законов управления способствует осознанию объективных тенденций и законов в сфере экономики.

Полную методологию и типовую структуру хозяйственной практики удобно отобразить в виде схемы на рис. 8.



Рис. 8. Методологическая концепция экономического механизма

Объективно цели СД не только отличаются от внутренних целей институтов власти, но и от целей СС, не говоря уж о трансцендентной цели мегасистемы.

Объективная рассогласованность целей является основным противоречием социальной системы, которое преодолевается стихийно или осознанно с помощью механизма гармонизации целей и контроля организации власти потребителем созданных благ. Управление хозяйством осуществляется в форме различных ограничений на действия или наоборот виде содействия (административный ресурс), стимулировании (фидуциарный ресурс), дотации (экономический ресурс) деятельности СД. Если промежуток между ограничениями (пределами) и дотациями небольшой, то возникает административно-плановая система. Если ограничения и дотации незначительны, то у СД большая свобода хозяйственного самовыражения — рынок. При этом все субъекты действия сами являются социальными системами, а, значит, обладают базовыми свойствами СС: способностью к осознанному организованному действию, стремлением к развитию, способностью к автономии и самоорганизации, своими приоритетами действий. Действия их осуществляются в рамках имеющихся ресурсов, а цели выбираются по приоритетам БФР. И качество жизни оценивается соответственно по уровню безопасности, потребления (главного условия функционирования) и развития.

Приоритеты и ограничения образуют «поле свободы действий» — базового понятия механизма авторегулирования, наряду с балансом и равновесием по Вальрасу. Субъект действия обеспечивает желаемое качество жизни самостоятельно или с помощью окружающей среды, т. е. социальной системы. Именно поэтому изначально структуры власти возникли для обеспечения важнейшего приоритета — безопасности СД. Само стремление СД к организации и целостности социальной системы основано на делегировании ей функций, которые она выполняет лучше, чем он сам: экономней, быстрее и производительней. Если социальная система не реализует эти функции, то СД вынужден сам выполнять их, создавая, например, собственную службу безопасности. Но и СС для сохранения целостности должна устанавливать целевые ограничения на СД (пределы).

Они могут быть этические, административные и экономические. Формы их могут быть самыми разнообразными: заповеди предков, различные учения, методологии, кодексы, положения, стандарты, законы, нормативы, тарифы, предельные экономические показатели, ресурсные ограничения. Вместе дотациями они образуют инструментарий субъектов власти (СВ). В широком смысле СВ — это наука, культура, духовенство, профсоюзы, СМИ, государственные структуры и хозяйствующие вороти́лы, как свои, так и зарубежные. Разделение субъектов хозяйственного управления на государственный, национальный и нерезидентский капитал необходимо,

в связи с заведомо разными целями и уровнем ответственности перед обществом. Если от нерезидентского капитала нельзя требовать содействия национальным приоритетам, то отстраненность национального капитала от государственных целевых программ выглядит саботажем. А в качестве дотаций может быть организационное содействие и виды ресурсов: природные, основной капитал и оборотные средства, а также финансы и интеллектуальные ресурсы, информация.

Самые привычные дотации — инвестиционные фонды различных видов, включая расходную часть бюджета (рис. 9). Хозяйственная практика, развиваясь, все время расширяет этот инструментарий прямого и косвенного регулирования. Государство сейчас использует лишь часть этого набора, и к тому же бессистемно, либо скорее в угоду бюрократического аппарата. Но если ограничения (пределы) ущемляют свободу развития СД, то возникают центробежные усилия, т. е. именно свобода самореализации является последним приоритетом действий индивида и условием его стремления к развитию. Таким образом, СД стремятся к организации слитных действий, чтобы ускорить общее движение к высокому качеству жизни. Но если целостность накладывает на их действия излишние ограничения, не обоснованные с точки зрения содействия росту индивидуального качества жизни, то возникает стремление к освобождению от системы, растет энтропия СС. И наоборот, если разрушение системы приводит к снижению качества жизни граждан, то вызывает у них стремление к объединению для получения эффекта слитности, сверхаддитивности. Таким образом, цикл «слитность — энтропия» (цикл СЭ) является основным в движении социальной системы к развитию. В предлагаемой ТРСС рассмотрены тенденции, закономерности и парадоксы развития, а также источники неравномерности и цикличности социально-экономических процессов (4). Установлена логическая взаимосвязь процессов изменения уклада жизни, становления групп по интересам, динамики организации управления и социально-экономического развития. Конечно, базовым источником развития являются ресурсы, и они же являются ограничением, принятым в классической экономической теории. Но не они и не «пределы» являются в итоге главным ограничением. Высшим ограничением являются не «пределы», которые СС может изменять, и не ресурсы, которые социальный объект может воспроизводить и увеличивать, а потребности, изменение которых является сутью развития. Рост осознания и развитие интеллектуальных ресурсов ведет к расширению потребностей.

Свобода действий социальной системы, также как и СД, ограничена ресурсами, потребностями и приоритетами (рис. 10). Если в системе не организуется целевое развитие, то оно осуществляется стихийно, на основе общего стремления к лучшему качеству жизни. При этом важен уровень как индивидуального, так и общего осознания, способность верно

Государственные	Бюджет, госрезервы, госнаб	
	Внебюджетные	Ведомственные Целевые
Частные	Общественные Именные	
Иностранные	Международные	
	Государственные Общественные Именные	

Рис. 9. Дотационные фонды (хозресурсы)



Рис. 10. «Поле свободы и спираль» развития социума

определить приоритеты слитных действий и программу движения к «горизонту» предвидения. Имманентные свойства социума ведут к организации, созданию институтов власти, которые выбирают формы развития СС. Внешне они такие же, как у СД: хаотическое, экстенсивное, интенсивное и прорывное (развитие по программе приоритетов). Формы развития выбирают институты власти в зависимости от своих способностей адекватно определить «узкие места», осознать приоритеты и обеспечить траекторию развития.

Хаотичное бессистемное развитие социума в связи со способностью СД к авторегулированию приобретает форму рынка свободной конкуренции. Но потребность аддитивности и рост производительности объективно приводят к превращению его в рынок продавца, развитию изоциклических форм продаж, будированию легко удовлетворяемых потребностей, формированию благоприятных для этого институтов власти. И развиваются также потребности, которые покушаются на базовые свойства социума. Тупость, алчность, насилие, несправедливость успеха, дохода, власти, утилитарные цели деятельности в итоге противостоят развитию высших потребностей, росту осознания, духовности, гуманизма. Стохастичность объективно ведет также к увеличению диспаритета качества жизни, элитизации власти, снижению ее репрезентативности, дальнейшему дистанцированию ее целей от устремлений СД, а в целом к росту энтропии системы, угрозе воспроизведения цикла энтропии, разрушению СС, деградации ресурсов и уклада жизни. Логически доказанные законы не противостоят, а объединяют положения расширенного воспроизводства, генетической теории циклического развития, теории монополизма Э. Чемберлина, социальной стратификации П. Сорокина, современного монетаризма и новой институциональной экономической теории.

Закономерности социума (3):

1. Первая группа закономерностей вытекает из особенностей динамики экономических ресурсов (ЭР). Естественные ресурсы объективно ограничены, истощаются, цикличны в поступлении (астрофизические) и использовании (энергетические), требуют затрат для возобновления. Произведенные ресурсы имеют периоды технологического, морального обновления, смены макропопуляций (циклы В. Маевского и С. Кузнецова), залпового обновления при смене технологических укладов (Н. Кондратьев, С. Глазьев), тенденцию развития ликвидности и возникновения **виртуальных** ресурсов (3). Человеческие ресурсы имеют двойственный характер: как созидатели благ и как их потребители. Созидатели имеют тенденцию **увеличения диспаритета** производительности, а потребители — расширения многообразия потребления. Кроме того, возникает демографическая зависимость от качества жизни и рисков, надежных перспектив развития, уровня социальной сферы. У индивидов, «атомарных» субъектов действия возникают малые и средние

циклы дееспособности и активности, вызванные необходимостью регенерации физических и духовных сил, а также закономерностями используемых объектов другой природы более низкого уровня!

2. Тенденции изменения экономического механизма связаны с движением ответственности за использование ЭР между СД, подсистемами и СС, т. е. между мелким и крупным бизнесом, национальным, нерезидентским и государственным капиталом, сменой целей развития в цикле СЭ, а также мерой распространения механизмов авторегулирования, уровнем внешнего давления мегасистемы.

3. Тенденции изменения уклада, как ресурса интересов, связаны с унификацией и одновременно расширением разнообразия СС, увеличением диспаритета КЖ, расширением воздействия СМИ и мимикрии информационной власти, усилением угроз имманентным свойствам (в том числе национальным), макроциклом и микроциклами СЭ, давящих концепций организации жизни (в том числе политэкономических), внешнего и внутреннего давления эпатажа на неформальную этику, влияние лидирующих институтов на динамику формальной (законы и положения) этики.

4. Диспаритетизация интересов и социальных групп приводит к усложнению механизмов организации жизни, в том числе властных структур, что становится главным источником и целью конфликтов. При внешнем движении к «прозрачности» уменьшение влияния «созидательных» групп приводит к искажению и извращению механизмов формирования власти, проникновению лицемеров и лицедеев, усилению кумовства и коррупции.

Главные выводы парадигмы следующие:

Использование существующих схем в экономической теории (модели Мэнкью, Ромера, Бенабоу, Мауро) и политэкономии не дают основу для изучения социально-экономического прогресса, нельзя понять вектор развития социума. Методология системного анализа объекта социальной природы позволяет установить взаимозависимость закономерностей в экономике, социологии и управлении, создать целостную картину развития социума.

Базовая характеристика СС — это структура ресурсов и обеспеченность ими хозяйственной деятельности. Развитие структуры ресурсов происходит за счет роста воспроизводимых ресурсов, их производительности и ликвидности. Смена технологических укладов (теория Глазьева С.Ю.) осуществляется при накоплении в хозяйстве критической инвестиционной массы (рис. 11). Все более возрастающее значение имеет интеллектуальный капитал (1). Принципиально ресурсы не являются ограничением развития, т. к. развитие интеллектуальных ресурсов влечет открытие новых природных и капитальных ресурсов.

Ограничением развития хозяйства и социальной системы являются потребности атомарных и корпоративных субъектов действия, которые расширяются при колебании условий потребления благ.

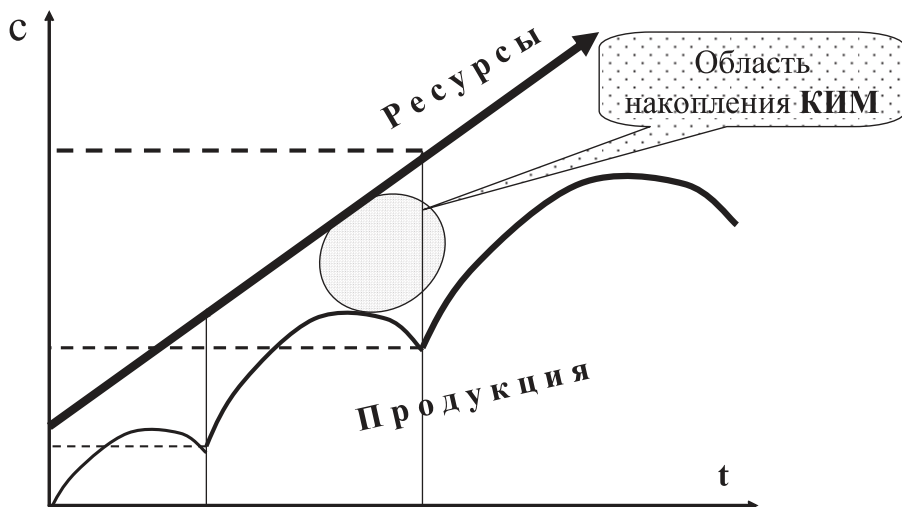


Рис. 11. Накопление критической инвестиционной массы (КИМ) при смене технологий

Цель деятельности СД — повышение качества жизни, которое характеризуется уровнем безопасности, потребления (главного условия функционирования) и развития в соответствии с базовыми приоритетами социального объекта.

В социальной системе объективно возникает рассогласование целей институтов власти и субъектов действия.

Способность к самоорганизации и автономизации СД постоянно находится в конфликте со стремлением к целостности, энергия энтропии противостоит энергии слитности. Наличие периодических возмущений объективно приводит к возникновению циклов разного уровня (гармоник), главный из которых цикл СЭ. Ускоренное развитие интеллектуальных ресурсов ускоряет и обостряет циклические процессы в социуме, а при резонансе энтропии приводит к коллапсу СС.

Главный ресурс развития социальной системы, наряду с интеллектуальными ресурсами — это организация эффективного управления (совпадает с предположением американского патриарха менеджмента Питера Друкера). Для этого необходимо преодолеть основную проблему объективного рассогласования целей, обеспечить гармонизацию усилий субъектов власти, субъектов действия и социальной системы.

Конечная цель прогресса — это развитие имманентных свойств социума, прежде всего гуманизма и осознания (духовных потребностей). Хаотичная форма развития опасна процессами подавления, деградации базовых свойств социума.

Теория показывает, что существуют объективные законы развития, которые доказываются наблюдаемыми тенденциями. Главная из них — развитие неформальной этики, которая должна подкрепляться организацией власти, работающей на укрепление национального государства. Социальным его можно назвать лишь тогда, когда целями являются повышение качества жизни подавляющего населения. Это должно стать целью любого собственника ресурсов. **Ответственность за эффективное использование должна быть не только у собственника экономических, но и властных, и даже информационных ресурсов.** Россия имеет все шансы стать образцом гуманного и социального государства в эпоху постмодерна, умело аккумулирующая не только сырьевые, но и интеллектуальные, мотивационные ресурсы для динамичного развития.

Литература:

1. Сулакишин С.С. Российская экономика: от сырья к знаниям. М.: «Научный эксперт», 2008.
2. Шляпин В.Н. Теория прогресса. Ж-л «Практика международного бизнеса», № 2 (29), 2006.
3. Шляпин В.Н. Ресурсная теория управления. Ж-л «Практика международного бизнеса», № 1. 2007. С. 7.
4. Шляпин В.Н. Закономерности и парадоксы социально-экономического развития. Сб. «Инновационное обновление социального сектора России: перспективы и последствия», МФК — ИЭ РАН, М., 2006. С. 62.
5. Шляпин В.Н. Новая политическая экономия. Материалы Ломоносовских чтений экономического факультета МГУ, «Методология экономической науки и методика преподавания экономической теории». Ч. II. МГУ. М.: ТЕИС, 2007.

Фундаментальный социальный компромисс, как основа социального государства, и перспективы его достижения в России

Александрова О.А. (Москва)

Как следует из анализа процесса становления современного социального государства в промышленно развитых странах, важную роль в детерминации реализуемой государством социальной политики играет характер сложившейся социально-классовой структуры и наличие факторов, вынуждающих финансово-промышленный капитал делать шаги в сторону реального, существенного социального компромисса, побуждающих его к превращению в социально ответственного субъекта.

В последнее время о «социальной ответственности бизнеса» довольно много говорится и в России: властью, самым крупным бизнесом. Появились и масштабные исследования на эту тему. Однако самые существенные вопросы, как представляется, в основном остаются не проясненными.

Так, в одном из подобных проектов¹, прямо в его заглавии содержится вопрос, что же такое российский бизнес с точки зрения социальной политики — должник, благодетель или партнер. И далее, после вскользь упомянутой приватизации, ответ — в виде подробного рассказа о практике участия металлургических, топливно-энергетических и т. п. компаний в реализации социальной политики на корпоративном, региональном и т. д. уровнях.

Но ведь ответ на вопрос «должник или благодетель» можно получить лишь в результате совершения арифметической операции с «дебитом и кредитом». Сделать же это в нынешних российских условиях практически невозможно, ибо общество не владеет наработанным цивилизацией инструментарием, необходимым для подобных «вычислений» — у него нет ни интенции на осуществление демократического контроля за властью, ни, соответственно, его навыков. В такой ситуации обществу, а точнее, с учетом проблем с самоидентификацией и самоорганизацией, населению может быть известен только «дебит» — социальные вложения бизнеса (благотворительные акции в пользу ветеранов и сирот, именные стипендии от «олигархов», пожертвования музеям и т. п.), наблюдаемые непосредственно, а чаще — известные из рассказов СМИ, в абсолютном большинстве являющихся ничем иным как еще одним источником дохода и одновременно инструментом влияния того же самого бизнеса и аффилированных с ним властных структур, что наше население, как показывают исследования, далеко не

¹ Бизнес как субъект социальной политики: должник, благодетель, партнер?/ А.Е. Чирикова, Н.Ю. Лапина, Л.С. Шилова, С.В. Шишкин (отв. ред.); НИСП. М.:Изд. Дом ГУ ВШЭ, 2005.

осознает. О том же, каков «кредит», а именно, какие поблажки и преференции от государства получил бизнес, и не перекрывают ли они многократно его «социальный вклад», обществу, разумеется, не докладывают.

Например, в конце 1990-х — начале 2000-х гг. по стране прокатилась «эпидемия» строительства ледовых дворцов спорта в ряде областных столиц² в канун губернаторских выборов якобы на средства частных инвесторов. Власть решительно отвергала сомнения скептиков, не верящих в то, что современный российский бизнес ради высокой идеи поддержки физкультуры и спорта готов вкладываться в заведомо нерентабельные проекты, и громко и ясно объявляла, что ни копейки бюджетных средств на строительство не идет. Лишь после выборов и уже безо всякой огласки, выяснилось, что «инвестор» привлекал средства на строительство не на свой страх и риск, а под гарантии города. То есть, в конечном итоге, и на это, собственно, и была рассчитана схема перекачки бюджетных средств в частные карманы, за все расплачивался городской бюджет, иначе говоря — население, недополучавшее те блага, которые могли бы быть ему предоставлены в случае добросовестного, а не мошеннического — через сговор власти и бизнеса — распоряжения бюджетными средствами. И таким примерам несть числа.

Что же касается российского крупного бизнеса — основного объекта упомянутого и других подобных исследований, то здесь вопрос о том, должник или нет, необходимо рассматривать в гораздо более широком контексте — с точки зрения многообразного влияния этого субъекта на доходы населения в целом. Для этого следует учитывать не только то, как создавались в России крупные капиталы, но и то, за счет чего они приумножались и приумножаются.

Итак, сначала при непосредственной помощи власти (перекачивание бюджетных средств в т. н. уполномоченные банки и т. п. схемы) или ее попустительстве (финансовые пирамиды и другой явный или закамуфлированный криминал, позволяющий массово изымать средства граждан) группой лиц были за счет остального населения аккумулированы огромные финансовые ресурсы и взята под контроль финансовая система. Затем в результате варварской приватизации и сомнительных или вовсе незаконных сделок вроде называемых теперь «скандально-известными» залогово-кредитных аукционов были присвоены самые лакомые, стратегические по масштабам, ликвидности и прибылям объекты бывшей государственной собственности (ТЭК, металлургия и т. п.). Имея в своих руках ресурсы подобных масштабов, тем или иным способом взять под контроль торговые сети, строительный и т. п. бизнес никакого труда уже не составляло. И, наконец, был пролоббирован отказ от прогрессивного налогообложения доходов, имущества, наследования и роскоши.

² Например, в Санкт-Петербурге, Ярославле и т. д.

Таким образом, шаг за шагом крупный бизнес не просто разбогател, но взял под свой монопольный контроль все сферы, определяющие уровень жизни абсолютного большинства российского населения. Действительно, во-первых, именно подконтрольные ему инфраструктурные отрасли (ТЭК, кредитно-финансовая сфера и т. п.) определяют рентабельность всей остальной российской экономики. В нашем случае — вследствие необузданных appetитов российского капитала при неограниченных возможностях лоббирования — делают нерентабельным и, соответственно, неконкурентоспособным несырьевой сектор экономики, задыхающийся от растущих тарифов и дорогих кредитов с соответствующими последствиями для занятого в несырьевых отраслях населения. Таков «вклад» в размер текущих доходов огромной части населения, а также в размер отчислений, который производятся с мизерных зарплат в социальные фонды.

Во-вторых, пролоббировав отказ от прогрессивной шкалы налогообложения доходов, имущества и наследования (вещь невиданную даже в самых либеральных развитых странах), российский капитал чрезвычайно облегчил для себя бремя наполнения государственного бюджета и тем самым внес «вклад» в низкий уровень доходов огромной массы работников бюджетных организаций и мизерность отчислений в социальные фонды от их неприлично низких зарплат. Этим же — освобождением себя от необходимости платить высокие, пропорциональные доходам налоги, он также «пособствовал» консервации нищенского — по сравнению с современными западными стандартами — финансирования социальной сферы (здравоохранения, образования, пенсионной системы), в силу чего бремя оплаты услуг образования и здравоохранения (читай, формирования «человеческого капитала», о чем сегодня так красиво говорит власть и бизнес-сообщество) и поддержки стариков все более тяжким грузом ложится на обычных россиян — тех самых работников бюджетной сферы и еле дышащего реального сектора экономики.

Оценив «вклад» в доходы большинства российских граждан, перейдем к «вкладу» в расходы населения страны. На них подконтрольные крупному бизнесу инфраструктурные отрасли влияют через постоянно растущую стоимость потребительских товаров (в первую очередь — продуктов питания, занимающих львиную долю в структуре расходов основной массы россиян), и услуг (прежде всего стремительно дорожающих жилищно-коммунальных и транспортных), в которую включаются издержки на солянку (сельхозпродукция) и другое топливо, высокие проценты по кредитам, большие торговые наценки и т. д.

Оценивая «вклад» в расходы, следует иметь в виду и пролоббированное в последние годы ослабление законодательных норм, касающихся охраны труда и окружающей среды, позволяющее собственникам предприятий все в большей мере экстернализировать, т. е. перекладывать на общество, свои

издержки. Ведь именно обществу придется нести расходы по преодолению экологических и социальных последствий от деятельности получивших послабление предприятий, их экономии на природоохранных мероприятиях и технике безопасности.

А как оценить будущие, долгосрочные последствия для страны и населения от удушения промышленности и, в первую очередь, ее высокотехнологичного сектора — известно же, что чем выше уровень передела, тем выше накапливающиеся по цепочке издержки, связанные с расходами на товары и услуги инфраструктурных отраслей (энергетики, транспорта, кредитных организаций и т. д.). С такими тарифами, какие «выторговывает» себе российский крупный капитал, говорить о какой-либо конкурентоспособности, «экономике знаний» и т. п. просто не приходится.

Разумеется, теперь с помощью СМИ и, что греха таить, некоторых представителей экспертного сообщества дело представляется таким образом, чтобы в массовом сознании сложилось мнение: несмотря на неоднозначность процесса перехода самых ценных объектов госсобственности в частные руки, новые собственники реализуют более эффективную, нежели ранее, социальную политику и тем компенсирует обществу моральные издержки. Однако если соотнести, с одной стороны, размер реальных, не распиаренных, социальных расходов российских ФПГ, а с другой стороны — ценность и масштаб полученной ими общенациональной собственности (например, всего лишь годовая прибыль «Норильского никеля» превышает 1,5 млрд долларов) и тот объем средств, который они должны были бы вносить в государственный бюджет (в общественные фонды потребления), будь российская система налогообложения организована так, как это сделано в любой из современных развитых стран, то возникает совсем другой образ: превращенное в сироту население теперь благодетельствуется копейными леденцами.

Конечно, было бы странно ожидать от бизнеса поведения «унтер офицерской вдовы». Но ученые, оценивая социальную роль нынешнего российского крупного бизнеса, не должны представлять этакой Машей из анекдота, наивно спрашивающей у милого, так «любит ли он ее или это пиар». Как не должны исходить в оценках того, должник или благодетель субъект такого масштаба, из позиции, характерной для обыденного сознания — «с паршивой овцы хоть шерсти клок».

Что же до генезиса социального партнерства, то и здесь чаще всего рисуется картина, оставляющая за скобками реальный исторический опыт. Так, в уже упомянутом труде мы читаем, что «на Западе постановка вопроса о социальной ответственности бизнеса возникла в 1990-е гг. — в связи с резким усилением транснационализации мировой экономики». Действительно, порожденные глобализацией социальные проблемы внутри самих развитых странах актуализировали на Западе тему взаимоотношений государства,

бизнеса и общества. Но наличие только такого пассажи, и не в контексте обсуждения последних тенденций развития западного общества, а при обсуждении фундаментального вопроса о социальной роли бизнеса в России — стране, где становление капитализма лишь происходит, исключает из фокуса внимания целые исторические эпохи, имеющие непосредственное отношение к формированию и в общественном сознании, и в социальной практике Запада понятия «социальная ответственность бизнеса» и комплекса связанных с ним норм и правил. Таким образом вольно или невольно создается представление, будто «социальная ответственность» спустилась на западный капитал как благодать. Если принять это за истину, то можно ожидать, что и с российским капиталом произойдет чудо добровольного, абсолютно ничем извне не мотивированного самоограничения. Но ведь не случайно еще в 1885 г. Дж. Чемберлен так сформулировал вопрос: «Какие жертвы должна принести частная собственность на алтарь своей неприкосновенности?»³. Как отмечает Эспинг-Андерсен, «Германия Бисмарка, Великобритания Дизраэли, Италия Джолитти не просто нуждались в безотлагательных социальных улучшениях; правильнее будет сказать, что на карту был поставлен вопрос строительства наций»⁴.

На самом деле весь XX в. западное общество неуклонно и последовательно «задвигало» (или, иначе, заставляло «задвигаться») бизнес в рамки социальной ответственности — вслед за тем, как по мере развития капитализма с неизбежностью возникали чреватые катаклизмами социальные противоречия и конфликты. Так, еще в 1910 г. В. Вильсон призывал финансовую олигархию «шире взглянуть на вещи и усмотреть, что лучше для страны в конечном счете...»⁵. Подобный призыв был продиктован нарастанием социальной напряженности (в том числе, за счет присоединения к недовольным среднего класса, страдающего от монополизации экономики). И в 1914 г. появились антитрестовское законодательство, 8-часовой рабочий день на железных дорогах национального значения. Но ряд мер тогда не прошел, например, был отменен как неконституционный проведенный Вильсоном закон о запрете детского труда в промышленности.

Аргументом в пользу необходимости социального переустройства все более становился ход мировой истории. В 1918 г., уже на фоне русской революции и революционных выступлений в Европе, Вильсон писал: «Следующий президент должен быть способен мыслить в масштабах всего мира... Мир радикально изменится, и я убежден, что правительства должны будут осуществить многое, что ныне выпадает на долю отдельных лиц и корпораций. Я убежден, например, что многие правительства должны будут взять себе все основные естественные ресурсы... водную энергию, угольные шах-

³ Шлезингер А.М. «Циклы американской истории». М., 1992.

⁴ Эспин-Андерсен Г. Снова на пути к хорошему обществу?// SPERO. 2006, № 5.

⁵ Яковлев В. Преступившие грань. М.: «Международные отношения», 1970.

ты, все залежи нефти и т. д. Я говорю об этом именно потому, что не являюсь социалистом. Я думаю, что единственный путь предотвратить коммунизм — провести меры в таком духе».

Кстати, в одной из последних статей с все тем же симптоматичным названием — «Как избежать революции?» (1923 г.) Вильсон, думая, разумеется, о США, анализировал причины русской революции: «Почему случилась революция в России? Единственный ответ: она была продуктом всей социальной системы... Революция была результатом систематического лишения громадного большинства русских прав и привилегий, которых жаждут все нормальные люди». Эта и другие подобные цитаты, например, слова великого князя Александра Михайловича о том, что «каждый здравомыслящий финансист должен бы был сознавать, что пока русский крестьянин будет коснеть в невежестве, а рабочий ютиться в лачугах, трудно ожидать солидных результатов в области развития русской экономической жизни, но близорукие дельцы... были мало обеспокоены отдаленным будущим, они были уверены, что сумеют реализовать все вновь приобретенное до того, как грянет гром»⁶, явно диссонирует с распространенным сегодня благостным описанием социальной роли российского бизнеса в дореволюционную эпоху. Например, в вышеупомянутом исследовании мы находим: «Если обратиться к истории, то в России социальное направление в деятельности бизнеса вполне сложилось уже в конце XIX столетия. В дореволюционный период эта деятельность осуществлялась в форме филантропических и благотворительных проектов: строительство школ, больниц, жилья для рабочих и т. д.». Да, это было, но только никоим образом не решало фундаментальных вопросов распределения общественного богатства. Например, в начале XX века реальная заработная плата омских промышленных рабочих имела тенденцию к сокращению, поскольку рост цен, как правило, обгонял номинальное увеличение заработков, и к августу 1917 г. доход 76,7% рабочих семей был ниже прожиточного минимума, а у 52,2% равнялся его половине или был еще ниже. И при этом реальная продовольственная корзина омских рабочих была лучше, нежели у некоторых других категорий населения Сибири и Европейской России.

Но и социалистической революции в России было недостаточно, чтобы заставить западный крупный капитал всерьез умерить свои аппетиты. Первоначально Ф. Рузвельта с его идеей «баланса интересов» поддержали лишь немногие представители крупного бизнеса: как писал в своих мемуарах миллиардер Джозеф Кеннеди, в 1932 г. «я был единственный человек, стоящий больше 12 долларов, кто был за Рузвельта»⁷. О том, что заставило его сделать тогда такой выбор, Кеннеди напомнил противникам Рузвельта в ходе

⁶ Трехсотлетие дома Романовых. Последние дни последнего царя / Авт.-сост. Т. Степанчук, З. Степанчук. М.: ЦЭК. 1991

⁷ Яковлев В. Указ. соч.

президентских выборов 1936 года в своей книге-агитке «Я — за Рузвельта»: «...тогда я был готов расстаться с половиной своих богатств, если мог быть уверен, что в условиях закона и порядка сохраню вторую половину», ведь «...если не улучшить положение трудящихся, революция неизбежна — ибо, зачем голодному избирательное право?». И в момент, когда риск оказаться между жерновами глобального масштаба — стремительно набравшими силу советским коммунизмом и германским фашизмом, стал очевидным, такая агитация подействовала.

Хотя достижение реального, существенного социального компромисса все равно давалось непросто. Так, реализация закона Вагнера от 1935 г., гарантировавшего рабочим право на организацию профсоюзов, заключение коллективных договоров и забастовку, столкнулась с ожесточенным сопротивлением крупного бизнеса. В 1937 г. владельцы предприятий сталелитейной промышленности, борясь против бастующих рабочих, требующих заключения колдоговоров, пустили в ход полицию и наемных охранников, дело дошло до избияния пикетчиков, убийства профсоюзных активистов и других актов насилия. Тогда же почти 200 тысяч рабочих-авиастроителей, занятых на 247 заводах в разных штатах страны, были вынуждены участвовать в захватах предприятий, принуждая собственников к выполнению возложенных на них законом обязательств. Наибольший резонанс вызвала борьба Объединенного профсоюза автомобилестроителей и корпорации «Дженерал моторз», на 69 заводах которой тогда было занято 55% из 320 тысяч автомобилестроителей. В связи с угрозой применения насилия силами национальной гвардии бастующие рабочие направили губернатору Мэрфи и президенту Рузвельту телеграмму, в которой возлагали на них всю полноту ответственности за возможное кровопролитие. В итоге, по просьбе Рузвельта руководство «Дженерал моторз» встретилось с представителями профсоюза, был подписан коллективный договор, прекращена судебная процедура против забастовщиков, были сделаны и другие уступки профсоюзу.

Таким образом, в отличие от навязываемых общественному сознанию «святочных рассказов», готовность финансово-промышленного капитала умерить аппетиты и пойти на реальный, существенный социальный компромисс была обусловлена страхом перед возникшими и сопоставимыми с ним по мощи противостоящими силами.

Кстати, при наличии реального противовеса в виде населения, способного к самоорганизации и эффективному использованию политических институтов, концентрация частного капитала уже не является фактором, несовместимым с социальным государством. Например, в Швеции — можно сказать, образцовом социальном государстве, концентрация частного капитала одна из самых высоких в мире. В 1970-х гг., когда «шведская модель» достигла своего расцвета, 1% держателей акций (а всего таковых в

стране было 8% населения) владел 50% всего акционерного капитала, а 0,1% от всех акционеров — 25%. Причем очень большая доля шведского капитала принадлежала горстке семей (прежде всего семье Валленбергов), контролировавшей компании, выпускавшие порядка 36% всей промышленной продукции⁸.

Таким образом, концентрация капитала и экономический монополизм не обязательно является препятствием серьезному социальному прогрессу. Однако — лишь при наличии в обществе иных соизмеримых центров силы. Стремление крупного капитала, мощных хозяйствующих субъектов к захвату большей доли рынков, установлению над ними полного контроля и извлечению за счет этого сверхприбыли — процесс естественный и потому вечный. Если при этом монополиям не противостоит ничто иное, столь же организованное и сплоченное, но имеющее собственные альтернативные цели, монополии действительно способны стать чрезвычайным злом, паразитирующим на своем исключительном положении и удушающим другие сектора экономики. Когда же монополиям противостоит сильное, преследующее собственные, конструктивные, цели общество, то у государства возникает возможность путем надлежащего регулирования монополий и перераспределения сверхприбыли использовать положительные эффекты, связанные с концентрацией в монополиях капитала, организационных и интеллектуальных ресурсов, на благо общего социально-экономического развития, и в то же время нивелировать издержки от монополизации для других секторов экономики и социальной сферы.

Увы, ситуация в России сегодня отнюдь не такова. В силу комплекса социально-экономических и социокультурных факторов, подробно говорить о которых не позволяет формат статьи, российское население не обладает и малой толикой той степени самосознания и самоорганизации, которая необходима для оказания давления на государство, а через него — на крупный бизнес, принуждая последний действовать не узкокорыстно, а в соответствии с долгосрочными интересами большинства граждан.

Нет сегодня и факторов глобального характера, аналогичных тем, что были в 30-х годах прошлого века, и страх перед которыми стал действенным средством от социального эгоизма. Сегодня российские фигуры масштаба Кеннеди-отца экономически и ментально встроены в глобальную элиту и, судя по их реальному «вкладу» в социально-экономическое развитие страны (о чем говорилось выше), ориентируются на интересы той части мира, что вовсе не собирается растить себе конкурента, и, следовательно, не заинтересована в проведении Россией социальной политики, адекватной задаче создания мощной экономики.

В то же время, в настоящий момент возникает нечто, возможно, способное заставить часть российской экономической элиты осознать общность

⁸ Esping-Andersen G. Social Class, Social Democracy and State Policy. Copenhagen. 1980.

интересов с гражданами страны. Это — усиливающаяся глобальная схватка за природные ресурсы, целью которой является установление внешнего контроля, а в пределе, если потребуется, и отъем того, что сегодня составляет основной источник благосостояния крупного российского бизнеса. Вот эта возможная боязнь оказаться в ходе «битвы гигантов» выброшенным с праздника жизни может, в принципе, переориентировать российский крупный капитал (его часть) на внутреннее развитие страны, без которого просто не удержать контроль над российской территорией и ее природными ресурсами, и отказ ради этого от части экономических привилегий.

Социальное государство versus государство социального благополучия? Политические аспекты социального мира

Евстифеев Р.В. (Москва)

Судьба переживаемых нами и Россией на протяжении последних более чем 100 лет изменений во многом связана с развитием того явления, которое весьма туманно называется социальным миром. Особенно туманно это понятие выглядит для мыслителей либерального направления. Характерным примером может служить замечание австро-американского экономиста Ф. фон Хайека, который считал, что определение «социальный» стало бесполезным в качестве средства коммуникации. Хайек приводит в своей книге более 160 словосочетаний со словом «социальный» и полагает, что это слово «размывает», «крадет» значение определяемого⁹. (Хайек называет такое слово — «слово-ласка», имея в виду животное, славящееся своими способностями к маскировке).

Массированное наступление либеральной мысли во второй половине XX в. (одной из линий такого наступления были и книги Хайека) направлено на то, чтобы поставить под сомнение само существование социального мира и его значимость для массового сознания. И в этом наступлении есть, безусловно, малые и большие победы, к сожалению, в том числе и в России.

Несмотря на явные успехи западноевропейского государства социального благополучия, очевидно, что сегодня эта социально-экономическая модель испытывает серьезные, а порой кажется, что и непреодолимые трудности. Сущности этих трудностей посвящена достаточно обширная литература, но нас будет интересовать, скорее, не социально-экономические при-

⁹ Хайек Ф.А. Пагубная самонадеянность. Ошибки социализма. М., 1992. С. 199–200.

чины нынешнего положения дел, а судьба российского прочтения понятия «социальное государство».

Понятие проблемы и проблемы в понятии

Само понятие «социальное государство» для целого ряда западных исследователей является весьма проблематичным. Это, безусловно, связано с непростой исторической судьбой социального государства на Западе и сложностями его современного положения. Однако, нельзя отрицать, что непростая историческая судьба во многом создает само поле и пространство, в котором развивается и действует социальное государство, говоря языком институционалистов, существует определенная зависимость от пройденного пути (*past path dependency*).

Вместе с тем, несмотря на такой долгий путь, общепринятого определения социального государства нет. Более того, существует и определенная путаница с другим термином — государство социального благополучия (*welfare state*). Одни исследователи ставят между ними знак равенства, другие разделяют, третьи предлагают игнорировать либо одно, либо другое.

Такая проблема в самом понятии¹⁰ в реальности усложняет понятие самой проблемы для России, в которой свой уникальный путь рождает другую *past path dependency*. В результате, термины, для Западной Европы все-таки близкие и иногда взаимозаменяемые по содержанию, в России начинают бороться друг с другом, конфликтовать и соперничать.

Примененный в Конституции России термин «социальное государство» (ст. 7 Конституции РФ), в принципе, вполне можно рассматривать как синоним термину «государство социального благополучия», однако в сегодняшней России на практике термин «социальное государство» означает вполне определенную политику государства, направленную, прежде всего, на поддержку социально уязвимых групп населения, т. е., скорее, на социальную интервенцию извне, внутрь малопонятного и опасного для государства социального мира. Иными словами, российское прочтение термина «социальное государство» означает, что государство лишь обращает (а точнее даже лишь «должно обращать») определенное внимание на социальную жизнь и обеспечение граждан.

Термин же «государство социального благополучия», на наш взгляд, не отделяет государство от этого социального мира, а императивно определяет то, что должно уже быть и является главным, системообразующим фактором эффективности государства. Впрочем, нашей российской действительности, «перемоловшей» термин социальное государство, вполне «по зубам» вся терминология современного общественного устройства стран Запада, и

¹⁰ Вейт-Уилсон Дж. Государство благосостояния: проблема в самом понятии // Pro et Contra. Т. 6. № 3. 2001.

именно поэтому важно видеть не только терминологические трудности, а и реальность, не слишком явно репрезентируемую этими терминами.

Таким образом, устоявшимся в современной России можно считать отождествление социальной политики с социальной защитой и социальным обеспечением населения. В связи с этим нельзя не вспомнить одно из первых обращений В.В. Путина к избирателям (25 февраля 2000 г.), в котором будущий Президент и нынешний премьер-министр недвусмысленно заявил, что при всей важности государственной борьбы с бедностью «раздувать наш и так большой собес — тоже не метод».

Такое зауженное понимание на практике приводит к свертыванию социальных функций государства и снижению его ответственности за протекание социальных процессов в обществе, за рост их благосостояния и качества жизни. В последние годы мы как раз и являемся свидетелями того, как зауженное понимание сущности социальной политики выливается в смещение приоритетов государственной деятельности, в искажение социальных ценностей государства, в свертывание социальных программ и мероприятий.

Таким образом, наше внимание, прежде всего, привлекает, определенный конфликт между двумя различными подходами к определению обязательств государства в социальной сфере, выраженный и уже закрепленный в России в различных терминах. Этот содержательный конфликт, скорее всего, является и будет являться определяющим для судьбы России. Способов разрешения его не так уж и много, но среди них вполне равноправен и даже вполне возможен неэволюционный переход от социального государства к государству социального благополучия под давлением осознавших бесперспективность своего положение широких слоев населения при отсутствии механизмов учета их интересов. Естественно, во многом, возможная неэволюционность этого перехода предопределяется, во-первых, позицией правящей элиты России и, во-вторых, слабой организованностью этих самых широких слоев. Однако и тот и другой параметр может меняться во времени. Сопротивление российского прочтения социального государства (проявляющееся в установках российской власти и неготовности населения) достижению большинством россиян достойного современного человека уровня жизни вполне может стать одной из главных причин роста социальной напряженности в обществе (напряженности, возникающей во многом из разницы между потенциалами российского социального государства и потенциалом и реалиями европейской модели государства социального благополучия).

Благополучие как предмет торга

Государство социального благополучия, в котором предприниматели вынуждены идти на значительные компромиссы, а общественно-политические движения трудящихся отказываются от плана их раскулачивания,

возникло в Скандинавии, прежде всего в Швеции (во второй половине 30-х годов прошлого века), когда социал-демократическая рабочая партия реализовала именно эту идею социального компромисса классов. В фантастически короткий срок (3–4 года) это привело к невиданному благополучию шведского народа. Второй на путь этого развития встала Англия в 1945 г. Невзирая на величайшие заслуги Черчилля и консерваторов в победе над нацизмом, английский народ (точнее — 70%) избрал социал-демократов — лейбористов. Проведенные лейбористским правительством массированные социальные реформы премьер-министр Эттли подытожил в 1948 г., официально объявив Великобританию государством социального благополучия, основанном на двух принципах:

- 1) государство ответственно за то, чтобы ни один его житель не терпел нужду;
- 2) частная собственность обязывает собственника к внесению своей значительной лепты в благополучие всего народа.

В послевоенной Германии происходили те же самые процессы, однако, здесь в течение 10 лет их инициаторами выступало руководство христианско-демократической партии. Надо сказать, что еще в 1946 г. на съезде христианских демократов капитализм как ведущая форма хозяйствования был осужден (Алленская программа партии). Именно в капитализме даже христианские демократы правильно усмотрели основную опору нацизма и признали, что германский крупный капитал, надеясь на Гитлера как на защитника от левых сил и организатора предстоящих военных завоеваний, своей поддержкой сделал возможным установление фашистской диктатуры. Впоследствии Аденауэр и Эрхард отказались от такого осуждения своего собственного класса. Но они не могли не учесть исторические уроки фашистской диктатуры, губительной для Германии войны, массового истребления людей, опасности левого тоталитаризма. Сама действительность навязала им идею необходимости идти на серьезные уступки людям труда, чтобы избежать их радикализации и чтобы не повторять роковой ошибки приглашения какого-то бесноватого диктатора для защиты их собственности. Дело, следовательно, не в том, кто выступил первым с инициативой: ведь не секрет, что отцом иных завоеваний в Европе был не кто иной, как Бисмарк в 60-е гг. XIX в.

Но также общепризнано, что пошел он на это отчасти из-за своего намерения уничтожить политическое влияние германской социал-демократии. Недаром параллельно с социальными реформами он добился принятия закона о запрете деятельности социал-демократов, что, однако, ничего не дало. Аденауэр и Эрхард в конце 40-х гг. XX в. в не меньшей степени признали необходимость «социального государства», дабы не было бы хуже, и никогда столь решительно на это не пошли бы, если бы не опасность поворота народных масс влево. В этих условиях политика ХДС как правящей партии

вначале не намного отличалась от политики правящих в Швеции и Англии социал-демократов. Однако уже в 1960-х гг. ХДС, выражая интересы стремящегося ко все большей прибыли немецкого капитала, стала постепенно демонтировать строй социального благополучия. Это к концу 1960-х гг. привело к повороту избирателей в сторону социал-демократов, которые, руководимые В. Брандтом, а затем Г. Шмидтом, придя к власти, укрепили и дальше развили социальное законодательство. Такая смена правительств — явление не только естественное, но и неминуемое: ведь при всей социальной компромиссности строя западноевропейских государств классовая борьба остается и выражается в том, что политическая сила, представляющая людей труда, в своем стремлении к их максимальному социальному благополучию в том или ином направлении может привести к такому ущемлению интересов противоположной стороны, которое окажется ущербным для экономики страны. В таком случае происходит смена власти, победившая на выборах политическая сила капитала рано или поздно (сперва незаметно, а потом открыто) начинает поход против социальных интересов людей труда, что опять-таки приводит к смене власти. Это вполне естественно и совершается в цивилизованных формах посредством всеобщего избирательного права, наконец получившего то решающее значение, которое ему придавал Фердинанд Лассаль.

Таким образом, в Западной Европе социальное благополучие завоевано во многом вопреки основным, так сказать, имманентным тенденциям капитализма. Оно не было бы установлено и не было бы сохранено и развито, если бы представители трудящихся (в самом широком смысле слова) не отстаивали его на каждом предприятии, в каждой отрасли хозяйства и целиком в стране. Итак, сама история указывает на то, в каком направлении должна развиваться судьба нашей страны. Она не может быть удачной, если не появится сила, по-настоящему заставляющая господствующий в России класс стать таким же сговорчивым, каким стал их, говоря старомодным языком, классовый брат на Западе. Только в этом случае возможно возникновение общества классового, но без прямого господства одного класса над другим, т. к. обе стороны — и капитал, и труд — всем историческим развитием приучены и приучаются к компромиссам, а государство становится уже не аппаратом угнетения, а аппаратом регулирования социальных взаимоотношений, при этом само благополучие становится предметом торга, в котором могут выиграть обе стороны.

На пути к революции?

Следует отметить, что российская политическая система пока не демонстрирует ни понимания данной проблемы, ни способностей к ее разрешению. Если такая тенденция сохранится, то важнейшим фактором раз-

решения намеченного противостояния в описанном нами направлении, по всей видимости, станет не изменения в установках правящей элиты, институциональные изменения, на проведение которых нет ни политической воли, ни сил, а изменение настроения и идейного состояния россиян. Причем речь идет не о том моменте, когда массы населения будут поставлены на край отчаяния, как обычно считается, а о моменте, достаточно протяженном во времени, когда массы наконец-то станут в большинстве своем носителями определенной идеологии, а точнее мировоззрения, которое берет свое начало в конце XIX и первой половине XX в. Именно в то неполное столетие и именно как реакция на кричащие противоречия быстро развивающегося капиталистического общества в тогдашней Европе образовалась идейная общность многих миллионов людей, основной характерной чертой которых стало сострадание к любым угнетенным и страждущим, общность, идеология которой задним числом может быть названа демократическим гуманизмом.

В социально-экономическом плане идеология эта была довольно расплывчата: часть этих миллионов надеялась на исцеляющую все беды силу государственного социализма, другая часть делала ставку на социальные реформы, ограничивающие всевластие капитала. Но в любом случае в основе этого мировоззрения лежало глубокое сострадание к народу бедному, эксплуатируемому, материально нуждающемуся.

В политическом плане миллионы приверженцев демократического гуманизма являлись сторонниками либерально-демократических идей, парламентского строя, на пути к которому фактически невозможно четко разграничить великие идеи либерализма от демократизма, т. к. они неразрывно переплетаются друг с другом.

Приверженцев такого идейного мира называют то либералами, то социал-либералами, то свободомыслящими, то левыми и наверное не было бы даже надобности в термине демократический гуманизм, если бы термин «либерал», «либерализм», т. е. сторонник свобод (*liber* — свободный), у нас не получил бы превратного звучания, как сторонник свободы предпринимателей эксплуатировать экономически зависимых, и если бы термин «социализм» не были бы осквернены исторической реальностью, сочетающей защиту социальных прав населения с оголтелым шовинизмом, национализмом и даже расизмом. По этой причине обрисованную выше идейную общность, безусловно, либеральную и левую в подлинном смысле этого слова, полезнее назвать демократическим гуманизмом.

Важно отметить, что мировоззрение демократического гуманизма и содержащиеся в нем ценности значительно шире, чем партийная принадлежность. Это мировоззрение в основном было и остается сейчас присуще сторонникам социал-демократических партий и лево-либеральных, свободомыслящих партий, а с 30-х гг. XX в. даже одной части коммунистического

движения, подчеркивавшей иногда и в своем названии «независимость от Москвы».

В формировании этого идейного мира активное участие принимали интеллигенция и либеральное чиновничество царской России конца XIX — начала XX в., и, разумеется, именно эта общность принимала самое активное участие в первых русских революциях. Приверженцы идей демократического гуманизма в России по своему вкладу в это мировоззрение не уступали своим единомышленникам на Западе, пока события Октября 1917 г. не сделали членов этой общности предметом жестоких преследований и истребления.

Сегодня же, конечно, нельзя сказать, чтобы демократический гуманизм овладел умами большинства наших сограждан и подавно умами нашей политической элиты, многие представители которой то тут, то там высказывали и высказывают отдельные идеи мировоззренчески-гуманного блока, но при этом игнорируют ту нищету, в которую больше половины россиян ввергли экономические последствия этой самой «их» революции 1990–1991 гг.

Учитывая, что восстановление капитализма в России является сутью происходящего в последние 15 лет, можно признать, что одним из главных трендов современного развития России является переосмысление принципов взаимодействия государства и общества (а также самих этих понятий¹¹), и связанное с этим развитие не партийной, а скорее мировоззренческой общности, идейно связанной с демократическим гуманизмом, появившимся в начале 20 века. По всей видимости, рост этой общности уже не предотвратить, и именно она будет играть особую роль в наметившемся противостоянии «социального государства» и государства социального благополучия» в России, и от нее будет во многом зависеть, чем и каким образом это противостояние завершится.

Теперь следует сказать, что, конечно же, неэволюционный переход к государству социального благополучия не обязательно подразумевает насильственного захвата власти со всеми необходимыми атрибутами революций прошлого века. Термин неэволюционный употребляется здесь в том смысле, что восстановление капитализма в России, нынешнего прочтения социального государства и его практическое воплощение вряд ли можно назвать эволюционным процессом. А уверенность правящей элиты в правильности именно данного прочтения (подкрепленная определенными дивидендами) также не дает надежды на быстрое осознание необходимости внесения поправок в российское прочтение термина «социальное государство».

¹¹ Евстифеев Р.В. Проснуться и забыть: эсхатологические рассуждения о государстве и гражданском обществе // Государство и общество: философия, экономика, культура. Доклады и выступления на международной научной конференции 14-15 апреля 2005 г. М., 2005.

Можно, конечно, ждать этого осознания, но, по всей видимости, население созреет быстрее и, если на тот момент в стране будут существовать необходимые механизмы (выборы, партии, движения, институциональная активность, свободная пресса и т. д.), то именно через них и произойдут необходимые перемены. Если же этих механизмов не будет или они будут недостаточно развиты, все будет зависеть от действий облеченных властью людей, в силах которых только и будет приостановить начавшуюся в начале 1990-х гг. погоню за революцией.

В конце концов, все великие социальные реформы конца XIX–XX вв. происходили во многом из-за реального противостояния двух альтернатив: масштабных социальных реформ, проводимых властью, и революционных преобразований, движимых массовыми настроениями населения. Успеха, т. е., народного благосостояния, однако, достигали в основном реформаторы, а не революционеры.

«Социальное государство»: фантом и реальность

Лексин В.Н. (Москва)

1. «Социальное государство»: проблемы корректного определения

Конституционное или законодательное самоназвание какого-либо государства «социальным» можно считать самым энергичным его заявлением о наличии и готовности исполнять социальные обязательства перед гражданами. Особую значимость такому самоназванию придает его включенность в небольшой ряд главных признаков государства; так «социальное» уравнивается, например, с «правовым», «демократическим» или «федеративным».

Видимо, каждому из государств, назвавших себя «социальным», это было по каким-то причинам нужно (полезно), но ни одно из них официально не обозначило смысл государственной «социальности», — впрочем, так же, как ни одно государство официально не определило суть «правового» и «демократического» начал своей государственности. Этот (очень выгодный) уход государства от однозначных определений позволил не только вывести «социальность» государства из поля возможных правовых конфликтов, но и открыл политологам и политикам самые широкие возможности вольного комментирования этой «социальности».

«Социальное государство» (оно же «государство благосостояния»), о котором существует огромная литература, часто предстает перед исследователем (а тем более, — практиком), ищущем строгой определенности,

неким фантомом, по сравнению с которым даже «зрелый социализм» или «цивилизованное государство» кажутся реально осязаемыми. Фантомную зыбкость «социальному государству» придает и то обстоятельство, что его частные детали (социальные функции, институты и т. п.) вполне зримы, но попытки материализовать из них нечто универсально смысловое до сих пор оказывались малорезультативными.

«Возможно ли корректно оценивать реалии государства благосостояния, если некорректно само понятие?» — вопрошал Дж. Вейт-Уилсон в обстоятельном терминологическом исследовании интересующего нас предмета¹². Можно поставить вопрос и по-другому: почему число государств, обеспечивающих гражданам социальную защиту и поддержку в меру собственных возможностей и представлений о «социальной справедливости», порядково меньше тех, которые публично назвали себя «социальными»? Если вопрос только в *мере*, социальности, и если эта мера *не определена*, то «асоциальных» государств, видимо, вообще не удастся найти. Если же признать в качестве такой меры определение ст. 25 «Всеобщей декларации прав человека» о том, что должно быть обеспечено «право на такой жизненный уровень, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния», то в современном мире преимущественно нездоровых и бедных людей, трудно отыскать более двух-трех десятков государств, к которым было бы безоговорочно применимы определения «социальное», welfare state, etat providens или Sozialsaat.

К более или менее общим представлениям о «социальном государстве» (точнее, — о социальной роли государства) западное общество пришло в течение почти двухсотлетнего формирования идеологии связи общественного и личного блага. Одной из наиболее заметных вех на этом пути стало знаменитое «Исследование о природе и причинах богатства народов» А. Смита, где мерилom общественного благосостояния выступали произведенный продукт и соотношение потребностей и объема этого продукта. В социально-государственных воззрениях начала и середины XX в. причудливо соединились принцип В. Парето о благосостоянии, зависящем от распределения ресурсов, и представления Дж. Гобсона и Дж. Кейнса о роли государства в этом распределении. При этом западная экономическая мысль при всей своей либерально рыночной ориентации неизменно возвращалась к проблеме «социальной справедливости» и роли государства в ее обеспечении (об этом, например, часто говорится в «Экономике» П. Самуэльсона). Новый поворот в рассмотрении этой проблемы проявился в связи с активным оперированием понятиями «общечеловеческих ценностей» и «качества жизни» (вспомним в связи с этим труды Дж. Гилбрейта, У. Ростоу и др.). На этом фоне возник сначала концептуальный, а затем и все более реальный

¹² Veit-Wilson J. States of Welfare: A Conceptual Challenge. Social Policy & Administration. 2000. Vol. 34, N 1. Этот автор иронично замечает о «возникновении настоящей «индустрии государства благосостояния» в научном мире».

(в первую очередь, в США) облик «государства благосостояния» или «государства всеобщего благоденствия», в котором качество жизни было жестко детерминировано величиной национального дохода на душу населения.

Исследуя природу «социального государства», невозможно пройти мимо вопроса о *его функциях*, а в ряде случаев и не попытаться охарактеризовать через эти функции саму суть такого государства. Наиболее часто последнее делается в комментариях к ст. 7 Конституции РФ, где впервые в российском праве появляется словосочетание «социальное государство»; соблазн предметно-функциональной интерпретации провоцирует и сам текст указанной статьи, определяющей понятие «социальное государство» *через социальную политику*, которая «направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека», а отсюда остается сделать один шаг к раскрытию уже «социальной политики» *через функции государства*: создание системы социальных служб, охрана труда и здоровья людей, государственная поддержка семьи и т. д.¹³

В числе функции «социального государства» называют и инвестиционные (развитие социальной инфраструктуры), и защитные (прямая и опосредованная, — через развитие личности, — сбережение человека от превратностей рыночной стихии), и расходно-перераспределительные¹⁴. Но главным здесь, по нашему мнению, были и остаются функции государства по исполнению своих социальных обязательств перед гражданами. Это — действительно *функции* (от лат. *function* — исполнение, осуществление), содержательно отличающиеся от всего, что можно считать намерениями, декларациями и т. п., и именно эту — функциональную — основу «социального государства» мы исследовали в настоящей статье.

Отметим также, что существует немалый смысловой разрыв *между декларируемым и жизненно ощущаемым* определением «социальное государство». В большинстве случаев люди считают «социальным» не то государство, которое взяло на себя множество социальных обязательств, а то, где взятые обязательства выполняются *повсеместно и результативно* (дети учатся, пожилые живут долго и достойно, безработица компенсируется пособиями и т. п.). Но это, повторим, жизненно-смысловая оценка, но кто сказал, что не может считаться «социальным» государство, *конституция и законы которого содержат такие социальные обязательства, механизмы их исполнения и финансово-материальные ресурсы, совокупность которых соответствует представлениям большинства населения этого государства о социальной справедливости*. Если, как показывали социологические опросы 1970-х гг. в ФРГ, по мнению хотя бы половины населения, общество «идет

¹³ Примером такого рода может, например, служить один из первых и очень хороших «Комментариев к Конституции Российской Федерации». М. Изд. БЕК, 1994 г.

¹⁴ Urban H.-J. Sozialpolitik in der globalisierten «Wissengesellschaft» // Sozialer Fortschritt. B., München: 2000. N. 11–12.

по пути социальной справедливости и социальной защищенности», то речь вполне могла идти о «социальном государстве». Если по данным социологических опросов 1990-х гг. в разных регионах России подавляющая часть населения не усматривала никаких признаков «социальной справедливости», и, главное, «защищенности», то, либо были неверны исходные представления людей о «социальном государстве», либо такое самоназвание было преждевременным. Мы уже называли статус «социального государства» конституционной «самооценкой». Видимо, такую оценку вправе сделать и само население, и ее (оценку) должны в равной степени определять и *конкретные усилия государства* по выполнению своих социальных обязательств, и формирование в обществе массовых представлений о «социальной справедливости», *адекватных* этому обществу, избранному им пути развития и объему имеющихся для этого ресурсов.

Завершая это понятийное введение в вопрос о «социальном государстве» как подчеркнуто открытой форме государственной организации исполнения социальных обязательств перед гражданами, было бы уместным привести следующее определение. «Социальным» можно назвать любое государство, которое *одновременно*:

- а) декларирует приверженность норме ст. 25 «Всеобщей декларации прав человека» и может открыто признать временную невозможность полной реализации этой нормы и стремление к этой реализации в исторической перспективе;
- б) законодательно формирует структуру социальных обязательств, совокупность которых позволяет судить о серьезности намерений реализовать вышеуказанные декларации;
- в) создает институциональные условия для выполнения этих обязательств;
- г) непосредственно участвует в финансировании выполнения своих социальных обязательств и создает условия для консолидации необходимых для этого финансовых ресурсов (общественных, частных и корпоративных);
- д) адресно устанавливает, снижает или отменяет перечень и объем этих обязательств перед каждым гражданином в той мере, насколько этот гражданин может самостоятельно обеспечить стандарт благосостояния.

Было бы, разумеется, заманчивым рассчитать и привести в сопоставимый вид такие системные характеристики «социальности» различных государств, как усилия по *предупреждению* бедности, используемые меры *поддержки бедных*, а также *компенсации* физиологического неравенства (инвалиды, больные, нетрудоспособные). Было бы заманчивым определить хотя бы расходы разных государств на реализацию указанных мер в расчете на любую единицу *конечного результата*: недопущение роста бедности, сокращение экономического и социального неравенства бедных, социальное

обеспечение инвалидов, больных, престарелых до уровня общераспространенных жизненных стандартов. Особенно интересным был бы анализ динамических характеристик этих параметров, что позволило бы понять, *куда идет* «социальное государство» и в какую сторону эволюционирует его «социальность». Пока же исследователи (и автор в том числе) оперируют не столько числами, сколько словом, не динамическими рядами социальных и иных параметров, а сопоставлениями отдельных из них. Но и это — не мало, и в ряду таких вербальных сопоставлений нам представляется весьма любопытным сравнение некоторых социальных акцентов в конституциях и основных законах ряда «социальных» государств де-юре и де-факто.

К сожалению, до сих пор в доступной нам литературе не удалось найти прямого сопоставительного анализа таких характеристик социальных государств. Наряду с этим конституции и законы «социальных государств» в изобилии предоставляют подтверждения своей столь различной «социальности».

2. Социальные государства в зеркале их конституций

Есть немалый смысл в том, чтобы пройти по тексту конституций разных государств (особенно тех, которые закрепили за собой статус «социальных») и отыскать в них перечни социальных обязательств, среди которых каждая страна расставляет свои приоритеты¹⁵.

Так, например, нетрудно заметить, что в Конституции Италии наиболее артикулированы социальные обязательства по отношению к «трудящимся». В ст. 35–38 и 45–47 Конституции устанавливается, что Республика «охраняет труд во всех его формах и применениях, заботится о подготовке и повышении профессиональной квалификации трудящихся, содействует развитию и поддерживает международные организации и соглашения, имеющие цель закрепить и упорядочить трудовые права» и даже защищает итальянских трудящихся за границей. Устанавливается также, что «трудящийся имеет право на вознаграждение, соответствующее количеству и качеству его труда, и достаточное, во всяком случае, для обеспечения ему и его семье свободного и достойного существования». Конституция определяет, что «трудящийся имеет право на еженедельный отдых и на ежегодный оплачиваемый отпуск; он *не может от них отказаться* (!)».

Дополнительные социальные обязательства приняты итальянской республикой в отношении «трудящейся женщины», главной функцией которой конституция страны считает «*семейную*» (ст. 37). Согласно конституции, трудящаяся женщина имеет те же права и при одинаковом труде должна

¹⁵ Это — давнее любимое занятие автора, к которому он даже пытался приобщить (хотя и без особого успеха) своих коллег. См. Лексин В. Две конституции // Свободная мысль, 1995, № 3.

получать одинаковое с трудящимся мужчиной вознаграждение. Условия труда должны позволять ей выполнять семейную функцию и обеспечивать надлежащую охрану интересов матери и ребенка. Конституция Италии определяет также, что каждый гражданин, неспособный к труду и лишенный необходимых средств к существованию, имеет право на поддержку и помощь общества. Трудящиеся имеют право на то, чтобы для них были предусмотрены и обеспечены средства, соответствующие их жизненным потребностям в случаях несчастья, болезни, инвалидности, старости и не зависящей от них безработицы. Необученные и подростки имеют право на профессиональное обучение и т. д. При этом особо подчеркнуто, что все эти «предписания» осуществляются органами и учреждениями, созданными государством или которым оно оказывает содействие.

Обратим внимание и на то, что в Италии (как и во Франции, Японии и ряде других стран), конституционно закрепляется *обязанность* трудиться; в ст. 4 указано: «каждый гражданин в соответствии со своими возможностями и по своему выбору обязан осуществлять деятельность или выполнять функции, способствующие материальному или духовному развитию общества».

Изучая конституционные, и иные законодательные акты ряда стран нельзя отделаться от ощущения своеобразной аффектированности, нарочитой подчеркнутости *государственной* «заботы о человеке». Так, в той же Конституции Италии читаем: «закон обеспечивает детям, рожденным вне брака, всю защиту юридического и нравственного характера, совместимую с правами членов законной семьи» (ст. 30), «республика охраняет здоровье как основное право личности и основной общественный интерес и гарантирует бесплатное лечение для неимущих» (ст. 32), «республика устанавливает общие правила, касающиеся просвещения, и учреждает государственные школы всех родов и ступеней... для приема в школы различных родов и ступеней, для окончания их, а также для доступа к профессиональной деятельности обязательными являются государственные экзамены» (ст. 33). И — далее. «Образование открыто для всех. Начальное образование, по меньшей мере, в течение восьми лет является обязательным и бесплатным. Способные и достойные ученики, даже если не лишены средств, имеют право перехода на высшие ступени обучения. Республика обеспечивает это право путем стипендий, пособий семьям и других видов помощи, которые должны предоставляться по конкурсу» (ст. 34), «республика признает социальную функцию кооперации» (ст. 45), «в целях повышения экономического и социального уровня трудящихся и в соответствии с потребностями производства Республика признает право трудящихся принимать участие в управлении предприятиями» (ст. 46), «республика поощряет и охраняет сбережения во всех формах; она регламентирует, координирует и контролирует кредитное дело» (ст. 47) и т. д.

«Социальной республикой» названа Франция в Конституции Французской Республики 1958 г. (раздел 1, ст. 2), правда, без каких-либо упоминаний в основном тексте о социальных правах, обязательствах и т. п. Соответствующие положения вынесены в начало Конституции, в т. н. «Преамбулу Конституции 1946 года», приверженность которой подтверждена в преамбуле новой (ныне действующей) Конституции. В «преамбуле–1946», в частности, говорится: «Каждый обязан работать и имеет право на получение должности... Нация гарантирует личности и семье необходимые условия для их развития. Она гарантирует всем, в частности ребенку, матери и престарелым трудящимся, охрану здоровья, материальное обеспечение, отдых и досуг. Всякое человеческое существо, лишенное возможности трудиться по своему возрасту, физическому или умственному состоянию или экономическому положению, имеет право получать от коллектива средства, необходимые для существования... Нация гарантирует равный доступ детям и взрослым к образованию, к приобретению профессии и к культуре. Организация общественного бесплатного и светского образования всех ступеней является долгом государства».

В Конституции ФРГ так же, как и в Италии, и Франции, присутствует формула «*социальное государство*» (ст. 20) и точно так же практические отсутствует развернутое определение содержания этого понятия. Более того, крайне редки и конкретные нормы: как исключение в ст. 91 (включенной в текст Конституции через 23 года после принятия основного закона ФРГ) указывается, что «Федерация участвует в выполнении задач земель, если эти задачи имеют значение для всей национальной общности, и участие Федерации требуется для *улучшения «условий жизни»*, в том числе по поводу «расширения и строительства высших учебных заведений, включая клиники при них».

Конституция Японии в главе III «Права и обязанности народа» (хотел бы обратить внимание на редкое в подобных актах слово «обязанности» применительно к народу. — В.Л.) среди множества государственных всеобщих социальных обязательств (гарантий) гражданам, устанавливает: «Все имеют право на поддержание минимального уровня здоровой и культурной жизни. Во всех сферах жизни государство должно прилагать усилия для подъема и дальнейшего развития общественного благосостояния, социального обеспечения, а также народного здоровья» (ст. 25), «Все имеют равное право на образование в соответствии со своими способностями в порядке, предусмотренном законом. Все должны, в соответствии с законом, обеспечить прохождение обязательного обучения детьми, находящимися на их попечении. Обязательное обучение осуществляется бесплатно» (ст. 26), «Все имеют право на труд и обязаны трудиться. Заработная плата, рабочее время, отдых и другие условия труда определяются законом. Эксплуатация детей запрещается» (ст. 27) и т. д.

В США, где государственные социальные обязательства исключительно обширны, законодательно закреплены и ресурсно обеспечены, сама Конституция не содержит *ни одного из этих обязательств*. Правда, в преамбуле есть невятное обещание «содействия всеобщему благоденствию» (заимствованная из более ранних Статей Конфедерации и английских актов), для обеспечения которой согласно разделу в ст. 1 «Конгресс имеет право: вводить и взимать налоги, пошлины, сборы и акцизы». Рассматриваемое обязательство получило наиболее широкое неформальное закрепление в период доктрины «построения государства всеобщего благоденствия», что с лихвой оправдало (по мнению многих — с избытком) краткость конституционного определения.

В отличие от Конституции США перечень государственных социальных обязательств в Конституции Российской Федерации, где в ст. 7 декларируется статус «социального государства» и цель его политики — «создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека», чрезвычайно широк. В этой же статье приводится укрупненный перечень социальных обязательств государства («охраняется труд и здоровье людей, устанавливается минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты»), а в главе 2 «Права и свободы человека и гражданина» этот укрупненный перечень многократно дробится и конкретизируется. Нельзя не отметить, что подобного массива и перечня социальных обязательств государства нет ни в одной из известных нам конституций других стран.

3. «Социальное государство» и «правовое государство»

Определения «социальное» и «правовое» соседствуют в конституционном определении природы нашего государства, но это соседство (редкое в других конституциях, но частое в неформализованных определениях государства) не есть свидетельство их внутренней непротиворечивости. Напротив, между «социальным» и «правовым» имеется серьезнейшее противоречие, на которое не устают указывать противники самой идеи «социального государства» или политики, ратующие за модернизацию этой идеи. Отмеченное противоречие определяется антиномичностью понятий «социальная справедливость» и «свобода личности», «государственное регулирование» и «рыночное саморегулирование», «социальное равенство» и «индивидуальная инициатива» и т. п. Нетрудно видеть, что первые термины этих пар находятся в понятийном словаре «социального государства», а вторые — «гражданского общества».

Гражданское общество как содержательное понятие зародилось еще в XVIII в., когда им обозначили общественные, а более точно — имущественные отношения. В начале XIX в. «гражданское общество» стало одним из основных предметов гегелевской «Философии права» (второй раздел части «Нравственность», §§ 182–256), где была предельно четко обозначена грань между «гражданским» и «социальным» (в его теперешнем понимании). Гегель писал¹⁶: «...принципом гражданского общества является конкретное лицо, ...каждое из них утверждает свою значимость... В гражданском обществе каждый для себя цель, все остальное для него ничто. Однако без соотношения с другими он не может достигнуть *своих* целей во всем их объеме; эти другие суть поэтому средства для целей *особенного*» (подчеркнуто нами — В.Л.).

Современное «правовое государство» есть государство «гражданского общества», оно создано, прежде всего, для защиты прав и свободы индивида, оно исповедует идею естественных прав человека и уже поэтому защищает этого человека от самого государства. «Правовое государство» XX в. не создавало антагонистических отношений между человеком и властью, а вводило их в определенные рамки, где все же присутствует приоритет прав человека над государственными установлениями. Однако, идеализированная личная свобода оказалась недостаточной для построения на этой основе столь же свободной экономики, честной конкуренции и т. п., оказалась не способной создать хоть какое-то подобие социального мира. С этих позиций «социальное государство» должно было снизить издержки либерально-гражданского перекося и сгладить наиболее острые грани неравенства «свободных личностей». Если «правовое государство» должно было обеспечить *гражданскую* безопасность человека (защитить людей друг от друга и от власти), то «социальное государство» имело целью обеспечение для этого же человека безопасности *социальной*, защиты от того, что исключает человека из естественной среды гражданского существования.

Здесь-то и начинаются сущностные противоречия, поскольку «*социальное государство*» есть институт *активного государственного вмешательства в личную жизнь человека*. «Социальное государство» основывается на перераспределении доходов частного лица (налогов и пр.) в пользу других лиц, на социальных ограничениях условий предпринимательства (прежде всего, в отношениях работодателя и работника), на искусственном «выравнивании» человеческого потенциала. Как ни парадоксально, «правовое» и «социальное» начала природы государства должны не столько дополнять, сколько уравнивать друг друга, и поэтому одновременное (может быть случайное) обозначение этих начал в Конституции РФ следует считать более чем уместным.

¹⁶ Цит. по Гегель. Философия права (§ 182). М., «Мысль», 1990.

Предваряя последующее изложение, отметим, что «правовое» и «социальное» государство эволюционируют и по сути, и по трактовке этих понятий. Так, пятьдесят лет назад, комментируя известное положение Конституции ФРГ (ст. 20, п. 1) о социальности государства, авторитетный исследователь германского права писал: «Конституция... выступает за социальное государство. Государственный строй должен отвечать принципам социальной справедливости и социальной защищенности. Согласно воле Основного закона, задачи государства не исчерпываются, как это было раньше, охраняющей, сохраняющей и — время от времени — интервенционной функциями. На государство, как его понимает Основной закон, в силу конституции возлагаются задачи по планированию, управлению, обеспечиванию, распределению, созданию необходимых основ как для индивидуальной, так и для социальной жизни. Государство обязано обеспечивать уравнивание социальных противоречий и, таким образом, справедливый социальный строй»¹⁷. Представления о «справедливости социального строя» вряд ли могли надолго остаться в юридическом глоссарии «социального государства», и не только из-за правовой размытости понятия «справедливость».

Показательно, что Основной закон ФРГ в ст. 28, п. 1 плавно переходит от просто «социального государства» ст. 20 (Sozialstaat) к «социальному правовому государству» (Sozialer Rechtsstaat). «Социальное» и «правовое» как бы сходятся воедино; государство правовыми методами формирует общество, где только в соответствии с законом оказывается прямая поддержка *слабому* и условия, обеспечивающие *сильному* реализацию его потенциала (в том числе и для опосредованной поддержки слабого). Такое понятие «социального правового государства» хорошо вписывается в структуру идеологием рыночной экономики, применительно к которой (как отмечал еще Л. Эрхард) определение «социальная» часто признается просто избыточным; предполагается априори, что *такая экономика не может не быть внутренне социальной*. С таким утверждением согласится не всякий, но логическая связь социального, правового и экономического в «социальных государствах» 50–70-х гг. была, по нашему мнению, очевидной.

4. «Социальное государство»: богатое и бедное, сильное и слабое

Всегда имеется соблазн объяснить хорошие результаты хорошими обстоятельствами, в том числе поставить социальность государства в зависимость от его богатства и от его силы. Мы уже отмечали, что статистический рост экономики не влечет за собой механическое улучшение социального бытия основной массы населения, прежде всего, потому, что в социальном

¹⁷ Heyde W. Dr. Die Rechtspflege in der Bundesrepublik Deutschland. Bonn, 1955, S. 14 (книга выдержала несколько изданий).

отношении даже хорошее бюджетное обеспечение (например, высокое пособие по безработице) не равнозначно экономической самодостаточности (например, заработной плате в размере вышеуказанного пособия). Вопрос о соотношении богатства и социальности государства непрост и теоретически и практически; здесь имеется множество принципиально различных точек зрения и подходов. Расхождения имеются и по фундаментальному для этого предмета вопросу о самой возможности исследования экономического и социального с помощью одних и тех же индикаторов.

Академик А.Д. Некипелов в одной из недавних публикаций¹⁸ образно характеризует суть вышеуказанных расхождений следующим образом. «Если мы имеем разные распределения двухсот рублей между членами группы, состоящей из двух человек (0–200, 100–100 и 200–0), то отнюдь не можем утверждать, что уровни группового благосостояния во всех этих случаях одинаковы. Не зная связи между индивидуальными функциями полезности и функцией благосостояния указанной группы, нельзя вообще ничего утверждать в отношении величины последней». В ходе дальнейших рассуждений (в них, в частности, интересно комментируется А. Пигу) А.Д. Некипелов справедливо указывает на то, что «ВВП — весьма грубая аппроксимация величины «общественного счастья»... Задача максимизации темпов роста (имеется в виду рост экономический, — *В.Л.*) должна формулироваться с ограничениями, обеспечивающими эволюцию страны по избранной траектории». Иначе говоря, экономическое и социальное развитие совпадают не автоматически; эти две различных ипостаси «цивилизованных» государств могут прекрасно дополнять друг друга, но для этого они должны быть взаимно настроены. В современном мире роль такого «настройщика» может быть отведена только господствующему общественному мировоззрению, закрепленному в норме права. Однако, именно здесь возникает отмеченное в п. 7.4. сильнейшее противоречие между «социальным» государством (обращенным к социуму) и «правовым» государством (обращенным к рыночно ориентированному индивиду).

Отметим, что еще недавно тезис о прямой связи общественных социальных расходов с экономическим положением страны (сравнительно высокий ВВП и его рост) и ролью государства признавался большинством политиков и экспертов, и это подтверждала вся практика мировой экономики после завершения второй мировой войны. В последнее двадцатилетие ситуация изменилась вполне предсказуемым образом, и, исследуя эти изменения на длинных статистических рядах, характеризующих ситуацию в стра-

¹⁸ Некипелов А. Уровень общественного благосостояния: подходы к оценке. Рос. Эконом. Журнал, 2004, № 7. С. 42–51. Этот сюжет раскрывается также в ряде разделов монографии А.Д. Некипелова «Очерки по экономике посткоммунизма. М.: Российская академия наук, Институт международных экономических и политических исследований РАН, 1996.

нах ОСЭР, Ф. Дж. Касле¹⁹ приходит к хорошо аргументированному выводу о том, что «с 1950-го до наших дней в странах ОСЭР зависимость между уровнем национального богатства и относительным уровнем социальных расходов носит нелинейный характер, причем в богатых «протестантских» странах соотношение между этими параметрами совершенно иное, чем у их «католических» кузин. В первые послевоенные десятилетия, когда государство благосостояния быстро развивалось, умеренные и высокие темпы экономического роста были необходимой предпосылкой значительного наращивания социальных расходов. В более поздний период, когда экономический рост замедлился, *разные стороны* внутриэкономического развития стали... определяющими факторами динамики социальных расходов, причем относительно более высокие темпы роста, наряду с другими обстоятельствами, создавали возможность хотя бы скромного дальнейшего увеличения расходов на социальные нужды. Таким образом, на протяжении всего послевоенного времени *национальные особенности* экономического развития были существенным фактором, определявшим ход развития государства благосостояния в той или иной стране.

Признание роли экономического развития не означает, однако, что теперь сравнительные исследования велфэра должны целиком или хотя бы главным образом сосредоточиться на экономических факторах. На основании проделанного анализа можно прийти скорее к выводу, что богатство страны, экономический рост и вообще экономические параметры — лишь важнейшие элементы в многофакторной модели развития государства благосостояния... Такие факторы, как демография, культура, партийный состав правительства, особенности институционализации, равно как и различные аспекты экономической динамики, в разные моменты послевоенного периода по-разному влияли на масштаб и динамику развития государства благосостояния... Относительная значимость отдельных факторов менялась со временем. В 1950 г. в большинстве стран ОЭСР доля социальных расходов в ВВП не превышала 10%, ...спустя пять десятилетий, средняя величина данного показателя составляет более 20%. Сдвиг в абсолютных величинах еще больше, поскольку за это время сам уровень ВВП на душу населения в странах-членах ОЭСР увеличился в реальном выражении в три раза. Исследователи, изучающие столь масштабные перемены, должны исходить из того, что предмет их анализа отражает воздействие *всех тех экономических, социальных и политических сил*, которые в огромной мере преобразили современные общества во второй половине XX столетия»²⁰.

Различия в исходных представлениях о связи экономического и социального, об их воздействиях друг на друга, об их приоритетности в развитии

¹⁹ Castles F.G. The Dog Thar Didn't Bark: Economic Development and the Postwar Welfare State. European Review, 2000, Vol. 8, N 3. P. 313–332. Везде подчеркнуто нами — В.Л.

²⁰ Везде подчеркнуто нами. — В.Л.

государства и народа стали, в конечном счете, различиями в сути отдельных социальных государств. Скандинавская (особенно, шведская), по сути социал-демократическая идеология социального государства реализуется в тотально-прогрессивном налогообложении и во всеобщем и достаточно высоком социальном стандарте. Немецкая, по сути, лютеранско-демократическая идеология социального государства реализуется в форме «благоденствия через труд» и социальной поддержки всех нуждающихся и т. д.

Существенны различия «социальных государств» и по такому любопытному индикатору, как структура налогов, формирующих финансовую базу социального обеспечения. Социальные налоги — целевые, и они используются исключительно для финансирования социальных же расходов государства; к тому же эти налоги, в отличие от подоходного, не имеют прогрессивного характера (в ряде случаев они даже регрессивны, т. е. снижаются по мере роста заработной платы), а их существенная величина провоцирует уход в теневую экономику. Понятно, что все эти обстоятельства делают рассматриваемые налоги частым предметом либерально-экономической критики. «Социальные налоги» — явление относительно недавнее. В США, например, они появились во времена «Нового курса» и охватывали чуть более половины занятых в экономике, а к семидесятым годам социальные налоги выплачивали свыше 90% занятых²¹. Такие налоги при целевой однородности весьма различны по «социальному происхождению»: работник платит их непосредственно из заработной платы (отчисления в фонды социального страхования, подоходный налог), а работодатель чаще всего на законном основании погашает их, включая в издержки производства, и заставляет возвращать их будущего потребителя продукции и услуг (косвенное налогообложение).

Ученые ИМЭМО РАН, посвятившие социальным налогам специальное исследование²², показали существенные различия между «взносами предпринимателей на социальное обеспечение» и социальным налогом с занятых в различных группах стран. Было отмечено, в частности, что такие различия наиболее сильны в Испании, Италии, Франции, Бельгии и Португалии («взносы» предпринимателей соответственно в 5, 4, 3 и 2 раза)²³ и относительно малы в США, Канаде, Англии, Германии, Японии, Швейцарии и ряде других стран. Наряду с этим в отдельных государствах социальные

²¹ Васильев В. Федеральный бюджет и малоимущие слои США. М., 1981.

²² Никитин С., Глазова Е., Степанова М. Социальные налоги: опыт Запада. Мир, экономика и международные отношения, 2003, № 5.

²³ Авторы отмечают, что к этой группе относится и Швеция, где имеется своя специфика: «дело не только в том, что взносы предпринимателей на социальное обеспечение в этой стране в пять раз превышают социальный налог на занятых, но и в особенностях формирования этих двух видов налога. Так, взносы предпринимателей включают и некоторую долю государственных средств, а социальный налог с работников взимается только с лиц свободных профессий (наемные трудящиеся от него освобождены)».

налоги не занятых превосходят «взносы» предпринимателей; авторы называют в связи с этим Данию «с ее по сути символически-ничтожными взносами предпринимателей» и Австралию, где социальные налоги вообще платят одни занятые.

Вышеуказанные различия не только сказываются на роли социальных налогов в функционировании «социального государства», но и вносят в суть этих государств дополнительный акцент, иллюстрируя степень участия различных социальных групп в реализации избранной модели социализации.

В реальной жизни (каким бы парадоксальным это не казалось) статусная «социальность» государства напрямую *не зависит* от его богатства или бедности, от них зависит только *мера* этой социальности. Непререкаемо богатое государство, — США — отнюдь не является наиболее социальным и, наоборот, относительно небогатая Австрия — вполне социальное государство. Дело в том, что богатство и бедность любого государства определяются не внутригосударственными уровнями доходов или объема потребления социальных благ отдельными группами общества, а *межстрановыми* сравнениями национального богатства, в том числе имущества и финансов. Здесь единицей является *не человек, а страна* и ее место среди других. Может ли быть бедное (в сравнении с другими) государство социальным? Да, но очень редко, если оно не столько социальное, сколько социалистическое, с сильным (если не абсолютным) государственным регулированием всех сторон социальной жизни. Классическим примером таких стран являются Куба и Северная Корея.

Степень «социальности» государства в значительно большей степени зависит от его *силы или слабости*. Сразу определим, что для нас сила государства не есть признак его богатства, а слабость — бедности. Это — часто совпадающие признаки, но суть их совершенно различна. Сила государства выражается *внешне* (как характеристика межстранового позиционирования) и проявляется *внутренне* (как характеристика роли государства в устройении жизни общества). Не углубляясь в тонкости политологического анализа, можно предложить следующую версию связи социального и силового начала современных государств.

Сила государства во *внешних*, наиболее заметных ее проявлениях всегда есть результат политических амбиций, за которыми стоят обширные общественные ресурсы, военная мощь и включенность в политически значимую коалицию. Проявляющаяся вовне сила государства демонстрируется и реальностью влияния на политику других государств, и возможностью самых резких внешнеполитических действий, и лидерством созданных этим государством коалиций (союзов) и т. д.

Внешне проявляемую силу государства никогда не скрывают и, наоборот, пропагандируют и даже приукрашивают, облекая силовые действия в

благопристойные формы. В 30–40-х гг. XX в. таким государством была Германия, после второй мировой войны такими государствами стали СССР и США, в настоящее время таким государством являются США; наличие у этих государств всех вышеуказанных признаков внешней силы не требует доказательств. Для нас же наиболее существенно то обстоятельство, что *внешне сильные государства — всегда социальные*, поскольку любое силовое позиционирование за пределами собственной границы можно длительно воспроизводить только в условиях внутренней социальной стабильности, основанной на социальной лояльности общества к его правящей верхушке. В то же время *не все* социальные государства есть внешне сильные; почти никак не проявляют себя с этих позиций бесспорно социальные страны Скандинавии, Австрия или Австралия.

Устойчивый характер связи социальности и силы государства обнаруживается и во *внутренне* сильных государствах, причем здесь рассматриваемая связь менее прямолинейна, но зато и более сущностна. Определим, что внутренне сильным можно считать государство, обладающее политическими и административными ресурсами для безальтернативного проведения всех направлений своей внутренней политики (реализация властных функций), для выполнения своих обязательств перед гражданами (реализация всего обещанного) и для любого изменения первого и второго (возможности тотального реформирования). Только внутренне сильное государство способно стать тем социальным государством, которое оно само «шьет» по собственной «мерке», которое государство декларирует, а общество поддерживает.

Наконец, следует сказать и о том, что сила и богатство государства не всегда «ходят парой». После наших определений этих качеств государства, видимо, можно согласиться с тем, например, что Китай без сомнения сильное государство, но никак не богатое. Обратных примеров практически не существует, — все богатые государства, как правило, сильны.

Что из всего этого приложимо к России начала XXI в.? Как соотносится конституционированная «социальность» нашего государства с оценками его силы или слабости, богатства или бедности? Ответить на эти вопросы было бы весьма легко, если бы к России можно было бы приложить хоть одно из этих определений (силы и богатства) без массы смущающих оговорок. Дело в том, что, по нашему убеждению, Россия пока еще сильна *внешне* более, чем внутренне, что пока еще сохраняемое межстрановое позиционирование сильной страны (наследственное членство в Совете Безопасности ООН, участие в неформальной «восьмерке», напоминания о военной мощи, остатки лидерства среди стран СНГ) сочетается с весьма своеобразной внутренней силой государства, по крайней мере, по той совокупности признаков этой силы, которую мы только что называли. Нет ни одного государства в мире, где в столь короткий срок и столь кардинально был преобразован

исключительно *сверху, силой государственного аппарата* весь социальный строй и социальный уклад жизни практически всего населения. Россия, бесспорно, внутренне сильное государство, но сила его видна лишь на фоне бессильного социального протеста, бессильной оппозиции и прагматичной политической индифферентности всех уровней власти, т. е. всех рудиментов социалистического прошлого. Эта неосновательность внутренней силы весьма опасна, о чем свидетельствует та история, которая ничему не учит.

Является ли Россия богатой страной? Да, но не в общераспространенном смысле, поскольку имеется гигантская диспропорция между действительным богатством ресурсов (минерально-сырьевых, пространственных, культурно-исторических, природных, интеллектуальных) и крайне неэффективным, общественно-нерезультативным их использованием для «всеобщего благоденствия». К современной России определение «богатая» может быть применено, к сожалению, по аналогии со словосочетаниями «богатое месторождение» и «богатая идея», — это нечто, в лучшем случае, потенциальное и требующее огромных усилий, ресурсов и удачи для превращения в грубый, но необходимый вид богатства, — деньги, тем более, — деньги для большинства. К тому же современная Россия как «социальное государство» не только своеобразно богато; это — страна самых своеобразных бедных.

5. Почему и как изменяется «социальность» государства

«Социальное государство» 50–60-х гг. XX в. и по семантике, и по сути — продукт *своего* времени, по прошествии которого изменилось все, в том числе и отношение как к «социальному», так и к «государству». «Социальное государство» в его классическом виде возникло в недолгий период послевоенного возрождения, когда только что обретенный мир казался реальней холодной войны, когда сформировался на удивление длительный (десятки лет!) баланс между «капиталистическим» и «социалистическим» лагерями, когда еще неизжитое кейнсианство соседствовало с еще жизнеспособным марксизмом-ленинизмом, когда капиталистический мир быстро и безоглядно социализировался, а социалистический медленно и опасливо капитализировался, когда на смену последним полит-экономическим школам европейского «розылива» еще не пришли одномерные построения чикагских эконометристов, когда «либеральный» еще не означало «крайне правый», а постмодернистский стандарт конца XX в. еще только читался между строк во французском «новом романе».

Новейшая эволюция «социальных государств» в Европе и Америке идеологически связана с одновременным появлением новой экономики, новых представлений о человеке и обществе и новых парадигм социального бытия и его общественной организации. Следуя неумолимой марксистской логике («базис» формирует адекватную ему «надстройку»), новая экономика 1970–

1980-х гг., вооруженная современным арсеналом воздействия на человека-работника и человека-потребителя, начала строительство нового общества, в котором старые понятия (коллектив, личность, отношения и др.) обрели принципиально иной смысл.

Основой перемен в экономике в этот период, видимо, следует считать отказ от некогда создавшего эту экономику фордизма и его атрибутов: национальной (более того — региональной) укорененности фирм, массового специализированного производства, долгосрочного контракта и патерналистских отношений с работником, прямого и косвенного сотрудничества с «родным» правительством. Началось идейное размежевание с «экономикой предложения», гарантами устойчивости фирмы стали интернационализация и диверсификация, гарантиями успеха — создание новых потребностей и новых рынков. Начала стремительно изменяться структура собственности и собственников и т. д.

Именно постфордская экономика поставила в центр общества, не социально обширную группу, а частное лицо, его квалификацию и мобильность. *Социальные* отношения все более становились отношениями *гражданскими*. Прямые регулятивные действия в системе «государство-общество-человек-бизнес» все более сменялись косвенными координационными, а ранее неделимая ответственность государства начала переходить в формы *взаимной* ответственности.

Послевоенные экономические чудеса, обеспечившие синхронный (но непропорциональный) рост финансового и народного благосостояния, к началу 80-х гг. сменились более спокойным функционированием экономики, а все более самодостаточные граждане уже не нуждались в когда-то жизненно необходимой и, главное, массовой социальной защите. Одновременно обнаружилось, что благосостояние весьма заметно удлинило жизнь пенсионера, получавшего в виде пенсий более 70% прежней заработной платы, что богатые родители все менее обременяли себя рождением детей (будущих поставщиков средств в пенсионные фонды) и т. д. Иначе говоря, изменились и потребности в услугах «социального государства», и финансово-демографические условия для их реализации. Общество в целом стало не тем, на которое было рассчитано прежнее «государство благосостояния».

Перемены последних десятилетий легко обнаруживаются в изменившихся взглядах на суть самого *государства*, переживающего любопытный период впадения во «второе детство», в период расставания с вековым образом строгого «отца народа», в период отхода от сакральной идеи государственности (в духе Г.-Ф. Гегеля и Ивана Ильина), которая могла быть реализована и в весьма иррациональных действиях, например, в том же провозглашении «социального государства» образца полувековой давности, в признании обязательным выполнения резолюций ООН или Хельсинских соглашений. Современное государство становится все более похожим не на умудренного

годами и опытом «государственного мужа», а на юного расторопного менеджера, с пеленок живущего в мире технократии, глобализма и новейших информационных технологий.

Идеология *reinventing government* предполагает организацию деятельности правительств по типу корпоративного бизнеса: конкуренция в предоставлении государственных услуг, контрактная система работы государственных служащих и конкурентное продвижение их по службе, жесткое функциональное разделение ответственности, переход к количественно определенному целеполаганию и рыночным методам достижения целей (ориентация не на управленческие действия, а на их результаты, сопоставление результата с затратами и др.). Образцом такого «государственного менеджмента» долгое время была Великобритания, сейчас же почти все государства Европы, Азии и Америки начинают практически его реализовывать; Россия — в их числе. Новые технологии государственного менеджмента самым прямым образом сказались на бюрократическом формате выполнения социальных функций: ужесточилась адресность, началась «чистка» избыточной социальной поддержки, стали формироваться сложные схемы социального партнерства и т. д.

В новейшей эволюции «социальных государств» особую роль сыграло и *переосмысление роли государства в прямой финансовой поддержке тех или иных социальных институтов*; эту поддержку начинают оказывать практически все участники экономической жизни, причем такое участие отнюдь не противоречит их рыночным интересам, и, наоборот, выдвигается в ряд закономерного компонента таких интересов.

Хорошим примером этого может служить трансформация социального участия в развитии национальной культуры. В западных странах (как и в дореволюционной России) театры, библиотеки, музеи, университеты и колледжи издавна пользовались поддержкой благотворителей. С появлением «социальных государств» значительную роль в этом стало играть государство, но в конце 70-х — начале 80-х гг. XX в. положение существенно меняется, и, например, в США доля расходов на благотворительность частных лиц достигает 2% их бюджетов, а объем корпоративных благотворительных взносов за десять лет возрастает более чем в 7 раз. В сумме эти расходы почти в 10 раз превосходят государственные расходы на поддержку американской культуры.

В повышении интереса негосударственных структур «социального государства» к *такому* выполнению социальных функций нет ничего загадочного. Во-первых, благотворительность подпадает под льготное налогообложение. Во-вторых, бизнесу вкладывать средства в культуру невероятно выгодно (бесплатная реклама, социальный имидж, выход на рыночную нишу посетителей объектов культуры, участие в льготных корпоративных «культпоходах» с расширением кругозора сотрудников и т. д.); это не куль-

турный альтруизм, а вполне осознанный бизнес-проект. В-третьих, весьма привлекательны новые организационные формы привлечения индивидуальных и корпоративных средств (клубы поддержки музеев и театров, различные виды членства и т. п.), дающие немало прямых и моральных выгод каждому вкладчику и т. д. Все это в совокупности с собственными доходами от некоммерческой и коммерческой (как правило, небольшой) деятельности музеев, театров и т. п. и позволяет включать в финансирование культуры не столько «социальное государство», сколько «социальное гражданское общество».

Смена взглядов на «социальное государство», как и следовало ожидать, проходила в идеологической борьбе, одним из важных участков которой стало соотношение индивидуального и общественного благосостояния.

Взгляд на неравенство в доходах как двигатель экономического развития, хорошо описанный, например, П. Самуэльсеном, разделяется сейчас все большим числом правых политиков в России, которые исходят из весьма понятной схемы: только богатый может серьезно инвестировать, это способствует экономическому росту, а следовательно, и «благосостоянию всех» — работающих и неработающих. Усиление же государственного воздействия на рыночное саморегулирование не дает возможности появиться самым активным, инициативным, экономически агрессивным агентам рынка, дискриминирует их деятельность, неоправданно корректирует их рыночное поведение. Отсюда следует, что идеология равенства доходов не приумножает общественное благосостояние: об этом предупреждали и М. Эванс, и А. Лаффер, и Р. Мандель и прочие адепты теории предложения. Понятно, что идеология «государства благосостояния» ориентированного на активное вмешательство в социальную функцию рынка (стремление к максимальной занятости, строительство социального жилья, финансирование социально-инфраструктурных программ и т. п.) явно не укладывалась в структуру представлений о самонастраивающейся (в том числе, и в социальном отношении) рыночной среде.

Что предлагали оппоненты? Прямо противоположную, но не менее простую последовательность причин и результатов социального благополучия: неравенство доходов ведет к ухудшению качества человеческого капитала и к социальным напряжениям, снижается инвестиционная привлекательность фирм и регионов, возрастают зоны депрессии и т. д.

За каждой из этих двух идеологий стояли и стоят свои политические лидеры, свои общественные организации, свой электорат, и в связи с этим возникла самая сложная задача для государства, желающего быть (оставаться, становиться) «социальным», — выбрать что-то одно или найти баланс политико-экономических предпочтений. Сразу скажем, что в истории последних десятилетий этот баланс не удавалось найти никому и никогда²⁴, и мес-

²⁴ На роль научного фундамента такого баланса могла бы, видимо, претендовать теория общего рыночного равновесия, связанная с именами Л. Вальраса, П. Сраффы, Э. Чемберлина,

то политики *баланса* всегда занимала *смена правительственного курса*, что позволяло в каждый конкретный момент говорить не столько о неизменном «социальном государстве», сколько о сменяющих друг друга либерально и консервативно настроенных «*социальных правительствах*».

Сторонники изменения существующих подходов к социальным обязательствам государства во всех «социальных государствах» выдвигают одни и те же предложения: сократить число «бюджетников», заставить людей более активно заниматься решением их социальных проблем (искоренение социального иждивенчества), но за всеми ними стоит не оголтелый рыночный экономизм, а трезвая оценка уже состоявшихся перемен в экономике и в государственном устройстве общества, о которых мы только что говорили.

В США подвергаются резкой критике практически все положения «welfor'a без берегов», особенно расточительная для бюджета политика медицинского страхования и многолетнего содержания неработающих. В Европе наиболее радикальным было изменение отношения к пенсионерам. Во Франции, например, в 90-е гг. уже прошло некоторое подобие пенсионной реформы, а в настоящее время всерьез обсуждаются такие радикальные перемены, как повышение возраста выхода на пенсию (до 65-ти лет), необходимость увеличения пенсионного стажа (т. е. уплаты взносов) для получения полномасштабной пенсии до 42-х лет, прекращение права досрочного выхода на пенсию и т. п. Пенсионная система «социальной Франции» попадает в ножницы между увеличением отчислений в пенсионные фонды и снижением размера пенсий.

Несколько иная ситуация в Германии, где «социальное государство» с конца 50-х гг. гарантировало пенсию в размере 60% заработной платы. Пенсионная реформа 70-х гг. выстроила современную систему пенсионного обеспечения (обязательное страхование, добровольное страхование, пенсии от предприятий) при неизменной зависимости от прежней заработной платы (около 70%). В 90-х гг. главные усилия были направлены на решение той же задачи, что и во Франции, только условия ее дополнительно усложнились в связи с присоединением восточных земель. Поэтому начинает реализовываться схема более высоких пенсионных лицами относительно молодыми людьми при стимулировании их личных накоплений «на старость» и при постепенном сокращении (предполагается — временном) размера пенсий.

К. Эрроу и др. экономистов 40–60-х гг., и ее дополнениями в части зависимости индивидуального благосостояния от динамики рыночной конъюнктуры, определяемой эластичностью спроса и инновациями всех видов (В. Адамович, Т. Грэхем-Томази, Дж. Флетчер и др.). Но все эти теоретические изыски, равно как и новации макроэкономической теории последнего времени, лишь еще раз подтвердили полную их непригодность для формирования социального равновесия. Может быть, это вообще не есть предмет экономической науки?

Изменяется ли российское «социальное государство»? Да, — и очень существенно. Происходит кардинальная трансформация сути такого государства — парадигмы исполнения его социальных обязательств. Ранее эта парадигма основывалась на приоритете государственно организуемого *предоставления* соответствующих услуг (гарантий, прав) каждому, кому они были положены, преимущественно в *государственных* (федеральных, региональных) и *муниципальных* учреждениях и, в основном, за счет *общественных* финансов (бюджетных и внебюджетных средств). Новая парадигма исходит из того, что государство сосредотачивается лишь на *организации* предоставления серьезно скорректированного перечня социальных услуг (гарантий, прав) за счет самого населения, компенсируя эти затраты за счет общественных финансов частично и далеко не всем, кому это было положено ранее.

Динамика «социального государства» обстоятельно и убедительно освещена Т. Мацонашвили, которая в своем исследовании проблем перестройки социального государства в Западной Европе²⁵ задавала вопрос: «переживает ли социальное государство кризис?», и отвечает на него следующим образом: «Да, но это *кризис адаптации*, не «закат» социального государства, а его перестройка. В Западной Европе живо обсуждают пути выхода из кризиса, но никто не предлагает сократить пенсии людям, проработавшим всю жизнь, до такого уровня, что они вынуждены будут собирать бутылки на улице. Однако сильнее всего ратуют за укрепление социального государства те правительства, которые понимают всю важность его *защитных функций* (выделено нами, — В.Л.) для внутрисполитической и международной стабильности».

Далее Т. Мацонашвили приводила высказывание теоретика СДПГ И. Штрассера, который полагал: социальное государство — «не что иное, как скрытая деловая основа демократии»²⁶, и приходила к выводу: «принцип «государство для людей» предполагает огромную ответственность власти за их жизнь и ее качество. Требовать самоответственности можно только от людей, у которых есть шанс получить профессию, есть работа, позволяющая достойно жить и дать детям образование, соответствующее требованиям современного общества. Иными словами, социальное государство было и остается в европейских странах конституирующим элементом действующего экономического и общественного порядка». С этими выводами, повторим, можно было бы согласиться, если бы не смущало то, что и Россия считает себя «европейским государством».

²⁵ Мацонашвили Т. Проблемы перестройки социального государства в Западной Европе // «Pro et contra», 2001. Т. 6, № 3. См. также подготовленный этим автором отличный обзор в сб. «Проблемы социального государства в ФРГ к исходу XX в.» // Социальное государство в Западной Европе. М.: ИНИОН, 1999.

²⁶ Штрассер И. Будущее социального государства // Социальное государство в Западной Европе. М.: ИНИОН, 1999.

6. «Социальное государство» бедных

Официально Россия никогда не значилась в числе стран, где «мужички живут богато». Со времен Радищева в стране не переставали говорить о бедности, а сейчас это делают даже первые лица государства. Так, в 2003 г. Президент РФ в своем очередном послании Федеральному собранию заявил: «Бедность хотя и немного отступила, — только немного отступила, — продолжает мучить еще 40 миллионов наших сограждан». Все это, по-видимому, правда, но правда и то, что бедность 2003–2004 гг., а тем более 2005–2007 гг., — не бедность начала и середины 1990-х гг.; она *качественно* другая и новые адреса ее окончательно определились именно на рубеже веков.

Обычно называемые цифры столь внушительны, что заставляют вообще усомниться в «социальности» нашего государства. И для этого были бы все основания, если бы не ряд обстоятельств, указывающих на *особость* современной российской бедности как уникального социального явления. В России, по сравнению с иными «социальными государствами», *другие* бедные, *другие* представления о бедности и *другие* оценки бедности.

О российской бедности написано много и, к сожалению, малодоказательно, причем последнее чаще всего не вина пишущих, а следствие крайне слабой документированности этого явления, использования данных опросов, интервью, самоотчетов (на последних, в частности, строятся все отечественные данные о бюджетах домохозяйств). Доходы российских граждан — *самая теневая* (вернее — латентная) часть экономики страны, и практически все, что уходит «в тень», рано или поздно воплощается в доходах определенных физических лиц. В связи с этим чаще всего вспоминают хранящиеся в домашних условиях миллиарды долларов и вклады в зарубежных банках, но есть и еще одно направление помещения «незарплатных» денег — их «малая капитализация» — покупка нового (чаще всего — второго) жилья, строительство загородных домов, индивидуальные вложения в малый (и в большой) бизнес, приобретение дорогих предметов мебели, автомобилей, гаражей и т. п. Для подтверждения этого тезиса достаточно сопоставить официальные данные о заработной плате с официальными же данными о масштабах розничной торговли, рынка жилья, индивидуального строительства и т. п. Есть и еще один важнейший индикатор — наличие массы гастарбайтеров, чье присутствие объясняется не отсутствием рабочей силы, а ее нежеланием работать за 200–300 долл. в месяц (а это — официальная средняя заработная плата в большинстве регионов страны)²⁷.

²⁷ На этом фоне оценки «глобальной бедности» выглядят более обоснованным. Когда говорят о том, что половина населения мира живет менее, чем на 2 долл. в день, этому можно верить (уже и потому, что 60 долл. в месяц на одного (!) человека на пространствах СНГ не есть голодная смерть); можно верить и прогнозам об ожидаемом росте такой бедности на фоне повышения качества жизни (рост образования, снижение детской смертности и т. п.).

Еще неопределеннее официальные количественные сопоставления российской *региональной* бедности; это системное явление вообще крайне трудно измеримо официальными показателями о доходах населения. Ни у одного серьезного исследователя не вызывают, например, сомнения оценки масштабов и глубины бедности в Республике Тыва или на территории Корякского автономного округа, где реальная бедность всегда была выражена гораздо сильнее, чем на территории г. Москвы или республик Татарстан и Башкортостан. Но автору не известны специалисты, которые без серьезных сомнений воспринимали бы публикации о тотальной бедности в национальных республиках Северного Кавказа. В Центральной России трудно найти села, сопоставимые по основательности жилья, рациону питания, продолжительности жизни и т. п., с селами «разоренной войной Чечни». Именно на Северном Кавказе (если верить результатам последней переписи) наиболее распространено «второе жилье». Не отражаемые статистикой доходы, прибыльное отходничество и пока еще не разрушенные устои семейной и клановой взаимопомощи, помноженные на трудолюбие и нескрываемую предприимчивость позволяют кавказским статистическим «беднякам» учить в ВУЗах значительно большую, чем в среднем по России, часть молодежи, лидировать по уровню автомобилизации и жилищного строительства.

Наряду с этим и официальные оценки бедности иногда способны весьма резко высветить региональную ситуацию. Известно, например, что в Москве уровень бедности вдвое меньше, чем в России, причем в группе московских бедняков около 80% действительно не имеют теневого приработка. С учетом десятков тысяч иногородних, получающих в Москве за свою работу значительно меньше, чем москвичи, в границах московской кольцевой автодороги сконцентрировано более 1 млн (!) бедняков, а Москву можно считать городом бедных не менее, чем городом миллионеров. На этом примере видно, в частности, как важно отслеживать такой существенный показатель российской бедности как ее территориальная (точечная) концентрация.

В связи с проблемами объективных оценок безоговорочно бедными следует в России считать тех, кто *физически* неспособен к экономическому самообеспечению инвалиды, основная часть хронических больных, не менее половины пенсионеров и т. п. Они бедны не потому, что их официальные доходы ниже прожиточного минимума (это не всегда так), а потому, что их специфические жизненно необходимые расходы не укладываются в усредненные «продовольственные корзины» и «минимумы». К безоговорочно бедным следует отнести и тех, кто действительно не может найти работу, т. е. официально зарегистрированных безработных. Наконец, к этой категории следует отнести и тех, кто попал в ситуацию бедности по особым обстоятельствам — лишившиеся кормильцев многодетные семьи, вынужденные переселенцы (на время социальной адаптации), жертвы имущественных

уголовных преступлений и т. п. Но это — не совсем те 40 млн российских бедняков, о которых говорил президент.

В России начала XXI в. самой сложной для изучения и оценки становится не включаемая в официальные данные о бедности так называемая «граничная бедность»: небольшое превышение семейных доходов прожиточного уровня с балансированием на грани этого уровня. Этот баланс соблюдается только при максимальной самоэксплуатации (бюджетно оплачиваемая работа на нескольких «ставках», неквалифицированные приработки, самообеспечение сельскохозяйственными продуктами и т. п.), которая ведет к постепенной утрате квалификации при том, что общая сумма доходов все равно недостаточна для выхода за пределы физиологического обеспечения. Вероятно люди «социального пограничья» могут представить самую сильную угрозу современному «социальному миру». Наиболее агрессивной среди них является социально униженная молодежь (включая детей и подростков) с непомерно завышенными потребительскими требованиями, на что постоянно ориентирует телевидение, гляцевые журналы, популярные газеты. Молодой человек без автомобиля (желательно, «иномарки»), отдельной квартиры, дорогого мобильного телефона и т. п. *чувствует* себя бедняком, и для него это чувство гораздо реальней, чем действительная бедность. Россия часто ощущает себя бедной и потому, что она сама поставила излишне высокую виртуальную планку социального благополучия.

Комментируя заявления первых лиц государства о возможности снижения к 2007 г. уровня бедности до 10–12% и повышения реальных (!) доходов населения на 40%, директор Всероссийского центра уровня жизни (ВЦУЖ) отмечал, что число минимальных потребительных корзин, которые в 2003 г. можно было «купить» на средний доход, составляло 2,4 единицы при том, что в Москве этот показатель составлял 6 единиц, а в Усть-Ордынском автономном округе — 0,6²⁸. Руководитель ВЦУЖ резонно напоминал: «...если мы будем повышать доходы населения, не ориентируясь на региональные особенности, то разрыв между благосостоянием людей будет только увеличиваться. А поскольку «малообеспеченных» регионов в России — большинство, то и говорить в таком случае о реальной победе над бедностью просто некорректно».

Особое беспокойство цитируемого автора вызывало «лукавство цифр», закладываемых в официально-статистическую оценку бедности — и «досчеты» теневых доходов и возможности нормативного снижения веса потребительной корзины; и то, и другое, по мысли этого автора, создает соблазн чисто статистического снижения бедности. Однако, наиболее впечатляют расчеты ВЦУЖ по относительно благополучному Центральному федеральному округу. Согласно этим расчетам, за 6 лет, прошедших после «дефолта»,

²⁸ Бобков В. Арифметика бедности. «Российская газета», 2004. 31 март.

число бедных в подавляющем числе регионов (13 из 18-ти) не сократилось, а напротив, возросло (%):

	1998 г.	2003 г.	снижение (-), рост (+)
Тамбовская область	29,3	26,7	-2,6
Московская область	29,3	26,9	-2,4
Рязанская область	31,1	29,5	-1,6
Ярославская область	26,7	25,5	-1,2
Брянская область	30,2	29,6	-0,6
Воронежская область	28,2	28,6	+0,4
Москва	8,5	9,7	+1,2
Белгородская область	25,9	27,2	+1,3
Липецкая область	24,9	26,5	+1,6
Костромская область	29,6	31,3	+1,7
Курская область	27,3	29,6	+2,3
Орловская область	25,7	28,0	+2,3
Тверская область	32,6	34,9	+2,3
Владимирская область	29,6	32,0	+2,4
Смоленская область	25,7	28,2	+2,5
Тульская область	25,5	28,6	+2,5
Калужская область	28,2	31,6	+3,4
Ивановская область	32,4	41,9	+9,5

Динамика этих показателей представляется тем более симптоматичной, что отслеживается лишь уровень *физиологического выживания*. По расчетам того же ВЦУЖ, минимальный *воспроизводственный* потребительский бюджет должен быть примерно в 2,5–3 раза выше, чем средний прожиточный минимум, а это в начале 2005 г. могли себе позволить только три региона в России — Ямало-Ненецкий и Ханты-Мансийский автономные округа и г. Москва при том, что речь опять же идет о средних доходах, формируемых не столько бедными, сколько богатыми людьми.

Например, в Ямало-Ненецком автономном округе, — одном из экономических региональных лидеров страны — численность населения, имеющего доходы ниже прожиточного минимума, в 2003 г. составляла 7,7% (в среднем по России этот показатель был выше в 2,5 раза). В то же время в сельскохозяйственных районах округа бедность была такой же, как в среднем по России и даже выше; по сравнению с 5,3% — в г. Салехарде, 3,4% — в г. Ноябрьске, 4,5% — в г. Надыме и Надымском районе, уровень бедности в Красноселькупском и Шурышкарском районах был равен 38%, в Тазовском районе — более 50%, в Ямальском — около 60% и в Приуральском — более

65%. И все это — при средней заработной плате по округу на уровне 20 тыс. руб. (в январе-сентябре 2004 г. — свыше 24 тыс. руб.).

Приведенные цифры еще раз подтверждают, что в условиях России поддержание облика «социального государства» — задача исключительно сложная и нуждающаяся, прежде всего, в принципиально ином, регионально дифференцированном подходе к оценкам этого явления. Здесь возникает новая тема, практически не затрагиваемая в современных исследованиях: *«социальное государство» в федеративно и муниципально устроенном пространстве власти.*

Нельзя забывать и о том, что *бедность — российская традиция.* Существует даже национальная «культура бедности», соединяющая привычную жизнь при низком уровне доходов со специфическим образом этой жизни, с культивированием «честной бедности» как альтернативы растлевающему богатству и «погоне за заработком»; эта «культура бедности» не имеет ничего общего с образом жизни паразитирующих на welfare — поколениями живущих в «социальном жилье», неработающих и получающих немалые пособия американцев, а в последнее время и европейцев.

В годы кризиса и реформ специфической чертой российской бедности стало ее восприятие в сопоставлении не с сегодняшним уровнем «богатства», а с собственным прошлым. Мастер классификаций Кэррол Изард в хрестоматийных «Эмоциях человека» пишет: «Теоретики и экспериментаторы, в общем, согласны, что главной причиной горя является утрата. Утрата может быть временной или постоянной, действительной и воображаемой, физической или психологической»²⁹. К сожалению, в России начала XXI в. и «теоретики», и «экспериментаторы», и крестьяне, и военные, и рабочие, и врачи все еще воспринимают новую социальную действительность с позиций реальной или вымышленной утраты. Для них утрата — доминанта эмоционального состояния. Утрачена не всегда любимая, но стабильная работа, утрачен небольшой, но постоянный заработок, утрачены летние отпуска (раз в несколько лет — с бесплатной путевкой в дом отдыха или санаторий), утрачен почти бесплатный летний отдых детей «на природе», утрачено чувство самоуважения (в том числе, воспитанно-классовое у рабочих) и т. д. Да, они потеряли, может быть, и не так уж много, но они либо почти ничего (кроме приватизированной квартиры и свободы слова) не приобрели взамен, либо замена представляется им неэквивалентной.

Социологические опросы последнего 15-тилетия постоянно подтверждающие, что представления массы людей о своей бедности все еще основываются на *сравнении с прежней* (советского периода) *жизнью*, свидетельствуют и о том, что на обобщенный образ бывшего благополучного бытия чаще всего накладываются только *позитивные* результаты тотального государственного патернализма. К тому же численно значительные профессио-

²⁹ Изард К. Эмоции человека. М.: Изд. МГУ, 1980, С. 266.

нальные группы, действительно, стали существенно беднее, чем в советское время (работники ВУЗов и различных исследовательских центров, квалифицированные рабочие и др.); они *опустились* с «верхних этажей» в «подвалы» заработной платы. Эти люди *не родились бедными, а стали ими*, и в этом отношении около 4 млн таких граждан России живут в совсем иной бедности, чем люди большинства стран третьего мира, которым не стало *настолько* хуже.

Главной проблемой бедности в нашей стране следует считать *отсутствие перспектив для существенного роста доходов* сколько-нибудь значительных групп населения и возрастание в связи с этим *ощущения неизбывной бедности* и социальной неполноценности, экономической апатии и различных проявлений асоциального поведения (в том числе алкоголизма и наркомании) с параллельным и независимым от этого численным увеличением группы реальной бедности, о которой говорилось выше. Заработная плата и доходы населения — вот главный для современной России индикатор «социальности» государства.

В середине 1990-х гг. Россия, присоединившись к Европейской социальной хартии, взяла на себя еще одно социальное обязательство: минимальный размер оплаты труда (МРОТ) не должен быть меньше 2,5 прожиточного минимума. В 2004 г. в России МРОТ не дотягивал до 700 руб. (в январе 2005 г. — 720 руб.), т. е. был *ниже* единицы прожиточного минимума. Отметим, что о нашей стране МРОТ вообще показатель странный, связанный не столько с оплатой труда, сколько с размерами штрафных наказаний, измеряемых в единицах МРОТ.

С этих позиций представляют интерес «Генеральное соглашение между общероссийскими объединениями профсоюзов, общероссийскими объединениями работодателей и Правительством Российской Федерации на 2005–2007 годы» и «Единые рекомендации по системам оплаты труда работников организаций, финансируемых из бюджетов на федеральном, региональном и местном уровнях на 2005 год», утвержденные решением Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений 29 декабря 2004 года (протокол № 4). Об этом любопытном документе в шуме, вызванном «монетизацией льгот» почти ничего не было слышно, и — напрасно, поскольку впечатляет уже состав Комиссии: координатор Комиссии — заместитель Председателя Правительства РФ А. Жуков, координатор стороны, представляющей Правительство РФ, — Министр здравоохранения и социального развития РФ М. Зурабов, координатор стороны, представляющей общероссийские объединения профсоюзов — председатель Федерации независимых профсоюзов России, М. Шмаков и координатор стороны, представляющей общероссийские объединения работодателей — председатель Координационного совета объединений работодателей России О. Еремеев.

«Стороны» договорились по многим ранее нерешенным вопросам, например, о проведении совместной работы по подготовке проекта Концепции формирования системы государственных минимальных социальных стандартов, (в последние годы этот вопрос считался «неподъемным»), решили разработать (в дополнение к ипотечному кредитованию) системы обеспечения доступным жильем групп населения с различным уровнем доходов, сочли возможным предусмотреть в программе государственных гарантий оказания медицинской помощи социально не защищенным группам населения оплату лекарств в объеме 50% при амбулаторном лечении, а при стационарном лечении — гарантировать обеспечение лекарственными средствами, предусмотренными клинико-экономическими стандартами. Ряд важных решений был принят по весьма спорным вопросам о государственной поддержке «северян». Так, «стороны» решили подготовить предложения по внесению изменений в Федеральный закон «Об увеличении базовой части трудовой пенсии для лиц, проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях», направленных на сохранение северянам повышенной базовой части трудовой пенсии при их выезде из районов Крайнего Севера, а также «...разработать мероприятия по обеспечению гражданам, работающим и проживающим в районах Крайнего Севера, широкого доступа к качественным образовательным, транспортным, культурным, медицинским и другим социальным услугам...». Немаловажной следует считать договоренность о том, что давно коммерциализированная Федеральная служба государственной статистики и ее территориальные органы станут представлять профсоюзным объединениям и объединениям работодателей статистическую информацию, необходимую для проведения переговоров, *на бесплатной основе* в объемах и в сроки, предусмотренные федеральным планом статистических работ на очередной год. В контексте настоящей статьи любопытно предложение о подготовке предложения о включении в государственный стандарт высшего профессионального образования дисциплины «*Основы социального государства*».

Но не менее важно и то, о чем «стороны» так и *не договорились*. Профсоюзы предлагали «...обеспечить поэтапное приближение минимального размера оплаты труда к прожиточному минимуму трудоспособного населения, установив минимальный размер оплаты труда с 1 января 2005 г. в размере 720 рублей в месяц, с 1 сентября 2005 г. — 800 рублей в месяц, с 1 мая 2006 г. — 1100 рублей в месяц, с 1 сентября 2006 г. — 1500 рублей в месяц, с 1 января 2007 г. — 2000 рублей в месяц, с 1 июля 2007 г. — 2500 рублей в месяц, с 1 января 2008 г. — на уровне не ниже прожиточного минимума трудоспособного населения». Максимально, на что соглашалось правительство (и что не устроило профсоюзы) «обеспечить установление минимального размера оплаты труда в 2006 г. на уровне не ниже 1100 рублей в месяц. Провести консультации по вопросу определения последующих этапов по-

вышения минимального размера оплаты труда с целью приближения его к прожиточному минимуму трудоспособного населения». Так что вопрос о переходе к главному в «социальном государстве» — созданию условий для экономической самодостаточности человека пока остался нерешенным.

Еще раз повторим — «социализация» государства в России возможно только через рост доходов населения, не связанных с бюджетным обеспечением. Напомним, что в «социальных государствах» Евросоюза заработная плата составляет 60% (и более) в себестоимости продукции, а в России — менее 25%. Большие личные доходы населения во многих «социальных государствах» позволяют за счет налогов (в первую очередь, социальных) сформировать значительную часть социальных фондов, способствуют расширению покупательских предпочтений и т. д. В России же покупательная способность среднестатистического работника в начале 2005 г. была на 65% ниже, чем в 1990 г. и в 9 раз ниже, чем во многих европейских странах. В начале 2008 г. эта разница стала еще заметнее.

Международная организация труда давно установила недопустимость оплаты одного часа работы ниже 3-х долларов; но таких низких зарплат для *граждан* зарубежных «социальных государств» просто не существует. В ФРГ в конце 2004 г. среднечасовой заработок составлял 29 евро, в Италии — 26 евро, в Австрии — около 20 евро и т. д. При этом расслоение населения по уровню доходов в большинстве «социальных государств» или давно стабилизировалось, или сокращается. В России в 2004 г. доходы населения выросли на 8,2%, заработная плата — на 10,9%, доходы бедных выросли на 6,0% и составили 1360 руб., а богатых — на 10% и составили 18778 руб. (разница — в 15 раз). В начале 2008 г. разница составила 16 раз.

Особенно низки доходы у так называемых «бюджетников». При всех поправках на сокрытие фактических доходов, объем и темпы роста доходов в частном секторе всегда и везде превышают рост доходов в государственном секторе при том, что коррупционные и прямые внесударственные доходы у государственных и муниципальных служащих распределяются крайне неравномерно и только на определенных должностных ступенях.

Можно ли считать Россию «социальным государством» при такой специфике бедности? Если бы речь шла о государстве «вообще», можно было бы сказать, что ответ на этот вопрос будет зависеть от того, насколько государство и реальная власть осознают сущность и структуру бедности, насколько успешно пытаются имеющимися у них ресурсами (административными, правовыми, бюджетными) хотя бы приблизиться к решению огромного числа связанных с этим проблем. Применительно к России ответ следует строить по-другому.

Следует признать, что в современном мире адекватное восприятие бедности как социального зла маловероятно; мы уже писали, что многие считают бедность естественным спутником процветания, не ужасным, а всего

лишь умеренно опасным. «Если только он не гений, — писал Шарль Пеги, — богатый человек не может представить себе, что такое бедность»³⁰, а ни в правительствах, ни в парламентах современных государств нет гениев и полным-полно богатых. К тому же представить, что такое бедность (не говоря уже о нищете) вообще невероятно сложно. Мир бедных людей — это мир, в котором рубль считается деньгами, в котором у любой траты есть альтернатива (всегда нужно решать «или-или»), в котором каждый ощущает себя предельно зависимым от любой власти³¹ и ее поддержки (муниципальное жилье, лечение, общественный транспорт и пр.). Так что вряд ли стоит сетовать на то, что власть богатых (бедных во власти давно нигде нет) далека от миллионов бедных. Россия здесь — не исключение, поскольку траектория реформ не проходила по полю бедности, и изначально была ориентирована на становление крупного бизнеса, больших денег, рыночно сильных личностей. В экономической политике страны, где еще недавно все было общенародным, и где были полярно изменены все ориентиры, естественным стал курс не на «благосостояние для всех», а на благосостояние для «себя». Можно оспаривать этот тезис, но нельзя отрицать, что именно в этих условиях конституционное декларирование «социальности» России и принятие массива социальных обязательств перед гражданами (в том числе — льгот) сыграло ответственную роль той самой «защитной функции», о которой писала Т. Маццоношвили. Россия и здесь осталась верной идеологии «особого пути, — она показала, что «социальное государство», никак не являющееся образцом «всеобщего благоденствия», может стать вполне приемлемой, более того, *необходимой* модификацией государственного устройства, позволяющей вывести бедность из числа опасных факторов политической нестабильности в самой неустойчивой фазе, в период кризиса и реформ.

7. Россия начала XXI века: между социалистическим и «социальным государством»

Что есть Россия как новое «*социальное государство*», ставшее правопреемником прежней *социалистической* страны? В чем различия этих одно-

³⁰ Из Предисловия в кн. «О Жане Косте» (1901 г.). Цит. по Peguy Charles. Basic verities. Overseas Publications interchange. Ltd, London, 1992. Там же замечено: «большинству крупных теоретиков социализма мешает то, что они никогда не были бедными».

³¹ Гегель Г.-Ф., который по самым разным поводам обращался к проблеме бедности, писал о ней: «это состояние, оставляя им (беднякам, — В.Л.) все потребности гражданского общества, лишая их вместе с тем естественных средств заработка... отнимает у них в большей или меньшей степени все преимущества общества — способность обретать умение и образование вообще, а также охрану их прав, заботу о здоровье, часто даже утешение религии... Для *бедных* место семьи занимает *всеобщая власть* помогая им в непосредственной нужде и борясь с их нежеланием работать, злобностью и другими пороками, порожденными их положением и чувством его неправомерности». Цит. по Гегель Г.-Ф. Философия права. § 241. М., «Мысль», 1990.

корневых (лат. *socialis* — общественный) определений применительно к нашему государству, к нашей стране и к нашему времени? Это — вопросы не столько теоретические, сколько чисто практические, и, по нашему убеждению, множество сегодняшних социальных проблем (включая пресловутую «монетизацию льгот») связано со смысловой и конкретно-содержательной смазанностью перехода России от социалистического к «социальному» государству, от нежелания давно назревшего размежевания этих различных сущностей.

К сожалению, понятие «социальное государство», явно заимствованное авторами нашей новой Конституции из основных законов ряда капиталистических стран, до сих пор остается наименее прокомментированным и практически не доведенным до граждан России. Была упущена прекрасная возможность для этого и в период обсуждения проблемы «монетизации льгот», которую было бы крайне полезно включить в контекст становления подлинно «социального государства». Напомним, что Конституция СССР понятия «социальное государство» не включала; в ее преамбуле утверждалось, что «В СССР построено развитое *социалистическое* общество», а в ст. 1 давалось определение СССР как «*социалистического* общенародного государства». Замена «социалистического» на «социальное» (ст. 7 новейшей Конституции РФ) прошла общественно незамеченной, а включение в Основной закон РФ массы конкретных социальных обязательств без той их определенности, которая присутствовала в Конституции СССР, до сих пор провоцирует многих на прочтение «социального» как «социалистического».

Примеров «социалистической» трактовки России как «социального государства» множество, но мы ограничимся лишь одним из них — выступлением бывшего председателя Комитета Совета Федерации по вопросам социальной политики В.А. Торлопова на «круглом столе» «Проблемы формирования правовых основ и механизмов Российской Федерации как социального государства: принципы, практика, перспективы», прошедшем в июне 2000 г. в рамках Петербургского экономического форума. Вот короткая выдержка из этого выступления: «Провозглашение России социальным государством, т. е. государством, главным принципом которого при любых системных и структурных преобразованиях экономики является проведение активной политики, ориентированной на обеспечение высоких жизненных стандартов для большинства граждан, и закрепление этого положения в Основном Законе страны, — безусловно, шаг вперед в развитии российской государственности. Благоприятным фактором, позволяющим надеяться на воплощение в жизнь данных конституционных положений, служит то, что практически все основные политические силы сегодняшней России поддерживают основную идею социального государства. Общими положениями для них являются: признание ответственности государства за социальное положение своих граждан; гарантирование всем гражданам

бесплатного образования и медицинского обслуживания; приведение минимальной зарплаты, стипендий и пособий в соответствие с реальным прожиточным минимумом; гарантирование своевременной выплаты заработной платы работникам государственного сектора, пенсий, стипендий и других социальных выплат; недопущение массовой безработицы, переподготовка и повышение квалификации высвобождающейся рабочей силы; поддержка семьи, материнства и детства, ветеранов и инвалидов; компенсация населению потерянных в результате реформ сбережений; беспощадная борьба с преступностью»³².

Подобных примеров, повторим, множество, и неудивительно поэтому, что до сих пор синонимичность «социалистического» и «социального» постоянно прослеживается в публичных интерпретациях Конституции РФ и в законах, но, главное, в повседневных ощущениях и поступках практически всех граждан. И все это — при мощной и весьма изощренной пропаганде отворачивания к всему «социалистическому», при том, что основной закон страны и ее базовое социальное законодательство откровенно и подчеркнуто «антисоциалистичны», при том, что все окружающее российского человека в начале XXI века свидетельствует не о новом облике прежнего «социалистического» государства, а о *его полной противоположности*.

Между «социалистическим» и «социальным» государствами больше различий, чем общего, и социальная политика этих государств полярно отличается по всем своим исходным позициям. В этих государствах совершенно различен статус человека как члена гражданского общества, как собственника, как работодателя и работника. Совершенно иначе формируются ресурсные основания для реализации социальной политики (общегосударственная и преимущественно частная собственность, самостоятельность федерального, региональных и местных бюджетов, перечень и объемы финансирования социальных обязательств и т. д.). Совершенно по-разному складываются отношения в коллективах работников. Совершенно непохожи условия появления бедности и меры борьбы с ней и т. д., и т. п. «Социалистическое» и «социальное» государства могут сравниваться только по одноименным показателям (например, по заработной плате), но для корректности таких сравнений потребуются привести столько дополнительных параметров и рассуждений, что в конечном счете придется описывать практически всю общественно-политическую и социально-экономическую систему «социалистических» и «социальных» государств. Уже одно это делает весьма сомнительными такие, например, выражения как «в Америке давно уже построили социализм» или «шведская модель социализма».

Здесь, вероятно, следует прекратить частные сравнения и честно заявить о своей принципиальной позиции по вопросу о главном различии «социалистического» и «социального» государства. Для нас является бесспорным,

³² Вестник Совета Федерации по социальной политике, № 1 (4), 2000. С. 2–3.

что грань между этими типами государств проходит по нулевому меридиану *равенства* — ключевого понятия всех социалистических учений. Социалистически-государственная доктрина признает социальное неравенство вредным, считает его продуктом *противоестественных* общественных отношений, причиной всех пороков и уже поэтому принципиально недопустимым. Социально-государственная доктрина считает неравенство нежелательным для индивидуума, но *естественным*, вполне приемлемым для общества результатом человеческой конкуренции или ни от кого не зависящего стечения обстоятельств (один — наследник большого имущества, другой — наследник всех неудач своих родителей, один умен от рождения, другой умственно отсталый и т. д.). Отсюда — разница целей и методов борьбы с социальным неравенством.

Социальное государство стимулирует экономическую (и социальную) самодостаточность индивида, изымает сверхприбыли и обращает их в общественные фонды, финансово поддерживает неспособных к конкурентной самореализации (в том числе, поощряя благотворительность), и делает все это с единственной целью *достижения социального мира*. Социалистическое государство пытается административно изжить причины (и самих носителей) неравенства, не допуская заметного обогащения одних и «тунеядства» других для *достижения социального равенства*. Социальный мир или социальное равенство — вот, по нашему мнению, главное различие в целях социального и социалистического государства.

Все привыкли к тому, что в настоящее время в России существует «переходная экономика». Но в России осуществляется еще один, самый ощутимый для населения переход. Это — переход от прежнего «социалистического общенародного государства» к современному «социальному государству» — неизменному в своей стратегической основе и необычайно мобильному по формам и тактике реализации. С этих позиций все, что сейчас происходит в России в социальной сфере, — пересмотр социальных обязательств государства, принятие жилищно-коммунального, трудового и семейного кодексов, «монетизация льгот» и все остальные социальные реформы означают только одно — страна становится «социальным государством» не де-юре, а де-факто.

Сущность социального государства в контексте общей теории институциональных трансформаций

Бессонова О.Э. (Новосибирск)

Качественно новое объяснение цивилизационного развития содержится в общей теории институциональных трансформаций. Оно построено не на оппозиционных и дихотомичных принципах как теория двух путей цивилизационного развития («Запад-Восток»), а на холистических и интегральных основаниях. В ней синтезируются крупные направления теоретической мысли (формационный и цивилизационный подходы) на базе институциональной методологии. Ее центральная идея состоит в том, что раздаточная экономика — такая же объективная реальность, как и рыночная³³. Рынок и раздаток — это универсальные способы экономической организации, которые выработала мировая цивилизация в длительном процессе своей эволюции. Рыночные и раздаточные способы координации зародились в далекой древности, прошли циклический путь развития, в рамках которого вырабатывались их формы, соотнесенные с технологическими укладами и характером окружающей среды. Наличие именно этих двух типов экономик обеспечивает выживание всего человечества, а их сосуществование на определенных принципах цементирует глобальную цивилизационную матрицу.

Рыночные и раздаточные экономики содержат в себе как механизмы эффективного динамического саморазвития, так и «узкие места», которые при определенных обстоятельствах могут спровоцировать кризисы и даже разрушение всей экономической системы. При этом каждый тип экономики развивается на собственной институциональной платформе, совершенствуясь и видоизменяя институциональные формы, но сохраняя неизменной природу своего институционального ядра.

Фундаментальная гипотеза общей теории институциональных трансформаций состоит в том, что все локальные цивилизационные матрицы проходят единые универсальные ступени развития в виде формаций. При этом цивилизационные матрицы сохраняют свою исходную институциональную природу — как рыночные, так и раздаточные. Для трех формаций характерно, что их развитие происходило в рамках монархической эпохи, когда власть носила сакральный характер, главенствовал принцип

³³ Бессонова О.Э. Раздаточная экономика России. Эволюция через трансформации. М.: РОССПЭН, 2006 // <<http://management.edu.ru/db/msg/321347.html>>.

единовластного управления и существовал диктат власти над обществом. Однако на определенном этапе цивилизационные матрицы, пройдя три формационные стадии, переходят на четвертую. Для этой формации характерна другая цивилизационная эпоха — демосударственная. Поэтому в трансформационную фазу перехода от третьей к четвертой формации происходит двойная трансформация: и формационная и цивилизационная.

Четвертая формация — интегральная — привносит новое качество в развитие цивилизационных матриц. Интегральная формация строится на принципах демократии, гражданских прав и свобод в политике, либерализма в экономике и гуманистической духовной идеологии. Главная черта интегральной формации заключается в деидеологизации рыночных и раздаточных способов координации человеческой деятельности, в признании их равноценности и равноправности для развития мировой цивилизации. Новая формация стремится гармонизировать рыночные и раздаточные механизмы, запуская те из них, которые эффективнее при определенных условиях. Именно в рамках интегральной формации государство становится социальным (рис. 1).

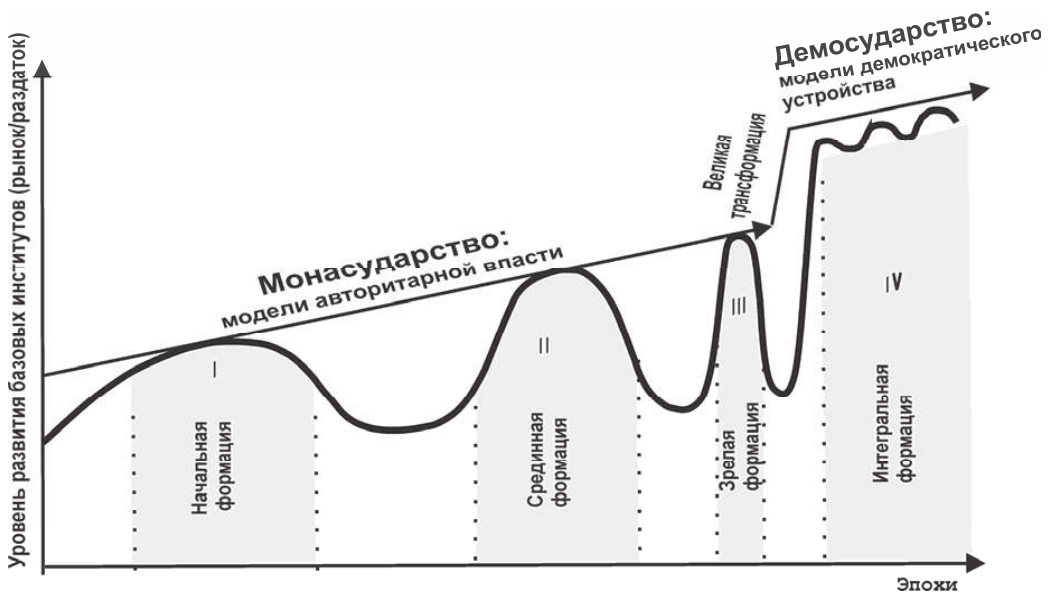


Рис. 1. Траектория цивилизационного развития

Соотношение между формациями, институциональными циклами и цивилизационными эпохами выглядит следующим образом: на монасударственную эпоху приходится три крупных институциональных цикла и со-

ответственно три формации, а демосударственная эпоха распространяется на одну формацию. При этом качественные изменения на оси государственного развития приводят к преобразованию институциональных циклов: крупные многовековые в монасударственную эпоху трансформируются в мелкие колебательные циклы, исчисляемые десятилетиями в демосударственную эпоху.

Роль государства имеет структурирующее значение. В монасударственную эпоху государства тяготели к имперским формам, они набирали мощь в структурированные фазы институционального цикла, которая ослабевала в фазы исчерпания, что в последствии приводило к распадам империй в фазы трансформаций. При этом не зависимо от типа институционального ядра государство — неотъемлемая структура общества и экономики. Государственные органы устанавливают нормы и правила функционирования экономики и контролируют их исполнение. Только в случае рыночных цивилизационных матриц устанавливаются правила рыночного типа, а в случае с раздаточными цивилизационными матрицами — правила раздаточного типа.

Переход от начальной формации к срединной, а затем и к зрелой происходил за счет изменений в локальных реальных средах, напрямую связанных с качественными преобразованиями в технологических способах производства. Этот переход характерен для всех цивилизационных матриц, не зависимо от типа институциональных ядер — рыночного или раздаточного. При этом оставался неизменным монасударственный принцип построения цивилизационных матриц.

Однако накопленные изменения в глобальных сферах приводят к тому, что для перехода на четвертую ступень развития нужен еще и **цивилизационный прорыв**, т. е. смена принципов построения локальных цивилизационных матриц от монасударственных к демосударственным. Он связан с внедрением информационных технологий, изменением баланса между биосферой и этносферой в сторону осознания возможности экологического коллапса и возникновением нового типа социальных отношений в виде глобальных сетевых и виртуальных форм. Такие условия кардинально изменяют и тип работника, который должен свободно и самостоятельно принимать решения в рамках отведенных ему полномочий, а не находиться под принуждением или быть скованным толщей инструкций. Именно поэтому контрактная трудовая модель начинает доминировать в тех странах, которые полностью перешли на новые информационные технологии.

Если смена трудовых моделей имеет объективный характер, связанный с технологическими изменениями, то не столь очевидна неизбежность перехода от монасударства к демосударству. Эта неизбежность определяется контрактной трудовой моделью. Дело в том, что соотношение монасударства и первых трех формаций адекватно по признаку принуждения работника

к труду. Начальная формация с рабской трудовой моделью, срединная — с крепостной и зрелая формация с наемной моделью построены, выражаясь языком классиков, на эксплуататорской и принудительной основе, соответственно и форма устройства государства — авторитарная власть с опорой на класс собственников в рыночных цивилизациях и на класс управленцев (номенклатуру) в раздаточных цивилизациях. Но контрактный труд и монасударство не совместимы из-за тех ограничений, которые накладываются на свободу и права личности. И в тех странах, в которых начинает доминировать контрактная модель труда, видоизменяется и цивилизационная форма государства.

Таким образом, в общей теории институциональных трансформаций опровергается положение о том, что пара «рыночная экономика и демократия» существуют только вместе, а раздаточная экономика является основой исключительно авторитарной власти.

На самом деле институт гражданства в западных странах зародился только в XVIII веке, однако в то время ограничивался правами, обеспечивающими защиту граждан от произвола государственной власти. В следующем столетии, когда доступ к избирательному праву был расширен, эти гражданские права послужили основой для обретения политических прав. Это в свою очередь, способствовало развитию в XX веке социальных прав, когда граждане начали использовать избирательное право для защиты от стихии рыночных сил путем более интенсивного государственного регулирования³⁴.

Историческим фактом является постепенное движение развитых стран к всеобщему избирательному праву. Принцип всеобщего и полного избирательного права был принят на вооружение большинством стран Европы и Северной Америки только в XX в. На протяжении многих десятилетий активное избирательное право было напрямую связано с обладанием собственностью. Участвовать в государственном управлении могли лишь те, кому было, что терять, и кто вносил материальный вклад в организацию общественной жизни путем уплаты налогов. Расширение избирательного права происходило постепенно, по мере роста благосостояния народа через поэтапное включение в число избирателей новых социальных групп. В итоге только с 1918 г. по 1960-е гг. в Европе и Америке на основе возникновения всеобщего избирательного права и превращения монархии в декоративный институт возникло «демократическое государство».

Итак, под социальным государством понимается общественная система, построенная на демократических основах, в которой экономическая эффективность находится в балансе с принципами социальной справедливости, а основой такой гармонизации выступает созданная на базе сочетания

³⁴ Блок Ф. Роли государства в хозяйстве // Экономическая социология, 2004. Т. 5. № 2. С. 43.

рыночных и раздаточных механизмов эффективная институциональная матрица, позволяющая максимально полно использовать и приумножать человеческий потенциал страны. Социальное государство выстраивается «с двух сторон»: рыночная экономика Запада с XX в. модифицировалась в «социальный рынок», а раздаточная экономика России с 2000-х гг. трансформируется в «либеральный раздаток». Но везде политической платформой выступает демосударство со всеобщим избирательным правом, разделением властей и развитым гражданским обществом.

В контексте общей теории институциональных трансформаций «социальный рынок» — это синтез рыночных и раздаточных институтов на доминирующей рыночной платформе, а «либеральный раздаток» — это синтез раздаточных и рыночных институтов с доминированием раздаточной институциональной основы.

Либеральный раздаток — институциональная основа социального государства в России

Общее правило для формирования того или иного типа институционального ядра в определенном географическом ареале государства заключается в том, что доминирующей становится та сторона архетипа, которая обеспечивает эффективное согласование всех реальных локальных сред: природно-климатической, материально-технологической, национально-демографической и культурно-религиозной. К неизменным чертам локальной цивилизационной матрицы России относятся многонациональность, обширная территория, низкая плотность населения, суровый и разнообразный климат, невысокая урожайность, обильные полезные ископаемые или природные богатства, опасность внешних врагов.

Совокупность таких характеристик локальной цивилизационной матрицы привело к тому, что в ареале российского государства сформировалось институциональное ядро с доминированием раздаточных институтов, которые обеспечивают единство локальных сред в цивилизационной матрице. Это означает, что выживание суперэтнуса в данном географическом ареале обеспечивается базовыми институтами раздаточного типа, а рыночные институты являются лишь вспомогательными, компенсаторными, проявляющие себя доминантными только в период институциональных трансформаций.

Институциональное развитие России — это три цикла, в которых базовые институты раздаточной экономики приобретали формы, позволяющие отвечать на вызовы конкретного исторического этапа (рис. 2).

I цикл длился с конца IX в. и до конца XII в., процесс первичной трансформации пришелся на XIII–XV вв. Основу хозяйства этого цикла составлял общинный раздаток. В рамках общины старейшина распоряжался



Рис. 2. Траектория институционального развития России

казной, раздавал пищу и одежду, распределял занятия. Управление всем государством осуществлялось князьями по жалобам членов общин во время полюдья, т. е. во время административно-хозяйственных поездок князя по русским общинам. Одновременно осуществлялся сбор дани, которая сдавалась для содержания князя и его дружины, служащих защите государства.

II цикл охватывал XV–XIX вв., очередная трансформация происходила с 1861 по 1917 гг. В этот период господствовал поместный раздаток, при котором вся земля и средства производства раздавались ступенчато: государство наделяло помещиков, а они — крестьян. Потоки сдач также были двухступенчатыми: один — в государственную казну в виде податей и повинностей, другой поток, на основе крепостного права, направлялся помещику в виде оброка и барщины. При этом помещики также как и крестьяне были обязаны служить по военным и хозяйственным делам государства на основе поместного права. В этот период окончательно сложилась ведомственная система управления, когда управленческие функции были закреплены за определенными ведомствами, принимавшими решения с учетом челобитных от всех слоев населения.

III цикл продолжался с 1917 г. до 1990 г., затем последовала третья трансформационная фаза с 1991 г. по 2000 г. В условиях административ-

ного раздатка общественно-служебная собственность приобрела характер государственной, т. е. была прекращена раздача объектов собственности в условное владение. В рамках этой собственности вся произведенная продукция сдавалась, а все производственные ресурсы раздавались на основе государственного плана. Многоуровневая иерархическая административная модель управления упорядочивала хозяйственную жизнь по территориально-отраслевому принципу. Сложность управляемого объекта породила к жизни многоканальную систему приема жалоб, обеспечивающую обнаружение узких мест.

Фазы институциональной трансформации осуществляются на основе компенсаторного института рыночной торговли и частного предпринимательства, который определяет особенности институциональной среды и запускает квазирыночный механизм. Частные компании и фирмы квазирынка в России ведут борьбу за государственный ресурс и стремятся использовать связи во властных структурах для контроля над конкуренцией.

Возникшие в III-ю трансформационную фазу (90-е годы XX в.) институциональные ловушки — это регулярные практики с усилительной обратной связью, формирующие патогенную институциональную среду российского общества, признаками которой стали: коррупционная природа рыночных отношений, бюджетный и предпринимательский оппортунизм, потеря мотивации к труду.

Сущность **коррупции** заключена в самой природе квазирынка и представляет собой, с одной стороны, совладение представителями эксклюзивной монополии, новым правящим классом и «назначенными» в процессе приватизации владельцами бывшей государственной собственностью, а с другой — является квази-аукционным механизмом для новых рыночных фирм. Кроме того в массовом масштабе произошла замена служебной мотивации, характерной для структурированных фаз раздаточной экономики, на оппортунистическую мотивацию «быстрых и легких денег».

Поиск выходов из институциональных ловушек и стратегических тупиков квазирынка привел к радикальному изменению институциональной среды через введение новых правил и механизмов, формирующих либеральный раздаток. Отличительные черты либерального раздатка³⁵:

- служебный контракт вместо административно-директивных распоряжений;
- госзаказ вместо госплана: распределение средств на конкурсной основе вместо предписанного отраслевого распределения ресурсов (фондирования);

³⁵ Бессонова О.Э. Образ будущего России и код цивилизационного развития, Новосибирск: ИЭиОПП СО РАН, 2007. <<http://management.edu.ru/db/msg/321348.html>>.

- госкорпорация с вертикально-интегрированной структурой и самостоятельностью звеньев вместо отраслевых комплексов с иерархическим подчинением структур;
- бюджетный хозрасчет вместо закрепленности затрат за статьями расходов, оплата труда при этом будет связана с результативностью через введение доплат к бюджетной тарифной ставке и социального пакета, дополняющего зарплату;
- государственно-частное партнерство обеспечит набор разнообразных механизмов сосуществования государственных и частных форм вместо идеологического обоснования невозможности использования рыночных механизмов в раздаточной экономике.

Механизм либерального раздатка строится на служебных контрактах, конкурсных торгах, государственном заказе.

Важная особенность контрактов в либеральном раздатке — их служебный характер. Это означает, прежде всего, тот факт, что одним из участников такого контракта являются либо государственные органы в качестве заказчика, либо государственные предприятия (корпорации) в качестве подрядчика. Служебный контракт содержит в себе правила функционирования объектов государственной собственности (нормативы, стандарты, правила расходования бюджетных средств), в нем определяются норма рентабельности и цены. Распорядители бюджетных средств самостоятельно определяют формы финансового обеспечения и способы предоставления государственных услуг, включая их предоставление на основе государственного заказа.

Фактически выстраивается новый хозяйственный механизм: бюджетные ресурсы выделяются в нормативном объеме под результат, зафиксированный в служебном контракте, и, в отличие от «советского» раздатка, предоставляется свобода выбора расходования денежных средств в интересах повышения эффективности деятельности организации. Эта новая модель и являет собой тот искомый вариант «хозрасчета» в рамках целостного экономического организма, при котором самостоятельность базовых хозяйственных единиц сочетается с едиными стандартизованными правилами в общегосударственном масштабе.

Либеральный раздаток в здравоохранении означает по-прежнему бесплатное (через систему налогообложения) предоставление медицинских услуг, в размере, определяемом государственным социальным пакетом. В отличие от «советского» раздатка гражданин будет иметь право выбора участкового врача, поликлиники, больницы, страховой компании. Сохранится сектор платной медицины по всем видам медицинских услуг в частных клиниках для высокодоходных групп населения.

Либеральный раздаток в образовании также предполагает бесплатное обязательное среднее образование и наличие бюджетных мест в высших

учебных заведениях, что повлечет возрождение механизмов распределения выпускников, определяемые насущными потребностями государства, на срок до 3 лет. Но, по сравнению с раздаточными механизмами советского периода, изменятся принципы финансирования — средства образовательных учреждений будут формироваться не по затратным нормативам, а по количеству обучаемых и распределяться между субъектами образовательного процесса по качеству подготовки учащихся.

В проекте «Долгосрочной стратегии массового строительства жилья для всех категорий граждан», рассчитанной до 2025 г. предусматривается широкомасштабное строительство социального, индивидуального и наемного жилья. В его основе лежит новый раздаточный механизм: муниципалитет будет формировать заказ строительным компаниям, оплачивать их услуги за счет государственных кредитов, выдаваемых на срок до 50 лет, а затем распределять жилье по очереди. При этом подрядчикам придется выиграть лишь один конкурс — на строительство жилья определенного качества и цены. Однако это уже качественно иной жилищный раздаток, учитывающий все категории населения через их платежеспособность и выстраивающий разнообразные механизмы обеспечения жильем для разных доходных групп. Ключевыми компонентами механизма жилищного обеспечения станут социальная и служебная ипотека, а также раздача жилья социально незащищенным группам населения и лицам, состоящим на службе у государства. Работник на предприятии сразу получает жилье в ипотеку от предприятия или организации под низкий процент (в случае социальной ипотеки) или без процента (в случае служебной ипотеки) под условие его работы в течение определенного периода времени, фиксируемого как в ипотечном контракте, так и в его трудовом договоре. В конце трудового срока, установленного договором, жилье переходит в собственность и ей можно распоряжаться по своему усмотрению. Если же работник решил разорвать отношения с предприятием раньше срока, то остаток суммы по ипотеке ему придется доплачивать по рыночной стоимости квадратного метра и коммерческой процентной ставке, что определяется в трудовом договоре в момент его заключения. Частная ипотека сохранится для обеспеченных слоев населения, приобретающих второе или дополнительное жилье как инвестиции в недвижимость.

Модель либерального раздатка в науке. Вместо бюджетного распределения средств, строго расписанных по статьям расходов на основе пятилетних планов научно-исследовательских работ в советский период, вводится субсидиарное финансирование под фундаментальные проекты на конкурсной основе. В рамках проектных средств руководитель сам определяет направления их расходования с целью достижения поставленных задач самым эффективным способом, с учетом конкретной обстановки и специфики научного характера деятельности. Эта модель позволяет совместить полную

научную самостоятельность с единой системой управления научно-исследовательской деятельностью, что позволит концентрировать средства на важнейших направлениях развития науки. Уже введены изменения в оплате труда научных сотрудников: дополнительные бонусы за публикации в рецензируемых журналах, участие в интеграционных проектах и т. д. Другими словами, будет стимулироваться результативность научного труда, а не только сам факт научного процесса, зафиксированного в разрядной тарифной системе.

Проектный подход станет одним из основных механизмов либерального раздатка. Национальные проекты — это начальный этап выстраивания отношений по типу либерального раздатка в бюджетной сфере: российское государство после трансформационной фазы активно вмешалось в дела каждой из социальных сфер с целью «заткнуть» самые вопиющие прорехи, но главное, найти те формы, которые обеспечат эффективный механизм функционирования. С помощью национальных проектов осуществляется переход к единой стратегической программе развития страны, разложенной на плановые средние и краткосрочные действия в форме проектов. Фактически, проектный подход — это интегральная форма целевого использования ресурсов, использующая программно-целевой подход в виде региональных комплексных программ и территориально-производственных комплексов, идеи которых были развиты еще в советские времена.

В экономике либерального раздатка роль государства существенно изменяется: от производителя ресурсов, когда государство напрямую участвует в производстве товаров и услуг, к роли заказчика, когда субъекты экономической деятельности сами могут планировать свою деятельность, ориентируясь на заказ государства, при этом государство выступает «двигателем идей» и координатором действий других субъектов экономики. Уже в настоящее время реализация приоритетных проектов привела к долгосрочному планированию и бюджетированию. Короткие горизонты планирования — это существенный признак неэффективности государства в создании условий для нормальной долгосрочной экономической деятельности. Однако планирование в условиях либерального раздатка будет существенно отличаться от предыдущего опыта. В его рамках не будет больше предписываться исполнение сотен тысяч параметров. Новое планирование создаст стимулы для оптимизации бюджетных расходов, поскольку при среднесрочном прогнозировании повышается гарантия стабильности финансирования действующих обязательств государства, в т. ч. капитальных расходов.

В экономике либерального раздатка используются институциональные формы, заимствованные из западной экономической системы и апробированные в период рыночных трансформаций в России. Такой важной институциональной инновацией являлось заимствование идеи частной корпорации в ее зрелой мультидивизионной форме. Но, перенесенная в среду

российской реальности, она была преобразована в государственные корпорации, в которых рыночно-ориентированный хозяйственный механизм совмещен с национальными интересами, что воплощено в их государственном статусе. Именно госкорпорации с механизмами вертикальной интеграции, контрактной моделью трудовых отношений и договорными механизмами межхозяйственных связей станут доминирующей организационной формой либерального раздатка.

Социальный рынок и роль государства на Западе

Социальный рынок — экономическая система, построенная на интеграции базовых рыночных институтов, с одной стороны, и раздаточных механизмов в форме широкомасштабных социальных программ, общественных секторов, государственной поддержки низкорентабельных отраслей и государственных инвестиций в инфраструктуру и новые технологии, с другой. Но главное — в ней модифицирована сама основа рыночной экономики введением значительных ограничений на права владельцев собственности по непроизводительному, нерациональному ее использованию, в результате чего институт частной собственности преобразовался в институт эффективного собственника.

Новая парадигма «реструктурирования рынка», зародившаяся в рамках западной экономической социологии, исходит из того, что действия государства всегда играют ключевую роль в формировании хозяйства и позиционировать государство как нечто за рамками хозяйственной деятельности — бессмысленная задача.

Функции социального государства на Западе чрезвычайно разнообразны, к ним относятся:

- 1) создание и воспроизводство общественных благ;
- 2) сокращение негативных последствий, которые возникают в результате частной хозяйственной деятельности;
- 3) среднее бесплатное образование;
- 4) собственно государственное производство через субсидии частным производителям, а также совместное производство государственными и частными фирмами;
- 5) макроэкономическая стабилизация для смягчения влияния бизнес-цикла;
- 6) преодоление рыночных последствий в сфере распределения через государственное обеспечение;
- 7) выкуп закладных по ипотечным кредитам;
- 8) содержание оборонного комплекса, отраслей высоких технологий, освоения космоса;
- 9) контроль и регулирование ценового механизма;

10) денежное обращение и эмиссия.

Экономическая эволюция Запада — это циклическое развитие рыночных институтов, которые на каждом институциональном цикле принимали формы, соответствующие конкретно-историческому этапу (рис. 3). Форма рыночных институтов определялась соответствующей трудовой моделью.

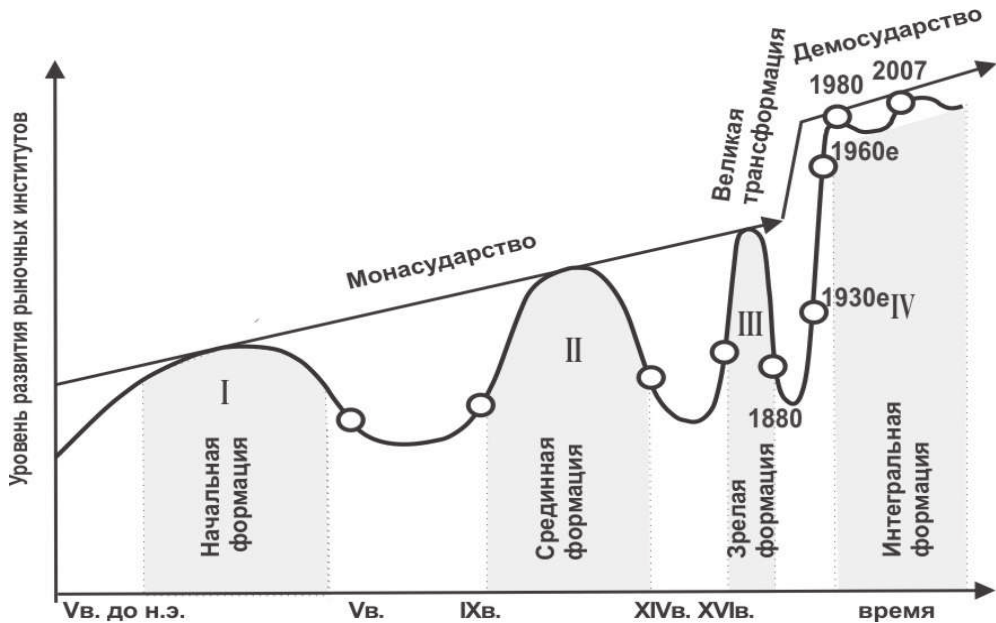


Рис. 3. Траектория институционального развития Запада

Исторические факты демонстрируют, что на всем историческом протяжении своего существования государство способствовало развитию производства и торговли. Правительства внедряли правовые механизмы, обеспечивавшие возврат кредитов и выполнение соглашений, субсидировали сооружение каналов, железных и шоссейных дорог, защищали с помощью тарифов и льгот национальную промышленность от иностранной конкуренции, предоставляли монопольные права новым отраслям, выдавали патенты на новые изобретения, а также поддерживали партнерство с капиталистами в форме особых механизмов военных поставок.

И только в XIX в. стало «немодным» регулировать торговлю, облагать ее значительными налогами, контролировать цены и заработную плату или стремиться к сглаживанию заметных различий в доходах. Во второй половине XIX в. отмерли старые формы торговли через «привилегированные (регулируемые) компании» купцов и ремесленников и было признано,

что старая традиция жесткого контроля над образованием корпораций не должна прилагаться к акционерным компаниям³⁶.

Саморегулирующийся рынок, который возник в ходе промышленной революции для ее осуществления и формирования новой институциональной среды в виде свободного перемещения труда и капиталов. Фактически, в XIX в. свободный от государственного вмешательства рынок стал переходом к новой модели развития западной цивилизации. Это была временная переходная форма, в которой, по мнению К. Поланьи, и произошла Великая трансформация на Западе. «Общество XIX в., в котором хозяйственная деятельность была выделена в особую сферу и приписана характерному только для нее собственно экономическому мотиву, стало, в сущности поразительным исключением из правила»³⁷.

Институциональной основой свободного рынка были: децентрализация власти и ресурсов, необходимых для экспериментирования, практическое отсутствие политических и религиозных препятствий к экспериментированию, стимулирование экспериментаторов, имеющих возможность присваивать прибыль, получаемую в случае успеха, и рисковавших большими убытками в случае провала. Это способствовало в частности тому, что массовая инкорпорация в Европе осуществилась за одно десятилетие³⁸.

В трансформационные фазы роль государства снижалась до минимума, а в структурированные фазы институциональных циклов повышалась до максимального уровня, возможного в конкретный исторический период. И если в две первые трансформационные фазы это происходило под влиянием исторических явлений более глобального порядка (распад империй), то в третью фазу — это была осознанная политика под знаменами либеральной идеологии. В результате Великой трансформации рыночная модель приобрела новые черты и придала новое качество всей социально-экономической системе, но обнаружились существенные диспропорции в уровне жизни населения. Это способствовало возникновению новых идеологий в противовес идеологии либерализма — фашизма и социализма. Их разворачивание в политические системы стало угрозой для развития всей западной цивилизации. Кроме того, в 30-е гг. свободный саморегулирующийся рынок попал в системный кризис, выбраться из которого помогло только государственное вмешательство. Все эти факторы в совокупности привели к преобразованию свободного рынка в «социальный рынок», который синтезировал идеи либерализма и социализма в форме государственных социальных программ, с целью блокирования фашизации менталитета народа, поляризованного по доходам.

³⁶ Розенберг Н., Бирдцелл Л.Е. Как Запад стал богатым. Экономическое преобразование индустриального мира. Новосибирск: Экор, 1995. С. 31, 207.

³⁷ Поланьи К. Великая трансформация. Политические и экономические истоки нашего времени. СПб.: Алетейя, 2002. С. 68.

³⁸ Розенберг Н., Бирдцелл Л.Е. Указ. соч. С. 39, 209.

Если сравнить циклы развития России и Запада (рис. 4), то можно говорить о синхронизации их развития со сдвижкой на 1 цикл. Действительно, IX–XII вв. — в России господствовала начальная формация, в Европе — срединная, XVI–XIX вв. — в России развилась срединная формация, в Европе — зрелая. В XX в. Россия проходит зрелую формацию, а Европа и Америка, пережив «Великую трансформацию», начали переход к собственной интегральной формации.

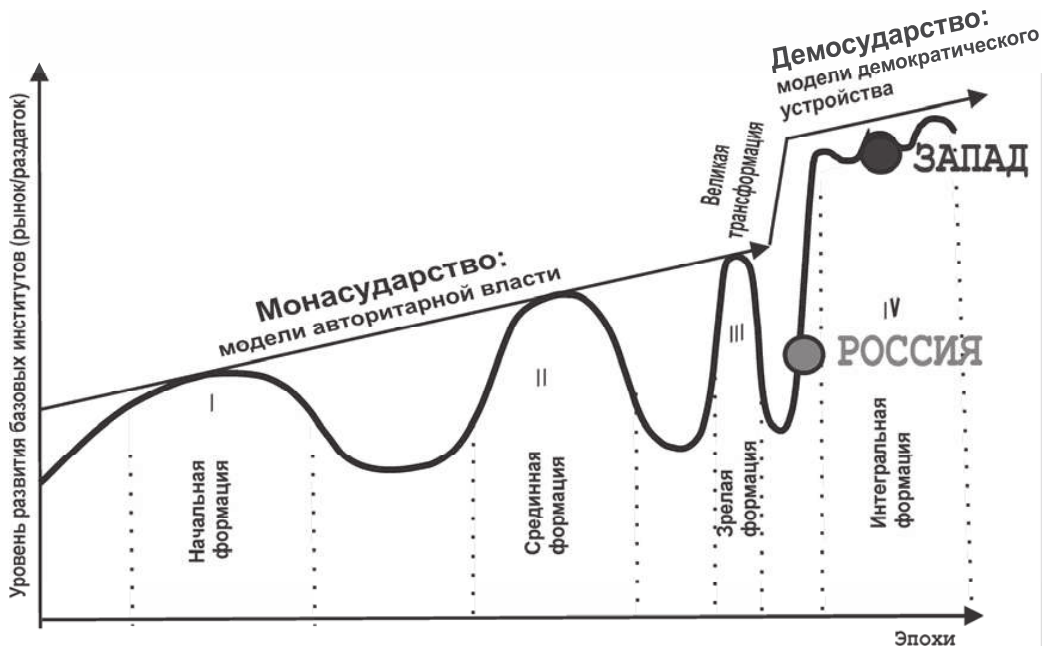


Рис. 4. Запад и Россия на траектории цивилизационного развития в 2007 г.

С одной стороны, при поверхностном взгляде может показаться, что этот факт в рамках общей теории институциональных трансформаций подтверждает позицию сторонников «догоняющего развития». Однако при более глубоком рассмотрении, напрашивается совершенно другой вывод. Дело в том, что три институциональных цикла и выход на уровень интегральной формации — это эволюционная программа, заложенная в глобальной цивилизационной матрице для развития всего человечества, а локальные матрицы реализуют ее в своем ритме и темпе.

И если сравнить сроки, за которые была реализована одинаковая часть этой программы на Западе и в России, то выяснится, что Россия в 2 раза быстрее реализует эволюционную программу. Формационная история Запада датируется с V в. до н. э. и по XX в., что означает траекторию в

2500 лет — столько прошло времени до достижения Западом интегральной формации. А Россия затратила на практически аналогичный путь время с IX в. по XXI в., т. е. не более 1100 лет.

Таким образом, темпы эволюционной динамики России значительно выше. Кроме того, в настоящее время фактически сформирован «зародыш» институционального ядра либерального раздатка, после его созревания и обретения зрелых форм Россия войдет в структурированную фазу и наберет существенное ускорение в своем развитии для совершения очередного скачка, как это происходило на всех трех институциональных циклах до сих пор. Все это дает основание полагать, что в ближайшем будущем развитие России и Запада совпадет в пространстве интегральной формации, практическая реализация которой воплотится в развитии социального государства.

Формирование социального государства в России: политико-социологический аспект

Нелюбин А.А. (Москва)

Социальное государство — неотъемлемая часть современной цивилизации, многие страны мира идут по пути его создания или совершенствования. Идеи социального государства стали разрабатываться в середине XX в., а затем получили законодательное закрепление в правовых системах многих европейских стран. Чтобы осмыслить возможность их реализации в современной России важно уточнить сущностные характеристики самого понятия «социальное государство», определить предпосылки его возникновения в мировой практике, рассмотреть, какие общественные проблемы оно призвано решать на разных этапах исторического развития.

Родоначальником термина «социальное государство» является немецкий ученый Лоренц фон Штейн, определивший его в конце XIX в. как государство, которое поддерживает абсолютное равенство в правах для всех различных общественных классов и для отдельной самоопределяющейся личности благодаря своей власти³⁹. Впоследствии Ю. Офнер (1894), Ф. Науманн (1932) и другие западноевропейские ученые в качестве основного признака данного понятия выделили распространение социальных обязательств государства в равной мере на всех членов общества.

Мировой опыт свидетельствует, что появление идей и концепций «социального» государства и «социально ориентированной» политики и эконо-

³⁹ Stein L. Von Geschichte der Sozialen Bewegung in Frankreich vom 1789 auf unsere Tage, 3Bd, Leipzig, 1850. S. 240.

мики к середине XX в. было связано с бурным развитием рыночной экономики в европейских странах, развивающихся на основе капиталистических отношений.

Интенсивный процесс накопления и концентрации капитала в руках сравнительно небольших групп лиц сопровождался усилением эксплуатации работников наемного труда, социальным расслоением общества, обострением классовых противоречий, что грозило социальным взрывом. С другой стороны экономический рост обеспечивал подъем общественного благосостояния, способствовал формированию основы стабильного развития — класса средних и мелких собственников, которых опасность революции подталкивала к социальному реформаторству, созданию системы обеспечения их социальных прав с учетом интересов других слоев населения.

Важную роль в реализации идеи социального государства сыграли в 20–30 гг. XX в. социал-демократы Германии и Швеции и руководимые ими профсоюзы. В середине XX в. понятия «социальное государство» и «социальное правовое государство» как политическое и государственно-правовое управление впервые в мировой конституционной практике появились в ст. 20 и 28 Основного закона ФРГ от 23 мая 1949 г.⁴⁰, идеи и принципы «социального государства» были закреплены в конституциях Франции, Италии, Испании и других государств. Социальные права человека были не только провозглашены, но и был определен порядок и механизм их реализации в национальном законодательстве различных государств. Этот процесс коснулся ранее «неприкосновенного» института частной собственности, на которую появилась возможность наложить ограничения, требуемые общественными интересами.

Наряду с внутренними потребностями обеспечить социально-ответственное регулирование вопросов занятости и трудовых отношений, условий жизни работников и их семей, политическим давлением со стороны партий социал-демократического направления, профсоюзов определенное влияние на развитие этого процесса в XX в. оказала социальная политика СССР и стран социалистической ориентации, основанная на таких понятиях как «социально-экономические права граждан», «справедливое распределение общественного продукта», где государство обеспечивало общедоступную занятость, бесплатное образование, медицинское обслуживание и другие социальные блага.

В силу различий культурного и политического поля разных стран, своеобразия менталитета, исторических и других причин в разных государствах по разному решался вопрос о соотношении ценностей социальной справедливости и свободы. В странах с традициями либерализма сложилась либеральная модель государства благосостояния (пример, США и Великобритания), в государствах с глубокими традициями социал-демократии

⁴⁰ Основной закон Федеративной Республики Германии от 23 мая 1949 г. // Конституции зарубежных государств. М.: Бек, 1997.

сформировалась социально-демократическая модель (Швеция), в условиях консенсуса ценностей свободы и социальной справедливости возникла консервативная модель (Германия). При всех различиях перечисленных моделей у них единая сущность — обеспечение гражданам достойного уровня жизни, приоритетное решение социальных проблем.

В социальном государстве может быть больше государственного вмешательства и меньше рыночных свобод или присутствует обратное соотношение. Главное в том, что оно осуществляет активную адресную социальную политику в интересах всех категорий граждан на основе открытости и демократизма властей, социальной справедливости и гражданского мира, социального партнерства, согласия и солидаризма.

В мире нередко идет смена неолиберальных и социал-демократических (патерналистских) подходов к функционированию и развитию социального государства. Ярким подтверждением этому явились выборы 2007 г. во Франции, противостояние кандидатов в президенты страны сторонника праволиберальных идей Н. Саркози и социал-демократических воззрений С. Руаяль, которые были продолжены в ходе парламентских выборов. Однако и те, и другие стремятся сохранить социальное государство, привести его в соответствие с реалиями национальной, европейской и мировой экономики.

В связи с мощным потоком иммигрантов в страны Старого Света появились защитники социального государства с ультранационалистических позиций, например Ли Пен во Франции, Й. Хайдер в Австрии и др., которые защищают некогда стабильную систему государственного обеспечения социальной сферы, стремятся ограничить претензии иммигрантов на получение равных социальных благ, которые создавались трудом коренных жителей Европы.

Можно выделить характерные предпосылки создания социального государства. Это — наличие среднего класса с относительно высоким уровнем жизни, отсутствие социальной поляризации общества и крайней дифференциации доходов различных слоев населения; государственные социальные гарантии и пособия (на образование и медицинскую помощь, достойные пенсии, предоставление нуждающимся социального жилья и др.), значительная роль государства в стимулировании технического прогресса, развитии инфраструктуры, обеспечение экологической безопасности и т. д. Ряд исследователей отмечают, что сегодня большинство индустриально развитых стран при реализации социальной политики ставят уже качественно иные задачи, такие как выравнивание различий в стартовых возможностях граждан через государственную систему образования, перераспределение национального дохода в рамках налоговой политики, регулирование рынка труда и т. д.⁴¹

⁴¹ Орлов И.Б., Сулакишин С.С., Колесник Ю.Ю., Виллисов И.В. Государство социального гуманизма — от теории к практике / Центр проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования. М.: Научный эксперт, 2008. С. 6.

При этом форма правления, особенности территориально-административного устройства страны не имеют существенного значения (Шведское Королевство, президентская республика США, унитарное Датское Королевство, Федеративная Республика Германия, парламентско-президентская Франция) — лишь на основе правовой государственной системы в условиях демократических свобод, развитых институтов гражданского общества способно возникнуть настоящее социальное государство.

Социальное государство явилось и теоретическим, и практическим конструктивным ответом не только на недостатки правового демократического государства в его либеральном варианте, но и на неудавшуюся попытку социализма обеспечить каждому человеку материальную свободу, социальную справедливость и равенство. Таким образом, на практике категории «социальное» и «либеральное» государство не всегда могут рассматриваться как альтернативные, а «социальное» и «социалистическое» государство считаются синонимами.

Социальное государство, как сложное общественное явление, является объектом междисциплинарных исследований. Разумеется, политологи, прежде всего, рассматривают определенный тип государственного устройства, социологи — социальную реальность, проблемы социального прогресса, экономисты — механизмы перераспределения национального дохода, юристы анализируют и разрабатывают законодательные акты, проблемы юридического обеспечения социальных прав граждан и т. д.

В отечественной научной литературе есть разные определения социального государства. В.А. Затонский определяет его как демократическое правовое государство, которое берет на себя обязанность заботиться о социальной справедливости, благополучии своих граждан, их социальной защищенности, признающее социально ориентированную политику важнейшим направлением своей практической деятельности и эффективно реализующее закрепленные в Конституции основные направления этой политики, благоприятствующее труду»⁴².

Социальное государство, наряду с выполнением основных функций классического государства (оборона, юстиция, правопорядок, административное управление), по мнению М.В. Каргаловой, «должно осуществлять свою политику с учетом интересов всех без исключения, социальных слоев и групп, составляющих современное общество, обеспечивать стабильность в стране и социальную защиту граждан в новых условиях»⁴³. Такое государство должно быть способным сбалансировать соотношение прав и

⁴² Затонский В.А. Социальная государственность: понятийно-правовое осмысление.// Современное право. — М., 2006. № 4. С. 18.

⁴³ Каргалова М.В. Социальное государство — неотъемлемая часть современной цивилизации. В Сборнике Социальное государство: концепция и сущность. М: ИЕРАН — издательство «Огни», 2004. С. 14.

обязанностей различных частей общества при неизбежном наличии у них различных интересов.

В.П. Милецкий подчеркивает, что социальное государство становится равноправным и солидарным со своими гражданами партнером, равноответственным за социальное развитие отдельных граждан и всего общества в целом. Он формулирует политико-социологическое понимание специфики социального государства, согласно которому оно представляет собой политический институт, в котором снимается отчуждение личности от власти, происходит «обуздание» властных институтов гражданским обществом и осуществляется развитие государства договорного типа на основе социального права⁴⁴.

Можно согласиться с выводом исследователя Л.Н. Кочетковой о том, что социальное государство само заинтересовано в выполнении взятых на себя обязательств, сохранении социально-политической стабильности, которые обеспечивают сохранение и безопасность власти. Поэтому в деятельности социального государства нет ничего альтруистического, т. е. того, чтобы государство делало себе в ущерб⁴⁵. Как известно, оно налагает ограничения на монополистов, регламентирует трудовые отношения, обеспечивает регулирование экономики и концентрацию средств на социальные программы и нужды, закрепляет на конституционном уровне социальные права человека и гражданина.

На наш взгляд понятие «социальное государство» отражает его конституционно-правовой статус и предполагает конституционное гарантирование экономических и социальных прав и свобод каждого гражданина, соответствующие обязанности государства, которое служит обществу и стремится исключить или свести к минимуму неоправданные социальные различия, создать условия для самореализации творческого потенциала личности.

В современной России идеи социального государства получили легитимацию в Конституции 1993 г. в отдельной статье и в блоке социально-экономических прав. Согласно статье 7 Основного Закона: Российская Федерация — социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека⁴⁶. В нем охраняются труд и здоровье людей, устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и

⁴⁴ Милецкий В.П. Социальное государство: эволюция теории и практика (политико-социологический анализ). Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктор политических наук. Санкт-Петербург. 1998. <<http://dissertation1.narod.ru/avtoreferats/avtorefer26.htm>>.

⁴⁵ Кочеткова Л.Н. Социальное государство: европейская теория и российская практика // Власть. № 4, 2008. С. 40–41.

⁴⁶ Конституция Российской Федерации. Официальное издание. М. Юридическая литература, 2000. С. 6.

пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты.

Следует отметить, что несмотря на правовое закрепление понятия «социальное государство» в Конституции России 1993 г. до сих пор отсутствуют концепция, общепринятые критерии и показатели его построения, реальность не соответствует конституционным характеристикам. Поэтому принятая конституционная норма воспринимается как вектор развития российской государственности, как своеобразный «протокол о намерениях», который порождает многообразие определений и толкований. В этой связи в теории социальной политики, политической социологии по-прежнему высока научная актуальность разработки концепции формирования социального государства в переходном постсоциалистическом обществе, механизмов реализации провозглашенных социальных гарантий.

В отечественной социологической и политологической литературе феномен социального государства остается пока малоизученным, хотя в последние годы работа в этом направлении активизировалась. Большинство российских исследователей (Н.А. Баиева, В.А. Затонский, С.В. Калашников, В.П. Милецкий и др.) сходятся в том, что признаки социального государства появляются у государства на определенном этапе его развития, с изменением места человека в структуре производительных сил, с появлением индустриального государства, развитием рыночных отношений, утверждением демократии. Преобладает точка зрения, согласно которой социальным государством может быть только в случае, если оно правовое государство, что существует не только взаимосвязь демократического, правового и социального государства, но и комплексная их характеристика.

Ряд авторов к такой характеристике относят высокие расходы общества на заработную плату (40–60% ВВП); развитую систему социальной защиты, расходы на которую составляют не менее 20–25% ВВП; высокую долю социальных расходов в государственном бюджете на здравоохранение (7–9% ВВП) и образование (4–6% ВВП); развитые системы профессиональной подготовки, переподготовки и трудоустройства, недопущение высокого уровня безработицы, системная государственная деятельность по созданию новых рабочих мест⁴⁷.

Социологам и специалистам по социальной политике хорошо известны индикаторы и критерии социального государства, которые применяют в ведущих странах Европы: децильный коэффициент, коэффициент Джини; доли реальной средней зарплаты по отношению к производству ВВП на душу населения; расходов семьи на питание; соотношение минимальной средней пенсии к прожиточному минимуму; коэффициент естественного движения населения (разница между числом родившихся и умерших); про-

⁴⁷ См.: Якунин В.И., Роик В.Д., Сулакишин С.С. Социальное измерение государственной экономической политики. М.: ЗАО Издательство «Экономика», 2007. С. 37.

должительность жизни и др. Сводным показателем является индекс человеческого развития (ИРЧП). К примеру, этот оценочный индекс в 2005 г. в Канаде составлял — 0,95, в США, Великобритании, Франции и Японии — 0,94, в Германии, Италии — 0,93, в России и Бразилии — 0,79.⁴⁸

По этому интегральному показателю социального положения общества в результате непродуманных реформ 90-х годов Россия сползала в худшую сторону. Так, в 1990 г. Россия по ИРЧП занимала 36-е место, в 1999 г. — 63, в 2005 г. — опустилась на 67 место, после Боснии и Герцеговины, перед Албанией⁴⁹.

О снижении роли российского государства в осуществлении социальных функций свидетельствуют и другие данные. Расходы на гражданскую науку в России составляют 0,33% ВВП, в то время как европейский уровень соответствует 3–4% ВВП. Сегодня на охрану здоровья в Российской Федерации выделено всего 206,4 млрд рублей, или 3,8% расходов бюджета. По рекомендации Всемирной организации здравоохранения необходимо выделять на охрану здоровья не менее 5% расходов государства.

Переход к стихийному рынку в 90-е годы, как известно, сопровождался обнищанием населения, ростом социального неравенства в Российской Федерации. Средний доход 10 процентов самых обеспеченных граждан в 15–20 раз превышает доход 10% наименее обеспеченных сограждан. По оценкам Института социально-экономических проблем народонаселения РАН этот показатель был бы близок к социально справедливому оптимуму на уровне 10: 1. В США разрыв семикратный, в Западной Европе — 4–5 раза. В России разрыв между богатыми и бедными группами населения увеличивается и достиг критической точки, что грозит серьезными социальными потрясениями.

В ходе экспертного опроса, проведенного Центром региональной социологии Института социологии РАН в марте — апреле 2007 г. (было опрошено 258 руководителей законодательных и исполнительных органов власти 86 субъектов Российской Федерации), среди важнейших предложений по совершенствованию законодательного обеспечения устойчивого развития регионов были указаны предложения о разработке и внедрении минимальных социальных стандартов как на федеральном, так и на региональном уровнях, принятии по этой проблеме федерального закона⁵⁰. На наш взгляд, причина такого предложения — хроническое недофинансирование социальной сферы, забвение со стороны властных структур задач формирова-

⁴⁸ <http://hdr.undp.org/reports/global/2005/pdf/HDR05_complete.pdf Human development report 2005>.

⁴⁹ Семигин Г.Ю. Социальная справедливость и право. М.: Современная экономика и право, 2008. С. 144.

⁵⁰ Маркин В.В. Проблемы устойчивого развития российских регионов: экспертное мнение. Сборник Материалов «Социальные модели регионов России и инновационный фактор их устойчивого развития». Издание Совета Федерации. М.: 2007. С. 17, 55.

ния социального государства с учетом высокого уровня международных социальных стандартов.

К примеру, в России выплату пособий для малообеспеченных и маргинальных слоев населения делегировали на региональный уровень, при этом регионы, имеющие финансовые ресурсы, направляют их на социальную защиту населения, а бедные субъекты не направляют. Это ведет к дезинтеграции российского социального пространства, не снижает неравенство, а наращивает его.

Если взять соотношение минимальных зарплат с национальным доходом на душу населения (GPI) в 2005 г., то минимальный уровень оплаты труда в долларах США составил в Великобритании — 1850 (58,8% от GPI в 2005 г.), Франции — 1642 (56,9%), США — 1256 (34,6%), Испания — 747 (35,5%), Польша — 305 (51,1%), Россия 42 (11,3%)⁵¹. В разы заниженная цена труда тормозит развитие не только социальной сферы, но и экономики в целом.

Исследования Института социально-экономических проблем народонаселения РАН показывают, что в структуре доходов самых состоятельных групп москвичей заработная плата составляет меньше 10%, а у самых бедных — больше 60%. 90% доходов самых богатых — это проценты с капиталов, акций, доходы от недвижимости. Получается, что работающий человек отдает в качестве налогов в три раза большую часть своих доходов, чем человек, живущий на ренту.⁵² По самым скромным подсчетам в нашей стране более 20 млн бедных, среди которых 66% — это люди трудоспособного возраста, и не просто трудоспособного возраста, а люди имеющие работу. Проблема социальной справедливости начинает остро переживаться уже не только беднейшими слоями населения, но и вполне благополучными людьми, которые много работают, неплохо по российским меркам зарабатывают и потому вправе рассчитывать на удовлетворение своих социальных потребностей.

Международный опыт свидетельствует о том, что ни одна страна не в состоянии справиться с решением социальных проблем, опираясь лишь на государственный бюджет. Даже очень богатые государства привлекают к этому делу бизнес, религиозные и общественные организации, отдельных граждан. Векторы интересов государства, выполняющего социальный заказ общества, и частного бизнеса, заинтересованного в согласовании корпоративных интересов и интересами общества в целом для получения необходимой общественной и государственной поддержки, должны совпадать. Имидж, конкурентоспособность, инвестиционная привлекательность и устойчивое развитие любой крупной компании во многом зависят от ее соци-

⁵¹ Газета «Коммерсант», № 90 от 28 мая 2007 г.

⁵² Шевдяков А. Купить жилье в Москве могут только 20% самых богатых // Газета «Известия» № 70, от 18.04.2008. С. 7.

альной ответственности, от степени ее участия в реализации социальной политики.

Крупные российские компании ОАО «Газпром», ОАО «РЖД» и другие, созданные с участием государства, Финансовая корпорация «УРАЛСИБ», компании «Татнефть», «Норникель» и другие вносят значительный вклад в развитие социальной сферы. Стремясь формировать в регионах своего присутствия более однородную социальную среду, они создают негосударственные (дополнительные) структуры пенсионного обеспечения, прежде всего, своих работников, занимаются благотворительностью, адресной поддержкой детских домов, интернатов, вкладывают средства в строительство и ремонт объектов соцкультбыта, развитие спорта и искусства. В меньшей степени проявляют себя в социальной сфере представители среднего и малого бизнеса, в большинстве случаев не имеющие достаточных средств и побудительных мотивов для этой деятельности.

Сравнительный анализ показывает, что 100 наиболее состоятельных бизнесменов России, состояние которых в два-три раза меньше, чем у первой сотни представителей бизнеса США, несут расходы на благотворительность в тысячу раз меньше, чем американцы. Общие частные пожертвования в США составляют 1,85% ВВП, т. е. около 260 миллиардов долларов, что приблизительно равняется всем расходам нашего федерального бюджета на 2008 год⁵³.

Современное социальное государство призвано выступать как ведущий партнер, реализующий социальную стратегию общества, как социально-политический арбитр в обществе, в том числе в отношениях труда и капитала. Трехсторонние соглашения (предпринимателей, профсоюзов и правительства) — частое явление во многих государствах мира.

В России давно назрел вопрос о том, что государству необходимо вернуться в базовые отрасли реальной экономики страны. К примеру, в угольную отрасль, где погоня за прибылью владельцев шахт, сдельная оплата труда шахтеров, плюс несовершенство российского законодательства приводят к игнорированию правил безопасности, авариям и, как следствие, к гибели людей. В этой отрасли, как и в целом в социальной сфере, в силу своих традиционных возможностей российское государство должно быть проводником стратегии социально-экономического развития общества, контролером за выполнением социальной ответственности, лежащей на других партнерах. Оно должно регулировать распределение полномочий на всех уровнях и следить за выполнением законов и норм социальной жизни, устанавливать правила игры на этом поле.

Развитие российского государства с 1991 по 2004 гг. показывает, что приоритет до последнего времени отдавался реализации идей либераль-

⁵³ Радзиховский Л. Дело рук самого общества // Российская газета от 29 апреля, 2008, № 93. С. 3.

ного государства, которая сопровождалась несправедливой, а во многих случаях полукриминальной приватизацией. Значительная часть богатства современных российских миллионеров и миллиардеров, по мнению многих экспертов, получена в результате передачи в частные руки государственной собственности за бесценок. Россия в 2007 г. на третьем месте по числу миллиардеров (53), пропустив вперед США (415) и Германию (55). По данным журнала «Форбс», капитал российских миллиардеров составляет около 28% от ВВП страны. Для сравнения во Франции соответствующая цифра — 5% от ВВП, в Германии — 8,5%, в США — чуть более 10% от ВВП страны. В России слишком много ресурсов находится в руках узкого слоя элиты.

Либеральные экономисты утверждают, что государственная собственность и государственное управление собственностью исторически менее эффективно, нежели частное. Возможно, это соответствует действительности, однако государство должно оградить российскую собственность от перманентного передела и ее использования коррумпированной частью чиновничества. К сожалению, несмотря на обвальную приватизацию 90-х гг. XX в. низкая эффективность труда в Российской Федерации сохраняется, рост зарплаты сегодня в два раза превышает рост производительности труда.

Целесообразно в полном соответствии с требованием экономической эффективности и принципом социальной справедливости разделить понятия государственной собственности и государственного управления, отдав госсобственность в эффективное частное управление. Главное, чтобы при этом ресурсы страны оставались в ее владении, не были приватизированы, а оперативное управление государственной собственностью осуществлялось бы на абсолютно прозрачной основе. Не случайно, выступая в июне 2008 г. на Петербургском экономическом форуме, первый вице-премьер Правительства Российской Федерации И.И. Шувалов, отметив избыточную роль государства в экономике, подчеркнул, что «избыток государства также опасен, как и его недостаток...» и объявил о предстоящей ротации советов директоров государственных компаний для введения в них мировых стандартов менеджмента, максимального устранения чиновников и замены их на профессиональных менеджеров⁵⁴.

Результаты последних исследований ИС РАН (2005–2006 гг.) показывают, что большинство россиян не являются противниками частной собственности, 87% из них соглашались с тем, что право иметь частную собственность должно быть неотъемлемым правом любого человека. Однако при этом зафиксирован рост недовольства россиян повседневной ситуацией в социальной сфере, который связан не только с проявлением социальных неравенств или низким уровнем личных доходов.

⁵⁴ Газета «Известия» от 9 июня 2008 г., № 103. С. 7.

Научный руководитель исследовательского проекта, член-корреспондент РАН М.К. Горшков отмечает, что проблема легитимизации социальных неравенств в современной России и преодоления недовольства россиян сложившейся в стране ситуацией заключается не столько в повышении зарплат бюджетникам или пенсий пенсионерам, сколько в общем изменении правил «игры», сближением этих правил с теми представлениями о социальной справедливости, которые являются основополагающими для российского национального самосознания. При этом основанием легитимности различий в получаемых благах является, в представлениях россиян, именно труд, справедливое его вознаграждение, а не близость к власти или умение «отхватить» в ходе приватизации «жирный кусок»⁵⁵.

Исследователь Т.Ю. Сидорина подчеркивает значительное влияние либерализма на политические, социальные, экономические процессы, проходившие на Западе, его значение в поиске новых альтернативных путей развития, обновления и инноваций в самых разных сферах жизнедеятельности человека. Однако она отмечает, что простой перенос на российскую почву западной либеральной модели рыночной экономики и социальной политики не происходил без негативных последствий как для России, так и для либерализма⁵⁶. Ряд экспертов делают вывод о том, что реформы 1990-х гг. дискредитировали понятие демократии в массовом сознании россиян и спровоцировали авторитарные тенденции в управлении страной. В современном российском обществе присутствует массовое чувство социальной несправедливости и физической незащищенности, неуверенность в завтрашнем дне, нарастает нравственная деградация. По смертности от убийств, от случайных отравлений алкоголем на 100 тыс. жителей, количеству разводов на 1 тыс. жителей, Россия занимает первое место в Европе и СНГ⁵⁷.

Процесс становления социального государства в Российской Федерации замедляют различия в уровнях социально-экономического развития ее территорий, различные темпы прохождения реформ по модернизации экономики и социальной сферы, обусловленные неравномерностью распределения производительных сил и природных ресурсов, историческими, национальными и другими особенностями развития субъектов Российской Федерации. По оценкам экспертов, доходы региональных бюджетов на душу населения в развитых субъектах Российской Федерации превышают доходы в остальных регионах в десятки раз, по уровню потребления в 20–30, а по инвестициям в сотни. Такие диспропорции это не только социальная про-

⁵⁵ Россия реформирующая. Ежегодник. / Ответств. редактор М.К. Горшков. Вып. 6. М.: Институт социологии РАН, 2007. С. 5.

⁵⁶ Сидорина Т.Ю. Социальная политика в обществе // Журнал Мир России, 2007, № 2. С. 111.

⁵⁷ Газета «Аргументы недели». № 23 от 5 июня 2008 г., С. 9.

блема, но и проблема национальной безопасности, сохранения единого экономического и социально-политического пространства⁵⁸.

Села и малые города по качеству жизни несоразмерно отстают от мегаполисов и крупных промышленных центров. Средняя зарплата сельских жителей втрое ниже, чем у горожан, каждый третий из молодых людей — безработный. Почтовые отделения, малокомплектные школы, детские сады закрываются, молодежь, окончив школу, уезжает из деревни. За последние 15 лет с карты России исчезло более 13 тысяч сел и деревень, 60% сельских населенных пунктов до сих пор негазифицированы.

По мере нарастания социальной и региональной дифференциации вопрос о перераспределении доходов давно назрел, нужны инструменты, призванные сглаживать социальные контрасты. Например, значительная часть ученых и экспертов, политических деятелей убеждена в неэффективности плоской шкалы налогообложения с точки зрения социально-экономического развития. Она стимулирует богатых и ничего не дает бедным. В Институте социально-экономических проблем народонаселения РАН предлагают ориентировать будущее прогрессивное налогообложение собственности не на личность, а на домовладение, у людей, имеющих на иждивении несколько человек и большие доходы, налоги снизятся.

Введение прогрессивного подоходного налогообложения стало программным пунктом ряда политических партий, подобный пункт включен в программные документы других общественных сил. Однако бюджетная политика Российской Федерации на предстоящее трехлетие не предполагает внесение существенных изменений в действующий порядок налогообложения доходов физических лиц, сохраняет единую ставку налога. В снижении регионального неравенства значительна роль политики перераспределения бюджетных ресурсов, которая пока не нацелена на стимулирование социальной модернизации. Поэтому, по мнению Н.В. Зубаревич, «наряду с федеральной поддержкой, регионам нужны более широкие полномочия и ресурсы, чтобы повысить их ответственность за собственное социальное развитие»⁵⁹.

Особенно остро стоит вопрос о модернизации пенсионной системы, преодолении бедности тех, кто уже не может работать. В стране насчитывается почти 40 млн пенсионеров и инвалидов, социологические исследования показывают, что именно в старших возрастных группах (56–65 лет) доля бедных за последние 10 лет возросла в 2,5 раза, говорит о явной неэффективности реализуемой в стране модели пенсионного обеспечения.

⁵⁸ Там же.

⁵⁹ Зубаревич Н.В. Социальное развитие регионов России: что показывают индикаторы Программы развития ООН?// Региональная социология в России. М.: Экслибрис-Пресс, 2007. С. 60.

Зарубежный опыт убеждает, что нельзя только в рамках одной государственной пенсионной системы обеспечить достойную жизнь пенсионерам и инвалидам. В развитых странах в формировании будущей пенсии участвуют сами работники и работодатели, там широко развиты корпоративные пенсионные системы, практика добровольного дополнительного пенсионного страхования. В целом, работник на Западе откладывает на свою будущую пенсию 40–50% от заработка, а в России на пенсию направляется лишь 20% от зарплаты работника в виде взносов в Пенсионный фонд, причем сам работник в формировании своей пенсии практически не участвует.

Сегодня необходимо честно сказать людям, что в рамках только государственной пенсионной системы обеспечить себе благополучную старость они не могут. Сложившаяся ситуация привела большинство современных пенсионеров к черте бедности. Им не представилась возможность участвовать в страховых и накопительных частях трудовой пенсии, корпоративных пенсионных программах, а все, что они накопили за годы упорного труда, государству не удалось, не удалось, не удалось даже сохранить.

Модернизация российской пенсионной системы, затрагивающая жизненные интересы миллионов нынешних и будущих пенсионеров, только начинается. Министр финансов РФ А. Кудрин отметил, что средний размер коэффициента замещения будет поддерживаться не ниже 20% минимум до 2020 г. В соответствии с принятой конвенцией МОТ коэффициент замещения утраченного после выхода на пенсию заработка не должен опускаться ниже 40%. В развитых странах коэффициент замещения колеблется от 50–65% (Швеция, Германия, Япония, США) до 90% (Италия, Испания)⁶⁰. По мнению многих экспертов, четырехкратный разрыв между пенсиями и зарплатами — предкризисный показатель, который способен вызвать социальный взрыв.

Современное российское законодательство об образовании, науке, культуре и здравоохранении во многом не соответствует целям социального государства. Если взять здравоохранение, то три системы — государственная, муниципальная и частная — не только не пересекаются, но и происходит замещение первых двух частной платной системой здравоохранения. Медицинские услуги не могут быть обычным товаром, который покупается и продается на рыночной основе.

В мире существует система либеральной медицины (в США и ряде других стран), где пациент сам выбирает врача и оплачивает медицинские услуги. Муниципальные больницы обслуживают бесплатно в основном лиц, признанных бедными. В некоторых странах (Италия, Швеция и др.) действует система государственной медицины, ее ввели пришедшие к власти социал-демократы. Лечение оплачивается за счет государственного, муницип-

⁶⁰ Куликов С. Пенсионерам предписали обнищание // «Независимая газета» от 23 мая 2008, № 98, С. 4.

ципального и иного публичного бюджета, иногда присутствует небольшая оплата врачебного приема.

Во многих странах, как и в России, действует страховая медицина, лечение оплачивается из специально создаваемого фонда, куда делаются отчисления из государственного бюджета, взносов работодателей, в зарубежных странах также из заработка работников. Однако главное — эффективность этих систем.

Наш валовой внутренний продукт в полтора раза больше чем на Кубе, но продолжительность жизни в России намного меньше. В среднем продолжительность жизни на Кубе — 78 лет (выше только в Японии), детская смертность — ниже, чем в США, здесь низкие показатели смерти от рака и инфаркта. Причинами кубинского долгожительства являются и ежегодная диспансеризация населения, и необходимость, в условиях санкций со стороны США производить большинство нужных лекарств, и творческое использование опыта советской медицинской системы и др.⁶¹ 8% ВВП Кубы тратится на здравоохранение, что вдвое превышает российский показатель. На фоне европейских государств картина также удручающая. Российские мужчины живут на 23 года меньше, чем шведы и на 13 лет меньше болгар и поляков.

Бюджеты государственных систем здравоохранения и образования нередко используются нечистыми на руку чиновниками в личных целях. Определенное влияние на степень коррупционности в этих отраслях оказывают рынок платных медицинских услуг при фактически полном отсутствии законодательного регулирования, увеличение платного обучения в негосударственных вузах и государственных учебных заведениях при высоком уровне административного контроля в них, а также низкая оплата труда рядовых врачей и учителей, обслуживающего персонала. Модернизация здравоохранения и образования как социальных институтов, повышение качества государственных услуг являются важнейшим условием формирования социального государства в России.

Государство — составная часть общества, и оно отражает в себе все его плюсы и минусы. В обществе низкой политической культуры, с высокой степенью криминализации существует как следствие возможность проникновения во власть и обслуживающий ее аппарат популистов-демагогов, криминальных элементов, чиновников, для которых главное — карьера и личное обогащение, а не удовлетворение потребностей россиян. В современной России 1,5 миллиона чиновников (почти в 3 раза больше на душу населения по сравнению с Советским Союзом.). По индексу коррупции Россия занимает 143-ю позицию в мире (наряду с Гамбией, Индонезией и

⁶¹ Золотов Г. Остров долгожителей. // Газета «Аргументы и факты», № 22, 28 мая — 3 июня 2008. С. 33.

Того)⁶². Рынок взяток в Российской Федерации стал сопоставим с федеральным бюджетом и составляет, по данным Генпрокуратуры, 240 млрд долл.⁶³

Часть политических лидеров, большинство чиновников боятся подлинной конкурентной демократии, как неотъемлемого признака социального, демократического и правового государства, возлагающую бремя ответственности на правящую элиту. Переход российской избирательной системы к пропорциональному голосованию повышает ответственность парламентских партий за свои обещания перед избирателями. Четыре партии, вошедшие в Пятую Государственную Думу в декабре 2007 г. позиционируют себя как сторонники сильного государства, которое ищет свой путь развития для построения правового, социального и демократического государства. В целях создания состязательности участников политического процесса принимаются попытки выработать регламент поведения для политических партий, требования к участникам дискуссий.

Власть объективно нуждается в широком обсуждении своих инициатив, тем более что они масштабны и долгосрочны. Необходимо добиваться, чтобы это обсуждение было содержательным, затрагивало разнообразные площадки — академические и экспертные институты, различные СМИ, политические партии, Общественную палату Российской Федерации и т. д.

Вызывает сожаление то, что дискуссии по общественно значимым проблемам нередко смещаются с общероссийского, межпартийного уровня на внутрипартийный. В последнее время «единороссы» пытаются уйти от единодушного принятия решений с опасностью «единственно верных». Конституционное большинство в Думе подталкивает их идти на дискуссию со своими политическими оппонентами, активно раскручивать внутрипартийные клубы — социал-консервативный, либеральный и государственно-патриотический, которые в перспективе способны частично компенсировать отсутствие или слабость соответствующих «идеологических» партий. Важно только не установить непреодолимые барьеры для тех, кто по разным причинам выражает несогласие с планами и действиями властных структур, учитывать их мнения, сделать востребованными ценные предложения и идеи, не выталкивать оппозицию из политического процесса.

Нередко важнейшие проблемы просто забалтываются, утопают в пространных речах о стабильности как условии величия России, о глобальных целях ее развития, ее единстве, а за этой политической трескотней зачастую скрывается забота о сохранении монополизма и неприкосновенности собственных властных полномочий, личного благополучия, отсутствие жела-

⁶² Газета «Аргументы недели» № 23 от 5 июня 2008 г. С. 9.

⁶³ Франчук В.И. Коррупция в государственном аппарате как угроза существованию российского общества и меры по борьбе с ней. // Государственная политика противодействия коррупции и теневой экономике в России / Материалы Всероссийской научной конференции (Москва, 6 июня 2007 г). М.: Научный эксперт, 2007. С. 190.

ния создавать реальные условия и механизмы формирования социального государства для всех граждан.

Ведомственные инструкции и бюрократические препоны не позволяют многим из них решать жизненно важные вопросы — транспортные проблемы, обеспечения сетью магазинов налоговой доступности, получить возможность арендовать помещение, купить участок земли. Несмотря на очевидное улучшение жизни, по оценкам «Левада-центра» с 2000 г. уровень претензий населения к власти возрос более чем вдвое. Сегодня лишь 7% граждан заявляют, что не имеют к правительству никаких претензий. Не случайно первые итоги реализации программы переселения соотечественников из-за границы неутешительны. Люди не едут в страну, где даже мелкий вопрос решает чиновник, нужно опасаться милиции, ГИБДД, судьи и т. д.⁶⁴

Нельзя сказать, что положение не меняется, появляются ростки гражданской активности — судебные иски на некачественное оказание социальных услуг, объединение граждан на базе интересов собственников жилья, автолюбителей и т. д., на политической сцене появились молодежные организации различной ориентации. По мнению большинства исследователей, наличие гражданского общества — необходимое условие для построения социального государства, связанного общими идеями и взаимопониманием, нацеленного на стратегические цели социального и экономического развития. Ни одна общественная организация не может быть реальной политической силой, не имея своей идейной основы, выступающей главным условием солидарности, а государство, провозгласившее себя социальным, должно создать все условия для развития гражданского общества.

В апреле 2008 г. распоряжением Президента России некоммерческим, неправительственным организациям, участвующим в развитии институтов гражданского общества выделены субсидии в размере 1500 000 000 рублей на проведение конкурсов и выделение по их результатам грантов для реализации социально значимых проектов. Примечательно, что в число организаций, получавших материальную поддержку, входят «Хельсинкская группа», региональные филиалы «Мемориалы» и другие, которые критикуют власть. Такой подход демонстрирует стремление государства защищать всех членов общества.

Однако нельзя забывать, что гражданское общество — это саморазвивающаяся, саморегулирующаяся система. К сожалению, характерная черта современного российского гражданского общества — неспособность к самоорганизации. Темпы развития институтов гражданского общества на пути формирования российского социального государства во многом сдерживает дефицит реальных, социально значимых проектов, ментальная надежда людей на всесильное государство, которое все знает, все умеет и обязательно

⁶⁴ Костилов В. Не так тепели... // Газета «Аргументы и факты» № 22, 28 мая — 3 июня 2002 г. С. 9.

но поможет. В ряде случаев проявляется амбициозность лидеров некоммерческих неправительственных организаций, их нежелание договариваться и объединяться с партнерами во имя общих интересов, вокруг конкретных дел, контроля действий властных структур. Решить эту проблему поможет формирование доминирующей силы в российском обществе — среднего класса, со всеми его институтами защиты прав вкладчиков, потребителей, инвесторов и т. д. и других интересов. Главная его сущностная черта — это люди, которые сумели адаптироваться к новой социальной реальности, в отличие от слоев ниже среднего чувствуют себя хозяевами собственной судьбы.

Постепенно часть перестроившихся к жизни в условиях рыночных отношений россиян превысит число не способных этого сделать, разумеется, в результате адаптации к новой действительности, а не за счет массовой деградации и вымирания последних. В большинстве развитых стран средний класс выражает жизненные интересы подавляющего большинства населения. В России он до сих пор не сформировался и потому не стал достаточно влиятельной социальной силой. Ряд ведущих экспертов включают в «ядро» среднего класса почти 21% наших сограждан⁶⁵.

Социологические исследования подтверждают надежды россиян на сильную власть, доминирование патерналистской ориентации в их сознании. Такое положение обусловлено двумя основными факторами — во-первых, сохранением значительной доли населения, чьи доходы прямо зависят от государства (госслужащие, бюджетники, пенсионеры — в общей сложности это около 60% всего взрослого населения страны), и, следовательно, они объективно вынуждены рассчитывать в первую очередь на государственную поддержку и с ней связывать свои ожидания. А, во-вторых, сохранением весьма значительной по своей численности доли «социальных слабых» групп, фактически неконкурентоспособных на современном рынке труда, которые для поддержания сколько-нибудь приемлемого уровня жизни могут рассчитывать на помощь государства.

К сожалению, следует отметить, что ни одна из действующих политических и общественных сил не располагает адекватной современным условиям реальной программой социально-политических преобразований, направленных на построение социального государства. Существующий сегодня уровень политической грамотности и активности большинства населения нашей страны позволяет создавать партийные структуры «сверху», которые находятся под жестким административным и финансовым контролем власти. Многие политические партии не выражают интересы простых людей и не имеют реальной возможности влиять на принимаемые государственные решения.

⁶⁵ Россия — новая социальная реальность. Богатые. Бедные. Средний класс. / Под ред. М.К. Горшкова, Н.Е. Тихоновой. М.: Наука, 2004. С. 252–253.

Пока можно констатировать, что Россия находится на начальном этапе построения социального государства, сущность которого может определяться синтезом социал-демократических и либерально-демократических идей и ценностей прошлого и современности, социалистического опыта.

По мнению некоторых исследователей для России оптимальна традиционная этократическая модель развития, основанная на всевластии государства, которое выступает выразителем интересов общности в целом и обеспечивающего безопасность как каждого отдельного гражданина, так и общности. Значительная часть людей, родившихся и сформировавшихся в эпоху СССР не способна самостоятельно решить свои социальные проблемы, передает подобную неспособность и ожидания патерналистской опеки поколению, родившемуся в постсоветское время. Важно сделать все, чтобы исключить угрозу развития опасной тенденции — желания жить за счет государства, не прилагая собственных усилий.

В начале XXI в. сформировались качественно новые условия развития России. Было укреплено внешнеполитическое положение страны, достигнута внутривнутриполитическая стабильность. Безудержное падение экономики 90-х годов сегодня остановлено, последствия кризиса во многом преодолены, впервые за последние десятилетия появились ресурсы для развития. В последние два-три года, взят курс на строительство эффективного государства, обеспечивающего безопасность и достойную жизнь людей, возрождение духовных, нравственных традиций России, создание для россиян равных возможностей законным образом улучшить свою собственную жизнь.

Президент Российской Федерации Д.А. Медведев выступая на Петербургском экономическом форуме в июле 2008 г., выдвинул обеспечение качества жизни и развитие человеческого потенциала в качестве практических задач деятельности государственных органов власти, подчеркнул, что «и правительству, и бизнесу должно быть выгодно соучаствовать в развитии систем непрерывного образования, создании условий для роста производительности труда, здорового образа жизни, обеспечивающих мобильность людей и мотивирующих к инновационному поведению»⁶⁶.

Социальные реформы и национальные проекты призваны утвердить социальность как важнейшую черту российской власти, ответственной перед гражданами, дать ответ на вызовы глобализации в жизненно важных сферах развития — в сфере образования и науки (качество знаний), в сфере здравоохранения (качество жизни населения), в социальной сфере (качество гражданского общества), в продовольственной сфере (как одной из наиболее значимых составляющих национальной безопасности страны).

В 2008 г. завершается подготовка Концепции долгосрочного развития России до 2020 г. и плана действий по ее реализации, приоритеты которой будут воплощаться в среднесрочных планах, лягут в основу системных ре-

⁶⁶ Газета «Известия», № 103 от 09.06.08. С. 8.

шений, прежде всего в образовании, здравоохранении, развитии инноваций. При условии включенности самого российского общества в осмысление и реализацию общенациональных приоритетных задач, которые бы в полной мере соответствовали ожиданиям и потребностям различных групп населения, возможно повышение уровня и качества жизни граждан, обеспечение их безопасности и благополучия, продвижение по пути построения социального государства в России.

Социальное государство как поставщик общественных благ

Белоусова С.В. (Иркутск)

Экономическая роль государства наиболее часто рассматривается через призму теории «рыночных провалов», одним из которых является феномен общественных благ, не обеспечиваемых рынком. Тем не менее, государство как поставщик общественных благ не является природным монополистом, и данная функция не есть некая органически присущая только ему обязанность. Теоретически это было доказано в работе Р. Коуза «Маяк в экономической теории»⁶⁷, где на фактах опровергнуто представление о безусловно государственном происхождении даже чистых общественных благ. Тем самым, было доказано, что потенциально все блага могут быть произведены любым поставщиком, однако их конкуренция может быть экономически не выгодна обществу, что, и делает государство наиболее приемлемым претендентом. В целом же выбор производителя общественных или квази-общественных благ есть всегда спорный и неоднозначный вопрос, зависящий от политической, общественной, экономической и иной ситуации.

Государство как производитель общественных благ приобретает характер «социального», формируя тем самым пласт проблем в конкретизации такой интерпретации государственных обязанностей. Конституционные нормы о социальном государстве лишь утверждают его приоритетные позиции как поставщика общественных благ, однако не отражают многочисленных вопросов по их реализации.

В проблеме формирования социального государства главными вопросами являются:

- интерпретация самого понятия государства;
- определение концептуальных основ сущности «социального»;
- установление критериев и характеристик «социального государства».

⁶⁷ Коуз Р. Фирма, рынок и право / Пер. с англ. М.: Новое издательство. 2007. С. 177–202.

Как и всякое сложное явление, государство не может быть определено однозначно — неизбежна множественность подходов и большое количество разных трактовок этого понятия. Следует отметить динамические изменения в преобладании того или иного подхода к определению государства.

Традиционными формами понимания государства является представление о нем как о политико-территориальной организации народа (населения) или как о политической организации классового господства в обществе⁶⁸. Подобные трактовки основаны на оценке субъектной принадлежности политической власти, важность которой возрастает в периоды усиления социальной конфронтации.

В периоды современного конструктивного развития на первое место выступает трактовка государства как механизма или аппарата осуществления государственной власти (органов управленческой структура)⁶⁹. Особый акцент в определении государства как управленческой структуры делается современной политической мыслью Запада, которая в лице государства видит группу людей, управляющую социальными процессами и вырабатывающую правила для социальных групп⁷⁰.

В рамках этой концепции государство выступает как одна из разновидностей систем публичного управления. К такой позиции примыкают институциональные представления⁷¹ о государстве как единстве правового, социального и организационного институтов. Каждый из этих институтов обладает определенной внутренней структурой, основанной на иерархии. Соответственно, в зависимости от типа общества государство может быть классифицировано в соответствии с преобладающей иерархией.

В целом диапазон представлений о сущности государства варьируется от имманентной конструкции национальной общественной организации, нацеленной на выполнение определенных функций до организационно-технической конфигурации структур, обеспечивающих реализацию собственного понимания вышеуказанных функций.

Одна из таких функций по реализации публичных или общественных благ сформировалась во второй половине XX в. исходя из различных концепции и направлений, обосновывающих неотъемлемость ряда, в том числе, социальных обязательств государства. Сама же идея социальной

⁶⁸ Функции и структура государства. / Л.И. Каск. Л.: ЛГУ, 1969. С. 47.

⁶⁹ Рау М.В. Политика развития: первые шаги в России. / М.В. Рау. М.: Кастель, 1995.

⁷⁰ Политическая наука: новые направления / Пер. с англ. М.М. Гурвица, А.Л. Демчука, Т.В. Якушевой. Научный редактор Е.Б. Шестопал. М.: Вече, 1999.; Политико-правовые ценности: история и современность / Авт. кол.: В.Г. Графский, Д.В. Дождев, Н.Н. Ефремова и др.; Ред. кол.: В.Г. Графский и др.; Под ред. Н.С. Нерсисянца; Российская академия наук. Институт государства и права. Академический правовой университет. М.: Эдиториал УРСС, 2000.

⁷¹ Вольчик В.В. Курс лекций по институциональной экономике. Ростов-на-Дону: Изд-во РГУ, 2000.; Олейник А.Н. Институциональная экономика: Учебно-методическое пособие. М.: Инфра-М, 2000.; Эггертсон Т. Экономическое поведение и институты. М.: Дело, 2001.

государственности возникла в конце XIX — начале XX вв. как результат объективных социально-экономических процессов, в том числе, в связи с существованием высоких норм социальной ответственности государства перед населением у существовавших социалистических государств.

Как пишет С. Калашников, «исходным критерием выделения социального государства в особый тип стал государственный патернализм, обращенный на всех членов общества независимо от их социальной принадлежности»⁷². Со временем возник особый статус государства как монопольного субъекта социальной деятельности. В этом качестве государство получило особые права по перераспределению благ и тем самым приобрело специфическую функцию по обеспечению социальной стабилизации и развития общества.

Исторические истоки формирования понятия «социального» государства связывают с теоретическими трактатами начиная с середины XIX в. Важной вехой развития подобного государства, является официальное его закрепление в Конституции ФРГ в 1949 г., что послужило впоследствии массовому принятию социальных законов и введению принципов социального государства в политику многих стран. Речь в данном случае идет не о семантическом происхождении подобного государства, а об этимологическом его определении.

В соответствии с официально установленным определением многие государства осуществили серьезные изменения, связанные с принятием ответственности за благосостояние граждан, обеспечением доступности социальной поддержки всех членов общества, созданием государственной системы социального обеспечения и социальной защиты, введением бюджетного финансирования социальных программ и новых механизмов социальной политики в виде государственного социального страхования. В итоге государство стало доминирующим субъектом социальных функций в обществе. Однако наряду с общими тенденциями следует отметить непоследовательность и нерешенность многих вопросов в этой области.

Прежде всего, сам термин «социальное государство» условен, что выражается в многозначности его трактовок. Так Британский энциклопедический словарь определяет социальное государство как «...государство, которое берет на себя ответственность за социальное обеспечение и благосостояние своих граждан»⁷³. Данное утверждение основано на принципах протестантской толерантности к ближнему, и ответственности перед ним за свои действия.

Иной подход заложен во взглядах немецких ученых, с точки зрения которых, современное государство является инструментом «формирования социального окружения, защиты, той группы людей, к которой принадле-

⁷² Калашников С. Социальное государство: эволюция и этапы становления // Человек и труд. 2002. № 10. С. 47

⁷³ Encyclopaedia Britannica. A new survey of universal knowledge. Vol. 1–24. Chicago etc., 1957.

жит данная личность, защиты ее независимости, возможности для продвижения, улучшение взаимоотношений между людьми....»⁷⁴. «Если исходить из того, что правовое государство — это государство, в котором основным средством осуществления государственной власти является право, то социальное государство — это такое государство, где приоритетным направлением его деятельности является социальное развитие и обеспечение социальной безопасности общества, признание и осуществление социальных прав человека, социальная защита гражданина»⁷⁵.

Можно привести еще с десятков толкований⁷⁶ социального государства, однако, «несмотря на всеобщее понимание того, на что в основном нацелен

⁷⁴ Мюллер-Армач А. Принципы социального рыночного хозяйства / Социальное рыночное хозяйство. СПб.: Экономическая школа: 1999. С. 275.

⁷⁵ Бобылев А.И. Теория и практика формирования правового и социального государства // Право и политика. 2003. № 3 (39). С. 11.

⁷⁶ «В целом можно определить социальное государство как форму практической реализации конституционного и социального права посредством осуществления социальной политики» (Македонская Ж.Х. Правовая природа Российской Федерации как социального государства. Автореф. дисс. канд. юрид. наук. М., 1997. С. 2.); «Социальное государство — государство, которое берет на себя обязанность заботиться о социальной справедливости, благополучии своих граждан, их социальной защищенности» (Баглай М.В., Туманов В.А. Малая энциклопедия конституционного права. М., 1998. С. 435); «Социальное государство — это государство, в котором экономика, политика, идеология, законодательство, правоприменительная практика и другие сферы общественной жизни основываются на моральных общечеловеческих принципах социальной справедливости, равенства и общественной солидарности и направлены на создание условий, необходимых для достойной жизни и свободного развития каждого человека, в котором конституционно закреплены и гарантированы, реально обеспечиваются и соблюдаются основные экономические и социальные права и свободы человека и социальные обязанности государства перед обществом и человеком» (Государственное право Российской Федерации / Под редакцией О.Е. Кутафина. М., 1996. С. 141); «Социальное государство — это государство, в котором экономика, политика, идеология, законодательство, правоприменительная практика и другие сферы общественной жизни основываются на моральных общечеловеческих принципах социальной справедливости, равенства и общественной солидарности и направлены на создание условий, необходимых для достойной жизни и свободного развития каждого человека, в котором конституционно закреплены и гарантированы, реально обеспечиваются и соблюдаются основные экономические и социальные права и свободы человека и социальные обязанности государства перед обществом и человеком» (Иваненко В.А., Иваненко В.С. Социальные права человека и социальные обязанности государства. Международные и конституционные правовые аспекты. СПб., 2003. С. 58); Социальное государство представляет собой особый тип высокоразвитого государства, в котором обеспечивается высокий уровень социальной защищенности всех граждан посредством активной деятельности государства по регулированию социальной, экономической и других сфер жизнедеятельности общества, установлению в нем социальной справедливости и солидарности. Социальное государство знаменует высокий уровень сближения целей и гармонизации отношений государственных институтов и общества (Гончаров П.К. Социальное государство: сущность и принципы // Вестник Российского университета дружбы народов. Сер.: Политология. 2000. № 2. С. 46–59.

принцип социального государства, сохранится большая неуверенность в отношении того, в чем он конкретно выражается»⁷⁷.

Различные трактовки социального государства в первую очередь основаны на широком наборе многочисленных значений, которые обычно приписываются слову «социальный»:

- обязательство государства заботиться обо всех слоях населения и, особенно, о группах, находящихся в более слабом экономическом положении;
- обязанность государства уравнивать противоположные интересы и предоставлять всем гражданам возможность вести достойную человека жизнь;
- желание и обязанность, задачи и полномочия государства создавать социальный порядок; влияние новых и различных форм и интересов на собственность, включая ее перераспределение;
- обязательство индивида принимать участие в решении общих задач, проблем совместной жизни, даже если для достижения этого неизбежно использование силы и др.⁷⁸

Необходимо подчеркнуть, что не отдельно взятое свойство и вытекающие из него функции определяют водораздел между социальным и не являющимся социальным государствами, а совокупность признаков социального государства, масштаб их состава и содержания.

Эти и другие определения «социального» позволили выработать ряд основополагающих критериев социального государства:

- высокий уровень экономического развития государства, что позволяет перераспределять доходы населения, не ущемляя серьезно собственников;
- социально ориентированная структура экономики, выражающаяся в многообразии форм собственности;
- социальная налоговая политика;
- формирование гражданского общества, в руках которого государство служит инструментом проведения социально ориентированной политики;
- разработка и реализация государством разнообразных социальных программ;
- обязанность государства обеспечивать каждому достойный уровень жизни;
- социальную защищенность и равные стартовые условия для самореализации личности;
- развитое социальное законодательство;

⁷⁷ Лимбах Ю. Цели социального государства: содержание и развитие в решениях Конституционного Суда. Пер. с нем.// Российская юстиция. 2002. № 8. С. 11.

⁷⁸ Фабрициус Ф. Права человека и европейская политика. Политико-правовое положение трудящихся в Европейском сообществе. М.: Изд-во Московского гос. университета. 1995. С. 53–54.

- социальная ответственность государства по отношению к своим гражданам и ответственность членов общества по отношению друг к другу и ко всему сообществу;
- право человека требовать от государства обеспечения прожиточного минимума⁷⁹.

Однако данные признаки социального государства не являются безусловными, наоборот, их состав и содержание постоянно претерпевают значительные изменения, что отражается в эволюционировании социального государства на основе изменения его видовых признаков. Существует ряд теорий эволюционирования социального государства в зависимости от ряда признаков: исторической этапности; характеристик социальной защищенности и др.

Исторический подход хорошо прослеживается на основе ретроспективного анализа проведенного А. Калашниковым⁸⁰, раскрывшим процесс развития социального государства через характеристику шести этапов, каждый из которых связан с формированием своего качественного вида социального государства (табл. 1).

Таблица 1

Этапы формирования социального государства

Этап	Название	Содержание
Первый этап (с 1870-х гг. до 1930-х гг.)	Социалистический	Это первая форма социального государства, в котором наличие правовых основ, социального бюджета и специализированных социальных структур порождает специфические функции, не свойственные иным государствам. Первый тип социального государства был связан с появлением у государства функций социального обеспечения, социальной защиты, государственного здравоохранения и образования на основе распространения данных функций на всех, их правовой основы, наличия социального бюджета и специализированных социальных структур
Второй этап (с 1930-х гг. до конца 1940-х гг.)	Правового социального государства	Это форма социального государства характеризуется наличием правовых основ, социального бюджета и специализированных социальных структур, порождающих специфические функции, не свойственные иным государствам

⁷⁹ Авдеевкова М.П., Дмитриев Ю.А. Конституционное право Российской Федерации. Курс лекций. Изд. 2-е, перераб. и доп. Ч. I. Основы теории конституционного права. М., 2004. С. 624–625.

⁸⁰ Калашников С.В. Становление социального государства в России. М.: ЗАО «Экономика», 2003.

Продолжение таблицы 1

Этап	Название	Содержание
Третий этап (с конца 1940-х гг. по 1960-е гг.)	Государство социальных услуг	Для этого типа государства свойственно уже не только удовлетворение индивидуальных социальных потребностей в социальной защите, минимизации социальных рисков и прочее, но и активная социальная политика создания социально комфортной жизненной среды, удовлетворения социальных потребностей, не регулируемых рынком, создание полезностей для всего государства
Четвертый этап (с конца 1950-х гг. до середины 1980-х гг.)	Государство всеобщего благоденствия	Для этого типа социального государства характерно: принятие государством на себя ответственности за уровень благосостояния всех граждан, стремление достичь равенства в высоком уровне жизни обуславливают появление у государства таких функций, как государственное регулирование и необходимое пополнение из бюджета страховых фондов, оказание социальной помощи при страховых случаях, защита от не страховых рисков, тотальное перераспределение доходов, стимулирование социальной ориентации экономики
Пятый этап (с начала 1980-х гг. до середины 1990-х гг.)	Деструкции и кризиса государства всеобщего благоденствия	На данном этапе происходила переоценка ценностей государства всеобщего благоденствия, что было обусловлено неэффективностью механизмов социального страхования и как следствие разрушением принципа солидарности, а также противоречиями между рыночным и государственным регулированием экономики. В результате чего сформировалась направленность социального государства на отказ от своей патерналистской роли, на устранение иждивенчества и на создание благоприятных социальных условий, прежде всего, через социально-ориентированное рыночное хозяйство
Шестой этап (с середины 1990-х гг. по настоящее время)	Либеральное социальное государство	Главной особенностью данного этапа является появление у социального государства функции проведения социальной политики, направленной на снятие антагонизма между социальными целями государства и требованием рынка, компенсацию асимметрии совокупности прав и обязанностей, достижение высоких экономических показателей за счет социальных факторов и достижение за счет эффективной экономики высокого уровня защиты от социальных рисков

Считается, что любое государство, обладающее набором свойств, присущих первичному социальному государству, а это в настоящее время большинство стран мира, может быть отнесено к одному из данных типов⁸¹.

Иной подход в классификации типов социального государства в зависимости от уровня социальной защищенности предложен Н. Фернисом и Т. Тилтоном⁸². Ими выделяются три основных модели социального государства: «позитивное государство социальной защиты»; «государство социальной защиты»; «социальное государство всеобщего благосостояния». Близкую по содержанию классификацию, но с иными определениями моделей социального государства, представляет немецкая политическая социология⁸³. С ее точки зрения следует выделять либеральное, консервативное и социал-демократическое социальное государство, которые отличаются друг от друга по целому ряду индикаторов и признаков.

В соответствии с трансформацией понимания самим населением социальной защищенности и выдвигаемыми при этом требованиями к социальной политике сформировались соответствующие модели поведения социального государства (табл. 2).

Таблица 2

Модели социального государства

Виды	Основные требования по социальной защищенности	Принцип реализации модели
Модель пассивного государством всеобщего благосостояния	Снижение риска для благосостояния индивида, лежащих за пределами возможностей его личной предсудительности	Обеспечение условия жизни, не унижающие человеческого достоинства; социальное равенство; оказание социальной помощи нуждающимся на условиях социального равенства
Модель активного государством всеобщего благосостояния	Снижение преступности, укрепление статуса семьи и решение международных конфликтов	Опора на принцип субсидиарности, выступающий основой новых форм социальной солидарности

Современное рассмотрение моделей социального государства⁸⁴ основано на анализе реальных политик государств в области социальной сферы, обзор которых позволяет говорить о широком диапазоне вариантов участия государства в решении социальных вопросов общества. Следует заметить,

⁸¹ Вишняков В.Г. Конституционные основы социального государства // Журнал российского права. 2004. № 8.

⁸² Fumiss N., Tilton T. The Case for the Welfare State. From Social Security To Social Equality. Bloomington/London. 1977, p. 1–21.

⁸³ Социальное рыночное хозяйство. Теория и этика экономического порядка в России и Германии. СПб.: Экономическая школа. 1999. С. 9.

⁸⁴ Якунин В.И., Роик В.Д., Сулакишин С.С. Социальное измерение государственной социальной политики М.: Научный эксперт. 2007.

что российский вариант, по мнению экспертов, находится в крайне правом крыле, с наименее выраженной социальной направленностью действий.

Выделение моделей социального государства в соответствии с их эволюционным развитием, анализ их трансформации, позволил установить ряд условий формирования данной «социальной» специфичности.

Существуют, по меньшей мере, две основных предпосылки формирования социального государства: уровень эффективности экономики, и степень демократизации общества (система распределения). Каждый из этих условий в равной степени влияют на формирование социального государства, при этом только их совместное присутствие может обеспечить реальное социальное качество власти. Упор на экономические предпосылки эффективности ущербен: только рыночные механизмы не в коем мере не сформируют демократического общества. «Рынок... не был и предпосылкой, ни результатом демократии»⁸⁵. Необходима реальная эффективность экономики, которая согласно теории наблюдается при улучшении положения одних без ухудшения состояния других. Такая постановка вопроса страдает рядом неточностей, в том числе: односторонностью и отсутствием рассмотрения варианта первоначального распределения благ. Корректировка этой неточности состоит в использовании «компенсационного теста»⁸⁶, когда выигравшие в результате экономических изменений, способны более чем компенсировать ухудшение положения проигравших. Такой эффективности в экономике России пока не наблюдается.

С другой стороны, чтобы быть социальным государству необходимо стать по настоящему демократическим. Подлинно социальное государство возможно лишь в условиях демократии, гражданского общества и должно быть правовым в современном значении этой характеристики. В настоящее время правовое государство должно быть социальным, а социальное государство не может не быть правовым. Между тем исторически, а также в некоторых современных концепциях, например, в подходе австрийского экономиста и политолога Ф.А. Хайека, между принципами правового и социального государства можно фиксировать определенное противоположение.

Согласно принятой в 1989 г. государствами-членами Евросоюза «Социальной Хартия»⁸⁷ и проекта «Социальная Европа»⁸⁸ более расширенный перечень условий существования социального государства следующий:

⁸⁵ Мельвиль А.Ю. Демократические транзиты // Политическая наука в России. М.:МОНФ. 2000. С. 353.

⁸⁶ Сен А. Об этике и экономике. М.: Наука. 1996. С. 55.

⁸⁷ Зотиков А. Европейская социальная хартия: почему ее необходимо ратифицировать // Человек и труд. 2004. № 6.

⁸⁸ Сильвестров С.Н. От общего рынка — к социальной Европе // «Социальная политика современной России: проблемы реформирования» Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. 1998. № 8 (75). С. 58–69.

1. Демократическая организация государственной власти.
2. Высокий нравственный уровень граждан и, прежде всего, должностных лиц государства.
3. Мощный экономический потенциал, позволяющий осуществлять меры по перераспределению доходов, не ущемляя существенно положения собственников.
4. Социально ориентированная структура экономики, что проявляется в существовании различных форм собственности со значительной долей собственности государства в нужных областях хозяйства.
5. Правовое развитие государства, наличие у него качеств правового государства.
6. Существование гражданского общества, в руках которого государство выступает инструментом проведения социально ориентированной политики.
7. Ярко выраженная социальная направленность политики государства, что проявляется в разработке разнообразных социальных программ и приоритетности их реализации.
8. Наличие у государства таких целей, как установление всеобщего блага, утверждение в обществе социальной справедливости, обеспечение каждому гражданину:
 - а) достойных условий существования;
 - б) социальной защищенности;
 - в) равных стартовых возможностей для самореализации личности.
9. Наличие развитого социального законодательства.
10. Закрепление формулы «социальное государство» в конституции страны.

Подобное трактование социального государства основано на приверженности принятым международным нормам социального права, в том числе, Конвенции Международной организации труда № 117 «Об основных целях и нормах социальной политики», которая в ст. 25 провозгласила права человека на такой жизненный уровень, «который необходим ему для поддержания здоровья и благосостояния его самого и членов его семьи...»⁸⁹.

Повышение экономической эффективности функционирования рыночной системы в современном мире трактуется с позиции обеспечения для подавляющего большинства населения возможности отстаивать свои социальные права на получение соответствующей доли общественного дохода. Исходя из этого, ключевым заданием государственной социально-экономической политики является обеспечение внешних условий для нормального функционирования рыночных механизмов, ослабление противоречий, обусловленных рыночной дифференциацией, между социально слабыми и сильными группами общества, а также предоставление определенных со-

⁸⁹ Регионы России. Уровень жизни. М.: ЧИТ. 1994. № 2. С. 30.

циальных гарантий, которые обеспечивали бы приемлемые условия жизни людей.

Несмотря на отсутствие общепринятого теоретического определения, без четко сформулированного понимания «социального государства» для России не может быть дальнейшего движения к практической реализации конституционных категорий «достойный уровень жизни», «достаточный уровень социальной поддержки» и т. п.

В России приверженность постулатам социальных прав зафиксировано в статье 7 Конституции РФ, которая гласит: «1. Российская Федерация — социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. 2. В Российской Федерации охраняются труд и здоровье людей, устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии и иные гарантии социальной защиты»⁹⁰.

Подобная трактовка свидетельствует, по меньшей мере, о трех установках. Во-первых, государство установило для себя прерогативу самостоятельно определять состав и объем социальной поддержки, тем самым, сохранив патерналистский принцип взаимодействия с гражданами. Во-вторых, государство минимизировало ответственность за предоставление социальных благ, дав расплывчатые формулировки своих обязанностей. В-третьих, поскольку, изначально существуют разночтения в определении самого государства, то интерпретация РФ как государства социальных гарантий может и не рассматриваться как факт обязательств для власти.

Именно в рамки ситуационной концепции социальной политики укладываются современные тенденции формирования российского государства, однако в этом случае общество становится заложником непредсказуемости и неопределенности его действий. Неточность, расплывчатость формулировок социального государства в России, безусловно, явилась поводом многочисленной критики как со стороны экспертов в области управления, так и со стороны правозащитных, общественных организаций. Понятие «социальное государство», несмотря на уже достаточно богатую практику, для России относится к наименее конкретным категориям: «при подходе к проблеме... крайне редко открыто и внятно говорят о том, что, собственно, понимают под самим государством. Оттого сплошь и рядом остается неясным образование, которое начинают считать социальным»⁹¹.

⁹⁰ Конституция Российской Федерации: Официальный текст / Оформление А.А. Громов. Гарболово: Изд. Дом А. Громова, 2003. С. 5.

⁹¹ Мамут Л.С. Социальное государство с точки зрения права // Государство и право. 2001. № 7. С. 5.

Наряду с понятийными пробелами в понимании роли и масштабов государства в социальной сфере в большей степени становится важно понимание потенциала, возможностей и перспектив развития государственной системы в этом направлении.

На вопрос перспектив движения России к социальному государству нет однозначного ответа. Одни эксперты считают, что «какое бы правительство в России ни приходило к власти, своей первоочередной задачей оно объявляет выплату пенсий, пособий, зарплаты бюджетникам. Никаких стратегических задач в области социальной политики не формулируется»⁹². Другие полагают, что в нашей стране «экономические, социальные и культурные права являются не столько юридическими нормативами, сколько стандартом, к которому должно стремиться государство в своей политике»⁹³.

В итоге вопрос «социальности» государства в России и процессы обретения этого качества пока остаются только объектом дискуссий правоведов, социологов, экономистов, юристов и др. Последние дают различные оценки причин достаточно неоднозначного состояния социального государства в России, основные из которых относятся к ряду аспектов: юридическому, экономическому, политическому, морально-нравственному.

С юридической точки зрения не урегулирован баланс между принципами правового и социального государства, юридически не определены социальные права граждан и, соответственно, не установлен их баланс с иными, политическими, гражданскими правами, не решен вопрос систематизации и кодификации законодательства, которое охватывает нормы, регулирующие отношения в социальной сфере.

В экономическом плане объемы расходов в социальной сфере лимитируются политическими решениями, санкционирующими общее недофинансирование социальных потребностей, учет которых никем не определен даже из принципов социальной безопасности, что явно говорит о нарушении конституционного принципа «заботиться» (ч. 1, ст. 7 Конституции РФ) о создании условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. В России совокупные госрасходы на социальные нужды в 2006 г., по различным оценкам, вышли на уровень 16–18% ВВП⁹⁴, а в абсолютном выражении на душу населения составят около 400 долл. (при душевом ВВП 4,4 тыс. долл.). Между тем в настоящее время в европейских странах аналогичные расходы составляют около 30,0% ВВП, а их величина на душу населения колеблется от 2,4 тыс. долл. в Испании до 7,9 тыс. долл.

⁹² Богомолова Т.Ю., Тапилина В.С. Мобильность населения России по доходам в середине 90-х годов // ЭКО. 1999. № 10. С. 93.

⁹³ Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для вузов. М.: Норма, 2001. С. 220.

⁹⁴ Орлов И. Государство социального гуманизма: от социальной экономике к экономической социальности // Общество и экономика. 2007. № 11–12. С. 241.

во Франции⁹⁵. При этом такие страны, как Ботсвана, Коста-Рика и Панама, у которых величина ВВП на душу населения меньше, чем у России, еще в 1994 г. обогнали нашу страну по уровню душевых совокупных социальных расходов.

Социальное государство провозглашено в России уже более пятнадцати лет. За это время была опять же только продекларирована система социальной защиты и поддержки нуждающимся слоям населения. «В настоящее время в России необходимое финансирование на социальные цели почти в 10 раз превышает бюджетные ассигнования на эти цели»⁹⁶.

С политической точки зрения остаются невыясненные механизмы взаимодействия по реализации установленных полномочий уровней власти. В частности, федеральные программы социального развития страны находятся в ведении Российской Федерации, в то время как вопросы здравоохранения, защита материнства, семьи, отцовства и детства, социальная защита и социальное обеспечение отнесены к совместной компетенции Российской Федерации и ее субъектов.

Как реализовать столь запутанные отношения по регулированию социальных вопросов конституционные нормы не дают ответа. Ими определяется только, что именно законодатель обязан принимать законы, обеспечивающие социальную защиту в рамках имеющегося на эти цели объема финансовых средств, и механизм реализации этих законов, в том числе степень и формы участия в ней органов государственной власти субъектов Российской Федерации⁹⁷. Таким образом, большинство вопросов социального характера, в том числе, раздел компетенций по обеспечению социальных программ является атрибутом политических взаимодействий уровней власти.

Несмотря на масштабность нормативного правового регулирования социальной сферы, в России пока не существует социального права как полноценной отрасли права. Попытки создания Социального кодекса Российской Федерации предпринимались неоднократно, так например, 6 февраля 2004 г. в Государственную Думу Федерального Собрания РФ Законодательным Собранием Красноярского края был внесен проект Социального кодекса РФ. Однако ни один из предлагаемых вариантов, в том числе, из-за отсутствия единой системы кодификации норм права не прошел юридического согласования.

⁹⁵ Роик В. Социальная составляющая проекта федерального бюджета на 2003 год: вырастет ли благосостояние россиян? // Российский экономический журнал. 2002. № 9. С. 23–26.

⁹⁶ Мисихина С.Г., Сурков С.В. Анализ распределения социальной помощи, льгот и услуг по группам домохозяйств на базе обследования бюджетов домохозяйств в регионах Российской Федерации // Уровень жизни населения регионов России. 2003. № 4. С. 2.

⁹⁷ Бондарь Н. Социальная защита граждан // Российская юстиция. 2002. № 6.

Однако вопрос скорее не в кодификации социальных прав, поскольку подобной системы социального законодательства пока нет ни в одном государстве. Проблема заключается во взаимосвязанности, системности, целостности принятых социальных законов, на основе единых принципов и подходов с учетом эффективной системы их выполнения, в уровне конкретности законов, их наполнении конкретным нормативным содержанием. Подобное утверждение признается многими экспертами⁹⁸, отмечающими, что систематизации социального законодательства препятствует отсутствие единой концепции управления социальной сферой, неопределенность объема и характера участия государства в общественном обеспечении в виде количественного и качественного состава общественных благ.

Социальное государство как этап правового государства: классические подходы в конституционализме и современность

Ирхин Ю.В. (Москва)

Государство является многоаспектным социальным образованием. С одной стороны, оно выступает как особый аппарат управления обществом; с другой — принимает облик ассоциации (равномасштабной обществу и интегрируемой публичновластными отношениями, институтами, нормами), которая размещается на отдельной территории и охватывает собой всех членов данного общества.

Государство является основным элементом политической надстройки, концентрируя в себе наибольшую совокупность свойств и средств, необходимых для реализации интересов экономически господствующих социальных групп, всего общества. Осуществляя властные функции, оно создает и поддерживает правовые, идеологические, этические, научные и иные системы, призванные обосновывать и оправдывать их интересы. В свою очередь, динамика государственных институтов, их эволюционные и качественные изменения в значительной степени обуславливаются спецификой и динамикой социально-политических и экономических отношений, особенностями формационного и цивилизационного развития общества, влиянием внешнеполитических факторов.

⁹⁸ Буянова М.О. Социальное обслуживание граждан России в условиях рыночной экономики. Теоретико-правовой аспект. М.: ООО «Издательство Проспект», 2002. С. 3.; Роик В.Д. Социальная модель государства: опыт стран Европы и выбор современной России // Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. 2006. № 6 (294).

В современных условиях акцент в основном делается на характеристики государств как «правовых» (основанные на общепринятых принципах конституционного права) и «социальных» — провозглашающих и осуществляющих сильную и эффективную социальную политику⁹⁹.

Особое значение придается эффективности государственного руководства с целью создания процветающего, конкурентноспособного общества в условиях глобализации мирового развития. Речь идет не столько о том, каков размер вмешательства государства в дела общества и экономики, а какова мера его социальной ответственности перед людьми.

Наряду с *количественными* параметрами оценки государственного руководства (прирост или падение производства, уровень ВВП на душу населения и размер зарплаты, курс национальной валюты и т. д.), принципиальное значение приобретают *качественные критерии* (продолжительность жизни, качество медицинского обслуживания, доступность образования, успехи науки, состояние экологии, безопасность, конкурентноспособность общества и государства и др.).

При анализе государственности целесообразно прежде всего исходить из теории «правового государства». Она заключается в утверждении суверенности народа, как единственного источника государственной власти, подчинении государства обществу, приоритете права. Если государственное устройство основано на букве и духе закона, общепринятых либеральных конституционных принципах, то оно рассматривается как правовое государство. Во-многих конституциях второго и третьего поколения государство именно так и определяется. В некоторых (первых) писаных и тем более неписаных конституциях — (США, Великобритании и др.) — такого понятия нет. Однако в них заложена и содержится четкая правовая основа деятельности соответствующих государств, что в известном смысле даже важнее голословного объявления государства «правовым».

Становление правового государства — длительный процесс, зависящий от целого ряда факторов. Наиболее существенными из них являются: уровень социально-экономического и культурного развития общества, наличие исторических традиций правовой жизни и правовой культуры, которые приобретаются обществом под воздействием государства и общественной морали на протяжении веков, совершенство самого права, регулирующего общественную жизнь. Правовое государство характеризуется верховенством закона над государственными, судебными органами и всеми гражданами, взаимной правовой ответственностью государства и личности, разделением властей, эффективным контролем со стороны государства и общества за исполнением законов.

⁹⁹ См.: Орлов И.Б., Сулакишин С.С., Колесник И.Ю., Виллисов М.В. Государство социального гуманизма — от теории к практике. М.: Научный эксперт, 2008.

Президент России Д.А. Медведев отмечал, что он особое внимание придает «фундаментальной роли права, на котором основывается и наше государство, и наше гражданское общество. Мы обязаны добиться истинного уважения к закону, преодолеть правовой нигилизм, который серьезно мешает современному развитию. Зрелость и действенность правовой системы — это важное условие развития экономики и социальной сферы, поддержки предпринимательства и борьбы с коррупцией. Но не в меньшей степени они служат укреплению роли России в мировом сообществе, способствуют ее открытости миру и конструктивному, равноправному диалогу с другими народами»¹⁰⁰.

Правовое государство — это тот «идеальный тип «государства, к становлению которого стремится прогрессивное человечество. Оно вбирает в себя все лучшее, что есть в богатой мировой теории и практике государственного строительства и права. Какие-то его черты уже давно реализованы в постиндустриальных странах, другие — в стадии воплощения, третьи — разрабатываются. Важно понимать, что усиление и развитие правовых начал в деятельности любого государства, не обязательно означает отмену его специфики, своеобразия формы правления и государственного устройства. Правовым государством может быть и президентская и парламентская республики.

Строго говоря, «неправовых» государств не бывает. В любом государстве существуют определенные законы. Другой вопрос — о степени развития системы права, его роли в демократизации общества, уровне правовой культуры населения страны и т. д.

Таблица 1

Идеальные различия между правовым и неправовым типами государства

№ п/п	Неправовое государство	Правовое государство
1	Государственная власть не ограничивается никакими законами	Государственная власть осуществляется на основе верховенства права
2	Нет разделения властей или оно носит формальный характер	Разделение властей носит реальный характер
3	Права и свободы человека и гражданина не защищены	Реальная защищенность прав и свобод человека и гражданина
4	Запрещено все, что не разрешено государственной властью	Разрешено все, что не запрещено законом
5	Обвинительное понимание задач правосудия, презумпция невиновности в законодательстве отсутствует, либо не практикуется	Законодательство предполагает презумпцию невиновности и право обвиняемого давать показания только в присутствии адвоката

¹⁰⁰ См.: Церемония вступления Дмитрия Медведева в должность Президента России 7 мая 2008 г.

Продолжение таблицы 1

№ п/п	Неправовое государство	Правовое государство
6	Национальное законодательство не признает или отрицает приоритет международных правовых актов и норм	Приоритет международных правовых актов и норм над национальным законодательством, приведение второго в соответствие с первыми
7	В международных отношениях делается ставка на силу в соответствии с принципом «цель оправдывает средства»	В международных отношениях ставка на мирное политико-правовое урегулирование спорных вопросов, принцип: «праведные цели не достигаются неправедными средствами»

Тоталитарное государство в отличие от правового само является источником права и власти. Для него характерны правовой нигилизм и правовое невежество членов общества, несовершенство системы права и законодательства, отсутствие органов и общественных институтов правового надзора.

«Правовое» и «неправовое» государства отличаются темпами подвижности правовых норм и законов. В правовом государстве они менее подвижны, тогда как в «неправовом» возможна быстрая сменяемость законов и даже самих правовых принципов. Тем не менее, именно правовое государство имеет основополагающие предпосылки для дальнейшего развития. Высшим пределом его совершенствования явится постепенный переход к элементам общественного самоуправления в условиях развитой правовой и общей культуры членов общества. Исторически это очень длительный процесс.

Особое значение и ценность в современных условиях приобрели такие черты государства, которые определяют его отношения с обществом, социальными группами и отдельными гражданами. Их цивилизованный характер, уважение прав человека и национальных меньшинств, высокая правовая культура всех субъектов общественных отношений нашли воплощение в понятии правового, демократического государства.

Наряду с концепцией «правового государства», имеющей своей целью защитить права и свободы человека, существует теория «социального государства», предполагающая, что государство предназначено для гарантирования людям достойного существования. В мировой теории и практике государственного строительства и политической науке в последние десятилетия в качестве его комплексной сущностной характеристики все больше утверждается понятие «социальное государство» (от немецкого Sozialstaat).

Социальное государство — это конституционное понятие, означающее, что государство берет на себя в объеме, соответствующем его возможностям, обеспечение определенного уровня жизни своих граждан, удовлетворение их материальных и духовных потребностей. Это понятие впервые

появилось в конституциях «второго поколения» (ФРГ — 1949 г., Франции — 1958 г., Испании — 1978 г. и др.), отражая возросшие экономические возможности развитого индустриального общества; оно тесно связано с институтом социально-экономических прав. Социальное государство означает конституционную гарантию государственной поддержки образования, здравоохранения, социального обеспечения, обеспечения занятости, охраны труда, помощи социальным группам с низкими доходами и т. п.

Социальное государство представляет собой государство с социально ориентированной экономикой, создающее фактические и юридические условия, обеспечивающие достойную жизнь и свободное развитие человека, осуществляющее комплекс мер по поддержанию социально неимущих групп населения.

«Социальное государство» означает развитие «забот» государства от обеспечения внутреннего порядка и внешней безопасности — до ответственности за благосостояние граждан. Такое государство предполагает наличие определенного комплекса социальных прав граждан и определенный уровень социальной защищенности, социальной справедливости. Его элементы можно наблюдать в ряде постиндустриальных стран с социал-демократическим правлением и достаточно эффективной социальной защитой населения. Принцип «социального государства» нарушается, когда социальное обеспечение явно неразумно или несоразмерно.

Немецкий политолог К. фон Байме писал, что «государство включилось в борьбу с неравенством, и такие социальные данности, как выравнивание состояний, равенство социальных шансов, равные возможности получения образования, со времен Аристотеля внушающие верхним слоям отвращение к демократии, сегодня являются явно или неявно выраженными образцами социальной политики крупных демократических стран. Несмотря на эти государственные и общественные усилия, равенство политических шансов граждан еще не обеспечено, если не принимать во внимание равное избирательное право. И в современной демократии по-прежнему имеются группы, обладающие более легким доступом к власти на основе своего социального положения и, будучи элитой власти, грозящие преградить свободный доступ к ней не столь могущественным группам граждан»¹⁰¹.

Процесс возникновения и становления социального государства имеет долгую и сложную историю. Его можно анализировать на трех уровнях: *научном* — как идею и ее развитие в целом ряде концепций; *нормативном* — как конституционный принцип, закрепленный в Основных законах все возрастающего числа стран; *эмпирическом* — как реальную практику деятельности государственных институтов по решению социальных проблем общества и социальных групп. Выделяют четыре социальные модели государств, опре-

¹⁰¹ Politikwissenschaft. Grundlegung. Hrsg. Von Klaus von Beyme. Bd. 2. Stuttgart, 1987. S. 15–16.

деляемые их цивилизационными и национальными особенностями: германская (Бисмарка), английская (Бевериджа), шведская и российская¹⁰².

Идейная основа социального государства восходит к представлениям античных мыслителей об идеальном государственном устройстве, обеспечивающем всеобщее благо для всех граждан, его практическое формирование — отражает объективный процесс возрастания социальной роли государства в регулировании общественных отношений в индустриальном и постиндустриальном обществах. Промышленная революция и индустриализация стран Западной Европы вызвали новое резкое классовое расслоение общества, породили острый социальный антагонизм между рабочим классом и буржуазией. Леворадикальный путь разрешения этого основного противоречия капиталистического общества нашел свое воплощение в теории марксизма, в социалистической революции и практике социалистического строительства. Социал-реформистский путь — в различных концепциях постепенного совершенствования, эволюции буржуазного общественного строя, в том числе посредством создания социального государства, в практике социально — экономических и политических реформ, проводимых буржуазным государством.

Понятие «социальное государство» впервые было выдвинуто в середине XIX в. немецким государствоведом и экономистом Лоренцем фон Штейном (1815–1890 гг.), чья теория социального государства сложилась под влиянием философии Гегеля, французских социалистических доктрин, в результате анализа развития капитализма в Германии. Он считал, что государство должно «осуществлять экономический и общественный прогресс всех его членов, т. к. развитие одного является условием и следствием развития другого и в этом смысле мы говорим об общественном или *социальном* государстве». Социальное государство должно не только узаконить и охранять господствующих, но и сознательно служить интересам народа.

Радикальную теорию социального государства выдвинул в 1879 г. немецкий экономист Адольф Вагнер. Его концепция предусматривала превращение буржуазного государства в «государство культуры и всеобщего благоденствия», огосударствление железных дорог, горных предприятий, банков и страховых организаций, интеграцию рабочего класса в государство и общество при отрицании политических и социальных революций¹⁰³.

Идеи социальных реформ через превращение буржуазного государства в народное, рассматривающее благосостояние всех граждан как свою главную задачу, традиционно пользовались широкой поддержкой в немецком

¹⁰² Якунин В.И., Роик В.Д., Сулакишин С.С. Социальное измерение государственной экономической политики. М., 2007. С. 59–60.

¹⁰³ Gerhard Ritter. Der Sozialstaat — Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich. Munchen, 1989. S. 76.

рабочем движении, его различных обществах, союзах, политических и профсоюзных организациях социал-реформистского направления.

Элементы социального государства в определенные периоды своего развития продемонстрировали страны государственного социализма.

Интересен также «Новый курс» президента Ф. Рузвельта в США включивший в себя законодательное закрепление права рабочих на коллективный договор и организацию профсоюзов, общегосударственные мероприятия по борьбе с безработицей, помощь фермерам, решительные шаги в направлении социального обеспечения, ликвидации детского труда и сокращения рабочего дня, введения пенсии по старости. Он представлял собой американский вариант интенсивного внедрения практики социального государства, предотвратил весьма вероятную социальную революцию, на многие десятилетия предопределил основные направления социальной политики американского государства.

Особую роль в создании в западных странах социального государства сыграл так называемый «План Бевериджа», представленный в конце 1942 г. британскому парламенту председателем одного из его комитетов Уильямом Бевериджем и начавший осуществляться лейбористским правительством с 1945 г. План рассматривался его автором как часть «всеохватывающей политики социального прогресса» и предусматривал новую организацию всей системы социального обеспечения через расширение социального страхования вплоть до охвата им почти всех граждан государства, а также через гарантию единого национального среднего дохода, которого хватало бы на скромное поддержание жизни. Ядром плана была государственная социальная и экономическая политика, нацеленной на обеспечение полной занятости. Предусматривались создание безвозмездной, доступной всем гражданам государственной системы здравоохранения, контроль заработной платы и цен, постепенное устранение частной собственности на средства производства и другие меры. План Бевериджа был использован в социальной деятельности послевоенных правительств Бельгии, Дании и Нидерландов, при создании современной системы социального обеспечения Швеции, являющейся лучшей в Европе, послужил моделью при обсуждении вопросов социально-политического развития и в послевоенной Германии.

После Второй мировой войны начался качественно новый этап в развитии социального государства — его возведение в конституционный принцип, его интерпретация как особого типа государства. Впервые социальное государство в качестве конституционного принципа было зафиксировано в ст. 20 Конституции ФРГ, провозгласившей Германию «демократическим и социальным федеративным государством»¹⁰⁴. Согласно ст. 1 Конституции

¹⁰⁴ Конституции государств Европейского Союза. М., 1997. С. 187.

Пятой республики 1958 г., «Франция является неделимой, светской, социальной, демократической Республикой»¹⁰⁵.

В несколько иных терминах положение о социальном государстве закреплено в Конституции Италии 1948 г. В соответствии со ст. 2. «Республика признает и гарантирует неотъемлемые права человека — как частного лица, так и как члена общественных объединений, в которых проявляется его личность, — и требует выполнения непреложных обязанностей, вытекающих из политической, экономической и социальной солидарности».

В последующие годы практика конституционного закрепления статуса социального государства получила дальнейшее распространение. После свержения диктаторских режимов и установления демократии Испания провозгласила себя в 1978 г. правовым демократическим социальным государством, а Португалия в 1975 г. — суверенной республикой, ставящей своей целью построение свободного, справедливого и солидарного общества.

Обязанности государства в области обеспечения благосостояния и социальных прав граждан установлены Конституцией Швеции 1974 г. Эту тенденцию поддержал и ряд бывших социалистических стран Восточной Европы. Так, например, согласно своим конституциям, «Румыния является правовым, демократическим и социальным государством», а «Республика Польша — демократическое, правовое государство, осуществляющее принципы социальной справедливости»¹⁰⁶.

Конституционное закрепление обязательств государства перед гражданами в социальной сфере является достижением отнюдь не только европейских стран. Даже раньше, чем в ФРГ, в Конституции Японии 1947 г. в ст. 25 было провозглашено: «Во всех сферах жизни государство должно прилагать усилия для подъема и дальнейшего развития общественного благосостояния, социального обеспечения, а также народного здоровья»¹⁰⁷.

В настоящее время все развитые страны мира, независимо от наличия или отсутствия в их Основных законах соответствующих положений, в большей или меньшей степени де-факто являются социальными государствами.

Что представляет собой социальное государство как научная категория, какова его сущность как общественного явления? Большинство российских ученых рассматривают эти вопросы через призму специфической деятельности государства в социальной сфере. Так, известный российский правовед М.В. Баглай, полагает, что социальным «называется государство, которое берет на себя обязанность заботиться о социальной справедливости, благополучии своих граждан, их социальной защищенности»¹⁰⁸.

¹⁰⁵ Конституции государств Европейского Союза. С. 665.

¹⁰⁶ Конституции государств Восточной Европы. М., 1996. С. 8.

¹⁰⁷ Конституции зарубежных государств. М., 1996. С. 295.

¹⁰⁸ Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М., 1997. С. 118–119.

Для немецких ученых характерно, прежде всего, увязывание деятельности такого государства по социальной защите граждан и рыночной экономики, покоящейся на частной инициативе и приносящей средства для социальных программ.

Наряду с понятием социального государства в качестве синонимов нередко употребляются также термины «государство благосостояния» (от английского Welfare state), «государство всеобщего благосостояния», «государство (общество) всеобщего благоденствия», распространенные преимущественно в англоязычных странах и широко используемые в пропаганде. Однако понятие социального государства точнее и полнее отражает многогранную деятельность современного государства в сфере социально-экономических и других общественных отношений и поэтому предоставляет более широкие возможности для исследования данного феномена.

Как показывает анализ конституционного обеспечения и реального функционирования современного социального государства, ему свойственны не только наличие соответствующего принципа в Конституции, продуманная стратегия социальной политики и весомые достижения в ее реализации, но и целый ряд других конституционных положений, раскрывающих принцип социального государства и обеспечивающих его реализацию, а также особые характеристики как социальной, так и всех иных сфер общественной жизни.

Успешное функционирование социального государства возможно лишь на основе высокоразвитой экономики, которая должна быть эффективной, социально ориентированной, служащей интересам всех слоев общества. Примером конституционного обеспечения экономической базы социального государства может служить Конституция Испании, согласно которой «все виды богатства страны в своих различных формах, независимо от собственника, служат общим интересам» (ст. 128), а по ст. 131 государство наделяется правом «посредством издания закона планировать общую экономическую деятельность в целях удовлетворения коллективных потребностей, обеспечения равномерного и гармоничного развития регионов и отраслей и стимулирования роста доходов и богатств, а также наиболее справедливого их распределения».

В экономической политике социального государства требуется сочетание и мер государственного регулирования, и поощрения конкуренции, и развития личной инициативы граждан по обеспечению своего собственного благосостояния.

В политической сфере необходим консенсус главных политических сил относительно основных целей и задач развития данного общества, сложившаяся система деятельности социальных институтов. Это позволяет обеспечивать преемственность социальной политики государства в случаях демократической смены правящих партий, правительств и высших государственных должностных лиц.

Духовная атмосфера в социальном государстве должна характеризоваться развитым чувством гражданственности, социальной солидарности и гуманизма.

Чрезвычайно важный аспект конституирования и деятельности социального государства, особенно в случае его федеративного устройства, представляет собой его региональное измерение. В Германии 28-я статья Конституции предопределяет, что «Конституционное устройство в землях должно соответствовать принципам республиканского, демократического и социального правового государства в духе настоящего Основного закона».

Желательно выделить еще одно обстоятельство, характеризующее системную, последовательную реализацию принципа социального государства в конституции страны. Оно проявляется не только в определении целей и задач такого государства, но и в наделении его соответствующими полномочиями и компетенцией. Опять же примером может служить Конституция Испании, 149 статья которой к исключительному ведению государства относит «регулирование основных условий, обеспечивающих равенство всех испанцев в осуществлении ими своих конституционных прав».

Итак, социальное государство представляет собой особый тип развитого государства, в котором обеспечивается высокий уровень социальной защищенности всех граждан, устанавливается соответствующий уровень социальной справедливости и солидарности посредством активной деятельности государства (при поддержке гражданского общества) по регулированию социальной, экономической и других сфер общественной жизнедеятельности. Социальное государство знаменует некий этап гармонизации отношений государственных институтов и общества.

В числе основных направлений совершенствования современной модели социального государства ученые предлагают установление новых принципов взаимоотношений экономики и политики, поиск новых механизмов соединения закономерностей рыночной экономики с растущим спросом на благосостояние, отказ от метафизического понимания принципа равенства как парадигмы общественной деятельности, повышение личного вклада потребителей социальных благ в их производство.

Среди мер по преодолению кризисных явлений в социальном государстве важное место должен также занять постоянный контроль за деятельностью государственного аппарата, как с точки зрения ее эффективности, так и законности. При этом недостаточно ограничиваться внутренним контролем в пределах самой администрации или внешним (бухгалтерским, финансовым) контролем. Требуется расширение парламентского контроля за всей совокупностью государственной деятельности, вне зависимости от того, осуществляется ли она непосредственно администрацией, либо косвенно учреждениями и организациями, созданными ею. Представители народа имеют полное право инспектировать государственные фонды и де-

тельность государственных служб, которые ими распоряжаются. Демократические принципы требуют контроля не только крупных политических решений, но также и инспектирования каждодневной деятельности администрации. В общем, социальное государство требует широкого пересмотра инструментов контроля нашего парламентаризма, до сих пор недостаточно действенных.

Сложные теоретические и практические проблемы возникают также в связи с необходимостью адаптации сложившейся модели социального государства к современным тенденциям мирового развития.

Во-первых, реализация принципа свободы международной торговли порождает свободу конкуренции. Однако высокие социальные расходы в развитых странах ведут к соответствующему увеличению затрат на производство и снижению конкурентоспособности продукции этих стран на мировом рынке. Таким образом, неизбежно возникает противоречие между необходимостью проведения политики протекционизма и ее несоответствием принципу свободы торговли.

Во-вторых, принцип свободы перемещения или свободы миграции ставит развитые государства перед выбором: возложить тяготы по социальной поддержке иммигрантов на своих собственных граждан или же строго регламентировать въезд граждан из менее развитых стран.

В-третьих, процессы экономической и политической интеграции все новых стран в Европейский Союз сопровождаются выдвиганием проблем социального равноправия на международный, общеевропейский уровень. Поиск решения этих проблем ведется в рамках развития и реализации концепции одного социального пространства, изложенной в Европейской социальной хартии, посредством выполнения специальных социальных программ и при помощи Европейского социального фонда и других институтов.

Причем, и на международном уровне, и на национальном, вопрос о социальном государстве стоит не в плане поиска ему альтернатив, а в аспекте его совершенствования перед лицом новых вызовов времени.

При подготовке Конституции Российской Федерации 1993 г. перед ее разработчиками стояла сложная проблема определения общественного строя новой России. Конституция провозгласила страну демократическим федеративным правовым государством с республиканской формой правления. В ст. 7 говорится, что «Российская Федерация — социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека»¹⁰⁹. Тем самым была заложена конституционная основа для прогрессивного развития государства в соответствии с передовой мировой практикой. Естественно, что ее реализация требует времени и больших усилий.

¹⁰⁹ Конституция Российской Федерации. М., 1993.

Формирование социального государства в России находится на его самом раннем этапе развития. Законодательная база — пока узка и явно несовершенна. В ст. 7 Конституции Российской Федерации перечислены лишь некоторые из основных направлений деятельности государства в социальной сфере: охрана труда и здоровья людей; установление минимального размера оплаты труда; поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан; развитие системы социальных служб; установление государственных пенсий, пособий и иных гарантий социальной защиты. Более конкретно эти и другие обязанности государства и формы их исполнения раскрыты в Главе 2 (ст. 37–43) «Права и свободы человека и гражданина». В то же время в Конституции пока не нашли отражения некоторые важные положения, без которых принцип социального государства может остаться лишь декларацией.

В последние годы Государственной Думой Российской Федерации проделана определенная работа по созданию законодательной составляющей государственной системы социальной защиты населения. Появился ряд законов с ярко выраженной социальной направленностью. Однако, для реализации многих «хороших» (социальных) законов у государства, с одной стороны, просто элементарно не хватает средств; с другой — оно пока слабо решает вопросы об эффективном перераспределении сверхприбылей монопольно-олигархических владельцев ценнейших природных ресурсов (в принципе принадлежащих всему народу) в интересах укрепления социально ориентированной политики, модернизации производства и развития науки, ответственно направляемых государством.

Последние годы в России ведется интенсивный поиск объединяющей идеи, оптимальной модели будущего, приемлемой для большинства общества. При этом явно недооценивается огромный созидательный, политический и пропагандистский, мобилизующий потенциал идеи социального государства.

Используя опыт создания и функционирования социального государства в развитых странах Запада, опираясь на многовековой опыт государственного строительства России, учитывая исторические традиции и менталитет русского и других коренных народов России, а также геополитическое положение и природно-климатические условия нашей страны, идея социальной государственности может рассматриваться как главный и определяющий принцип строения и всей системы деятельности государства. Термин «социальный» желательно использовать в широком смысле слова. При такой трактовке понятие социального государства будет обозначать не только его обязательства по решению сугубо социальных проблем, но и предопределять социальную направленность, цели и задачи его деятельности во всех других сферах жизни общества, характер его отношений с гражданами. В плане своего социально-политического назначения как института российское социальное государство может стать общенародным государством большин-

ства и для большинства, при этом гарантирующего и соблюдающего установленные законом права и свободы каждого отдельного гражданина.

В социальной сфере российское государство, наряду с включением достижений мирового опыта, в максимально возможной и целесообразной степени должно восстановить гарантии на труд и занятость, на своевременное получение заработной платы и пенсий, всячески поощрять производительный, социально полезный труд, его справедливую оплату и стремление граждан к росту своего благосостояния законными средствами¹¹⁰.

Государству необходимо взять под более четкий контроль ситуацию с разительным социально-имущественным расслоением в обществе. В Швеции, например, соотношение 10 процентов самых богатых и 10 процентов самых бедных составляет 1:6, что и позволяет данной стране считаться витриной социального прогресса (соотношение в России составляет 1:23–27).

Регулирование социально-экономических различий между социальными группами общества не только послужит утверждению социальной и политической стабильности, но и повысит платежеспособный спрос населения, создаст дополнительные предпосылки для экономического развития. При этом постепенного сближения материального достатка различных социальных групп необходимо добиваться прежде всего посредством борьбы с бедностью, а не с благосостоянием.

Одной из важнейших составляющих социальной сферы должна стать эффективная и гибкая система социального обеспечения граждан. Она должна включать в себя, во-первых, социальное страхование и обеспечение граждан и их семей в случаях классических рисков и вынужденных состояний (болезнь, возраст, безработица, несчастный случай и т. п.); во-вторых, оказание помощи малоимущим, многодетным и неполным семьям, жертвам стихийных бедствий и т. д.; в-третьих, поощрительную и вспомогательную подсистему, занимающуюся кредитованием лиц, стремящихся самостоятельно решать свои социальные проблемы в области строительства или приобретения жилья, получения дополнительного образования, отдыха и т. д.

К числу необходимых характеристик социальной сферы российского государства следует отнести восстановление социальных гарантий на получение качественного бесплатного для граждан медицинского обслуживания по основным видам медицинской помощи и бесплатного образования всех его уровней. На коммерческой основе могут получаться лишь дополнительные образовательные услуги.

Исключительно важной заботой социального государства именно в России является весь комплекс демографических проблем. Нарастающая угроза сокращения коренного населения страны ставит вопросы воспроизводс-

¹¹⁰ Подробнее см.: Орлов И.Б., Сулакишин С.С., Колесник И.Ю., Вилисов М.В. Государство социального гуманизма — от теории к практике. М.: Научный эксперт, 2008.

тва, миграции населения и защиты от внешней демографической экспансии в число наиболее приоритетных.

Во главу угла забот государства и общества в духовной сфере должно быть поставлено формирование всесторонне и гармонично развитой личности каждого человека. Глубокие народные традиции гуманизма и нравственности, высочайшие достижения отечественной культуры делают эту цель вполне достижимой. Для этого должен быть открыт доступ гражданам и, прежде всего, молодежи к подлинным образцам мировой и отечественной культуры, искусства и литературы, прекращена фактически насильственная вестернизация духовной жизни. Примеры защиты национального языка и культуры, поощрения развития фольклора дают многие развитые европейские страны. Так, во Франции принят закон о защите французского языка, жестко регламентируется показ американской кинопродукции на телеэкране. В Италии местные органы власти выделяют значительные средства на пропаганду фольклора, а концерты самодеятельных коллективов посещают президент республики и Папа Римский.

Принципиальное значение имеет прекращение пропаганды насилия, жестокости, аморализма, индивидуализма, внедрения в массовое сознание иллюзий о широких возможностях случайного счастливого обогащения и т. д. Интересам общества и традициям народов России в гораздо большей степени отвечает воспитание молодежи в духе гуманизма, нравственности, коллективизма и взаимопомощи, служения людям и Отечеству. Большие задачи перед государством и обществом стоят и в области формирования правовой культуры населения и борьбы с преступностью.

Президент России Д.А. Медведев отмечал, что «За последние восемь лет был создан мощный фундамент для долгосрочного развития, для просто десятилетий свободного и стабильного развития. И этот уникальный шанс мы должны максимально использовать, чтобы Россия стала одной из лучших стран мира, лучшей — для комфортной, уверенной и безопасной жизни наших людей: в этом — наша стратегия, и в этом — ориентир на годы вперед. Я в полной мере осознаю, как много еще предстоит сделать — сделать, чтобы государство было действительно справедливым и заботливым по отношению к гражданам, чтобы обеспечить самые высокие стандарты жизни, чтобы как можно больше людей могли причислить себя к среднему классу, могли получить хорошее образование и качественные услуги в области здравоохранения»¹¹¹.

В обозримой перспективе государство как важнейший политический институт будет развиваться и совершенствоваться. Хотелось бы верить, что в его генезисе все больше будет реализовываться принцип, в наиболее четком виде сформулированный известным теоретиком права Х. Кельзенем: «Не человек для государства, а государство для человека».

¹¹¹ См.: Церемония вступления Дмитрия Медведева в должность Президента России 7 мая 2008 г.

Политико-правовая дискреция на пути к социальному государству

Капицын В.М. (Мытищи)

Если анализировать социальные реформы разных лет в различных государствах, то выявляется общий существенный признак — особое значение политической воли, направленной на достижение интересов определенных слоев путем перераспределения социальных благ. Такие реформы были узловым средоточием соотношения социальных сил, получали в той или иной степени поддержку «сверху» и «снизу», т. е. достигалась определенная широта национальной идентичности. Именно воля государственных и политических деятелей играла решающую роль. Политическая воля — синоним реализации дискреционных полномочий.

Данная статья посвящена раскрытию понятия «дискреция», значению дискреции в становлении социального государства, анализу политико-правовой дискреции и поддержки дискреции «снизу» как фактора ее легитимации и эффективности. Мы применяем как распространенные методологические подходы — институциональный, компаративный, системный, структурно-функциональный (в модификации Н. Лумана), так и реже применяемые (децизионистский подход К. Шмитта), идентификационный подход.

Основная гипотеза данной статьи в том, что само социальное (точнее, «социальное правовое») государство способно становится аттрактором, органично интегрирующим в целевых программах бинарные коды права, управления и политики. И путь к такому государству — становление системы политико-правовых дискреций, с помощью которых преодолевается сопротивление тех экономических элит, которые не хотели бы ограничивать себя «узами» социального государства. И на этом пути широко применяются дискреции исполнительной власти, главы государства, законодателя, конституционных судей.

Дискреция (дискреционная власть, дискреционное полномочие) определяется обычно как потенциальное («скрытое») полномочие должностного лица, органа государственной власти, появляющееся в силу умолчания закона, нормативной неурегулированности отношений. Дискреция относима не только к области права, но также к управлению и политике. Это не только полномочие, но и волевое усилие, решение, принимаемое, несмотря на определенное плюрализированное сопротивление институтов. Она означает выход за рамки согласования, некое прерывание стандартного течения событий. В политико-управленческом плане дискреция — ресурс, редуцирующий комплексность реальности, снижающий неопределенность, на-

пряженность, плюрализацию и контингентность¹¹², а по возможности даже обращающий напряженность в фактор преобразования.

Дискреция может варьироваться в довольно широком диапазоне между состояниями, условно называемыми «не-право» и «право». Спутник дискреции — целесообразность, которая умалывает значение ресурса коллегиальности и согласованности. Соотношение права и неправа зависит от политических ситуаций, исторических традиций государственного правления, устройства, политического режима, в том числе содержания конституции, эффективности конституционного контроля, наличия скорого и справедливого суда. Крайний полюс проявления дискреции — доминанта не-права в условиях деспотизма и произвола. Другой полюс — политико-правовая дискреция. Последняя означает принятие решений, хотя не обеспеченных нормами права, но сочетающие источник целесообразности с толкованием права, принципов, доктрин, целевых программ. Другими словами, здесь не исключается целиком ресурс коллегиальности и согласования. Признаками политико-правовой дискреции являются ее легитимация через поиск некоего консенсуса, обозначение национального интереса, поддержку «сверху» и «снизу».

В диапазоне между данными полюсами — разные варианты сочетания права и неправа. Модификации таких сочетаний множатся, на что влияет глобализация, усложнение социальных структур, контингентность. Механизм дискреции разрешает противоречие различных источников принятия решений, неформальных и формальных институтов. Дискреция призвана «размыкать» циклы социальных изменений в условиях накопления нормативной неопределенности, помогать завершать старый цикл с выходом на новый уровень, чтобы движение не продолжалось «по замкнутому кругу».

В этом плане интересен анализ политических режимов, в которых дискреция, опиравшаяся на переплетение норм права и велений (не-норм), часто использовалась в процессе принятия и реализации решений. Актуальным объектом ретроспективного анализа становится редукция сложности управления, осуществляемая в условиях германского и российского полицеизма XIX — начала XX вв., когда социальная опека инкорпорировалась в административный режим, ориентирующий на единство благосостояния и безопасности. О.Э. Лейст отмечал, что подобный вид государственных

¹¹² Контингентность (понятие, применяемое Н. Луманом) — свойство современного общества, в котором отсутствует взаимодетерминация участников социального взаимодействия. Это снижает предсказуемость направлений процессов и результатов, запутывает формулировку целей, из-за чего процесс законодательства превращается в непрерывное совершенствование законов в ходе выявления на практике недочетов предыдущих поправок. Возрастание эффектов наблюдения за наблюдателями, совпадение субъекта и объекта усиливает значение ожиданий, на основе которых осуществляется селекция информации, модифицируются когнитивные «ориентирующие схемы» (См.: *Luhmann N. Beobachtungen der Moderne*. Opladen: Westdeutsche Verlag, 1992).

режимов никогда не отменял права целиком, управляя обществом посредством полуправовых-полуадминистративных методов. К правовым нормам приравнивались распоряжения верховной власти, при чем «часть норм (не всегда известно, какая именно) сохраняла свое действие; нормы и не-нормы (веления) охранялись принудительной силой государства»¹¹³.

В современных условиях, разумеется, достигнут другой уровень сложности социальных систем. Но в состояниях переходности, испытываемых многими государствами, такой алгоритм дискреции, ориентированный на единство благосостояния и безопасности, может быть приемлемым. Особенно на пути к социальному государству, как в России, для которой такое государство является конституционным идеалом. Именно на этом пути особенно важно достижение аттракции (сопряжения) бинарных кодов таких подсистем общества как право, управление, политика. Код права — оппозиция «законное / незаконное», код политики — «легитимное / нелегитимное», код управления «ресурсность / эффективность». Если удастся сопрягать такие подсистемы, то достижима необходимая широта национальной идентичности и консолидации общества, легитимности и эффективности.

Социально-правовое государство способно выработать генерализованный код (мета-код) для такой аттракции и соответствующей идентификации населения. В этом направлении разрабатывает теорию общества Н. Луман, полагая, что на современном этапе развития генерализованные средства коммуникации (к ним относится и позитивное право) способны заменять идеологию и давать людям ориентиры: «...Генерализованные механизмы, ввиду непостижимой комплексности мира, придают человеческим ожиданиям определенную ориентировку, которая позволяет прочно удерживать их длительное время, ... и придает им социальную всеобщность (не принимая во внимание конкретную индивидуальность действующих партнеров)»¹¹⁴.

Такой мета-код можно обозначить как «инклюзия / эксклюзия» («включение / исключение»). Он играет неопределимую роль в консолидации, идентификации населения с данным государством и обществом. Разумеется, это хорошо видно на примере, когда социальное правовое государство уже близко к осуществлению конституционного идеала. Так, например, в Швеции, хотя и не все граждане довольны перераспределительным механизмом «от богатых — к менее обеспеченным», тем не менее, система социального правового государства в целом успешно функционирует. Почему? В том числе, потому что в истории страны был период, когда с помощью дискреции была

¹¹³ Лейст О.Э. Сущность права. Проблемы теории и философии права. М.: Зерцало, 2002. С. 41.

¹¹⁴ Luhmann N. Gesellschaft // Sovjetsystem und demokratische Gesellschaft: Eine vergleichende Enzyklopadie. Bd. 2. Freiburg, 1969. S. 968.

построена система социального партнерства, как механизм поддержания мета-кода (генерализированного ожидания) социального государства.

Большинство шведов мирятся с высоким прогрессивным налогообложением, т. к. ожидают, что не будет нищих стариков, беспризорных детей, бедных семей с детьми, значительного числа безработных и бездомных, сильной социальной дифференциации, а, следовательно, не будет высокой преступности, отчужденности людей, попрания прав человека. Государственная власть и политические партии агрегируют интересы большинства населения, принимая законы, и опираются на них. И магнат или высокий чиновник не сможет, как в России, «открывать ногой» дверь в кабинет министров, оказывать давление на следствие, суд, свидетелей, потерпевших. Достигнутая консолидация становится важнейшим ресурсом управления и законодательства, направленным на общее благо. Жить в таком государстве престижно, и большинство идентифицирует себя с социальным правовым государством.

Именно в построении социального правового государства особенно важно достигнуть аттракции кодов права, управления и политики. В этом секрет удачного государственного управления, эффективности политики и совершенствования права, когда дискреция органично включается в законодательный, исполнительный, судебный процессы. Сложность такой аттракции отразили наиболее отчетливо К. Шмитт и Н. Луман. К. Шмитт развивал юридическую концепцию децизионизма (от Decision — решение). Он обратил внимание на три типа научно-правового мышления (нормативистский, децизионистский, институциональный). Нормативист мыслит безличными нормами; децизионист личным решением реализует подлинное право в правильно осознанной политической ситуации; институционалист разворачивает мышление в надличностных учреждениях и организациях.

К. Шмитт показывает недостатки каждого из типов мышления, если они изолированы и непоследовательны: «И если вырождающийся нормативист делает право только функцией государственной бюрократии, а децизионисту всегда грозит опасность сосредоточиться на уникальности мгновения и упустить покоящееся бытие, которое есть в каждом значительном политическом движении, то изолированное институциональное мышление ведет к плюрализму, лишенному суверенитета, феодально-сословному развитию»¹¹⁵. Преодоление такого состояния «расщепленности» политико-управленческого мышления К. Шмитт искал на пути проявления суверенитета в крайних (исключительных) случаях и преодоления плюрализма. Проблема переводится К. Шмиттом из области частного права в область государственного права.

¹¹⁵ Шмитт К. Политическая теология. М., 2000. С. 13.

По существу приоритет здесь отдается решениям авторитарного характера, преодолевающих рассогласованность, т. к. для Шмитта главный вопрос: «кто принимает решение о конституционно нерегламентируемых полномочиях, т. е. кто компетентен [в тех случаях], когда правопорядок не дает ответа на вопрос о компетенции»¹¹⁶. Речь идет о судьбоносных решениях, но, это имеет отношение к нашей теме, потому что, во-первых, решительные действия необходимы часто и в менее драматичных ситуациях, во-вторых, становление социального государства требует именно таких дискреционных решений, и если дискреции нет, то шансов продвижения к идеалу совсем мало.

Осознание миссии дискреции в решении труднейших задач и боязнь социальных потрясений приводит к попыткам уходить от признания необходимости решительных действий. Это вполне объяснимо. Впрочем, нищета и бедность более трети населения приводит к не менее серьезным потрясениям. Осторожность мышления относительно таких вопросов способствует, на наш взгляд, выдвиганию узких концепций социального государства, рассматривающих последнее лишь как систему учреждений для борьбы с бедностью нетрудоспособных слоев населения. Есть и более реалистичные концепции, с которыми во многом можно было бы согласиться, если бы речь не шла о России. Проблема иногда сводится к некоему симбиозу частного и публичного права. Социальное государство представляется как народ, самообязывающийся к внутренним эквивалентным взаимобменам социальными благами, иначе государство станет патерналистским, а значит неправовым, культивирующим иждивенчество. Так, известный государствовед Л.С. Мамут отмечает, что признание за каждым человеком права «на достаточный жизненный уровень для него и его семьи, включающий достаточное питание, одежду и жилище, и на непрерывное улучшение условий жизни», независимо от размеров личного вклада этого человека в общее благосостояние государства, юридически некорректно, противоречит основоположениям права; более того, отсутствуют критерии «достаточности», «достойности». Ответственность, которую государство берет на себя за достижение его гражданами достаточного жизненного уровня, вторична, субсидиарна. Первичной и решающей является сугубо личная ответственность каждого гражданина за себя и судьбу своей семьи¹¹⁷.

Такая позиция в целом вполне правомерна, в том числе с конституционно-правовой точки зрения, и во многом согласуется с предлагаемой в данной статье теоретической гипотезой. Особенно, если рассуждать, что социальное государство не может не опираться на широкие народные массы, в идеале признающие социальное государство как свое «кровное дело».

¹¹⁶ Шмитт К. Указ. соч. С. 23.

¹¹⁷ См. об этой позиции: Чекунов Н.А. Социальное правовое государство: вопросы теории и практики // Правоведение. 2003. № 4. С. 253.

Дискреция законодателя, правителя, конституционного судьи опирается, в конечном счете, на такую легитимацию. На это неоднократно указывал Конституционный Суд РФ, интерпретируя, например, «широту дискреции законодателя» с точки зрения конституционных принципов справедливости, равенства, соразмерности, а также стабильности и гарантированности социальных прав¹¹⁸.

Но в указанной выше концепции вызывает возражение то, что субъектность управления, дискреции правителя совсем заслоняется эквивалентным обменом и субсидиарностью. Это не совсем понятно даже для тех стран, где социальное государство функционирует. Для России же это мало соответствует современным реалиям. Расширяются области, к которым должно обращать свое внимание социально правовое государство. Речь не идет здесь о поощрении иждивенчества граждан, т. е. переносе кода благотворительности на области права, политики, управления: таковое не выдерживают даже мощные экономики. Дело в акцентах социальной политики, что заметно в степени ее сопряжения с кодами управления и права, выработки на этой основе мета-кода социального правового государства. Мета-код «инклюзия / эксклюзия» дает возможность смотреть на государство как на целостность. Это не только реализация принципа социального гуманизма, но и технологизированная интеграция людей в сферы общественной жизни, в социокультурную среду, состояние ответственного гражданства. Другими словами, такое государство — некий инклюзивно-эксклюзивный механизм, поддерживающий безопасность и целостность государства в корреляции с достойным благосостоянием населения, сбалансированностью региональных и стратовых (групповых) интересов, нормальной национальной идентификацией. Это касается первичной и вторичной социализации в целом, демографии, образования, воспитания, интеграции миграции, этно-национальных отношений, профилактики социальных отклонений и т. д.

В сложившихся социальных правовых государствах такой мета-код уже отлажен, и политико-правовая дискреция играет заметную роль в основном в постановлениях органов конституционного правосудия и контроля, которые за счет своей дискреции корректируют дискрецию законодателя. Тем не менее, взаимодействие таких дискреций постоянно поддерживает систему социального правового государства. Примером могут служить решения Конституционного Суда ФРГ, основанные на принципах социального правового государства. Признавая дискрецию законодателя, конституционные судьи корректируют последнюю в своих решениях. Среди них решения: о

¹¹⁸ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 22 марта 2007 г. № 4-П по делу о проверке конституционности положения части первой статьи 15 федерального закона «О бюджете фонда социального страхования российской федерации на 2002 год» в связи с жалобой гражданки Т.А. Баныкиной // Собрание законодательства РФ. 2007. № 14. Ст. 1742.

признании неконституционными ограничений федеральным правительством количества людей, принимаемых в университеты; о том, что приговоры о тюремном заключении должны выноситься таким образом, чтобы способствовать ресоциализации заключенных; о несоответствии Основному закону отказа в получении пособий для детей иностранцев, не имевших постоянный вид на жительство; о необходимости дифференцировать размер выплат в фонд обязательного долгосрочного социального страхования в зависимости от того, содержат ли граждане детей (имеющие детей граждане уже тем самым вносят вклад в будущую стабильность системы страхования); о необходимости включить в программу обязательного страхования от несчастных случаев на производстве еще не рожденных детей застрахованных матерей¹¹⁹.

Особый резонанс получило решение Федерального конституционного суда Германии, признавшее неконституционным перераспределение бремени социальных расходов с государства на родственников и наследников неимущих людей, отвечающих за их поддержку. Дело касалось расходов на содержание пожилой женщины в доме престарелых. Ее дочь обратилась в Федеральный конституционный суд после того, как в специализированном суде был удовлетворен иск города в отношении ее, чтобы она взяла расходы на себя. Город предложил схему, чтобы эта дочь с помощью беспроцентного кредита могла гарантировать компенсацию расходов города на содержание ее матери в доме престарелых, причем эта компенсация вступила бы в силу впоследствии (уже после смерти дочери). Суд по социальным вопросам признал такое требование законным.

Эта решение во многом соответствовало бы тому подходу, который характеризовал Л.М. Мамут. Но Федеральный конституционный суд Германии постановил, исходя из принципа социального государства, что это противоречит Основному закону ФРГ, поскольку потребовать расходов от ответственных родственников можно только тогда, если эти родственники сами в состоянии платить. Средства, необходимые для покрытия расходов на обеспечение жизненно важных потребностей самих лиц, отвечающих за поддержку неимущего человека, включая соответствующее обеспечение их собственной старости, неприкосновенны¹²⁰.

В этом решении проявлена политико-правовая дискреция, которая исходит не только из кода права, видит в принципе социального государства сочетание кодов управления, политики и права, способствующее сохранению доверия граждан к государству, следованию принципам справедливости, соразмерности, стабильности и гарантированности социальных прав. В России пока другая ситуация, но такой прецедент является принципиаль-

¹¹⁹ Любе-Вольфф Г. Принцип социального государства в практике Федерального конституционного суда Германии // Сравнительное конституционное обозрение. 2008. № 1. С. 70–73.

¹²⁰ Там же. С. 71.

ным в условиях становления основ подобного государства. Правда, президентско-парламентская форма правления, воспринимая подобные подходы, обуславливает усиление роли конституционно-правовой дискреции, иницилируемой больше со стороны Президента РФ, чем Конституционного Суда РФ, хотя последний продолжает играть очень важную роль.

Подход к формированию мета-кода социального государства заметен и в рассуждениях известного немецкого социолога и правоведа Н. Лумана, называющего проблемой сегодняшнего дня «все увеличивающиеся сферы ожиданий», например, всеобщие требования отчислений на социальные нужды, о проведении «всевозможных» реформ, защиты окружающей среды и т. д., когда по-другому ставится вопрос о «достижимости границ нормативности», возрастании в настоящее время важнейших общественных структур в сфере ненормативности. «Здесь должны быть установлены предпосылки к формированию правовой политики, которая должна осознаваться не только как критика законодательных инициатив, но и как структурная политика юридической системы в соответствии с ее общественным содержанием». Вместе с тем возможно лишь взаимовлияние различных подсистем, а не контроль одной над другой: «...В данных обстоятельствах учитывается: каждый контроль осуществляется лишь при условии контроля с другой стороны»¹²¹.

О проявлении в России мета-кода социального государства свидетельствуют и некоторые теоретические позиции, например, о «двойственном влиянии норм Конституции»¹²². Нормы Конституции РФ 1993 г. включают разные коды, и консервативный (нормативистский), и управленческий (децизионистский), и реформистско-институциональный (политический). И важно интерпретировать их как движение к социальному правовому государству, соединяющееся в мета-коде и программах. И многое зависит от субъекта интерпретации. Президенту РФ ст. 80 Конституции РФ уже в силу ее широты дает серьезные дискреционные полномочия. Речь не идет здесь о смешении бинарных кодов права, управления, политики, но о создании мета-кода социального государства и соответствующих программ, способствующих воспроизводству пространства политико-правовой дискреции. Причем это само пространство создается, с одной стороны, продуктивностью предыдущих дискреций, реализующих некоторый потенциал авторитаризма¹²³, а, с другой служащей дальнейшему укреплению значения политико-правовой дискреции.

¹²¹ Цит. по: *Посконина О.В.* Никлас Луман о политической и юридической подсистемах общества. Ижевск, 1997.

¹²² См.: в частности: *Пастухов В.Б.* Конституционный формат социальной политики: ограничения и стимулы // Сравнительное конституционное право. 2008. № 1 (62), С. 64.

¹²³ См.: *Боброва Н.А.* Реформа власти и перспектива развития авторитарных элементов российской Конституции // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 1. С. 17.

Направлением развития к мета-коду, уведующему от узкого понимания социального государства, можно считать позицию Президента РФ в 2005 г. по Приоритетным национальным проектам России. Область распространения последних широка и порождает дискреции относительно жилищного строительства, местного самоуправления, земельного права, образования, кадров для производства, государственного управления, здравоохранения, демографии, миграции, агропромышленного комплекса, экологии и т. д. Пример инициации четырех Приоритетных проектов в 2004–2005 гг. показывает возможности политико-правовой дискреции, когда Ежегодное обращение Президента РФ к Федеральному собранию 2005 г., а затем заседание Правительства РФ 5 сентября 2005 г. стало даже в отсутствии необходимой нормативно-правовой базы толчком к проведению в жизнь других дискреционных решений и параллельному формированию нормативно-правовой базы.

Примеры того, как расширяются темы социальной политики и применяются политико-правовые дискреции, характерны и для других стран. Например, в миграционной политике Европы. Интеграция иммигрантов — важнейшая проблема, принимающая ярко окрашенный социально-правовой характер. Она выводит на проблемы образования, медицинских услуг, обеспечения жильем, а также новых условий идентификации населения и государственной власти. В Европейском Союзе на долю этнических меньшинств приходится почти 14% городского населения. Они, как правило, территориально сконцентрированы в неудобно расположенных, менее благоприятных районах с обветшалым жилым фондом и скученностью жителей. Такое расселение этнических общин способствовало адаптации иммигрантов, сохранению родной культуры, развитию этнической экономики. Но такие этнические и религиозные группы слабо интегрировались в принимающее общество.

Все это способствовало пониманию непродуктивности либеральной и плюралистичной политики мультикультурализма. Политико-правовая дискреция, исходящая с позиций принципа социального и правового государства, обеспечивает как благосостояние, так и безопасность. Это коснулось выработки концепции интеграции как главного направления новой миграционной и городской политики. Одной из главных целей политики в отношении иммигрантов стало противодействие «этнизации городского пространства» и сегрегации иммигрантов. Применялись ограничения и квоты на расселение иммигрантов и проводилась политика их дисперсии. Так, в Германии еще в 1977 г. был установлен «потолок» численности иностранных жителей в районе не более 12% от его населения. Правительство Бельгии с 1986 г. запретило иммигрантам селиться в городских районах с высокой концентрацией пришлых жителей. Городские советы Брюсселя, Копенгагена, Кельна, Лиона и Лондона резервировали для местного населе-

ния все новое жилье, предназначенное для сдачи в аренду¹²⁴. Это, хотя и не решило до конца проблему, но все же снизило их остроту, в отличие скажем от Парижа, где в 2005 и 2006 гг. прокатились волны насильственного протеста этнических иммигрантов.

Проводится также городская политика интеграции, ориентированная на регенерацию целых кварталов в целях улучшения в них социального климата. Она специально не направлена на этнические меньшинства, но, учитывая их высокий удельный вес в населении таких районов, идет им во благо. Программа — «Социальный город» действует в Германии. В Великобритании и Дании реализуется комплексная стратегия, направленная на решение ключевых проблем городских гетто — безработицы, преступности, плохой экологии и т. д. Важным фактором ее оптимизации должно стать привлечение представителей местных сообществ к разработке, проведению и оценке эффективности предусмотренных ею мероприятий¹²⁵.

Для России больной вопрос права, управления и политики — участия населения в различных проектах, ключевых для становления социального государства. Социальное государство должно получать поддержку «снизу» — от семей, соседских взаимодействий, обществ взаимопомощи, общин, кварталов, местных сообществ и ассоциаций. Жители России очень пассивны в создании ТОСов, ТСЖ, других органов общественного самоуправления, а также относительно участия в муниципальных, региональных и федеральных выборах. Но именно такое участие «снизу», обеспечивая инклюзию по широким направлениям, проявляет поддержку дискреции, помогает формировать мета-код социального правового государства. Н. Луман в книге «Общественное право» отмечает, что право испытывает постоянную необходимость, как в его «активной интерпретации», так и в «ожиданиях», которые образуются вследствие «нового политического суждения», т. к. «институциональность законности базируется не на ценностях и договоре, а на одобрительном подчинении»¹²⁶.

Местное самоуправление — важнейший фактор формирования мета-кода «инклюзия / эксклюзия» на пути к социальному правовому государству. Поддержка участия и контроль со стороны общественности во многом зависит от сочетания неформальных институтов с формальными. Это помогло бы достроить некоторые связи и устранить разрыв государственных органов с местным самоуправлением, чтобы четче разграничить предметы ведения и полномочия по всем уровням, что имеет, как показало применение Федерального закона № 122, огромное значение для реализации принципов социального правового государства.

¹²⁴ Цапенко И. Развитые страны: интеграционная политика в отношении мигрантов // Мировая политика и международные отношения. 2008. № 3. С. 65.

¹²⁵ Там же.

¹²⁶ Luhmann N. Das Recht der Gesellschaft. Frankfurt a. M.: Suhrkamp, 1995. S. 416.

Следует отметить и значение оптимального построения системы общественных палат. Сейчас сформирован такой институт как Общественная палата РФ; в субъектах РФ при губернаторах и законодательных собраниях функционируют региональные общественные палаты. В целом эти институты могут стать полезными, что уже показал опыт Общественной палаты РФ. Но по большому счету, у таких палат слабые «корни», отчего страдает легитимность, т. к. связь с местным населением довольно условная. Но именно на местах возникает множество вопросов, которые при отсутствии активности населения не может решить и местное самоуправление. Эффективность таких палат могла бы значительно возрасти при их достройке «снизу». Политико-правовая дискреция может быть усилена, участие населения в решении вопросов местного значения стать более активным и успешным, если создавать общественные палаты, формируемые на местах, начиная с районов и городов. Президент РФ применил в свое время дискрецию, инициировав в свое время созыв Гражданского форума и даже формирование Гражданского совета на основе представительства от участников форума. Хотя попытка была неудачной, она создала предпосылки для формирования Общественной палаты РФ.

Создание местных общественных палат отвечало бы проявлению и цели такой дискреции. Оно могло бы вестись в порядке эксперимента, сначала в отдельных субъектах. Чтобы действительно формировать основу для метакода социального правового государства («инклюзия / эксклюзия»), строительство их должно вестись по «квотно-куриальному» (квотно-камеральному) принципу, отражающему структурность общества с его основными жизненными сферами. Так в городах и районах формируются по определенным квотам (в зависимости от величины поселений) четыре курии (камеры). Первая камера — представители от «земли» («природы», «территории»), т. е. общин коренного населения и этнических меньшинств, сельских и городских жителей. Вторая — от местных сообществ: жителей улиц, дворов, микрорайонов, включая ТОС и ТСЖ, причем с квотой по возрастам; сюда включаются также часть представителей от коммунальщиков. Третья — от работников культуры, здравоохранения, образования из местных учреждений (учителя школ, преподаватели колледжей, вузов, медики, социальные работники, сотрудники «домов культуры», библиотек и детских учреждений), от духовных лиц и прихожан, а также родителей учащихся и детей из дошкольных учреждений. Четвертая курия — от представителей наемного труда, работодателей, предпринимателей местных промышленных, торговых предприятий, кустарей, ремесленников, безработных, профсоюзов.

Для чего необходимо «городить» такие местные палаты? Аргументы «за» многочисленны.

1. Это действительно могло бы вдохнуть дыхание в неформальные институты, оживить их и повысить уровень участия в общественной жизни,

снизить пагубное влияние разобщенности, формировать социальные «сети».

2. Способствовало «размыканию» различных возрастных когорт, местных групп, профессиональных сообществ, их большей открытости, взаимопомощи, решению проблем одиноких, бедных, конфликтов в семье и соседей, созданию благоприятных условий для семейного и общественного воспитания детей.
3. Обеспечило на «низовом» уровне площадки для диалога разнообразных групп со специфическими интересами: родителей и учителей, медработников и пациентов, жителей и коммунальщиков, потребителей, производителей и продавцов, работников и профсоюзов, строителей, местных инвесторов, жителей-соседей строек, получателей и покупателей квартир и т. д.
4. Оживление социальных «сетей» помогло бы «засветить» теневые ниши местных отношений, таким образом ограничить или в чем-то обратить во благо деформализацию правил, наносящую вред потребителям, жителям, предпринимателям, землепользователям, арендаторам, нейтрализовать другие «теневые» структуры.
5. Муниципальная власть не прошла бы мимо таких палат; значит, появилась бы связь, делающая более прозрачными имущественные, в том числе земельные отношения, а, следовательно, снижающая число злоупотреблений при передаче и приватизации имущества, межевании территорий, определении границ между поселениями, домами в поселениях, дачных поселках.
6. Такие палаты могли бы повлиять на выборы в муниципальные органы власти, руководителей муниципальных предприятий.

Есть, конечно, и моменты, которые требуют осторожности в обращении с неформальными институтами, как уже показала «перестройка» М. Горбачева. Социальными «сетями» могут воспользоваться некоторые радикальные силы. Но все же сейчас другая обстановка, по сравнению с 1980-ми и даже 1990-ми. Активизация населения, формирование настоящей ответственности было бы на руку, всем, кто действительно хочет строить социальное правовое государство. Есть трудности со структурированием таких палат, отладкой процедур; пугают масштабы. Но, начиная эксперименты с отдельных регионов, то это вполне можно проводить уже сейчас.

Для России соединение дискреции и неформального социального творчества населения чрезвычайно важно для консолидации общества, как основного условия социальной трансформации, ведущей к прояснению целей и закреплению результатов реформ. Тогда удастся разрабатывать и реализовывать более действенные целевые программы и национальные проекты. В.В. Путин пытался, используя дискрецию, вводить некие полуплебисцитарные формы в 2007–2008 гг., оживляя формальные институты выборов,

чтобы успешно «разомкнуть» электоральный цикл, сохранить национальную идентичность с лидером, не допуская непродуктивного плюрализма крупных политических акторов. Но такие формы как местные общественные палаты создали бы новые возможности для правового воспитания, гражданской и национальной идентичности, вдохнули бы новые силы в становление политико-правовой дискреции, формирование инклюзивно-экссклюзивного механизма.

Это облегчило бы и поиск модели социального государства, соответствующей российской национальной и гражданской идентичности. Для России адекватной моделью будет такая, которая учитывает особое значение политико-правовой дискреции (особенно Президента РФ), опирающейся на активную поддержку «снизу».

Есть ли будущее у социального государства?

Кутепова Н.И. (Москва)

В соответствии с заявленной темой на основе мирового опыта попытаемся выявить основные направления эволюции социального государства в социально-экономической сфере и факторы, их обусловившие, а также оценить перспективы для России.

Обращаясь к проблемам социального государства, необходимо отметить дискуссионный характер ряда понятий, используемых для характеристики социального государства. Например, несмотря на множество публикаций в этой области, не вполне четко очерчены критерии отнесения государства к этому типу. Закрепление в конституции соответствующих норм — лишь один из признаков, к тому же не главный, поскольку эти нормы не всегда выполняются. К тому же, по мнению ряда юристов, социальное государство, хотя и является конституционной нормой, отнюдь не является правовым понятием, скорее это понятие социально-экономическое, политическое.

Принцип справедливости, как основной принцип социального государства, реализуется в социальной политике государства. Но социальные функции государства и социальное государство — не одно и то же. Если проанализировать этапы становления социального государства в ведущих странах мира: от Бисмарка, заложившего фундамент системы социального страхования, к системе социального обеспечения (на становление которой большое влияние оказал план Бевериджа в Великобритании), наконец, к социальной защите, включающей систему отраслей социальной инфраструктуры, — то можно сделать вывод о том, что решающим критерием станов-

ления социального государства стало превращение социальной политики в приоритет для экономической политики государства.

Такой подход реализуется в частности в том, что основная доля расходов государственного бюджета направляется на решение социальных проблем, даже если это сопровождается появлением бюджетного дефицита, а также в соблюдении определенных нормативов расходов на образование, здравоохранение, науку и другие отрасли социальной сферы. Например, Всемирная организация здравоохранения рекомендует поддерживать расходы на здравоохранение не ниже 5% ВВП, и этот норматив выдерживается в странах, которые принято относить к социальным государствам; здесь расходы на эти цели составляют около 7% ВВП. Доля отчислений на образование в этих странах — от 6 до 7% ВВП. Расходы на науку, позволяющие поддерживать конкурентоспособность, в ведущих промышленно развитых странах составляют около 3% ВВП. Учитывая, что большую часть этих расходов, благодаря налоговым льготам, обеспечивает частный сектор, на долю государства приходится около 1%. В среднем в странах, входящих в Организацию экономического сотрудничества и развития, на социальную сферу отчисляется 22% ВВП. США, где эта доля ниже, по свидетельству директора Института США и Канады РАН С.М. Рогова, — единственная в мире страна, в которой значительную часть социальных расходов государство осуществляет косвенно, путем предоставления налоговых льгот. Для социального государства сложились и определенные пропорции между бюджетными расходами на социальную сферу, которые обеспечивают социальный характер государства, и расходами на те функции, которые оно выполняло с момента своего возникновения (оборона, безопасность, управление). По оценкам С.М. Рогова, среднее соотношение по странам ОЭСР составляет 8:1.

Этот критерий для социального государства более важен, чем закрепление соответствующей нормы в конституции. Сошлемся на пример нашей страны, для которой социальное государство — конституционная норма, а социальная проблематика в политике, в том числе экономической, в последнее время устойчиво оказывается на переднем плане. В России в 2006 г. впервые с начала реформ приоритетом бюджетной политики было названо не сокращение непроцентных расходов; приоритетом была объявлена социальная политика. Президентом России были выдвинуты и приоритеты социальной политики, сформулированные в национальных проектах. Приоритетность социальных целей для деятельности органов власти и управления провозглашается в Концепции социального государства Российской Федерации, подготовленной аналитическим управлением аппарата Совета Федерации. Однако данная установка не реализована в структуре бюджетных расходов. По оценкам Всемирного банка, доля социальных расходов в России после 1990 г. за последующее десятилетие сократилась с 20 до 10% ВВП. И хотя за последние несколько лет она немного выросла, но значитель-

но уступает принятым за «норму» не только в ведущих странах Запада, но и в Белоруссии — союзном для России государстве. Таким образом, для России социальное государство — это пока лишь проекты.

Среди факторов, обусловивших формирование социального государства и его эволюцию, особую роль сыграла острота социальных конфликтов и стремление к их сглаживанию. Бисмарк считал социальные реформы альтернативой революции. Влияние социалистических идей и высочайшего авторитета СССР после второй мировой войны придали новый импульс реформам в социальной сфере. Большое значение имело также и то, что развитие социальной сферы все в большей степени становилось необходимым условием научно-технического прогресса, экономического роста. Это нашло отражение в исследованиях экономистов, социологов, политологов, появились теории, рассматривавшие образование как фактор роста, теория человеческого капитала и др.

Нередко высказывается точка зрения, согласно которой формирование социального государства жестко определяется возможностями экономики. Из «экономического детерминизма» следует вывод (и реализуется на практике, так было в России в первой половине 1990-х гг., когда экономические реформы проводились без социальных амортизаторов) о необходимости сокращения бюджетных расходов на образование, медицину, науку и другие отрасли социальной сферы, о достаточности для населения нашей страны обязательного семилетнего образования и т. д.; лишь в отдаленном будущем, когда появится необходимый экономический фундамент, можно будет заняться социальной сферой. Подобная позиция опровергается всем мировым опытом, в первую очередь нашим собственным опытом. Во-первых, именно развитие важнейших отраслей социальной сферы стало важнейшей составляющей современного этапа НТП, во-вторых, экономический рост не влечет за собой автоматического роста благосостояния и развития социальной сферы.

Со сменой моделей государственного регулирования экономики в начале 1980-х гг. в ведущих промышленно развитых странах Запада утвердилось новая концепция социальной политики, во многом основанная на принципах протестантской этики. Согласно этой концепции, следовало отказаться от «социальной благотворительности» и перейти к «социальной достаточности», означающей «помощь самопомощи». Последняя в частности реализовалась в поддержке государством мелкого и среднего бизнеса, которая стала рассматриваться как одно из важных направлений решения социальных проблем, прежде всего проблем занятости (мелкий бизнес менее капиталоемкий, но более трудоемкий, чем крупный, поэтому позволяет создать большее количество рабочих мест). Демонтаж социального государства проводится очень осторожно (начиная с «рейганомии», отмены школьных завтраков в США и т. п.), и общий объем расходов на социальные нужды остается весьма

внушительным, не уменьшается также и доля этих расходов в бюджете, несмотря на растущие бюджетные дефициты в ряде европейских стран.

Есть веские причины, побуждающие к реформам в социальной сфере. В западной литературе принято критиковать уязвимые стороны сложившихся моделей социального государства, тормозящие повышение эффективности экономики. Прежде всего указывается на падение стимулов к труду. Возможно, для этого есть некоторые основания, если говорить о малоквалифицированном труде. Но многочисленными исследованиями (в том числе проведенными в США) доказано, что повышение степени социальной защищенности, гарантии стабильной занятости в большей степени формируют мотивацию к творческому, интеллектуальному труду, чем материальные стимулы.

Существуют, на наш взгляд, другие объяснения существующим тенденциям. Приведем некоторые из них.

Во-первых, самый глубокий за послевоенные годы кризис середины 1970-х гг. и последовавший за ним неоконсервативный поворот в экономической политике сопровождались резким ростом массовой безработицы с преобладанием в ее составе длительно безработных. Если в 1960-е гг. численность безработных в странах ОЭСР составляла около 8 млн человек, то в первой половине 1980-х гг. она перевалила за 30-миллионную отметку, удерживаясь на ней в последующем. Высокий уровень безработицы и ее неблагоприятная структура (более 60% — длительно безработные), сохраняющиеся в большинстве стран на протяжении последующих десятилетий, привели не только к отказу от политики «полной занятости», но даже к замене терминологии (вместо «полной занятости» — «естественный процент безработицы»), т. е. к пересмотру одного из главных постулатов социального государства.

Во-вторых, для стран так называемого «золотого миллиарда» все острее и разрушительнее стали проявляться некоторые социальные последствия глобализации, в условиях которой они занимают лидирующие позиции, в частности растущая иммиграция. В связи с принятием МЭРТ РФ программы «замещающей» миграции по 1,5 млн чел в год (при наличии в России около 5 млн безработных) для России весьма поучителен практический опыт США и Европы, где в последнее десятилетие иммиграцию называют «главным бичом нашего времени» и даже «предвосхищением катастрофы». Выразительны заголовки работ известных западных исследователей: книга С. Хантингтона называется «Столкновение цивилизаций»; П. Бьюкенен назвал свою нашедшую книгу «Смерть Запада».

Влияние иммиграции на занятость принимающих ее стран связано с выигрышем иммигрантами ценовой конкуренции на всех сегментах рынка труда, что неизбежно вызывает рост безработицы среди представителей коренного населения.

Негативное влияние иммиграции на западную экономику и социальную сферу, которое необходимо учитывать в России, также связано с высокими расходами на обучение, лечение, социальное обеспечение. Причем не только для приехавших работать, но и для членов их семей. Так, в Англии и Франции на одного работающего иммигранта приходится четыре неработающих. По имеющимся оценкам, стоимость иммиграции для США в 1995 г. оценивалась в 80,4 млрд долларов, а к 2006 г. составила 108 млрд. Учитывая это, многие специалисты приходят к выводу об отсутствии положительного экономического эффекта для государства в поощрении миграции в США.

Таким образом, массовый приток иммигрантов из бывших колоний, сопровождающийся резким увеличением нагрузки на бюджет и появлением новых очагов социальных конфликтов, поставил под сомнение саму возможность сохранения социального государства.

Дополнительный и очень мощный импульс демонтажу социального государства придало разрушение СССР, точно так же, как и существование могущественной социалистической сверхдержавы некогда явилось одним из главных факторов его становления в капиталистических странах. Разрушение СССР совпало с ослаблением позиций профсоюзов и сокращением членства в них. Хотя и при этих условиях реализация новых концепций была в первую очередь предложена «младоевропейцам», т. е. новым членам ЕС, а Россия стала для мирового сообщества своеобразной социальной лабораторией.

Белорусская модель, так называемая «луканомика» в противовес «рейганомике» в условиях, когда социальное государство вышло из моды, — смелый и дерзкий поворот. Многие известные истории модели социального государства, отражающие экономические и социокультурные особенности различных стран, персонифицированы. Они ассоциируются с именами известных государственных деятелей: Бисмарка — основоположника системы социального страхования, Рузвельта, воплотившего «новый курс», Л. Эрхарда — теоретика и практика «социального рыночного хозяйства». Лукашенко — последний в ряду поборников идеи социального государства, пытающийся соединить существовавшие в советское время социальные гарантии с элементами рынка. Главный девиз белорусской модели — «государство для народа». Несомненно, этот девиз — лучшее определение сути социального государства, более глубокое, емкое и соответствующее нашим общим национальным традициям и историческому опыту, чем западное «государство всеобщего благоденствия», «социальное рыночное хозяйство» и т. п.

Социальное государство Белоруссии восприняло принципы советской системы (отрадно встречать в программных документах такие понятия как «гармоничное развитие личности») и некоторые элементы западного опыта функционирования социально ориентированной рыночной экономики (это касается, например, программ поддержки и развития мелкого бизне-

са). Разумеется, Белоруссия не располагает такими возможностями для финансирования социальных расходов, как ведущие промышленно развитые страны. Но показателями «социальности» государства являются не только объемы, но и нормативы расходов на социальные нужды. В Белоруссии 60% расходов консолидированного бюджета направляется на социальные нужды. Она имеет один из самых высоких в Центральной и Восточной Европе и наивысший в СНГ удельный вес расходов на образование — 6,8% от ВВП (выше только у Латвии); по этому показателю Белоруссия опережает США, Японию, Италию, Чехословакию; ставится задача довести этот показатель до 10%. Причем в Белоруссии гарантирован доступ к бесплатному образованию.

В предстоящее пятилетие планируется поднять долю расходов на здравоохранение в ВВП до 7%. По этому показателю (сейчас он составляет 6,4%) Белоруссия лидирует среди большинства стран СНГ и обходит ряд государств ЕС (Польшу, Литву, Латвию, Эстонию). По количеству врачей на сто тысяч населения Белоруссия обошла США, Швецию, Бельгию, Японию, Швейцарию, Францию, Великобританию.

В подготовленном Всемирным Банком меморандуме отмечается, что в Белоруссии самая низкая среди стран с переходной экономикой доля населения, живущего за чертой бедности — менее 2% (в «передовой», по либеральным меркам, Латвии — 11,5%), самый низкий уровень безработицы в Европе — 1,5%. Во многом это результат социальной политики, носящей всеохватывающий и предупредительный характер, гибкой и надежной системы социальной защиты. Продолжается работа по дальнейшему совершенствованию социальных стандартов. Особое внимание уделяется поддержке семей, имеющих детей, и развитию сельских территорий.

При оценке перспектив социального государства в братском государстве нужно соотносить факторы риска и факторы устойчивости. Факторы устойчивости очень весомы. Выделим наиболее существенные.

Во-первых, прочный экономический фундамент, устойчивые темпы экономического роста (среднегодовые темпы с 1996 г. — 7,5%); причем именно социальное государство выступает как один из факторов экономического роста.

Во-вторых, соответствие модели «государство для народа» системе ценностей, психологическим установкам (это установки, во многом свойственные традиционному обществу) большинства населения, разделяющего принципы солидарности, взаимопомощи, коллективизма; среди этих установок — относительно скромные представления об обеспеченности, умеренные потребности.

В-третьих, при высокой степени открытости экономики Белоруссия не связана обязательствами перед международными экономическими организациями, сопряженными с выполнением ряда требований, например, о пере-

воде социальной сферы на рыночную основу (унификация социальной политики по такой схеме — это одно из требований МВФ к странам с переходной экономикой, реализующим программы экономической стабилизации).

Главный среди факторов риска, если, конечно, абстрагироваться от колоссального политического давления со стороны Запада, — зависимость от поставок энергоносителей. Трудно предсказать, как будут меняться цены на газ для Белоруссии, а следовательно, как будет влиять Россия на будущее социального государства. Но с некоторой вероятностью, по крайней мере, на ближайшую перспективу можно прогнозировать влияние Белоруссии на РФ — политика президента Белоруссии, как подтверждают опросы, очень популярна среди российского населения. Положительный пример Белоруссии, как в свое время Советского Союза, в определенной степени подталкивает к корректировкам социальной политики в России.

При оценке перспектив социального государства в нашей стране нужно принимать во внимание влияние ряда факторов, как объективных, так и субъективных, действующих в противоположных направлениях. Назовем только некоторые из них. В сфере экономики — инновационный путь развития, т. е. курс, провозглашенный руководством страны, предполагает прочный социальный фундамент, диктует необходимость повышения качества трудового потенциала, резкого увеличения расходов на образование и науку. Доля расходов на образование и здравоохранение в ВВП должна быть по меньшей мере удвоена, а доля расходов на науку, учитывая, что частный сектор почти не делает инвестиций в сферу НИОКР, а налоговая система не стимулирует частных инвестиций, должна быть увеличена в 3–4 раза.

В сфере социальной — динамичное развитие общества невозможно без преодоления социальных контрастов, «новой нищеты». Понятия «новая бедность», «новые нищие» впервые появилось на Западе для характеристики социальных последствий кризиса 1974–1975 гг. Как отмечалось ранее, главным фактором социального риска в те годы явилась массовая безработица, угрозой которой стала реальной практически для всех категорий занятых, включая «белых воротничков». Квалифицированные работники трудоспособного возраста, попавшие в число безработных и вынужденные жить на пособие по безработице, стали «новыми нищими». В России «новая нищета» связана не с безработицей, а с нищенской оплатой труда. «Новая нищета» поразила прежде всего «старых русских». Этот термин не имеет этнической и возрастной окраски; речь идет не просто о многочисленных категориях трудоспособного населения, но о людях, имеющих работу, занятых в ряде традиционных отраслей промышленности.

Особую группу «новых маргиналов» по оплате труда и по другим параметрам уровня жизни составляют находившиеся ранее в относительно благоприятном положении высококвалифицированные специалисты, занятые в науке и научном обслуживании, образовании, здравоохранении, культуре,

оборонном комплексе, так называемые бюджетники и члены их семей. Это обстоятельство препятствует формированию устойчивой основы социальной рыночной экономики — традиционного среднего класса, включающего большинство интеллигенции, управленцев среднего и низшего звеньев, высококвалифицированных рабочих.

Важнейшая сфера, дающая положительные импульсы развитию социального государства — такие же, как в Белоруссии, психологические установки традиционного общества значительной части населения, позволившие в 1990-е гг. в условиях резкого спада избежать массовых увольнений работников. Социологические опросы предпринимателей в различных регионах на предприятиях с разными формами собственности показали, что предприниматели в большинстве случаев предпочитали сокращать вакансии, но не увольнять работников. При этом они руководствовались разными мотивами: сочувствием к положению работников, уважением к их заслугам, необходимостью сохранить трудовой коллектив для будущего подъема. Следствием такой политики стал рост скрытой безработицы. Можно по-разному относиться к росту скрытой безработицы, но нельзя не признать, что она является менее разрушительной для качества рабочей силы и для личности в целом формой, чем застойная. А именно последняя реально угрожала бы тем, кто был бы высвобожден в ходе массовых сокращений.

Социологические обследования, проводившиеся в 1990-е гг., показали, что, несмотря на радикальные изменения в общественной жизни, сохраняются и другие прежние установки, присущие традиционному обществу. Например, у многих категорий работников сохраняются весьма скромные представления об обеспеченности. Этим во многом объясняется тот факт, что эффект дохода, т. е. достижение определенного достатка, при котором работник все больше начинает ценить свободное от работы время, для многих категорий рабочей силы на российском рынке труда наступает при довольно скромных заработках (в сравнении с заработками работников соответствующих профессий и квалификаций в ведущих промышленно развитых странах).

Доминирование прежних базовых ценностей, столь важных для становления социального государства, подтвердили и последние (2007 г.) исследования, проведенные Институтом комплексных социальных исследований, а затем Институтом социологии РАН. Эти исследования показали, что основной социальной установкой подавляющего большинства является не общество индивидуальной свободы с присущим ему социальным расслоением, а общество, в котором соблюдается социальное равенство.

К числу факторов, действующих в противоположном направлении, т. е. препятствующих становлению социального государства, нужно отнести такие же, как и для ведущих стран Запада, негативные социальные последствия глобализации, связанные с превращением России в новый мировой

центр иммиграции. Хотя Россия в процессе глобализации все больше вытесняется на периферию, в ней причудливо сочетаются два встречных миграционных потока: «утечка умов», характерная для стран «периферии», и приток малоквалифицированной рабочей силы из стран СНГ, Китая, Вьетнама, Монголии и др., как в страны «ядра». При этом из России, как из стран «ядра», продолжается отток капитала. Экономические и социальные издержки, связанные с притоком неграмотной и неквалифицированной рабочей силы, обеспечат не экономический рост, а снижение производительности труда и обострение социальных конфликтов.

Еще одно важное проявление глобализации в социальной сфере, которое связано с реализацией стабилизационных программ международных экономических организаций для России, — это перевод социальной сферы на рыночную основу. Начало реформам в социальной сфере положила вызвавшая массовые протесты монетизация льгот. Монетизация, а также другие намеченные реформы (в области образования, здравоохранения, жилищно-коммунального хозяйства) означают смену концепций социальной политики. Отныне российское государство, хотя это и противоречит конституционной норме о социальном государстве, снимает с себя большую часть ответственности за социальную сферу, переходя, как говорили на Западе при смене моделей государственного регулирования и социальной политики в начале 80-х годов двадцатого века, «от социальной благотворительности к социальной достаточности».

Учитывая масштабы массовой бедности, искусственно занижаемые с помощью статистики (например, монетизация, не компенсируя в полной мере отменяемых натуральных льгот, вместе с тем увеличила номинальный доход и тем самым уменьшила численность находящихся за чертой прожиточного минимума), можно с полным основанием считать такую социальную политику фактором маргинализации населения.

Важным обстоятельством, которое также нужно учитывать при оценке перспектив социального государства, является спад забастовочного движения и вообще протестных выступлений (за исключением упоминавшихся выступлений пенсионеров против монетизации). Спад забастовочного движения в нашей стране зарегистрирован с 1998 г., несмотря на продолжавшееся ухудшение социально-экономической ситуации в стране. Это объяснялось во многом неэффективностью забастовочной борьбы в условиях прекращения работы многих предприятий, т. е. невозможно было забастовкой нанести ущерб работодателям. Как показал мировой опыт, социальный протест и массовые выступления послужили толчком для поиска путей урегулирования конфликтов и их предотвращения, а в последние десятилетия они препятствуют демонтажу социального государства в ведущих странах Запада.

Какие тенденции возобладают в конечном счете, во многом зависит от социально-экономической политики, которая носит крайне противоречи-

вый характер. Противоречия существуют и в самих программных установках: если статья 7 Конституции РФ гласит, что Россия является социальным государством, то в других официальных документах, определяющих будущую стратегию, провозглашается отказ от патернализма и говорится о необходимости создания «субсидиарного» государства, предполагающего адресную помощь нуждающимся. Пока существуют эти неустранимые противоречия, нельзя говорить о перспективах социального государства.

Социальное государство как превращенная форма

Соломко З.В. (Москва)

Социальная государственность — одна из декларируемых основ российского общества. Конституции РФ гласит, что Россия — это «социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека».

Политики успешно используют фразеологию «социального» в своих предвыборных лозунгах. То и дело заходит речь о реализации масштабных социальных программ, о необходимости создания социального кодекса. Откуда-то с административных высот ученым время от времени спускают заказы на разработку различных аспектов концепции социального государства. Эти заказы с большим или меньшим успехом выполняются. Периодически, как правило, перед выборами, повышаются размеры пенсий и других социальных выплат. Массовому сознанию систематически прививают представление о том, что в России наблюдается определенное движение в направлении строительства социального государства и существует известная политическая воля, реализующая эту стратегию. Именно это представление лежит и в основе заявленной проблематики сегодняшней конференции «Россия: путь к социальному государству». Кто-то из ее организаторов исходит из презумпции того, что социальное государство в России именно развивается, а не разрушается или, скажем, находится в состоянии «застоя».

С другой стороны, умеренному и не очень оптимизму ряда политиков и ученых, а также той части российского электората, которая верит в «план Путина» и отдает свои голоса «партии власти», противостоит пессимизм тех, кто считает, что в России сегодня наблюдается не строительство социального государства, а деконструкция его последних форм, и что эта деконструкция осуществляется сознательно и планомерно.

Возникает насущная необходимость — практического и теоретического свойства — разобраться в том, на чьей стороне истина. Решение этой зада-

чи требует не столько анализа норм позитивного права и практики их реализации, сколько рассмотрения возможности социальной государственности в условиях современности, как говорят гегельянцы, «с точки зрения тотальности общественного бытия», т. е. с точки зрения соотношения открывшихся в ходе исторического процесса путей строительства социального государства, условий его действительности и основных закономерностей развития современного общества в целом и российского государства, в частности. Остановлюсь на самых общих и принципиальных аспектах этой широкой темы.

Во-первых, необходимо вспомнить о том, когда, где и в каких условиях социальная государственность достигла наибольшего осуществления. Произошло это в Западной Европе в третьей четверти XX в. Основными детерминантами этого процесса были: высокий уровень экономического развития, достигнутый, в том числе, за счет эксплуатации стран «третьего мира»; расколотость мира на два лагеря и необходимость противодействия «социалистической угрозе»; усиление классовой борьбы внутри ортокapиталистических¹²⁷ стран. Второй и третий из этих факторов поставили господствующий класс перед выбором — поделиться частью своих прибылей с доминируемыми или каждодневно рисковать «классовым согласием». Эти обстоятельства обусловили *необходимость* социальной государственности. Первый фактор обусловил ее *возможность* (имелись ресурсы, которые можно было перераспределить).

Таковы важнейшие предпосылки *welfare state*. С исчезновением или ослаблением их исчезает или становится все менее действительным и само социальное государство. Это доказывают события последних десятилетий, в течение которых происходит постепенная эрозия социального государства. В России это, как говорят в таких случаях, самоочевидно, хотя и далеко не всеми осознано. Последние программные заявления В. Путина и Д. Медведева, касающиеся экономической сферы (снижение налогов на бизнес, перспектива приватизации госкорпораций), оставляют для апологетов нынешней социальной политики лишь одну возможность — уповать на сохранение высоких цен на российские энергоносители и — одновременно — на «добрую волю» нефтяных и газовых магнатов.

Несколько менее очевидной, особенно для жителей стран периферийного капитализма, является тенденция, связанная с разрушением социального государства на Западе, которой само западное общество уже давно обеспокоено.

Как и в России и других государствах с так называемой «переходной» (на самом деле — паракapиталистической) экономикой, в странах Запада

¹²⁷ Здесь и далее автор опирается, в том числе, на методологию и категориальный аппарат глобально-формационного подхода Ю.И. Семенова. См., в частности: Семенов Ю.И. Философия истории от истоков до наших дней: Основные проблемы и концепции. М.: Старый сад, 1999.

богатые становятся все богаче и их число уменьшается, а бедные — беднее и их число увеличивается. Государство постепенно отказывается от своих социальных обязательств и всеми способами навязывает обществу идеалы неолиберализма — под сладким соусом обещаний экономического рая и полной эмансипации личности¹²⁸.

Причины этого коренятся, с одной стороны, в кризисе западной экономики и дальнейшем перераспределении государственного суверенитета в пользу транснациональных корпораций и международных финансовых институтов. С формированием глобальной экономики, основанной на принципах неолиберализма, связана опасная, но пока еще не вполне осознанная в качестве угрозы социальному государству тенденция — утверждение приоритета прав корпораций перед правами человека, в результате чего принцип формального равенства нарушается в пользу тех, в чьих руках находится экономический капитал. Именно такого рода нормы сегодня пытаются навязать всему миру агенты транснациональных корпораций (торговые договоры НАФТА, Многостороннее соглашение об инвестициях и др.¹²⁹). Так, согласно нормам ВТО, корпорация может требовать, чтобы то или иное иностранное государство обеспечило ей право на «национальное обращение».

«Это право, — пишет Н. Хомский, — означает, что «General Motors», если она осуществляет свою деятельность в Мексике, вправе потребовать, чтобы к ней относились как к мексиканской фирме. Сейчас этим правом наделены лишь бессмертные субъекты, но не люди из плоти и крови. Мексиканец, приехав в Нью-Йорк, не может потребовать, чтобы к нему относились как к местному жителю, и добиться этого, а корпорации могут»¹³⁰.

Еще одним из ярких примеров такого рода метаморфоз является феномен Corporate Welfare, сущность которого заключается в том, что изъятия из состояния формально-юридического равенства в экономической сфере осуществляются не в интересах наименее обеспеченных и защищенных граждан, как это имеет место в Welfare State, а в пользу наиболее крупных и процветающих транснациональных корпораций. «За два года, предшествовавшие биржевому краху 2000 года, — пишет о конкретных примерах Corporate Welfare политолог Б.Ю. Кагарлицкий, — Microsoft умудрился заплатить налоги в размере всего 1,8%, тогда как средний американец платил около 30%. Корпорация General Motors умудрилась не только ничего не заплатить, но еще и получить от государства многомиллионные налоговые компенсации»¹³¹.

¹²⁸ См. об этом, в частности: *Cerny P. G. Political Globalization and the Competition State // Political Economy and the Changing Global Order. — Oxford University Press, 2000. P. 300–308; Семенов Ю.И. Указ. соч. С. 330.*

¹²⁹ См.: *Хомский Н. Государства-изгои. Право сильного в мировой политике / Пер. с англ. М.: Логос, 2003. С. 148.*

¹³⁰ Там же. С. 258.

¹³¹ *Кагарлицкий Б.Ю. Восстание среднего класса. М.: Ультра. Культура, 2003. С. 290.*

Это свидетельствует о том, что с утверждением «свободного рыночного общества» история, вопреки прогнозам апологетов данной формы общественной организации, не закончилась, хотя скрывающееся за этой формой капиталистическое содержание претерпело качественные изменения, ибо эпоха относительно свободной конкуренции, которой соответствует идея формально-юридического равенства, сменилась стадией монополистического капитализма, господства всепоглощающих транснациональных корпораций, которые больше не нуждаются в идее правового равенства и требуют, чтобы их фактическое господство на мировом рынке нашло адекватное отражение в правовых формах.

С другой стороны, деструкция welfare state обусловлена крушением политаризма (советской системы) в СССР и идеологической победой капитализма над социализмом, в результате которой в массовом сознании была дискредитирована идея государственного вмешательства в экономику, а вместе с нею — представление о «естественном» и «неотчуждаемом» характере социальных прав. Это обстоятельство сыграло роль своего рода идеологического катализатора в процессе расшатывания социальной государственности.

Под давлением глобальных экономических игроков правительства большинства ортокапиталистических стран отказываются от политики «всеобщего благоденствия», принцип формально-правового равенства во многих случаях приходит на смену принципу формального неравенства, действующему в интересах доминируемых групп. Государства снимают с себя социальные обязательства перед наименее защищенными слоями общества. Как следствие — возрастает фактическое социальное неравенство, углубляется разрыв между декларируемой и реальной мерой свободы большей части человечества, усиливается экономическое и социальное отчуждение.

Если «государство благосостояния» в странах Запада все еще условно существует, то одной из самых важных его гарантий остается варварская эксплуатация государств зависимой периферии. Многим современным западным государствам действительно удалось очень существенно «умерить» классовые противоречия *внутри* своих обществ, но сделано это было не за счет отказа буржуазии от «права» на эксплуатацию, а за счет его частичного «вынесения» за пределы своих территориальных границ — в страны капиталистической периферии.

То, что для некоторых современных российских исследователей социального государства остается, если судить по их текстам, тайной за семью печатями, уже давно стало «общим местом» современной политической и социальной науки: развитые капиталистические страны Запада снижают степень классовых антагонизмов внутри своих границ, перераспределяя в пользу своего рабочего класса часть прибавочного продукта, который отнимается ими у экономически и политически зависимых государств «третьего

мира» (государств «зависимой периферии», в числе которых теперь оказались и большинство бывших «социалистических» стран).

Это означает, что «развитые демократические» государства Запада отнюдь не утратили своей классовой сущности и даже не «минимизировали» ее: они всего-навсего в какой-то степени *реализуют ее за пределами своих юридических границ*, поэтому она стала *менее очевидной*. Именно это обстоятельство затемняет понимание предпосылок устойчивости социального государства на Западе и дает основу для формирования соответствующей идеологии.

Только очень невнимательный или очень пристрастный наблюдатель может не замечать того, что многие социальные проблемы Запада на самом деле следует искать на Востоке и Юге, в странах «третьего мира», куда они просто-напросто «вывезены», «экспортированы», наряду с «демократией», отходами вредных для экологии производств и недоброкачественной, но дешевой продукцией западных предприятий. На протяжении всего XX в. международные финансовые институты (МВФ, Всемирный Банк, ВТО) и транснациональные корпорации отказывались не только гарантировать, но даже просто признавать за эксплуатируемым ими населением стран периферии «естественные» права человека¹³².

Поскольку относительное (и все менее устойчивое) благополучие Запада имеет своей необходимой предпосылкой неблагополучие Востока и Юга, постольку пафос «у них на Западе все хорошо — какие они молодцы!» равносителен утверждениям о том, что древневосточный деспот, римский патриций или современный представитель транснациональной буржуазии не отчуждены от права, поэтому именно на них следует равняться всем остальным представителям рода человеческого.

В западной гуманитарной мысли это «благополучие за чужой счет» уже давно рассматривается не только как чисто научная, но и как моральная проблема — проблема нравственной ответственности жителей капиталистического «центра» перед подвергающимся двойной (внутренней и внешней) эксплуатации пролетариатом «периферии» (Н. Хомский, С. Жижек, Ю. Хабермас, У. Майнхоф, А. Бадью и другие).

Нельзя согласиться с теми учеными и политиками, которые, не отрицая наличия межгосударственной эксплуатации, вместе с тем утверждают, что третий мир благодаря признанию принципа правового суверенитета имеет возможность протестовать и изменить существующее положение. Формально это, конечно, может иметь место, но эта возможность является чисто гипотетической, т. к. политическая власть в соответствующих государствах в настоящее время принадлежит отдельным олигархическим группам, которые являются частью транснациональной буржуазии и заинтересованы

¹³² См., например: *Ochoa C. Advancing the Language of Human Rights in Global Economic Order: An Analysis of a Discourse* // Boston College Third World Law Journal. 2003. Vol. XXIII. № 1. P. 57–114.

в эксплуатации другими странами и транснациональными корпорациями своих сограждан и, как показывает опыт, любые попытки проведения действительно суверенной внутренней и внешней политики действительно суверенной властью неизменно вызывали резкое международное недовольство, внешнее вмешательство со стороны «демократических» западных государств и заканчивались трагически. Достаточно вспомнить опыт Чили в начале 1970-х гг. или историю других стран Латинской Америки после окончания Второй мировой войны.

Тем более необоснованными являются надежды на появление социального государства в современной России. Следствием экономических «реформ» начала 90-х стало вхождение страны в систему зависимых государств, служащих источником дешевого сырья, рабочей силы и рынком сбыта по завышенным ценам продукции ТНК. Большая часть населения РФ выступает в роли эксплуатируемого класса государств ортокапитализма, поэтому низкий уровень его (населения) классового сознания и классовой активности объективно выгоден Западу (не говоря уже о том, что это выгодно и самой российской буржуазии). Напротив, строительство социального государства в России объективно не выгодно для Запада: любые социальные обязательства, которые навязываются бизнесу, приводят к снижению прибыли. Вывод очевиден. Вектор реальной политики Кремля, основанной на идеях неоліберализма, не позволяет надеяться на формирование в России в ближайшем будущем «государства благосостояния». Такова логика развития любой зависимой периферийной страны.

Есть у современного российского социоисторического организма и свои уникальные черты, которые невыгодно отличают ее от некоторых других обществ периферийного капитализма.

В силу ряда неблагоприятных факторов (прежде всего — длительный период авторитаризма, неразвитость демократических институтов, сравнительно небогатый и фрагментарный опыт активной и сознательной классовой борьбы) в сознании российского народа прочно укоренились схемы восприятия, мышления и действия, свойственные гетерономному сознанию: раболепие, покорность, опасливость, самоуничтожение, неспособность к открытому и последовательному противостоянию государственной власти. Относительное историческое поражение социалистического проекта в России было истолковано массовым сознанием как доказательство абсолютной несостоятельности марксистской социальной теории, привело к почти тотальной дискредитации идеи классовой борьбы (чего нельзя утверждать применительно к западному обществу и, скажем, странам Латинской Америки), любого автономного народного действия, в том числе — борьбы за социальные и трудовые права.

Укреплению этой патриархальной инфантильности сознания в настоящее время способствует «нефтедолларовая» экономика, которая делает

возможным простое выживание большинства и экономически более благополучное, чем в советское время, существование меньшинства. Один из потенциальных субъектов исторического творчества в России (средний класс, значительная часть молодых жителей мегаполисов) находится на положении «вольноотпущенников капитала» (термин М. А. Лифшица) и в свободное от отчужденного труда время с детским самозабвением «реализует» себя в потреблении недоступных ранее товаров и услуг. Другие потенциальные субъекты (рабочие, крестьяне, непривилегированная интеллигенция) борются за элементарное выживание и, поскольку это выживание пока еще возможно, практически никак не проявляют свою классовую сущность.

Иными словами, возможные субъекты социального творчества в современной России дезориентированы и представляют собой не классы в точном значении этого понятия (то есть группы, не только находящиеся в определенных отношениях к средствам производства, но и осознающие это свое положение и вытекающие из него объективные перспективы), а, используя язык К. Маркса, «толпу людей, живущих только частной жизнью».

В этом контексте становится очевидным: зафиксированный в Конституции концепт социального государства — не что иное, как одна из «превращенных форм» существующей политико-экономической реальности.

Напомним: в философии превращенная форма понимается в качестве продукта «превращения внутренних отношений сложной системы, происходящего на определенном ее уровне и скрывающего их фактический характер и прямую взаимосвязь косвенными выражениями (...) Эта видимая форма действительных отношений, отличная от их внутренней связи, играет вместе с тем — именно своей обособленностью и бытийностью — роль самостоятельного механизма в управлении реальными процессами на поверхности системы»¹³³.

Искаженное понятие социального государства, затемняющее его реальные основания, относится к числу таких превращенных форм политико-политико правовой реальности, генезис которых объясняется «политической эмансипацией» западного общества.

С утверждением принципов народного суверенитета и всеобщего избирательного права идеологизация права становится необходимым условием существования политической элиты: если члены представительного органа хотят быть переизбранными на следующий срок — особенно в условиях жесткой конкурентной борьбы, — они должны создавать хотя бы видимость заботы о благе народа. Достигается это за счет того, что реальность в праве «извращается»: на нее, говоря словами Ф. Энгельса, набрасывается «покров любви»: господствующий класс не просто представляет в праве свой интерес как всеобщий, но зачастую, чтобы заручиться поддержкой большин-

¹³³ Мамардашвили М. Форма превращенная // Философская энциклопедия. Т. 5. М.: Советская энциклопедия, 1970. С. 386–387.

ства, возводит в ранг позитивного закона не свой интерес, а интерес этого большинства — исключительно в идеологических целях, имея в виду при этом, что закрепленный в законе интерес никогда не будет осуществлен на практике, и не обеспечивая его никакими гарантиями реализации.

Поэтому, как точно заметил С. Жижек, в современном мире все чаще приходится сталкиваться с тем, что «на уровне Закона к нам относятся как к гражданам, субъектам права, тогда как на уровне его непристойного Сверх-Я, этого пустого безусловного закона, с нами обращаются как с *homo sacer*»¹³⁴.

Именно эти процессы опосредовали принятие российской Конституции 1993 г. Этот документ дает множество примеров такого рода «демократических simulacra» (термин Н.И. Бухарина): это и закрепление народного суверенитета, и декларации о приоритете прав и свобод человека и гражданина, и определение нашего государства в качестве правового и демократического, и, в числе прочего, — провозглашение России социальным государством.

Чем противоречивее реальность так называемого демократического общества, чем антагонистичнее общественные интересы — тем более искажаются они в праве, которое играет роль формы «иллюзорной общности»¹³⁵. Тиражирование превращенных политико-правовых форм является в данном случае свидетельством того, что развившаяся до своей высшей стадии общественно-экономическая формация начинает формировать внутри себя свою собственную противоположность и одновременно бороться с ней.

«Чем больше развивают нормальная форма общения общества и вместе с тем условия господствующего класса свою противоположность более прогрессивным производительным силам, — отмечали К. Маркс и Ф. Энгельс в «Немецкой идеологии», — чем больше поэтому делаются противоречия в самом господствующем классе и с подчиненным классом, тем более ложным, конечно, делается соответствовавшее прежде этой форме общения сознание, т. е. оно перестает быть соответствующим ей сознанием, тем более принижаются до простой идеализированной фразеологии, сознательной иллюзии, преднамеренного лицемерия прежние, отжившие представления об этих отношениях общения, в которых действительные личные интересы и т. д. представляются в виде общих. Чем больше показывает жизнь их ложность и чем меньше они имеют значение для самого сознания, тем настойчивее стараются они утвердиться, тем лицемернее, моральнее и священнее становится язык этого нормального общества»¹³⁶.

¹³⁴ Жижек С. Добро пожаловать в пустыню Реального / Пер. с англ. А. Смирнова. М.: Фонд «Прагматика культуры», 2002. С. 39.

¹³⁵ Маркс К., Энгельс Ф. Немецкая идеология // Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. В 50 т. Изд. 2-е Т. 3. М.: Политиздат, 1955. С. 32.

¹³⁶ Цит. по: Маркс К. и Энгельс Ф. О праве. Мысли и отрывки, подобранные А. Панферовым. М.: Изд-во Коммунистической Академии, 1925. С. 76.

Некоторые современные теоретики считают, что неадекватные реальности правовые конструкции не играют никакой конституирующей роли, остаются «мертвой буквой», которую можно сбросить со счетов. Более убедительной представляется аргументация тех ученых, которые усматривают за каждым из таких построений особую социальную функцию. «...реальность этих фикций — писал Н. И. Бухарин, — в их превентивных и маскировочных функциях, которые вполне реальны»¹³⁷.

Превращенное понимание социального государства, как и все подобные идеологические построения, обладает собственной специфической функциональностью: выполняя роль идеологического инструмента, оно формирует необоснованные ожидания и является основой различных видов иллюзорной практики — образов действия, которые не приводят к изменению мира в желательном для человека направлении. Чем шире область иллюзорной практики, в которую вовлечен угнетенный класс, тем уже область его действительной практики — той, которая изменяет мир сообразно его истинным интересам.

Это один из тех случаев, когда необходимым условием стабильного функционирования социальной системы является заблуждение вовлеченных в нее субъектов относительно ее сущности: с точки зрения психоанализа бытие бывает устойчиво «ровно в той мере, в какой оно оказывается искаженным и упущенным: как только мы видим его таким «как оно есть на самом деле», это бытие обращается в ничто или, точнее, трансформируется в действительность другого рода»¹³⁸. Другими словами, искаженное видение мира есть часть самого этого мира, влияющая на его будущее состояние. Как говорила Роза Люксембург, «если бы весь народ знал, капиталистический режим не удержался бы и 24 часа».

Особая функциональность превращенных политико-правовых форм «ускользает» от многих современных российских теоретиков государства и права: некоторые из них называют конституционные определения нашего государства в качестве правового, демократического и социального пустыми фразами и требуют их устранения, другие протестуют против этого, утверждают, что это идеалы, к которым стремится наше общество, забывая о том, что истинным идеалом можно назвать лишь идею, которая отражает реальную деятельность, является ее «формой», противном же случае мы имеем дело не с идеалом, а с идеологией.

Итак, один из видов иллюзорной практики, уводящей ее субъектов от действительных социальных проблем, — это распространенный в нашей науке дискурс о социальном государстве, основанный на изучении норм

¹³⁷ Бухарин Н.И. Учение Маркса и его историческое значение. 1933 г. // Н.И. Бухарин Проблемы теории и практики социализма. М.: Политиздат, 1989. С. 412–413.

¹³⁸ Жижек С. Возвышенный объект идеологии / Пер. с англ. В. Софронова. М.: Художественный журнал, 1999. С. 36.

позитивного права, изъятых из исторического контекста, на замалчивании того, что неолиберализм и социальное государство несовместимы, что социальное государство стало действительностью лишь благодаря организованному и сознательным действиям угнетенных классов, которые так или иначе выходили за пределы позитивистски понимаемой легальности, и что в современных условиях социальная государственность имеет своей важнейшей предпосылкой эксплуатацию народов, живущих в государствах периферийного капитализма.

Последнее замечание. Пожалуй, самый главный исторический урок, который дала обществу практика социального государства, состоит в том, что даже при условии достижения относительно высокого уровня жизни для всех членов общества ширится социальное отчуждение, если люди отстранены от реального участия в управлении обществом, от «непотребительского» доступа к богатствам человеческой культуры и обречены на частичный, абстрактный, мертвый труд. Простое перераспределение экономических благ не только не приносит удовлетворения, но лишь усугубляет трагичность человеческого существования, поскольку чувство бытового благополучия рано или поздно вытесняется безвыходным ощущением «скуки жизни», осознанием пустоты и бессмысленности существования. Вот откуда — высокий уровень самоубийств в экономически благополучных скандинавских странах, рост так называемых «немотивированных» убийств, разложение морали, фиксируемый различными социологическими опросами «дефицит человечности» и — как ответ на все это — различные институционализованные и стихийные реакции протеста против «западных ценностей», восходящие к маю 1968 года.

Именно в условиях государства «всеобщего благоденствия» становится все более очевидной истина: не материальные блага, не размер собственности на вещи являются главными причинами разлада современного мира с самим собой, «неустройства среди культуры» (термин М. А. Лифшица).

Самый общий теоретический вывод из этого — уже неоднократно сделанный многими исследователями, но так и не ставший пока «материальной силой» — состоит в том, что традиционное понимание социального государства как «государства благосостояния» является ложным, как и привязанные к такому пониманию трактовки человеческого «достоинства» и «свободы», к которым апеллирует, в частности, российская Конституция.

Подлинное достоинство, помимо прочего, предполагает создание таких условий, в которых каждый человек имел бы действительную и равную со всеми другими людьми возможность творчески пользоваться всем богатством человеческой культуры — интеллектуальной, эстетической и нравственной. Человеческое достоинство немыслимо также в условиях, когда труд является не «первой *потребностью* жизни» (по Марксу), но лишь «*средством для жизни*», поскольку последнее *унижает*. Понятие свободы,

в свою очередь, предполагает возможность *выбора системы координат*. Но такие возможности в капиталистическом обществе, даже самом «благодетствующем», являются *исключением* (первая) или иллюзией (вторая), поскольку главной ценностью и «координатой» для капитализма, как известно, является не Человек, а Капитал и именно *капитал* является в этом обществе главной *мерой* человеческого достоинства и свободы.

Действительно «достойная жизнь» и подлинное «свободное развитие» для всех людей не могут стать реальностью в обществе, основанном на частной собственности и классовом делении. Остается лишь одна возможность — в очередной раз еретически предположить, что соответствующее своему «понятию» социальное государство может быть помыслено только как государство социалистическое.

Ценностные ориентиры справедливости в оплате труда профессионалов

Темницкий А.Л. (Москва)

Обеспечение социальной справедливости в обществе рассматривается как одна из важнейших фундаментальных задач социального государства. Однако ее решение во многом обусловлено степенью единообразия либо противопоставления во взглядах преобладающей части населения на содержание социальной справедливости. От того, как складываются эти взгляды и связанные с ними ценностные ориентиры поведения, зависит возможность использования социальной справедливости как идеи, способной повысить, либо, напротив, понизить уровень социальной сплоченности в обществе¹³⁹.

Необходимо также учитывать возможную как теоретическую (в подходах ученых), так и практическую (в политическом менеджменте) неоднозначность в подходах к решению проблемы социальной справедливости. Повышение уровня социальной справедливости в обществе может происходить за счет укрепления политики по выравниванию доходов населения на основе разработки механизма социального перераспределения доходов богатых слоев населения в пользу более бедных (например, на основе замены плоской шкалы налогообложения прогрессивной шкалой). Росту чувств социальной справедливости могут способствовать меры, все чаще предпринимаемые менеджментом на предприятиях. Реанимируя и активное используя советские традиции предоставления социальных льгот и услуг

¹³⁹ Храмцов А.Ф. Социальное государство. Практики формирования и функционирования в Европе и России // Социологические исследования, 2007. № 2. С. 23.

работникам промышленных предприятий, обволакивая это в современном термине «социальные пакеты», менеджмент, как показывают исследования, повышает управляемость персонала и обеспечивает рост экономической эффективности производства¹⁴⁰. У работников при этом вполне могут формироваться чувства роста удовлетворенности работой на предприятии, социальный оптимизм и повышенные оценки справедливости. Однако следует учитывать, что «поддержание социального пакета позволяет менеджменту сдерживать рост заработной платы»¹⁴¹.

Представляется, что более действенный путь повышения социальной справедливости может быть связан не с перераспределительной политикой и эфемерными, зачастую обманчивыми способами создания иллюзии социальной справедливости, а на основе установления четких критериев и контроля между мерой труда и мерой вознаграждения массовых групп наемных работников (рабочих, специалистов, менеджеров). Предполагается, что для абсолютного большинства современных квалифицированных рабочих, специалистов, служащих и менеджеров более значим рост чувства справедливости на основе увязывания размера заработка с уровнем профессиональной квалификации и личным трудовым вкладом, а не за счет политики уравнительности в заработной плате, щедрого дара богатых корпораций, либо жалких подачек бюджетных организаций. Следует учитывать, что сложившиеся за века традиции отношения работников к проблеме справедливости не менялись даже при таких радикальных реформах, как освобождение от крепостной зависимости и касались, прежде всего, вопроса об адекватности вознаграждения за свой труд¹⁴².

В советское время проблема социальной справедливости решалась в основном за счет неэкономических методов сопровождения и оценок результатов трудовой деятельности: политического и административного контроля за тем, чтобы доходы имели трудовой характер, идеологического контроля за подчинением труда в целом более высоким целям построения коммунистического общества, социального контроля за тем, чтобы добросовестный труд на предприятии вознаграждался предоставлением бесплатного жилья, возможностью улучшить здоровье в ведомственных больницах и санаториях. В любом случае экономические меры укрепления взаимосвязи меры труда и вознаграждения в этом период (материально-денежная мотивация и стимулирование труда), явно уступали по силе значимости перечисленным неэкономическим мерам.

¹⁴⁰ *Московская А.А.* Рынок как фактор возрождения советских форм предоставления социальных льгот и услуг работникам промышленных предприятий // Журнал исследований социальной политики, 2007. Том 5. № 3. С. 317.

¹⁴¹ Там же. С. 313.

¹⁴² *Коробков Ю.Д.* Социокультурный облик рабочих горнозаводского Урала (вторая половина XIX — начало XX века). М.: Изд-во «Слово», 2003. С. 237.

Осуществление рыночных преобразований в России сопровождалось отходом от рассмотрения принципов справедливости, которая все больше стала рассматриваться как помеха на пути радикальных реформ. Произошло самоустранение от анализа проблем социальной справедливости и среди преобладающей части обществоведов. Само это понятие практически исчезло со страниц социологической и экономической литературы. Аргументация, что принципы справедливости противоречат принципам эффективности, оказалась решающей не только для экономистов, менеджеров, но и социологов. Те же, кто включал тематику справедливости в свои исследования, чаще всего исходили из принципов, что проблема социальной справедливости сегодня — это, прежде всего, решение вопросов по созданию механизма социальной защищенности человека.

Как правило, к социально незащищенным слоям относили различные категории незанятого населения: пенсионеров, инвалидов, безработных. Те же, кто имел хотя бы какую-то оплачиваемую работу, вообще не рассматривались как объекты социальной политики. Вместе с тем проблема социальной справедливости труда занятых в экономике за годы реформ, не решаемая ни экономическими, ни какими-либо другими мерами, замалчиваемая как не соотносимая с рыночными принципами, лишь обострилась, стала болезненной не только для ее традиционных носителей — рабочих, но и других массовых групп профессионалов. Итак, справедливость как общественно — значимая проблема оказалась неразрешенной ни в рамках советского, ни, тем более, «постсоветского» общества.

Уточнение предмета и объекты исследования

В данной статье предлагается рассмотреть одну из конкретных сторон социальной справедливости в сфере труда наемных работников: проблему справедливости в оплате труда. Обращение к проблеме социальной справедливости сквозь призму отношения к оплате труда связано с ее абсолютно доминирующей ролью в мотивации труда наемных работников на всем протяжении реформ в 1990-е гг. и по настоящее время. Сегодня со всей очевидностью стал вопрос адекватности меры труда мере вознаграждения, усиления чисто экономических форм взаимосвязи работника и работодателя в трудовых отношениях.

В качестве объектов исследования рассматриваются квалифицированные рабочие, инженеры промышленного предприятия Московской области, а также врачи больниц и поликлиник Саратовской и Ярославской областей. Полевой этап исследования проводился в 2007 г.¹⁴³

¹⁴³ Исследование на подмосковном промышленном предприятии проводилось по академической программе Института социологии РАН при поддержке РГНФ по инструментарию, согласованному с заводским бюро социально-психологических исследований. Руководители исследования со стороны Института социологии РАН являлись — Темницкий А.Л., со

Выборку по подмосковному машиностроительному предприятию составили рабочие и инженеры девяти структурных подразделений, представляющих по квотному принципу отбора основное и вспомогательное производства, а также инженерные службы. Выборка по медицинским учреждениям носит целевой характер. В каждом из двух регионов были отобраны врачи областных, районных больниц, городских поликлиник и частных клиник, всего из 23 лечебных учреждений (табл. 1).

Таблица 1

Половозрастной состав респондентов обследованных предприятий и учреждений (%)

Характеристики:	Профессиональные группы		
	Рабочие	Инженеры	Врачи
Пол:			
Мужской	72	55	27
Женский	28	45	73
Возрастные группы:			
До 35 лет	28	29	30
36-49 лет	38	39	43
50 лет и старше	34	32	27
Всего опрошено (чел.)	355	145	621

Оценки справедливости оплаты труда во взаимосвязи с заработной платой

Справедливость как ценностная ориентация сознания работника в трудовом поведении предполагает, прежде всего, соответствие вознаграждения трудовому вкладу и, как правило, связывается не с решением общесоциальных проблем, а локальных (на уровне отдельного предприятия, отрасли). Субъективное ощущение справедливости и несправедливости имеет свои особенности. Одни и те же отношения могут оцениваться как справедливые или несправедливые теми или иными социальными группами. Поведение людей регулируется не столько объективным уровнем, сколько субъективным восприятием социальной справедливости политики заработной платы руководства предприятия.

Проблемы справедливости в оплате труда традиционно рассматриваются как наиболее злободневные именно для рабочих. Ранее проведенные исследования показали, что за годы реформ происходило последователь-

стороны предприятия — Максимова О.Н. Исследование мотивации труда врачей проводилось Независимым институтом социальной политики под руководством Шишкина В.В. Автор статьи принимал участие в разработке методической и аналитической частей работы.

ное снижение доли рабочих, считающих, что их труд оплачивается справедливо¹⁴⁴.

Проведенное в 2007 г. исследование лишь дополняет данную картину (табл. 2).

Таблица 2

**Динамика оценок справедливости в оплате труда
у рабочих обследованных предприятий (%)**

	Годы опроса*			
	1996	1999	2002	2007
Считают оплату своего труда справедливой:				
Определенно справедливой	23	13	7	3
Иногда да, иногда нет	41	46	40	33
Определенно нет	36	41	53	63
индексы*	2,7	2,4	2,1	1,8
Количество опрошенных	230	484	270	355

* Объектами исследования в 1996 и 1999 г. являлись рабочие частных промышленных предприятий Москвы, в 2002 г. — Москвы и Воронежа. В 1996 г. было отобрано одно предприятие, в 1999 г. — два, 2002 г. — два, в 2007 г. — одно выше охарактеризованное предприятие.

** Примечание. Минимальное значение индекса — 1, максимальное — 5.

Доля рабочих, считающих оплату своего труда определенно справедливой, за анализируемый период (10 лет) снизилась почти в 8 раз, а считающих ее определенно несправедливой, увеличилась более чем в 2,5 раза. Вместе с тем, число рабочих, дающих промежуточные ответы на вопрос о справедливости, отмечающих ситуативный характер данной проблемы, существенно не изменилось. Это указывает на то, что имеются какие — то факторы, оказывающие положительное, либо отрицательное влияние на субъективное восприятие справедливости в оплате труда. Поскольку ранее также было выявлено, что за более высокими оценками справедливости в оплате труда скрываются более низкие притязания слаборесурсных рабочих (прежде всего, женщин, с невысокой квалификацией), то для дальнейшего анализа были отобраны рабочие с максимально высоким квалификационным разрядом (6–7). Это позволит предположительно утверждать, что проблема справедливости в оплате труда носит не характер оказания поддержки менее квалифицированным (ресурснослабым) рабочим, а обеспечения адекватности денежного вознаграждения затрачиваемым усилиям и реализуемым компетенциям профессионалов: высококвалифицированным рабочим, инженерам и врачам. Как выяснилось, оценки справедливости в оплате труда данных групп профессионалов имеют во многом сходную картину (табл. 3)

¹⁴⁴ Темницкий А.Л. Справедливость в оплате труда как ценностная ориентация и фактор трудовой мотивации // Социологические исследования, 2005. № 5.

Таблица 3

**Оценки справедливости в оплате труда
у обследованных профессиональных групп (%)**

Считают оплату своего труда справедливой:	Профессиональные группы		
	Рабочие 6–7 разряд	Инженеры	Врачи
Определенно да	2	5	16
Иногда да, иногда нет	30	37	27
Определенно нет	68	58	57
индексы*	2,7	2,5	2,2
Количество ответивших	162	137	578

* Примечание. Минимальное значение индекса — 1, максимальное — 5.

Лишь среди врачей, доля респондентов, оценивающих оплату своего труда как справедливую, составила значимую величину. Однако по оценкам оплаты труда как несправедливой врачи (57%) ничем не отличаются от инженеров, а рабочие традиционно отличаются от первых и вторых более высокой степенью критичности в оценках. Здесь следует учесть, что среди врачей доля женщин составляет почти три четверти, и именно они в данной профессиональной группе существенно чаще, чем коллеги мужчины считают оплату труда справедливой. Среди рабочих и инженеров влияние пола не оказалось дифференцирующим в оценках справедливости оплаты труда.

Предполагается, что более высокая степень дифференцированности в оплате труда позволяет не только эффективно организовать труд, но обеспечить четкие ориентиры для повышения уровня справедливости за счет более высокой оплаты более квалифицированных работников. В исследовании было установлено, что между уровнем профессиональной квалификации и размером заработка существует прямая связь. Причем у инженеров и врачей разница в оплате не имеющих профессиональной категории и имеющих высшую категорию составила среднем *около трех тысяч рублей*, а у рабочих между не имеющими разряда и имеющими 7 разряд — *пять тысяч рублей*. Между тем по соотношению размеров заработных плат обследованные группы респондентов выглядят по сравнению с уровнем неравенства в российском обществе достаточно однородно (табл. 4).

По размеру заработка рабочие почти ничем не отличаются от оплаты труда инженеров. И у тех и у других размер заработка самых высокооплачиваемых работников и в два раза не превысил оплату труда низкооплачиваемых. Предполагается, что большее неравенство в оплате труда врачей обусловлено наличием в выборке как бюджетных больниц, так и частных клиник, но и его также вряд ли можно назвать достаточно дифференцирующим.

Таблица 4

Соотношение размеров фактической оплаты труда между высоко и низко оплачиваемыми работниками в обследованных профессиональных группах (средние величины в рублях за месяц и децильные коэффициенты)

Средний размер оплаты труда	Профессиональные группы		
	Рабочие	Инженеры	Врачи
Нижней децильной группы	10000	10000	4000
Верхней децильной группы	18400	20000	14000
Децильный коэффициент	1,8	2	3,5
Количество ответивших	347	144	589

Насколько различается размер оплаты труда профессионалов в зависимости от оценок справедливости в оплате труда? (табл. 5).

Таблица 5

Размеры средней заработной платы в зависимости от оценок справедливости оплаты труда в обследованных профессиональных группах (рублей)

Средние размеры оплаты труда среди:	Профессиональные группы		
	Рабочие 6–7 разряд	Инженеры	Врачи
Определенно чувствующих справедливость оплаты труда	17250	17140	11340
Иногда чувствующих справедливость оплаты труда	14930	15950	10100
Определенно нечувствующих справедливости оплаты труда	14980	13610	7250
Количество ответивших	168	141	587

Выяснилось, что при сугубо материальном подходе, чтобы почувствовать справедливость, необходима прибавка, примерно *в три — четыре тысячи рублей*. Это позволяет еще раз подтвердить известный для менеджмента управления персоналом факт, что формирование чувства справедливости не основывается только на размерах заработка. В его формировании участвуют и представления о достойной зарплате, и сравнения своего заработка с размером заработка коллег по работе на данном предприятии и в регионе — на других предприятиях. Рассмотрим эти предположения более последовательно.

Представления опрошенных профессионалов о хорошей, достаточной для нормальной жизни зарплате умещаются в диапазоне превышения получаемой зарплаты в 2–3 раза (табл. 6).

Таблица 6

Соотношение размеров получаемой и ожидаемой заработной платы у обследованных профессиональных групп (средние величины в рублях)

Размеры оплаты труда	Профессиональные группы		
	Рабочие 6–7 разряд	Инженеры	Врачи
1. Получаемая зарплата	15020	14615	8610
2. Ожидаемая зарплата	30070	31540	28030
Превышение размера ожидаемой заработной платы по отношению к получаемой зарплате (2/1)	2,0	2,2	3,3
Количество ответивших	175	145	590

Рабочие, как об этом отмечалось неоднократно в других исследованиях, не завышают свои притязания к размеру оплаты труда за пределы *двукратного* повышения¹⁴⁵. Инженеры, незначительно отличаются от рабочих в своих притязаниях к величине «нормального» для жизни заработка. Более притязательными оказались врачи.

Представленные данные позволяют зафиксировать первое противоречие в проблеме справедливости оплаты труда. Доля работников, считающих размер оплаты своего труда несправедливой, резко возросла (*почти в 10 раз*), а размер притязаний у большинства опрошенных к ожидаемой зарплате существенно не изменился. Это позволяет выдвинуть предположение, что главным фактором в формировании чувства справедливости является не столько размер заработка, сколько субъективные оценки работников значимых сторон труда на предприятии (учреждении) и реалистические оценки сложившейся ситуации в оплате труда профессионалов.

В какой-то мере «пролить свет» на содержательные особенности выявленного противоречия позволяет анализ сравнительных оценок размера получаемой зарплаты с зарплатой коллег, выполняющих аналогичную работу на других предприятиях и лечебных учреждениях региона.

Вопрос о соотношении размеров своей оплаты с оплатой труда коллег на других предприятиях, учреждениях не вызвал затруднений у абсолютного большинства опрошенных. Это свидетельствует о том, что наемные работники являются достаточно информированными агентами, постоянно отслеживающими размеры заработка на других предприятиях своего региона. Лишь единицы профессионалов считают, что они получают больше, чем их коллеги с других предприятий. Наиболее критично оценивают оплату

¹⁴⁵ Патрушев В.Д., Бессокирная Г.П., Темницкий А.Л. Рабочие на частном предприятии: мотивация, оплата труда и удовлетворенность работой // Социологические исследования. 1998. № 4. С. 36.

своего труда в сравнительном измерении инженеры и рабочие, в меньшей степени — врачи. Здесь следует учитывать, что подмосковное предприятие находится в 70 километрах от Москвы, в которой размер заработка коллег, как раз, *примерно, в 2 раза* выше. Сравнительные оценки размера заработка врачей российской провинции адекватны более «ровной» ситуации с оплатой труда в регионах.

Таблица 7

**Оценка получаемой зарплаты по отношению к зарплате коллег,
выполняющим аналогичную работу на других предприятиях
(лечебных учреждениях), %**

Считают размер своей зарплаты:	Рабочие	Инженеры	Врачи
Ниже, чем у других	50	70	25
Примерно такой же	42	25	66
Выше, чем у других	8	5	9
Количество ответивших	160	130	491

Таким образом, предполагается, что информированность об оплате других и ее соотношение со своей оплатой способствует большей реалистичности в притязаниях к оплате труда у профессионалов.

Актуализация проблемы справедливости в оплате труда в современный период обусловлена, прежде всего, изменением управленческих практик в определении размера заработной платы работников на большинстве предприятий. Размер зарплаты стал определяться во многом положением предприятия на рынке сбыта, а не конкретным трудом работников, в самой оплате все чаще переменная составляющая, значительно превосходит ее постоянную часть. Последнее часто приводит к злоупотреблениям со стороны менеджмента. Чересчур гибкая зарплата приводит к росту конфликтов, поскольку работники не видят прозрачных правил начисления заработной платы¹⁴⁶. Насколько сами работники улавливают особенности взаимосвязи между размером зарплаты и разными факторами ее определяющими (табл. 8)?

Наибольшее значение профессионалы придают роли квалификации, считая, что именно от нее больше всего зависит размер заработка. Выше нами уже подчеркивалась указанная зависимость. Причем рабочие более четко улавливают связь между уровнем квалификации и другими факторами с размером заработка, чем инженеры и врачи. Наиболее «размытой», конкретно не связанной с какими — либо факторами выглядит оплата труда инженеров.

¹⁴⁶ Рак Л. Руководство Никеля и профсоюза не могут договориться об изменении системы оплаты труда // <<http://www.trud.ru/issue/article.php?id=200805230921601>>.

Таблица 8

Оценки факторов, влияющих на размер оплаты труда у обследованных профессиональных групп, индексы*

Считают, что размер оплаты их труда зависит от:	Рабочие 6–7 разряд	Инженеры	Врачи
Квалификации	4,0	3,0	3,2
Объемов работы	3,2	2,1	2,7
Личного трудового вклада	3,0	2,4	2,5
Конечных результатов работы предприятия (учреждения)	3,1	2,8	2,7
Отношений с руководством	2,9	2,5	2,7

* Примечание. Минимальное значение индекса — 1, максимальное — 5.

Естественно предположить, что чем выше оценивается влияние квалификации, объемов выполняемой работы и личного трудового вклада на размер получаемого заработка, тем выше и чувство справедливости оплаты труда. Данная гипотеза нашла свое достаточно очевидное подтверждение только на примере взаимосвязи между оценками справедливости в оплате труда и оценками ее зависимости от личного трудового вклада (табл. 9).

Таблица 9

Оценки справедливости в оплате труда в зависимости от оценок связи размера оплаты труда с личным трудовым вкладом у обследованных профессиональных групп (значимые коэф. Гамма при $P < 0.05$)*

	Профессиональные группы		
	Рабочие	Инженеры	Врачи
Взаимосвязь между оценкой справедливости в оплате труда и оценками ее зависимости от личного трудового вклада	0,338	0,491	0,544
Доля работников, считающих зарплату несправедливой при <i>высоких</i> оценках зависимости ее размера от личного трудового вклада (%)	57	13	36
Доля работников, считающих зарплату несправедливой при <i>низких</i> оценках зависимости ее размера от личного трудового вклада (%)	78	69	78

*Примечание. Коэффициент Gamma характеризует силу связи между переменными, измеренными на основе полностью упорядоченных шкал.

Итак, чем сильнее работниками ощущается зависимость размера оплаты труда от их личного трудового вклада, тем выше чувство справедливости в оплате труда. Высокая степень зависимости размера заработка от личного трудового вклада способствует снижению уровня несправедливости в оп-

лате труда: у рабочих — *на четверть*, врачей — *более чем в 2 раза*, инженеров — *в 5 раз*.

Предполагается, что адекватные оценки личного трудового вклада как важнейшего фактора, способствующего росту чувства справедливости в оплате труда профессионалов, являются на сегодня самым главным ценностным критерием и ориентиром в трудовом поведении наиболее квалифицированной части рабочих, инженеров и врачей.

Социальное государство: консервативный проект Лоренца фон Штейна

Кочеткова Л.Н. (Москва)

Социальное государство на практике открыло эпоху преодоления нищеты трудящихся классов. Без него — страдания миллионов людей были бы сильнее, а предпосылки посткапиталистического общества — слабее.

А. Шубин

Сегодня в отечественной социально-политической науке изучение теории и практики социального государства становится все актуальнее. Это связано с тем, что Конституцией Российской Федерации Россия провозглашена социальным государством, и в ходе современной политической борьбы социальное государство все чаще выдвигается в качестве нового общественного идеала, способного объединить и модернизировать общество. Однако, ни политики, ни общественные деятели, ни даже социальные ученые не уделяют должного внимания рассмотрению вопроса «Что же такое социальное государство и в чем его специфика?» В лучшем случае, социальное государство отождествляется с преимуществами социальной политики советского периода. Для того, чтобы лучше понять сущность социального государства необходимо обратиться к истории его возникновения, т. к. именно происхождение явления часто «проливает свет» на природу и перспективы самого явления.

Необходимо отметить, что концепция социального государства впервые оформилась в трудах немецких ученых XIX в.: Л. фон Штейна, Ю. Оффнера, Ф. Науманна, А. Вагнера и явилась провозглашением новой роли государства, берущего на себя ответственность осуществлять не свойственные ранее, но в дальнейшем становящиеся для него главными, социальные функции.

Научный приоритет в разработке первой теоретической концепции социального государства, содержащей новаторские для своего времени идеи, принадлежит выдающемуся немецкому философу, историку и экономисту — Лоренцу фон Штейну (1815–1890).

К сожалению, этот автор и его произведения мало известны российским ученым. Только часть работ фон Штейна была переведена на русский язык в середине XIX века и больше не переиздавалась. Начиная с XX в., и весь советский период имя Лоренца фон Штейна, предлагающего альтернативный марксизму путь построения государства, и вовсе было предано забвению. И сегодня теоретики, провозглашающие идеи социального государства, редко соотносят их с основополагающими идеями немецкого ученого. Выбранный Россией путь на построение социального государства требует возвращения творческого наследия Лоренца фон Штейна в научный оборот современной социальной науки.

Наиболее последовательное изложение учения о социальном государстве представлено в двух трудах Л. фон Штейна: «История социального движения Франции с 1789 года»¹⁴⁷ и «Учение об управлении и право управления с сравнением литературы и законодательств Франции, Англии и Германии»¹⁴⁸.

С теоретической точки зрения концепция социального государства стала идейной квинтэссенцией всего предшествующего развития западноевропейской социальной мысли по вопросам, касающимся отношений между такими понятиями как государство, общество, личность, право, свобода, равенство. А с практической точки зрения — теория социального государства явилась ответом на запросы реальности государственного управления.

Необходимо особо подчеркнуть, что в идеологическом плане первая концепция социального государства была порождением консервативной мысли, а сам Лоренц фон Штейн был ярким представителем консервативного направления в науке и политике.

Известно, что консерватизм возник как реакция на Великую французскую революцию 1789 года и подготовившие ее идеи Просвещения.

Исходным пунктом консервативной мысли всегда была установка на недопустимость революционных перемен, угрожавших основам существующего режима. В призывах к переустройству жизни консерваторы видели опасное прожектерство, идущее вразрез с реальностью. Любые революционные преобразования консерваторы расценивали как результат человеческой низости и глупости, выплеснувшейся на поверхность социальной жизни.

¹⁴⁷ Штейн Л. фон. История социального движения Франции с 1789 года. СПб.: Тип. А.М. Котомина, 1872.

¹⁴⁸ Штейн Л. фон. Учение об управлении и право управления с сравнением литературы и законодательств Франции, Англии и Германии. СПб.: Изд. А.С. Гиероглифова, 1874.

Один из основных принципов консерватизма — это опора на существующую действительность. В отличие от либерализма, который исходит из должного, каким он себе его представляет, консерватизм крепко держится за сущее, именно поэтому, как ни парадоксально, консерватизм бывает более чувствительным к происходящим переменам, знаменующим поступательное развитие общества.

Позиция немецких консерваторов была не столько охранительная, направленная на блокирование каких бы то ни было изменений и преобразований, сколько эволюционистско-реформаторская. При этом реформаторские тенденции имели единственную цель — недопущение революционных изменений. Чем более острой и очевидной была опасность революции, чем более активно проявляла себя либеральная, а затем и социалистическая мысль, тем решительнее становилась готовность немецких консерваторов к социальному реформаторству. После революционных выступлений 1848 года, волной прокатившихся по Европе, безальтернативность политики социальных реформ стала очевидной.

В целенаправленных реформах, осуществляемых государством, консерваторы видели единственную альтернативу кровавой и разрушительной революции по французскому типу. Другими словами, теория социального государства в виде провозглашения новой миссии государства стала ответом немецкой консервативной мысли на угрозы революционных преобразований.

Убедительным является вывод современного американского исследователя Дж. Уилла, утверждавшего, что именно консерваторы заложили основу государства всеобщего благосостояния, причем по чисто консервативным соображениям — примирения масс с превратностями развивающейся индустриальной экономики.

Целью и пафосом всей концепции Л. фон Штейна стал поиск способов устранения противоречий, возникающих в капиталистическом обществе, средствами самого государства. Причем первостепенную важность имело решение так называемого «социального вопроса», обострение которого и представляло главную опасность для стабильности общества.

Л. фон Штейн определяет «социальный вопрос» как «рабочий вопрос», четко осознавая, что пролетариат стал исполином, на теле которого зияет кровоточащая рана современности — пауперизм. Именно пауперизм, т. е. обнищание народных масс и тяжелые условия труда, а не политические идеологии, являются причиной новых революций. В связи с этим главный вопрос политики был сформулирован следующим образом: как с помощью государственной власти неимущие классы (прежде всего, рабочий класс) могут «изменить свое зависимое положение, обусловливаемое природой труда, в положение независимое, материально-свободное»¹⁴⁹ Если не знать,

¹⁴⁹ Штейн Л. фон. История социального движения Франции с 1789 года. С. 281.

что данная формулировка принадлежит консерватору, то легко предположить, что эти слова сказаны представителем социалистического направления. Таким образом, немецкий консерватизм в лице фон Штейна, видя неприглядные и опасные последствия капиталистического развития, стал претендовать на роль защитника рабочих от капитала.

По мнению Штейна, защитить рабочих от капитала способно только государство, поскольку оно стоит выше и капитала и труда и само «сильно терпит от зависимого положения низшего, чисто-рабочего класса»¹⁵⁰, т. к. чем многочисленнее этот класс, тем беднее государство.

На данном поприще государство может действовать различными путями. Первый путь — это путь организации труда: государство, становясь предпринимателем, передает создаваемую рабочими прибыль самим рабочим. Таким образом, рабочие, даже не имея капитала, могут пользоваться его выгодами. Но недостаток этого пути Л. фон Штейн усматривает в том, что, занимаясь организацией труда (установлением норм труда, порядка распределения прибыли и т. д.) государство сделает труд несвободным.

Второй путь — путь организации кредита, когда государство безвозмездно дает каждому рабочему капитал, соразмерный его рабочей силе. Для этого государство должно взять этот кредит у тех, у кого он есть, т. е. у экономически господствующего класса. Этот путь также не разрешает противоречий между трудом и капиталом.

Третий путь — это путь социальной реформы, т. е. создание такого государственного устройства и таких установлений, которые позволили бы труду самому вести к приобретению собственности. Этот путь и превращает государство в социальное, т. е. обеспечивающее каждому человеку условия благосостояния. Под этими условиями Л. фон Штейн понимает не духовное или материальное богатство как таковое, а живое и свободное межклассовое движение, которое делает это богатство достижимым для каждого человека. Социальное государство не может быть кастовым, т. е. закрепляющим определенное положение индивида в социальной структуре общества. Не имея возможности уничтожить классы, социальное государство предоставляет возможность перехода из одного класса в другой путем изменения отношения к собственности.

Таким образом, миссия социального государства на уровне управления выражается в двух основных задачах: во-первых, способствовать свободному межклассовому движению; во-вторых, помогать тем, кто терпит лишения. На уровне теории государственного управления Л. фон Штейн показывает, как эти две задачи реализуются в конкретных управленческих функциях государства:

¹⁵⁰ Штейн Л. фон. Учение об управлении и право управления с сравнением литературы и законодательств Франции, Англии и Германии. С. 575.

- 1) устранение юридических препятствий свободному межклассовому движению с помощью предоставления всем гражданам одинаковых прав, прежде всего, права собственности;
- 2) попечение об общественной нужде, которое призвано обеспечить каждой личности физические условия самостоятельности;
- 3) содействие труду, не обладающему капиталом, в достижении хозяйственной самостоятельности, например, через вспомогательные кассы, страховое дело, самопомощь в форме союзного строя неимущих.

Будучи единственным гарантом равенства и социальной справедливости, государство, в понимании Л. фон Штейна, безусловно, возвышается над всеми остальными общественными институтами и интересами. В связи с чем, исследователь Питер Козловски считает Л. фон Штейна апологетом государства и защитником идеи полной независимости государства от власти общества. Но с такой обобщающей трактовкой трудно согласиться, поскольку Л. фон Штейн однозначно стремился обеспечить органическое участие народа в образовании государственной воли. Но его «участие народа» означает не народное представительство, а максимальный учет интересов, пожеланий, самого духа народа при выработке и проведении государственной политики.

Определяя сущность социального государства, Л. фон Штейн писал: государство «*обязано поддерживать абсолютное равенство в правах для всех различных общественных классов и для отдельной самоопределяющейся личности благодаря своей власти. Оно обязано способствовать экономическому и общественному прогрессу всех своих граждан, ибо, в конечном счете, развитие одного выступает условием развития другого, и именно в этом смысле говорится о социальном государстве*»¹⁵¹.

Данное определение социального государства считается классическим. Современный ученый А.Э. Евстратов даже считает, что «отмечаемого многими исследователями развития концепции социального государства, с момента введения самого термина в 1850 году, фактически не происходило (в штейновском понимании), т. к. обращалось внимание лишь на отдельные аспекты деятельности государства в социальной сфере (в области страхования, здравоохранения, бедности), а не на все проявления социальной государственности»¹⁵². На наш взгляд — это спорное утверждение, но в любом случае, все исследования в области социального государства должны отталкиваться от классического определения Л. фон Штейна, т. к. в нем преодолевается подход к государству как арене классовой борьбы и впервые

¹⁵¹ Цит по: Милецкий В.П. Социальное государство: эволюция идей, сущность и перспективы становления в современной России. / Политические процессы в России в сравнительном измерении. СПб.: Изд-во СПб. Ун-та, 1997. С. 82.

¹⁵² Евстратов А.Э. Генезис идеи социального государства (историко-теоретические проблемы). Дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2005. С. 11–12.

утверждается приоритет соотношения «личность-государство» взамен прежнего «общество-государство», а главной целью государства объявляется экономический и социальный прогресс.

Из определения Л. Штейна можно выделить следующие характеристики социального государства, которые раскрывают его сущность и отличительные особенности.

Во-первых, социальное государство имеет *долженствовательную, обязательственную природу*. Л. фон Штейн писал, что социальное государство не просто поддерживает абсолютное равенство в правах для всех общественных классов и отдельной личности, а *обязано* это делать; государство не просто способствует экономическому и общественному прогрессу всех своих граждан, а *обязано* способствовать этому. Государство не просто выполняет некие функции социального характера, а *обременено обязанностью* выполнять их, соответственно предоставляя своим гражданам право требовать от государства выполнения этих обязанностей.

Внешним правовым проявлением сущности социального государства являются те социальные обязанности государства перед человеком, которые, как правило, закрепляются на конституционном уровне в виде системы прав человека и гражданина. Именно обязанность государства заботиться о человеке, а не сама забота, составляет главное принципиальное отличие социального государства от всякого другого.

Любое государство выполняет определенные социальные функции, проявляя заботу о своих гражданах. Но только на определенном этапе исторического развития, в условиях обострения классовой борьбы, государство признает это своей обязанностью, тем самым, предоставляя человеку право получать помощь от государства не в виде милостыни, а по своей собственной инициативе и гарантированно. Человек становится правомочным требовать от государства выполнения социальных обязательств. Взяв на себя обязательства обеспечить определенные условия жизни своим гражданам, социальное государство уже не может сложить их с себя, т. к. возложенная или принятая на себя обязанность неотвратима. Если же государство, взяв на себя обязанность, в какой-то момент не может выполнять ее в полном объеме, то данный факт не лишает нас возможности рассматривать такое государство как социальное, поскольку обязанность существует и тогда, когда она не выполняется или выполняется не полностью.

Другими словами, главная отличительная черта социального государства — это признание и закрепление со стороны государства своих обязанностей перед гражданами. Именно этим социальное государство отличается от патерналистского государства, просто заботящегося о своих гражданах.

Во-вторых, *социальное государство не только обязано, но и способно выполнять свои функции*. Эту способность дает ему власть. Необходимость применения власти обусловлена тем, что выполнение социальных обяза-

тельств может быть сопряжено с государственным принуждением, например, когда речь идет о перераспределении доходов для выполнения социальных программ. Действительно, права и интересы более сильных членов общества могут быть ограничены в интересах более слабых членов общества. В этих условиях государству придется сдерживать натиск господствующих классов, нежелающих делиться своими доходами. Однако государство может защитить интересы низших классов за счет того, что именно оно обладает высшей властью в обществе и долг каждого гражданина — выполнять решения государственной власти, т. е. той власти, которая имеется у социального государства не в силу того, что оно социальное, а в силу того, что оно — государство.

В-третьих, *социальное государство само заинтересовано в выполнении взятых на себя обязанностей*. Если рассматривать государство как «высшую личность», как самостоятельный субъект, имеющий собственные цели и задачи, то главной целью государства является самосохранение, т. е. поддержание существующего политического и социального строя. Воля к самосохранению заставляет государство использовать все возможные способы для разрешения противоречий, опасных для его целостности. Прежде всего, речь идет о неуничтожимых классовых противоречиях. Поэтому борьбу за свое существование на определенном этапе развития государство вынуждено вести не на языке политических идей, а на языке реальных интересов трудящихся. Смысл становления государства в качестве социального заключается в том, что человек, будучи удовлетворенным уровнем и качеством своей жизни, имея возможности для свободного развития, скорее всего, не будет стремиться радикально менять свое положение — так обеспечивается естественная стабильность общественной структуры, а также и политическая стабильность, что составляет главную цель социального государства.

Другими словами, когда обнаруживается, что государство может быть разрушено в результате недовольства граждан, и возможным выходом из критической ситуации является обеспечение каждому человеку условий достойной жизни или, как минимум, гарантий для достойного существования и развития, то государство выбирает этот второй путь, в силу чего и становится социальным.

Таким образом, конечная цель социального государства — это сохранение социально-политической стабильности, т. е. условий, при которых государственная власть чувствует себя в полной безопасности. Поэтому в деятельности социального государства нет ничего альтруистического, т. е. того, что государство делало бы себе в ущерб. *Государство так же заинтересовано трансформироваться в социальное, как оно заинтересовано в своем сохранении и развитии*. Л. Штейн писал, что развитие отдельных личностей, составляющих государство, становится степенью развития самого

государства: «чем ничтожнее его граждане, тем оно само ничтожнее; чем меньше они развиты, тем менее развито и само государство»¹⁵³.

В этой связи некоторые современные авторы дают ошибочную интерпретацию сущности социального государства, определяя ее как «максимальное удовлетворение постоянно растущих материальных и духовных потребностей членов общества, последовательное повышение уровня жизни населения и снижение социального неравенства, обеспечение всеобщей доступности основных социальных благ, прежде всего, качественного образования, медицинского и социального обслуживания»¹⁵⁴.

Заметим, что государство, в том числе и социальное, не может ставить перед собой неосуществимых целей, выражающих мечты граждан о полном удовлетворении всех своих потребностей. Такое возможно разве что при коммунизме. В основе подобных определений лежит представление о полном совпадении интересов государства и личности, что на самом деле не одно и то же. Как показал Л. фон Штейн, главная цель государства — сохранение социально-политической стабильности путем установления баланса между различными общественными интересами. Эта цель включает в себя не «снижение социального неравенства», а снижение его остроты с помощью предоставления всем гражданам одинаковых возможностей для достойного существования. Шанс социального государства на существование заключается в том, что главная цель социального государства, заключающаяся в сохранении социальной и политической стабильности, не противоречит интересам отдельной личности, поскольку лишь в условиях стабильности возможно безопасное существование и свободное развитие человека.

Исследование Л. фон Штейна показывает, что по своей природе феномен социального государства носит ярко выраженный политический характер, что означает сознательное взятие властью на себя социальных обязательств. В этом плане современный теоретик социального государства Е.А. Лукашева подтверждает правоту выводов Штейна, говоря: «Социальное государство пришло вслед за правовым потому, что последнее в его классическом либеральном (формальном) варианте опиралось, прежде всего, на принципы индивидуальной свободы, формального юридического равенства и невмешательства государства в дела гражданского общества. А это привело к глубокому фактическому неравенству, кризисным состояниям в экономике и классовой борьбе. Все это потребовало от государства перехода в новое качественное состояние, и выполнения им новых функций»¹⁵⁵.

¹⁵³ Штейн Л. фон. История социального движения Франции с 1789 года. С. XXVIII.

¹⁵⁴ Македонская Ж.Х. Правовая природа Российской Федерации как социального государства. Дисс. ... канд. юр. наук. М., 1997. С. 56.

¹⁵⁵ Лукашева Е.А. Социальное правовое государство. Проблемы общей теории права и государства. / Под ред. В.С. Нерсесянца. М: НОРМА-ИНФРА-М, 1999. С. 79.

Новыми функциями, вытекающими из теории социального государства Л. фон Штейна, являются:

- *ограничительная функция*, которая проявляется по отношению к господствующим классам и с помощью которой решаются такие задачи, как ограничение монополизации, регламентация трудовых отношений, регулирование экономики, концентрация средств на социальные программы и нужды;
- *обеспечительная функция*, возникающая при решении таких задач, как социальное страхование, социальное обеспечение, предоставление возможностей получения образования;
- *гарантирующая функция*. Давая гарантии и закрепляя их на конституционном уровне в виде системы прав человека и гражданина, государство, по сути, становится должником человека, предоставляя ему право не просто получать помощь от государства, но требовать ее предоставления.

Важно отметить, что с точки зрения развития общества и государства теория социального государства Л. фон Штейна стала не только набором новых принципов и методов государственного управления, но явилась парадигмой существования государства на определенном этапе своего развития, а именно в условиях перехода капитализма в монополистическую стадию.

С позиции консерватора-государственника, мыслящего категориями общественного блага и стабильности, основной вред монополизма состоит в том, что он, устраняя конкуренцию и подрывая возможность приобретения капитала, сковывает свободу выбора трудящимися места работы, ослабляет профсоюзное движение, углубляет и закрепляет социальное неравенство. Именно объективная тенденция капитализма к монополизации служит потенциальным источником социального недовольства, социальной и политической нестабильности, заставляя государство начать активно вмешиваться в экономическую и социальную жизнь общества.

Новаторство Л. фон Штейна заключается в том, что он последовательно обосновал и доказал необходимость поддержки государством трудящихся масс в неравных условиях капиталистического производства.

Не питая иллюзий, необходимо подчеркнуть, что социальное государство — это классовое буржуазное государство, не ставящее перед собой целью уничтожить классы, частную собственность и социальное неравенство. Напротив, заинтересованное в сохранении существующей классовой структуры, социальное государство лишь делает достижимым при желании переход из одного класса в другой, тем самым, снижая остроту и накал основных социальных противоречий — классовых противоречий.

Обращаясь к практике общественного развития, можно сказать, что теория социального государства, возникшая в XIX веке в результате борьбы рабочего класса Европы за свои права, получила реальное воплощение

в жизни европейских народов. В XX веке именно социальное государство стало идеалом политики в Европе, признаком принадлежности к европейской цивилизации и способом достижения важных социальных гарантий и высоких стандартов жизни.

Однако, в начале XXI века в теории и практике социального государства наметились вопросы, требующие своего решения в новых исторических условиях.

Первый вопрос: каково на сегодняшний день оптимальное соотношение между индивидуальной свободой и активной регулирующей ролью государства? Насколько совместимы сегодня права и свободы человека с дирижизмом социального государства?

Второй вопрос: какую роль должно играть гражданское общество в условиях, когда государство берет на себя все социальные функции? Как гражданское общество может контролировать воплощение в жизнь принципов социального государства, провозглашаемых властью?

Третий вопрос связан с тем, что концепция социального государства возникла как теория национального государства в эпоху монополистического капитализма. Возможно ли сохранение социального государства в условиях глобализации, когда чрезмерные социальные функции делают государство менее конкурентоспособным на глобальном рынке?

Четвертый вопрос возникает при анализе постиндустриального общества, которое радикально меняет и содержание «социального вопроса». Способно ли современное социальное государство дать адекватный ответ на новый «социальный вопрос»?

Готовность современных исследователей ответить на эти вопросы и будет определять историческую перспективу теории социального государства, впервые сформулированную в трудах немецкого ученого XIX века Лоренца фон Штейна.

Мировоззренческий и психологический подходы к решению проблемы социальной справедливости и социального гуманизма

Макарьев И.С. (Санкт-Петербург)

Проблема становления России как социального государства сама по себе сложна, но в то же самое время не решаема без определения сущности человека и выбора в качестве методологической основы определенной концепции личности. Однако на сегодня, например, в отечественной психологии и

теории воспитания не решены многие вопросы, касающиеся личности. Так, смеем предположить, что невозможно продуктивно и качественно решить задачи построения и развития в России социального государства, не ответив на следующие принципиальные вопросы:

- 1) В чем заключается сущность человека, являющегося гражданином строящегося социального государства?
- 2) Какую концепцию личности брать за основу в разработке идеи построения социального государства?
- 3) Существуют ли т. н. «общечеловеческие ценности» и могут ли они быть основой развития в России социального государства?
- 4) Что следует принять за идеал в воспитании и каков он в отечественной традиции?

А. Маслоу¹⁵⁶ отмечал, что прежде чем планировать свои исследования, формулировать гипотезы, психологи должны иметь и ясно осознавать определенную философскую концепцию человека. Полагаем, что данное утверждение касается в равной степени и педагогов, и социологов, и всех остальных ученых, занимающихся проблемой построения социального государства.

Следовательно, для решения задач построения указанного государства отечественным исследователям не обойтись без определения понятий и решения следующих основных проблем мировоззренческого уровня: противоречия представлений о добре и зле; изначального добра; онтологических оснований зла; идеала и смысла жизни; существенных ошибок в воспитании при отождествлении морали и нравственности; определения основных категорий духовности, нравственности и морали; соотношения духовности и душевности; целей и задач нравственного воспитания; счастья и воспитания счастливого человека; форм, методов, этапов и роли воспитателя в нравственном воспитании; духовности как основного начала в личности; мнимой духовности и др.

Далее мы рассмотрим некоторые из указанных проблем на примере состояния дел в педагогике, т. е. именно той области, которая отвечает за воспитание будущих субъектов социального государства. И начнем с вопросов о приоритетах в сфере отечественного образования: **Что может служить приоритетом в образовании? Может ли личность являться таким приоритетом?**

В Законе РФ «Об образовании» (статья 14)¹⁵⁷ и «Типовом положении об общеобразовательном учреждении»¹⁵⁸ приоритеты в области образования

¹⁵⁶ Maslow A. The Farther Reaches of Human Nature. Harmondsworth, 1971.

¹⁵⁷ Российская Федерация. Законы. Закон об образовании: [Федер. Закон: принят Гос. Думой 10 июля 1992 г. № 3266-1: по состоянию на 21 июля 2005г.].

¹⁵⁸ Типовое положение об общеобразовательном учреждении (Утверждено Постановление Правительства Российской Федерации от 19 марта 2001г. № 196.

расставлены следующим образом: в первую очередь — развитие личности, затем — общества, и далее — государства. Следует признать, что в сравнении с прежней (советской) концепцией, это действительно поворот на 180°. Однако, стоит ли радоваться таким изменениям? При всей привлекательности идеи приоритета личности, у нее (этой идеи) есть и свои существенные недостатки. Прот., профессор Василий Васильевич Зеньковский предупреждал, что нельзя объявлять идею личности верховным и последним принципом педагогики. Хотя по его мнению развитие личности есть важнейшая задача воспитания, но смысл, цели и условия этого развития личности могут быть поняты лишь в системе целостного мировоззрения. Личность не может быть абсолютизирована, — отмечает Зеньковский, — она не развивается сама из себя, но приобретает свое содержание в общении с миром ценностей, в живом социальном опыте, в обращении к Богу¹⁵⁹. Еще в «Чтениях о богочеловечестве» Вл. Соловьев писал, что западная цивилизация довела до предела свободную игру частных интересов и создала мир безбожного человека. Запад выпестовал идею индивидуальности и приоритета личности, воплотившуюся в образе «богочеловека».

Следует обратить внимание на порочность и необычайную вредность в деле воспитания тезиса «человек есть высшая ценность». Ведь, «Я — как высшая ценность» предполагает не менее чем «Ты — как не ценность», подлежащая переделке, а может быть, и уничтожению. И это не только страшный опыт нацизма XX века. Дискуссия о запрете смертной казни имеет прямое отношение к обсуждаемому вопросу. В данном случае «Я САМ как наивысшая ценность» могу казнить другого человека, т. к. он «не ценность». Парадокс? Нет, только на первый взгляд. Кому выгодно объявлять человека «высшей ценностью»? А выгодно это тому, кто сегодня **сам себя** объявляет наивысшей ценностью. В чем же, например, может выражаться выгода? А в том, что «наивысшее» и «наиценнейшее» не подлежит осуждению. Здесь следует вспомнить слова апостола Павла указывающего на то, что «...если бы мы судили сами себя, то не были бы судимы» (1 Кор. 11:31)¹⁶⁰. Но именно это мы и имеем сегодня. Однако с одной оговоркой. Себя то мы не судим, ну а ближнего своего можем судить и даже осуждать — на смертную казнь, например, как уже указывалось. Вот что по этому поводу писал В.С. Соловьев в известной работе «Смысл любви»: «Основная ложь и зло эгоизма не в этом абсолютном самосознании и самооценке субъекта, а в том, что, приписывая себе по справедливости безусловное значение, он несправедливо отказывает другим в этом значении; признавая себя центром жизни, каков он и есть в самом деле, он других относит к окружности своего бытия, оставляет за

¹⁵⁹ Зеньковский В. Проблемы воспитания в свете христианской антропологии. М.: Изд. Свято-Владимирского братства, 1993. С. 11.

¹⁶⁰ Библия. Книги Священного Писания Ветхого и Нового Завета. London: Trinitarian Bible society, 1992. С. 213.

ними только внешнюю и относительную ценность. Разумеется, в отвлеченном, теоретическом сознании всякий человек, не помешавшийся в рассудке, всегда допускает полную равноправность других с собою; но на деле, он утверждает бесконечную разницу, совершенную несоизмеримость между собою и другими: он сам по себе есть все, они сами по себе — ничто»¹⁶¹. Так место *теодицеи* заняла *антроподицея*. Однако если в руководящих документах обозначен приоритет личности, то во многих отечественных учебных и методических пособиях по педагогике встречаются иные подходы. Так, например, в общей модели программы воспитания Н.Е. Щурковой приоритеты расставлены следующим образом: на первом месте природа, затем следуют нормы культурной жизни, далее — человек как высшая ценность на Земле и т. д.¹⁶² Подобная расстановка приоритетов вызывает сомнение. Исходя из последовательности пунктов, можно сделать вывод, что на первом месте стоит «природа», на втором — «культура», на третьем — «человек» и т. д. Несогласованность явно бросается в глаза: человек объявляется «высшей ценностью», однако стоит на третьем месте после природы и культуры. И это не единственный пример. Вот что говорит В.С. Селиванов в одной из своих работ: «...Воспитание осуществляется в обществе, в его интересах...»¹⁶³.

В какой же среде растет современная молодежь? Каковы ценностные ориентиры тех, кто должен влиять на души молодого поколения? На вопрос исследования 2005 года «Какие проблемы Вас лично больше всего волнуют в данный момент?» преподаватели учреждений начального профессионального образования ответили следующим образом: здоровье — 51,5%; повышение квалификации — 41,1%; возможность приработков — 27,4%¹⁶⁴. Интересно отметить, что в исследовании, проведенном в 90-е годы прошлого столетия, ценностные ориентации учителей выстроились в такой последовательности: здоровье — 78%; семья — 74%; материальное благополучие — 59%. Как видим, с 1990 по 2005 год ситуация не изменилась. На первом месте по значимости для преподавателя было и остается свое собственное здоровье. Однако еще в 1989 году в качестве самой главной, первостепенной ценности 86% учителей назвали «мир во всем мире», а затем уже выбрали «здоровье» — 84%. Последнее место в списке ценностей занимает «достоинство граждан». Только 9% отвечавших отметили как ценность достоинство личности. В исследовании 1989 года 41% опрошен-

¹⁶¹ Соловьев В.С. Философия искусства и литературная критика. М.: Искусство, 1991. С. 114.

¹⁶² Щуркова Н.Е. Программа воспитания школьника. М., 1998. С. 13–20.

¹⁶³ Селиванов В.С. Основы общей педагогики: Теория и методика воспитания: Учеб. пособие для студ. высш. пед. учеб. заведений. / Под ред. В.А. Сластенина. М.: Академия, 2000. С. 107.

¹⁶⁴ Смирнов И.П., Ткаченко Е.В. Новый принцип воспитания: ориентация на интересы молодежи. М., 2005. С. 182.

ных учителей расценил достоинство сограждан как важную ценность, а в 1994 г. — 9%¹⁶⁵. Из приведенных результатов видно, что 90% педагогов не поддерживают один из основополагающих принципов государственной политики в области образования — *«приоритет общечеловеческих ценностей»*¹⁶⁶.

На наш взгляд проблема заключается в том, что сам человек перестал соответствовать ценности своего естества, а потому он не признает ценности ближнего. Это в свою очередь значит, что в значительной мере он утратил свое собственное достоинство. А это уже может быть одной из причин низкой оценки достоинства сограждан.

В «Национальной доктрине образования в Российской Федерации»¹⁶⁷, «Концепции модернизации российского образования на период до 2010 года»¹⁶⁸ отмечается, что система образования «призвана обеспечить формирование...», «должна формировать...» и т. д. Однако в статье 6 Федерального закона «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»¹⁶⁹ однозначно определено, что права и свободы человека в России гарантируются в соответствии с «общепризнанными принципами и нормами международного права». Возьмем, например, «Конвенцию ООН о правах ребенка». В ней записано следующее: «...образование ребенка должно быть направлено на: а) развитие личности...; б) воспитание уважения к правам человека и основным свободам...; в) воспитание уважения к родителям ребенка...». Обратим внимание на используемые термины: «развитие», «воспитание». Как видим, нет и намека на т. н. «формирование». Но даже если согласиться с глаголом «формировать» (за последние десятилетия он стал уж слишком привычным), возникает следующий немаловажный вопрос: **по какому образцу или в соответствии с чьими представлениями формировать личность?** Ответ на эти вопросы можно найти чуть ли не в каждом пособии по педагогике. В соответствии, например, с представлениями Л.С. Выготского. Нет ни одной современной работы по педагогике или педагогической психологии не имеющей ссылок на его работы. Мы и сегодня продолжаем формировать личность учащегося по марксистским представлениям. Прав был А.Н. Леонтьев, когда еще в 1934 году сказал: «Сделанное Л.С. Выготским не

¹⁶⁵ Учитель. Школа. Общество. Социологический очерк 90-х / Под ред. Е.Э. Смирновой. СПб., 1995. С. 146, 147, 160.

¹⁶⁶ Российская Федерация. Законы. Закон об образовании: [Федер. Закон: принят Гос. Думой 10 июля 1992 г. № 3266-1: по состоянию на 21 июля 2005 г.].

¹⁶⁷ Национальная доктрина образования в Российской Федерации (Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 4 октября 2000 г. № 751).

¹⁶⁸ Концепция модернизации российского образования на период до 2010 года (Приложение к приказу Минобрнауки РФ от 11 февраля 2002 г. № 393).

¹⁶⁹ Федеральный закон от 24 июля 1998г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» (с изменениями от 20 июля 2000г., 22 августа, 21 декабря 2004г.).

умрет, ибо оно составляет первый этап движения к подлинно научной, марксистской психологии»¹⁷⁰.

Предлагается формировать различные положительные качества личности. Однако, во-первых, качества личности — есть лишь компоненты личности (хоть и важные), но не сама личность. Во-вторых, по данным Г.Н. Волкова, цели воспитания в сознании русского народа ориентировались на более чем 800 конкретных черт личности¹⁷¹. К.К. Платонов отмечает, что в «Словаре русского языка» С.И. Ожегова (М., 1952) 1300 названий различных качеств или черт личности¹⁷².

Западные исследователи Мюррей и Клакхорн предложили интересный образ: «Человек в чем-то похож на всех людей, в чем-то на некоторых людей, а в чем-то не похож ни на кого другого»¹⁷³. Признавая, что педагоги-практики должны быть способны учитывать и общее, и особенное, и единичное в личности учащегося, следует предостеречь от чрезмерного увлечения «своеобразием» и «непохожестью». А уж тем более ставить развитие этой непохожести (или, как сегодня принято говорить, «развитие индивидуальности») в цель воспитания. Своеобразие человека, — рекомендовал Гегель, — не следует придавать чрезмерно большого значения. Скорее следует считать пустой, бессодержательной болтовней то утверждение, что учитель должен заботливо сообразоваться с индивидуальностью каждого из своих учеников, изучать и стараться развивать их каждого в отдельности. На это у него нет времени. Своеобразие детей терпимо в кругу семьи, но с момента вступления в школу начинается жизнь согласно общему порядку, по одному, для всех одинаковому правилу; здесь дух должен быть приведен к отказу от своих причуд, к знанию и хотению всеобщего, к усвоению существующего всеобщего образования. Только это преобразование и называется воспитанием. Чем образованнее человек, тем меньше выступает в его поведении нечто только ему свойственное и именно потому случайное. Данное утверждение следует признать правомерным в том понимании, что учитель при целеполагании должен учитывать не индивидуальные особенности каждого из учащихся, а сущность или природу человека. Это и есть в понимании Гегеля «всеобщее». Чем **образованнее** человек (в понимании «формирования по **образу**», а не «грамотнее», как это обычно трактуется), тем самым в нем действительно меньше выступает индивидуальное, а более проявляется **сущностное** человеческое.

¹⁷⁰ Леонтьев А.Н. Избранные психологические произведения: В 2-х т. Т 1. М.: Педагогика, 1983. С. 21.

¹⁷¹ Очерки истории школы и педагогической мысли народов СССР с древнейших времен до конца XVII в. / Под ред. Э.Д. Днепров и др. М.: Педагогика, 1989. С. 144.

¹⁷² Платонов К.К. Краткий словарь системы психологических понятий. М.: Высш. шк., 1984. С. 165.

¹⁷³ Carlson R. Where is the person in personality research? — Psychol. Bull. 1971. V. 75. P. 607–649.

Не правильнее ли было бы прислушаться к совету К.Д. Ушинского, который предлагал держаться одного принятого идеала воспитания и, не обращая особенного внимания на различные качества личности, черты или особенности характера, стараться внести этот идеал? Но данная постановка проблемы, как видим, затрагивает еще один (точнее не еще один, а самый важный) вопрос, а именно: **что принимать за идеал (или образец) в современной отечественной педагогике, к которому необходимо стремиться?**

В статье 2 Закона РФ «Об образовании» отмечено, что государственная политика в области образования основывается на приоритете общечеловеческих ценностей. Однако в уже упоминавшемся Федеральном законе «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» (статья 4) говорится, что государственная политика в интересах детей должна строиться в соответствии с традициями народов России и достижениями российской культуры.

Во-первых, как мы понимаем, традиции российской культуры имеют своим основанием более чем тысячелетнюю православную историю. Не Рождество (тем более отмечаемое россиянами 25 декабря), а Пасха — Светлое Христово Воскресение, главный православный праздник в честь воскресения Иисуса Христа. И уж тем более не всевозможные Хеллоуины, Дни святого Валентина и Год собаки или свиньи. Как пишет А.И. Солженицын в лирическом отступлении из «Красного колеса»: «Русь не просто приняла христианство — она полюбила его всем сердцем, она расположилась к нему душой, она излегла к нему всем лучшим своим. Она приняла его в название жителей (крестьяне, т. е. — христиане), в пословицы и приметы, в строй мышления, в обязательный угол избы, его символ — крест взяла себе во всеобщую охрану, его поименными святыми заменила всякий другой счетный календарь, весь план своей трудовой жизни, его храмам отдала лучшие места своих окружений, его службам — свои предрассветья, его постам — свою выдержку, его праздникам — свой досуг, его странникам — свой кров и хлебушек». А потому последуем совету президента Российской Академии образования Н.Д. Никандрова и «...не будем спешить на Запад за уроками духовности. Может быть, стоит обратить внимание на некоторые складывающиеся у нас традиции и порадоваться им»¹⁷⁴.

Во-вторых, (опять-таки, как мы понимаем) ценности мусульманского мира некоторыми «демократами» не признаются как общечеловеческие. Но нам не следовало бы забывать, что в Российской Федерации миллионы коренных жителей и граждан исповедуют ислам.

В-третьих, остается загадкой, как нравственные ориентиры, характерные для российской культуры, сочетаются с сектантским «планетарным сознанием», которое предлагается формировать в одном из писем Министерства

¹⁷⁴ Никандров Н.Д. «Школа и Церковь: традиции и реформы образования» (выступление на XIV Рождественских образовательных чтениях 30 января 2006 года).

образования РФ¹⁷⁵. В данном случае следовало бы прислушаться к словам святителя Димитрия Ростовского, который предупреждает: «Не пренебрегай духовного отеческого наставления, да не преткнешься в стезях твоих».

В «Концепции модернизации российского образования на период до 2010 года» отмечается, что «развивающемуся российскому обществу нужны современно образованные, нравственные, предприимчивые люди, которые могут самостоятельно принимать ответственные решения в ситуации выбора, прогнозировать их возможные последствия, способны к сотрудничеству, отличаются мобильностью, динамизмом, конструктивностью, обладают развитым чувством ответственности за судьбу страны»¹⁷⁶. В одном из своих исследований сотрудники Всероссийского центра исследования общественного мнения (ВЦИОМ) обратились к своим респондентам с вопросом: «Кого сегодня должна готовить наша школа?». Были получены следующие ответы: 41% — первоочередной задачей современной школы считает воспитание образованных людей и подготовку к будущей профессиональной деятельности; у 23% — главный ориентир — курс на подготовку культурных людей с широким кругозором; у 14% — воспитание «просто хорошего человека»; у 18% — воспитание «достойного семьянина»; 7–8% предлагают возвращать патриотов своей Родины. Как видим, «просто хороший человек» стоит только на третьем месте. Само собой разумеется, что «хороший человек» не может быть безответственным и не обладать чувством долга. Так разве современно образованный и предприимчивый гражданин не должен в первую очередь быть «просто хорошим человеком»?

В начале известной работы Н.И. Пирогова «Вопросы жизни» приводится следующий диалог:

— К чему вы готовите вашего сына? — кто-то спросил меня.

— Быть человеком, — отвечал я.

— Разве вы не знаете, — сказал спросивший, — что людей собственно нет на свете; это одно отвлечение, вовсе ненужное для нашего общества. Нам необходимы негоцианты, солдаты, механики, моряки, врачи, юристы, а не люди.

Правда это или нет? — спрашивает Н.И. Пирогов читателя.

Конечно же вопрос этот риторический и ответ на него давно известен. Так, например, В.Г. Белинский, говорил о том, что воспитание должно видеть в ребенке «не чиновника, не поэта, не ремесленника, но человека, который мог бы впоследствии быть тем или другим, не переставая быть человеком». Потому что главная задача человека в любой сфере деятельности, на всякой ступени в лестнице общественной иерархии — быть *человеком*. **Но тогда следует точно знать, что есть «человек»?**

¹⁷⁵ Письмо Минобразования России от 02.04.2002 г. № 13–51–28/13.

¹⁷⁶ Концепция модернизации российского образования на период до 2010 года. Одобрена распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2001 г. № 1756-р.

В Атеистическом словаре¹⁷⁷ отмечается, что человек — есть высшая ступень развития жизни на Земле, социальное животное, постоянно изготавливающее одно орудие при посредстве других орудий, преобразующее природу, обладающее сознанием и членораздельной речью. «Советский энциклопедический словарь» дает следующее определение: «**Гоминиды** (от лат. *homo* — человек), семейство отряда приматов. Включает человека современного типа (*Homo sapiens*) и ископаемых людей: питекантропов, неандертальцев и, вероятно, некоторых ископаемых высших приматов типа австралопитеков»¹⁷⁸. **Приматы** — отряд высших млекопитающих — люди, обезьяны и полуобезьяны¹⁷⁹. Приматы — один из 19 отрядов млекопитающих. В настоящее время отряд приматов насчитывает около 210 видов. Итак, обратим внимание, что человек трактуется не иначе как **животное**. Пусть — высшее, пусть — общественное или социальное, но все же животное. И мы к этому привыкли, нас это не смущает. Человек — животное, произошедшее от обезьяны. И не только произошедшее. Человек зачислен в надсемейство «гоминоидов» и к одному роду с сиамангами, гиббонами и шимпанзе. В психологической науке, например, В.В. Богословский относит человека к классу млекопитающих, имеющего отличия от «других животных»¹⁸⁰. И в то же самое время В.В. Богословский несколько далее в своем учебнике (всего через 25 страниц текста) предлагает воспитывать у учащихся «совесть коммуниста». Обезьяна с «*совестью коммуниста*»¹⁸¹ или обезьяна, «*строящая социальное государство на основах социальной справедливости или социального гуманизма*»???

В настоящее время в литературе (как научной, так и художественной) термином «обезьяна» принято обозначать всех приматов, кроме человека. Но данное обозначение находится в явном противоречии с принятой научной классификацией. Придерживаясь точной научной терминологии правильнее было бы говорить о человеке так: **человек и остальные (другие) обезьяны**. Но, отвергнув религиозную трактовку человека, ученые стыдятся называть его обезьяной, тем самым вводят в заблуждение: не всегда понятно, кто скрывается под термином «обезьяна». В научной литературе так и не принято для широкого употребления общего термина для «других обезьян». Иногда можно встретить термин «настоящие обезьяны»¹⁸². В связи с тем, что термин «человек» в современной науке (в биологии, философии, психологии и педагогике) трактуется явно противоречиво, мы предлагаем

¹⁷⁷ Атеистический словарь / Под общ. ред. М.П. Новикова. М.: Политиздат, 1983. С. 531.

¹⁷⁸ Советский энциклопедический словарь. М.: Советская энциклопедия, 1981. С. 324.

¹⁷⁹ Ожегов С.И. Словарь русского языка: 70 000 / Под ред. Н.Ю. Шведовой. М.: Рус. яз., 1990. С. 592.

¹⁸⁰ Общая психология. (Учеб. пособие для студентов пед. ин-тов). Под ред. В.В. Богословского и др. М., Просвещение, 1973. С. 57.

¹⁸¹ Там же. С. 75.

¹⁸² Энциклопедия для детей. Т. 2. М.: Аванта +, 1994. С. 654.

употреблять термины «обезьяна» и «человек» для обозначения двух совершенно различных понятий.

В «Концепции модернизации российского образования на период до 2010 года» отмечается, что одной из важнейших задач воспитания является формирование у школьников духовности и культуры. А вот Закон об образовании говорит только о культуре (упоминания о духовности уже нет): «Общеобразовательные программы направлены на решение задач формирования общей культуры личности, адаптации личности к жизни в обществе, на создание основы для осознанного выбора и освоения профессиональных образовательных программ».

В статьях 4 и 14 Федерального закона «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» несколько раз встречаются словосочетания «духовное и нравственное развитие». Таким образом, следует понимать, что законодатель разводит и два этих понятия, и два вида развития: *духовное* и *нравственное*. К настоящему моменту у исследователей в области педагогики сложилось определенное устойчивое мнение, что духовность — есть некая «внутренняя мораль». Или же культурность, интеллигентность и т. д. Нравственное же понимается не иначе как «внешняя мораль». Однако, на наш взгляд, это не совсем так, или даже совсем не так, и путаница с понятиями возникает, как мы полагаем, по следующей причине. В отечественной психологии (К.К. Платонов) человек имеет двучастное строение: тело (или организм) и личность (человек как носитель сознания)¹⁸³. Однако тогда о какой духовности может идти речь, если исходить из двучастного строения человека? Где эта «духовная» часть человека? И о совести не может быть и речи, т. к. она оказывается всего лишь *чувством* в душе человека.

Согласно святоотеческой традиции человек состоит из трех, иерархически восходящих ступеней: *тела, души и духа*. Душа по достоинству выше тела, и она «одушевляет» тело; дух в свою очередь выше тела и души, и он «одухотворяет» тело и душу. Вот теперь все встало на свои места. Растения, животные и человек отличаются друг от друга. Растения имеют только тело. Животные имеют тело (организм) и душу (для атеистов термин «душа» можно заменить термином «психика», что переводится с греческого (псюхе) — не иначе как «душа»). Человек же всегда был высшим творением. Но когда марксисты объявили, что человек не только произошел от обезьяны, но он есть обезьяна (т. е. животное), необходимость в третьей составной части (дух) естественным образом отпала. А духовность переместили несколько ниже (на предыдущий уровень), и смешали с душевностью. Только, исходя из трехчастного строения человека, мы имеем возможность говорить и о духовности, и о нравственности. Нравственность составляет те духовные

¹⁸³ Платонов К.К. Краткий словарь системы психологических понятий. М.: Высш. шк., 1984. С. 61.

качества, которыми руководствуется человек. Нравственность — есть проявление духовности.

В заключении рассмотрим еще один вопрос. По утверждению Б.Т. Лихачева, гуманистическая общечеловеческая концепция любви отвергает зло и противостоит в извечной борьбе вражде и ненависти. В свете рассуждений о духовности в целом, и сострадании и сочувствии в частности, особенно печально, когда педагог призывает воспитывать в ребенке такие чувства, как **ненависть** (т. е. чувство сильно злобы и вражды) и **презрение** (т. е. глубоко пренебрежительное отношение). «Воспитать нравственно полноценную личность — значит... научить человека... презирать...», — считает А.Е. Олышанникова¹⁸⁴. Или, например, П.И. Пидкасистый и М.Л. Портнов предлагают «прививать презрение к эгоизму, карьеризму, жестокости, обману, воровству, разврату, пьянству, подхалимству...», «воспитывать ненависть к национальной вражде, национальной нетерпимости»¹⁸⁵. Не стоит обманываться предметом презрения или ненависти. Нет сомнений в том, что эгоизм, жестокость, обман, воровство, разврат, пьянство и т. п. явления, по сути своей негативные. Мы обращаем внимание именно на этот предмет и забываем о самом чувстве. Следует также обратить внимание, что указанные авторы предлагают воспитывать вражду к вражде («ненависть к национальной вражде»). Ведь «ненависть» — есть не что иное, как чувство сильной злобы и вражды. Получается, что предлагается воспитывать зло для борьбы со злом.

В «Концепции Федеральной целевой программы развития образования на 2006–2010 годы» отмечается, что главное преимущество высокоразвитой страны связано с ее человеческим потенциалом, во многом определяющим образование. Мы коснулись лишь некоторых вопросов, связанных с проблемой построения и развития в России социального государства. Коротко, лишь в первом приближении, нами были рассмотрены следующие из них: «Что может служить приоритетом в образовании?», «Может ли личность являться таким приоритетом?», «По какому образцу или в соответствии с чьими представлениями формировать личность?», «Что принимать за идеал (или образец) в современной отечественной педагогике, к которому необходимо стремиться?» и в конечном итоге «Что является сущностью человека?». Однако, во-первых, на самом деле мировоззренческих и психологических вопросов, связанных с проблемой построения и развития в России социального государства гораздо больше. Во-вторых, проблемы, обозначенные в этих вопросах, находятся в неразрывной связи и

¹⁸⁴ Олышанникова А.Е. Эмоции и воспитание. М.: Знание, 1983. С. 66.

¹⁸⁵ Пидкасистый П.И., Портнов М.Л. Искусство преподавания. М.: Педагогическое общество России, 1999.

взаимодействии, а это значит и рассматривать их необходимо как элементы целостной системы. Поэтому, смеем предположить, что продуктивно и качественно решить задачи по становлению социального государства нельзя без однозначного (непротиворечивого) определения всех используемых в философии и психологии понятий, а также проведения системного анализа понятийного состава проблемы личности в отечественной педагогической психологии.

Таким образом, полагаем, что прежде чем приступать к рассмотрению основных направлений в становлении России как социального государства, следует решить перечисленные мировоззренческие и психологические вопросы, т. е. определить сущность человека и далее принять за основу определенную концепцию личности, в соответствии с которой и решать, например, дилемму: социальная справедливость или социальный гуманизм.

Социальное рыночное хозяйство: синтез свободы и социального государства (вопросы теории)

Цапиева О.К. (Махачкала)

Теоретическое содержание категории «социальное рыночное хозяйство» тесно связано с вопросом исследования понятий «социально — ориентированная экономика», «социальное государство», «социальная рыночная экономика» и др. В современной российской экономической литературе на этот взгляд имеются существенно различные точки зрения.

У одних авторов обосновывается позиция, что «социально-ориентированная экономика», «социальное рыночное хозяйство» и «социальная рыночная экономика» — это синонимы¹⁸⁶.

Другие авторы, полагая, что экономическая деятельность в целом направлена на удовлетворение потребностей людей, считают, что «понятие социально — ориентированная экономика» тавтологично и бессодержательно, как понятие мокрой воды»¹⁸⁷.

Некоторые экономисты и социологи, считают, что социальная направленность экономики заключается в ее нацеленности на интересы определенных социальных групп, классов и сил¹⁸⁸. Разница между таким пониманием социальной ориентации экономики и понятием в настоящее время приня-

¹⁸⁶ Калашиников С.В. Функциональная теория социального государства. М.: ЗАО «Издательство «Экономика», 2002. С. 132.

¹⁸⁷ Заславская Т.И. / Общество и экономика. 1997. № 1–2. С. 52.

¹⁸⁸ Бутенко А. Что такое социально ориентированная рыночная экономика и почему о ней так много спорят // Политэконом, 1996. С. 22.

тым большинством нашего общества, заключается в том, что в общепринятом смысле речь идет об интересах всего общества, а у данных авторов обращается внимание на ее наименее защищенную часть.

Для того чтобы исследовать содержание понятия «социальная рыночная экономика», на наш взгляд, необходимо обратиться к истории его происхождения.

Методологические основы исследования социальной рыночной экономики были заложены с появлением теорий «экономики благосостояния».

Западная теория благосостояния индивида и общества прошла ряд этапов. На первом этапе А. Смит сформулировал зависимость общественного благосостояния от:

- 1) количества годового продукта труда и числа потребителей;
- 2) достигнутого в обществе соответствия потребления годового продукта нуждам потребителей¹⁸⁹.

В общем виде можно сказать, что А. Смит поставил благосостояние в зависимость от производительности общественного труда и его пропорциональности потребностям.

Если А. Смит и его последователи концентрировали внимание на общественном благосостоянии, то неоклассическая теория (Л. Вальрас, К. Менгер, У. Джевонс и др.) поставила во главу угла индивидуальное благосостояние, которое определяется двумя рядами обстоятельств:

- 1) предпочтениями индивида;
- 2) наличием условий для осуществления рационального выбора (при использовании ресурсов в сфере производства и потребительских благ в сфере потребления).

В начале XX века В. Парето сформулировал принцип, согласно которому максимум благосостояния достигается при оптимальном размещении ресурсов, когда любое их перераспределение не увеличивает полезности в обществе¹⁹⁰. Согласно указанному подходу австрийской и математической школ повышение благосостояния достигается через совершенствование механизма конкурентного рынка.

Однако другие представители неоклассического направления показали недостаточность такого подхода из-за «провалов рынка». Согласно последователю А. Маршалла Пигу, оптимум благосостояния достигим лишь при государственном воздействии на использование ресурсов и на распределение доходов (поскольку выравнивание доходов максимизирует сумму полезностей в обществе).

¹⁸⁹ Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов. М., Соцэкгиз. 1962; Hunt E.K. History of Economic Theory. Wadsworth, 1979.

¹⁹⁰ Pareto V. On the Economic Phenomenon. International Economic Papers. N 3. L., 1953. P. 184.

Известный английский институционалист Дж.А. Гобсон во главу угла ставил индивидуальное благосостояние, определяя его критерии с точки зрения индивидуального здоровья, предполагающего гармонию физической и умственной деятельности. Обеспечение общественного благосостояния он возлагал на государство¹⁹¹.

В еще большей мере воздействие государства на индивидуальное и общественное благосостояние подчеркивает теория Дж.М. Кейнса. Государство, влияя своей макроэкономической политикой на уровень занятости ресурсов и национального дохода, определяет тем самым и уровень благосостояния. Кейнсианство в определенном смысле вернулось к анализу благосостояния с общественных позиций, что было характерно для А. Смита¹⁹². Это выдвинуло на авансцену проблему соотношения индивидуального и общественного благосостояния, которая разрабатывалась видными западными экономистами А. Бергсоном, лауреатами Нобелевской премии К. Эрроу, П. Самуэльсоном и др.

По мнению К. Эрроу, принятие общественного решения требует постоянства системы предпочтений, предполагает выбор между известными обществу альтернативами. Одно из этих условий всегда нарушается (например, при решении вопроса голосованием)¹⁹³. Эрроу отметил, что поскольку в обществе существует столкновение интересов, решение вопросов теории экономического благосостояния можно искать с помощью теории игр. Другой подход к теории благосостояния — это подход П. Самуэльсона, Бергсона¹⁹⁴ и Ланге. А. Бергсон в 1938 г. разработал функцию всеобщего благосостояния придерживаясь, в отличие от своих предшественников, оценочных суждений, которые, по его мнению, могут формулироваться высшим авторитетным органом. С помощью этой функции можно оценить предложения об экономической политике. Концепция общественного благосостояния Бергсона названа ординалистской.

Теоремы общего благосостояния П. Самуэльсона основаны на работе А. Бергсона. По мнению Самуэльсона, из функции полезности нельзя вывести индекс цен на потребительские товары, т. к. одинаковая эластичность спроса от доходов маловероятна. Функция благосостояния не указывала на обязательность выбора одного из возможных состояний общества, но показывала предпочтительность одной ситуации из нескольких. Благосостояние рассматривалось как максимизация соотношений «затраты — выпуск». Так как функция благосостояния Самуэльсона показывала возможность

¹⁹¹ *Hobson J.A. Work and Wealth. L., 1914. P. 9; Hobson J.A. Free Thought in the Social Science. L., 1926.*

¹⁹² *Кейнс Дж.М. Общая теория занятости, процента и денег. М., 1978.*

¹⁹³ *Bergson A. Reformulation of Certain Aspects of Welfare Economics. Quarterly Journal of Economics, Febr. 1938. P. 310ff. См. также: Arrow K., Samuelson P.A. Foundations of Economic Analysis. Cambr., 1947. P. 220.*

¹⁹⁴ *May K. Technological Change and Aggregation. Econometrica. 1947. N 51. P. 51–63.*

сравнения полезности благ для разных потребителей, она противоречила мнению других теоретиков, считающих, что нужно выработать только критерий изменения благосостояния¹⁹⁵. Самуэльсон стремился найти функцию благосостояния общества, представляющую вектор k (где k — число индивидов) функций индивидуальной полезности

$$W = W(U_i, \dots, U_k);$$

где W — порядковая функция подобно всем функциям индивидуальной полезности U ($i=1, 2, 3, \dots, k$), устанавливающая последовательный совместный общественный порядок всех возможных ситуаций.

П. Самуэльсон характеризует функцию W как этическое убеждение всех доброжелательных людей. Каждая U_i зависит от индивидуального потребления и предложения им услуг. Недостающие $(k - 1)$ уравнений составляются, исходя из условий максимизации W при условии подчинения ограничениям, налагаемым остальными уравнениями системы. Для оптимума в теории экономического благосостояния требуется только то, чтобы W была заданной функцией (хотя бы и порядковой) — т. е. определенной с точностью до возрастающего монотонного преобразования. Не обязательно равенство или сопоставимость отдельных U_i , а также их суммирование (укрупнение).

Новые варианты теории благосостояния, появившиеся вместе с утверждением идеи социального контроля, регулируемого развития, в понятие «благосостояние» включают совокупность условий, определяющих качество жизни индивида¹⁹⁶.

Теория благосостояния активно влияет на экономическое развитие. В отличие от предшествующих вариантов, экономический рост становится функцией благосостояния. Эффективность, степень удовлетворения потребностей — все, что включается в понятие общественного благосостояния, отразилось в оценке отдельных индивидов, зависящей от их образа жизни и соответствующей системы ценностей. Отодвигая на второй план материальные потребности, Дж. Гэлбрейтом, У. Ростоу, Т. Парсонсом и другими экономистами был сформулирован единый, общечеловеческий критерий благосостояния¹⁹⁷.

К 30-м годам XX века относится начало формирования концепции «государства благосостояния». Общественно предоставляемые и субсидируемые услуги определяются как общественное благосостояние в том случае, если их не может предоставить частный рынок (Р. Титмус, Э. Хансен, Г. Мюрдаль, П. Самуэльсон, С. Лейден, Д. Нейл, Дж. Гэлбрейт и др.). Модели государства благосостояния включают комплекс институтов, призванных осуществить вмешательство в социальную и экономическую жизнь для обеспечения пол-

¹⁹⁵ Samuelson P. Foundations of Economic Analysis. Cambr., 1947. P. 220.

¹⁹⁶ Price C. Welfare Economics in Theory and Practice. L., 1977. P. 4.

¹⁹⁷ Journal of Economics. 1978. No 4. P. 565–566.

ной занятости, высокого уровня доходов и стабильных цен, а также программы социальной помощи непривилегированным слоям населения. В общем смысле государство благосостояния — это система политики, в которой ответственность государства распространяется до ответственности общества за благосостояние граждан, а его цель — предоставление всем членам общества юридических, политических, социальных прав путем справедливого распределения доходов.

В последние десятилетия проблема благосостояния в западной теории рассматривается в двух основных аспектах (причем общим для обоих аспектов является стремление приблизить теорию к реальности). Первый аспект — это конкретно-историческое наполнение понятия «индивидуальное благосостояние» с точки зрения критериев «качества жизни», которых насчитывается от 5 до 35 в разных странах (экономические, политические, социальные, психологические, потребление, вне рабочее время, изменение окружающей среды, здравоохранение и образование, безопасность существования, участие в управлении, чувство цели, уровень доходов и т. д.)

Второй аспект — это такое исследование механизмов реализации благосостояния, которое стремится преодолеть абстракцию «конкурентного рынка» и учесть реальную структуру социально-экономических отношений. Нобелевский лауреат Дж. Бьюкенен полагает, что необходимо исходить из того, что индивиды делегируют свои интересы организованным группам, которые, в свою очередь, стремятся навязать эти интересы через аппарат государства остальному обществу.

При этом весьма интересен ответ на вопрос о рыночной экономике с сохранившимися устойчивыми институтами традиционного общества, где организованные группы не сформировались. Кому в таком случае индивиды могут делегировать свои интересы? Думается, отнюдь не государству, а иным структурам, которые, по мнению индивидов, смогут защитить их права (общественные и религиозные организации, клановые и теневые структуры, административные лидеры, группы, паразитирующие на статусной ренте и т. д.)

Во всех новых тенденциях западной науки признается, что в результате расширения индивидуальных возможностей в конце XX века основным и главным источником общественных преобразований становится индивид, а индивидуальное благосостояние выдвигается в качестве фундаментальной проблемы социально-экономического развития. Поскольку индивид активно воздействует на жизнь, выявляя направления общественного прогресса, главной обязанностью общества становится вознаграждение индивидуальной инициативы, контроль за мерой труда и мерой потребления.

К числу теоретических проблем, которые предстоит решить в процессе формирования российской теории благосостояния, относятся: оценка общественной и экономической системы, критериев ее эффективности, выбор

целей и средств для достижения экономической оптимальности, возможности механизма спроса-предложения в удовлетворении индивидуальных потребностей, разработка программ по социальному обеспечению и преодолению бедности, экологических программ, законодательство по благосостоянию и др.

Одна из целей теории экономического благосостояния — исследовать, можно ли чистую конкуренцию считать оптимальным условием (социальным), и если можно — то в каком смысле. В этой теории должны рассматриваться также оптимальные условия, например в отношении распределения доходов, налоговой, таможенной политики (Хотеллинг)¹⁹⁸.

В условиях перехода к рынку объектом исследования становятся способы действия и принципы, в соответствии с которыми потребление достигает максимального удовлетворения потребностей. Осуществление принципа максимизации удовлетворения при минимуме затрат приводит к общему экономическому равновесию. При этом эффективное использование ресурсов должно сочетаться с более равномерным распределением доходов в обществе.

Экономическое развитие должно быть функцией индивидуального благосостояния, т. к. общественное благосостояние отражается в оценке отдельных личностей, зависящей от их образа жизни и системы ценностей.

Государство призвано способствовать усилиям индивида по созданию благосостояния:

- а) устанавливая контроль над бизнесом;
- б) разрабатывая эффективную систему налогообложения;
- в) принимая законы о гарантированных доходах;
- г) развивая духовное, художественное творчество и др.

Индикатором экономического благосостояния признан уровень национального дохода на душу населения, а индикатором государственного контроля над благосостоянием — перемещение доходов и ресурсов между индивидами. Для временного и территориального анализа благосостояния существуют демографические, экономические, политические, культурные индикаторы. Наряду с объективными факторами, индивидуальное благосостояние зависит от оценочного отношения индивида к своей жизни, ценностной ориентации и воли к реализации целей.

Главным вопросом теории благосостояния в условиях рынка является **экономическая оптимизация, которая понимается как максимальная производительность затрат труда, достижимая при рациональном использовании ресурсов**. В точке оптимума производительные силы сопрягаются с суммой потребностей, производственный потенциал соответствует потребительному потенциалу. Исчерпание всех производственных возмож-

¹⁹⁸ Hotelling H. The General Welfare in Relation to Problems of Taxation and of Railway and Utility Rates // *Econometrica*. 1938. N 6. P. 242–269.

ностей и насыщение потребностей всех членов общества считаются признаком оптимума. Результатом оптимизации являются цены, т. к. оценки — это средства определения оптимального состояния экономики. Для оптимума требуется определение функций общественного благосостояния. Изменение потребления связано с изменением ресурсов, уровней полезности, технологии производства, структуры предпочтений потребителей. Для создания оптимальных социальных условий максимизации индивидуального благосостояния необходима устойчивость общего конкурентного равновесия, которое, в свою очередь, зависит от высокой экономической культуры потребителей и производителей, их умения участвовать в ценовой конкуренции, ориентироваться на максимизацию полезности.

Определяя индивидуальное благосостояние как сумму благосостояний большинства членов общества, авторы вышерассмотренных концепций выступают одновременно интерпретаторами определенного этапа развития государства и рынка. Во всех этих теориях мы **четко прослеживаем проблему соотношения индивидуального и общественного благосостояния, взаимосвязь этих понятий с развитием экономики, человека и его потребностей, с историческим развитием.**

Идеи «теории благосостояния» нашли широкое развитие после второй мировой войны. Они, безусловно, не было случайным. Данная модель явилась закономерным следствием постиндустриального общества и эволюции производственных отношений, итогом развития идей **неолиберализма и социального государства, которые в социально ориентированной экономике нашли свое воплощение.** Х. Ламперт по этому поводу пишет: «Социально ориентированная экономика... направлена на синтез гарантированной правовым государством свободы, экономической свободы с идеалами социального государства, связанными с социальной защищенностью и социальной справедливостью. Это сочетание целей — *свобода и справедливость* — отражается в понятии “социальное рыночное хозяйство”»¹⁹⁹.

Дуализм социальных и рыночных целей, когда одни из них являются механизмом достижения других, когда социальные показатели достигаются за счет экономических и наоборот, и есть суть социального рыночного хозяйства. Главным идеологом социального рыночного хозяйства явился Людвиг Эрхард.

Механизм соотношения **социального с рыночным**, провозглашенного Эрхардом, раскрывает один из теоретиков неолиберализма Вальтер Ойкен, представитель течения, к которому принадлежал и сам Эрхард: «Если справедливо утверждение, что распределить можно лишь то, что было предварительно создано, то все социальные реформаторы должны, прежде всего, добиваться хозяйственного порядка, действующего с наивысшей эффектив-

¹⁹⁹ Ламперт Х. Социальная рыночная экономика. Германский путь. М.: Экономика, 1996. С. 66.

ностью. Только потом могут возникать другие требования. Ибо если при каком-либо порядке все люди одинаково голодают, то это не есть разрешение проблемы справедливого распределения, или обеспечения, или какого-нибудь социального вопроса. Эти вопросы не решаются при плохом порядке и тогда, когда он приправляется этическими украшениями и призывами к общим интересам всех людей»²⁰⁰.

Людвиг Эрхард теоретически формулирует свою мысль следующим образом: «В моем мироощущении, а также в моем политико-экономическом представлении, в центре всего происходящего стоит человек. Все принимаемые мною политико-экономические меры исходят из соображений о том, как будут на них реагировать люди, какие выводы они сделают из изменившихся экономических условий»²⁰¹.

Основной замысел социального рыночного хозяйства исходит из тех принципов, на которых должна покоиться современная социальная и свободная демократия: преодолеть консервативную социальную структуру путем создания массовой покупательной способности всех слоев населения.

Социальный смысл рыночного хозяйства, по мнению его теоретиков, заключается в том, что любой успех экономики, любое достижение рационализации, любое повышение производительности труда идет на благо всему народу и служит лучшему удовлетворению нужд потребителей.

Повышение хозяйственной производительности не является, как убежден Л. Эрхард, самоцелью — это лишь промежуточная цель. Сущность социального рыночного хозяйства, по его мнению, только тогда можно считать полностью достигнутой, когда соответственно с растущей производительностью одновременно понижаются цены, обеспечивая, таким образом, подлинное повышение реальной заработной платы.

Теоретики социального рыночного хозяйства многократно указывают на то, что достижение и умножение благосостояния в обществе достигается путем «экспансии» хозяйства, а не попытками того или иного перераспределения национальной продукции: «Неотъемлемой частью моего убеждения, что именно этим путем можно лучше всего умножить благосостояние, является желание обеспечить всем трудящимся, соответственно росту производительности, постоянное повышение заработной платы»²⁰².

Теоретики социального рыночного хозяйства категорически отвергают взгляды, трактующие достижение благосостояния как путь более справедливого распределения. Требования о повышении заработной платы, обосновываемые «справедливостью», по их мнению, стоят в той же плоскости, что и разнообразные попытки других заинтересованных групп и даже широких слоев народа, добиться для себя выгоды за счет других. При этом «легко-

²⁰⁰ Эрхард Л. Благосостояние для всех. М.: Дало, 2001. С. XIII.

²⁰¹ Там же. С. 13.

²⁰² Эрхард Л. Благосостояние для всех. М.: Дало, 2001. С. 14.

мысленно забывается», что предпосылкой любых требований должно быть увеличение производительности. Эрхард подчеркивает, что важнее сосредоточить все усилия народного хозяйства на увеличении народнохозяйственного дохода, чем терять силы в борьбе за распределение дохода. «Куда легче дать каждому по более крупному куску от большего, все увеличивающегося в своих размерах пирога, чем получить выгоду из споров о распределении маленького пирога, ибо тогда каждая выгода должна быть компенсирована какой-либо другой невыгодой»²⁰³. Чтобы «социальная направленность экономики» не осталась пустым звуком, нужно не распределение совершенствовать, а поднимать производство.

При этом интересно заметить, что в сознании русского народа идея «справедливости» только по отношению «справедливого распределения» или «справедливой зарплаты» не существует. Понятие справедливости скорее связано со всем комплексом проблем жизнеобеспечения, в которых значительную роль играют вопросы гармонии внутреннего духовного мира человека и окружающей его действительности.

Общей основой социального рыночного хозяйства является подлинно демократическое общество. Это общество трактуется Эрхардом как отсутствие привилегий. Он призывает не признавать никаких привилегий в образе жизни людей, независимо от того, имеют ли эти привилегии политические или чисто хозяйственные первопричины. «Всякий, пытающийся использовать позиции силы, должен сознавать, что он наносит явный вред другим слоям населения и их социальному положению»²⁰⁴.

Исходя из этой точки зрения, можно определить разницу между теорией социального рыночного хозяйства и либерализма. Эрхард указывает на «манчестерский предрассудок» когда либералы считают одной из важнейших свойств современной экономики закономерно, механически действующую смену хозяйственных конъюнктурных циклов. По мнению теоретика социального рыночного хозяйства, можно преодолеть действие этого «стародавнего закона» о развитии хозяйственной жизни по конъюнктурным циклам, считавшегося непреложным. Преодоление должно пойти путем применения новых идей, среди которых и мысль о «потребительском динамизме». Потребительский динамизм, активный и оптимистический, является предпосылкой того, что в народном хозяйстве постоянно и оптимальным образом используются все возможности хозяйственной деятельности; в таком хозяйстве проявляется стремление укрепить силы роста и стремление к прогрессу. «Воля к потреблению», позволит производству бесперебойно развиваться и будет способствовать сохранению стремления к рационализации и подъему производительности. Таким образом, можно добиться

²⁰³ Эрхард Л. Благосостояние для всех. М.: Дало, 2001. С. 16.

²⁰⁴ Там же. С. 15.

постоянного подъема хозяйства, сочетания полной занятости с конъюнктурой высокой производительности.

Эрхард считает необходимым уничтожить бедность. Бедность, по его мнению, это состояние, которое мешает свободному производству. Это средство чтобы заставить человека духовно зачахнуть в мелких материальных каждодневных заботах. Материальные заботы делают людей все несвободнее, они остаются пленниками своих материальных помыслов и стремлений.

В ходе демократизации масс происходит перемещение удельного веса отдельных слоев общества, которое особенно сильно отражается на повышении материального положения получателей заработной платы. В ходе этой эволюции создается средний класс, неизбежно все больше и больше людей приобщается к более высокому жизненному уровню, получает возможность приобретать все большее количество товаров потребления, которые до этого им были недоступны.

Единственный путь, ведущий к этой цели, как подчеркивают теоретики социального рыночного хозяйства, — последовательная отстройка хозяйства, основанного на свободной конкуренции. Эта экономическая политика ведет также к дальнейшему расширению традиционных гражданских свобод человека.

Народное хозяйство, основанное на конкуренции, является лучшей формой хозяйства как с точки зрения экономической, так и с точки зрения демократических принципов. Когда все предприниматели имеют одинаковые шансы в рамках свободной деятельности, развивается конкуренция, а благодаря ей развивается и рынок. Образующиеся под влиянием спроса и предложения рыночные цены дают такое направление производству и потреблению, которое может пойти на пользу всем.

Направленные на все это усилия могут рассчитывать на успех лишь до тех пор, пока конкуренции не чинятся препятствия, или она не устраняется вообще искусственными или юридическими манипуляциями. Любая монополия таит в себе опасность того, что потребитель окажется обделенным, и к тому же она замедляет экономический прогресс. Силы, присущие самому рыночному хозяйству, а также мероприятия государства, могут привести к стеснению механизма конкуренции путем создания монополий и иных позиций, господствующих над рынком.

Понятия *«Благосостояние для всех»* и *«Благосостояние через конкуренцию»* — *связаны неразрывно*²⁰⁵. Одно является целью, другое — путем, ведущим к этой цели».

Л. Эрхард считает, что политическая, хозяйственная свобода и свобода человека вообще составляют сложное единство. Немыслимо вырвать одну часть, чтобы не рухнуло и все остальное. Это осознание неделимости свобо-

²⁰⁵ Эрхард Л. Благосостояние для всех. М.: Дало, 2001. С. 15.

ды, по его мнению, должно заставить каждого политика, который заботится о всеобщем благе, осознать свою обязанность предоставить людям свободу.

Конкуренция и обусловленные ею повышение производительности и способствование прогрессу должны быть обеспечены государственными мероприятиями и ограждены от всех возможных посягательств. Необходимо гарантировать, чтобы функция свободного образования цен, как средства регулирования хозяйственного процесса на независимом рынке не встречала никаких препятствий.

Свободное предпринимательское хозяйство, как считает Л. Эрхард, сохранится лишь до тех пор, пока государство будет стоять на страже свободы. Государство должно вмешиваться в жизнь рынка только в той степени, в которой это требуется для поддержания работы механизма конкуренции или для контроля тех рынков, на которых условия вполне свободной конкуренции не осуществимы. Хотя в любой экономике и существуют групповые интересы, не они должны определять линию экономической политики, и что столкновение частных интересов не ведет к плодотворному синтезу. Поэтому нельзя допустить разложение народного хозяйства на составные части — групповые интересы. Нельзя идти путем распада, отдаляться от того всеобъемлющего, подлинного порядка в хозяйственной жизни, который один лишь способен гарантировать гармонию в социальной жизни народа. Предприниматели должны обладать чувством ответственности.

Частные интересы могут быть оправданы лишь тогда, когда они одновременно служат так же интересам общества.

Ни одна отрасль хозяйства не имеет права на привилегии. Это утверждение не исключает факта, что с точки зрения отдельных лиц, хозяйство представляется как сумма частных интересов. Все дело в том, чтобы, регулируя эти интересы, направлять их в конечном итоге на путь общего блага. Решение групповых интересов можно найти только в разрешении общехозяйственных задач, от успешного выполнения которых, в конце концов, выигрывают все. Если народное хозяйство процветает в целом, тогда будут процветать также и все отрасли и группы хозяйства.

Недопустимо считаться с особыми интересами, уступать отдельным требованиям определенных хозяйственных кругов также и из-за взаимозависимости всего хозяйственного бытия. Каждое отдельное мероприятие в народном хозяйстве влечет за собой последствия даже в тех областях, которых эти мероприятия непосредственно не касаются и о которых при поверхностном наблюдении, никто не может предположить, что и они могут оказаться в сфере влияния этих мероприятий.

Л. Эрхард считает, что нужно апеллировать к представлению о выгоде и к личному интересу хозяйственного человека, который в ситуации высокой конъюнктуры ничего не может выиграть от того, что он свои товары и услуги будет продавать дорого, но затем принужден будет отдавать за чужие

услуги и блага всю приобретенную им, так называемую, прибыль. При этом теряют все, потому что это взаимное воздействие цен на заработную плату, как и заработной платы на цены, должно привести к подрыву здоровых основ всякого хозяйственного строя и роли свободной конкуренции²⁰⁶.

Так должны выглядеть основы рыночно-хозяйственной политики и где видится граница между личностью и государством.

Социальная политика государства, направленная на удовлетворение социальных потребностей людей, является определяющей для формирования соответствующих стимулов к труду в постиндустриальном обществе. Уровень и качество жизни, социальная защищенность, возможности творческого развития, социальное обслуживание, среда обитания — все эти параметры, задаваемые обществом в целом, становятся личностными ценностями и мотивами²⁰⁷.

Возникает симбиоз социальной политики и экономики. Но при этом речь идет о технически развитом постиндустриальном обществе. Поэтому можно говорить, что появление социального рыночного хозяйства в первую очередь определено развитием производительных сил и не может возникнуть в индустриально отсталой стране. Так же, как это невозможно и в отсутствие рынка как главного стимула развития производства.

Сочетание рыночных регуляторов с социальными требованиями государства, корпораций, домохозяйств и институтов гражданского общества в каждом конкретном случае порождает множественность национальных моделей социального рыночного хозяйства. Национальное антимонопольное налоговое и экономическое законодательство, государственное регулирование финансово-кредитных отношений, денежного обращения, цен и тарифов, регулирование трудовых отношений и социальное законодательство, система социального партнерства и социальная политика корпораций являются теми реальными механизмами, которые делают бизнес социально ответственным, а экономику социально ориентированной. В настоящее время в условиях глобализации, когда происходит унификация основных принципов рыночных отношений и их государственного регулирования, возникают общемировые требования и стандарты, различия между национальными моделями социально ориентированной экономики уменьшаются, и можно говорить об общей модели социального хозяйствования.

Со своей стороны, рынок также определяет характеристики социальной политики и условия ее реализации. На основе свободных рыночных отношений формируется рынок труда со свободой выбора вида и места работы, ориентацией на условия труда и заработок, стремлением повышения квалификации и стимулированием производительности труда и конкуренции.

²⁰⁶ Эрхард Л. Благосостояние для всех. М.: Дало, 2001. С. 224.

²⁰⁷ Там же. С. 231.

Рынок обеспечивает доходы населения и развитие стандартов потребления, обуславливает экономические возможности социальной политики, определяет степень дифференциации доходов населения и является основой социального бюджета государства.

Изменение баланса экономических и социальных факторов общественного развития в пользу социальных детерминант, приобретение ими роли основного импульса экономического развития имеют двойственную природу. С одной стороны, это следствие эволюции социального государства, а с другой — результат научно-технического прогресса. Взаимообусловленность этих процессов наиболее ярко выражена в особенностях социального рыночного хозяйства.

Исторически государство последовательно осуществляло функции поддержания рыночных отношений в форме защиты частной собственности, регулирования процессов торговли и обмена, реализации норм компетенции Гражданского кодекса. С приобретением социальных функций государство столкнулось с необходимостью ограничения свободных рыночных отношений и придания экономике социальной ориентации, отвечающей интересам всего населения. Социальное государство, являясь продуктом развития производительных сил и соответствующих отношений, активно модернизирует производительные силы и формирует новые социальные отношения на других структурных уровнях общества. Социально ориентированная экономика есть продукт социального государства, через который оно реализует часть своих социальных функций и обеспечивает дополнительные стимулы развития экономики.

Присущая государству обязанность брать на себя не регулируемые рынком общественно важные функции в случае с социальной экономикой реализуется по отношению к самому рынку. Обязывая рынок быть социально ориентированным, государство преодолевает стремление единичных субъектов рынка к получению частной сиюминутной выгоды в ущерб своему стратегическому развитию и обеспечивает консолидацию всей экономики для достижения общественного блага, в рамках которого приобретения отдельно взятых производителей превалируют над потерями.

Обобщая сказанное, можно сделать вывод, что государство передает экономике ряд своих социальных функций и реализует посредством нее ряд общественно значимых целей, т. е. социально ориентированная экономика является формой проявления социального государства.

В то же время необходимо отметить, что социально ориентированная экономика, являясь формой проявления социального государства, не реализует весь набор его социальных функций. Социальная защита людей, исключенных из производственного процесса, социальные услуги внепроизводственного характера, социальные компенсации по обязательствам государства, риски природных катастроф и многое другое остаются за го-

сударством. Однако нет оснований говорить и о полной независимости данных функций от экономики. Реализация этих функций как одной из форм распределения общественного продукта напрямую зависит от производства этого продукта и через фискальную систему связана с эффективностью экономики. С другой стороны, через эти функции реализуются важные для экономики условия социальной стабильности общества и увеличение потребительского спроса.

К вопросу о причинах социальной стратификации

Чекмарева Е.А. (Вологда)

Одной из причин социальной стратификации считается неравенство трудовых доходов населения. Является ли оно первопричиной? Не стоит забывать о том, что уровень доходов населения во многом определяется качественными характеристиками работников, их трудовым потенциалом. Анализу взаимосвязей трудового потенциала и уровня доходов населения Вологодской области посвящено это исследование.

Интегральной характеристикой качества трудового потенциала работника является социальная дееспособность, понимаемая как совокупность качеств, определяющих результативность трудовой деятельности в конкретных социальных условиях (рис. 1).

Индекс социальной дееспособности так же, как и частные индексы (физическое и психическое здоровье, когнитивный потенциал, творческие способности, коммуникабельность, культурный и нравственный уровень, потребность в достижении), измеряется по специальной методике²⁰⁸ и не может приобретать нулевого или отрицательного значения (как не может быть, к примеру, нулевого здоровья). Это всегда некоторая положительная величина, максимальное (теоретически возможное) значение которой равно единице²⁰⁹.

²⁰⁸ Более подробно методика измерения показателей качества трудового потенциала изложена в монографии Ильин В.А., Гулин К.А., Леонидова Г.В., Давыдова В.В. Трудовой потенциал региона: состояние и развитие. Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2004. С. 15–26.

²⁰⁹ Мониторинг качественного состояния трудового потенциала населения проводится ВНКЦ ЦЭМИ РАН ежегодно с 1996 г. Объектом исследования является население Вологодской области в возрасте старше 16 лет. Опросы проходят в городах Вологде и Череповце и в восьми районах области (Бабаевском, Великоустюгском, Вожегодском, Грязовецком, Кирилловском, Никольском, Тарногском и Шекснинском). Объем выборки составляет 1500 человек.

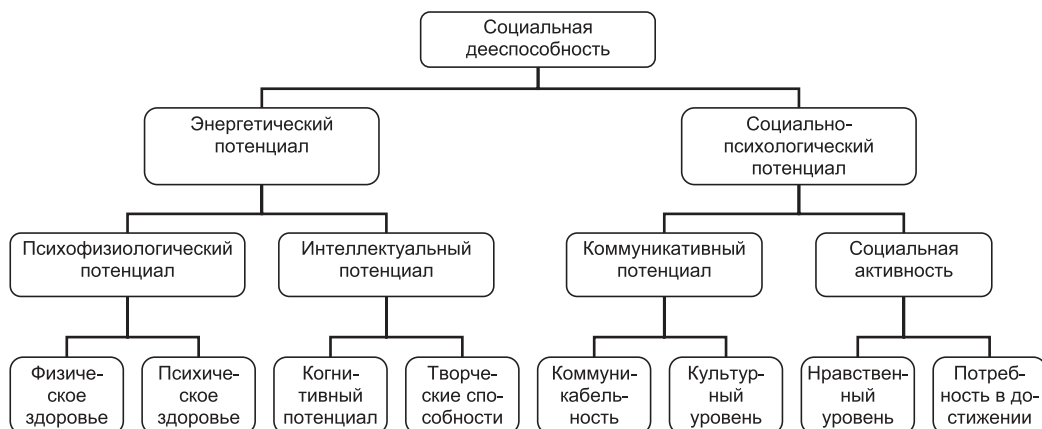


Рис. 1. Структура социальной дееспособности

Исследования показывают, что качество трудового потенциала напрямую зависит от социальной самоидентификации человека. В 2007 г. к бедным и нищим отнесли себя 34% жителей Вологодской области, к людям среднего достатка — 57%, затруднились ответить — 9%, богатыми посчитали себя менее 1% населения (рис. 2).

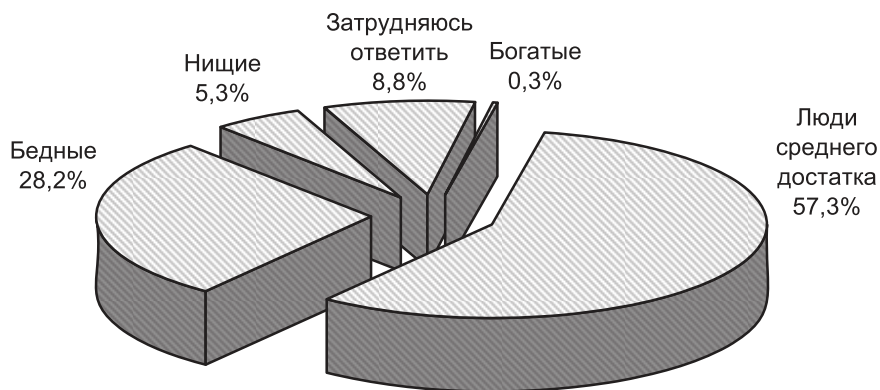


Рис. 2. Социальная самоидентификация жителей Вологодской области в 2007 г.

При этом жители области, относящие себя к богатым, устойчиво имеют более высокие значения индекса социальной дееспособности, чем бедные и нищие (рис. 3).

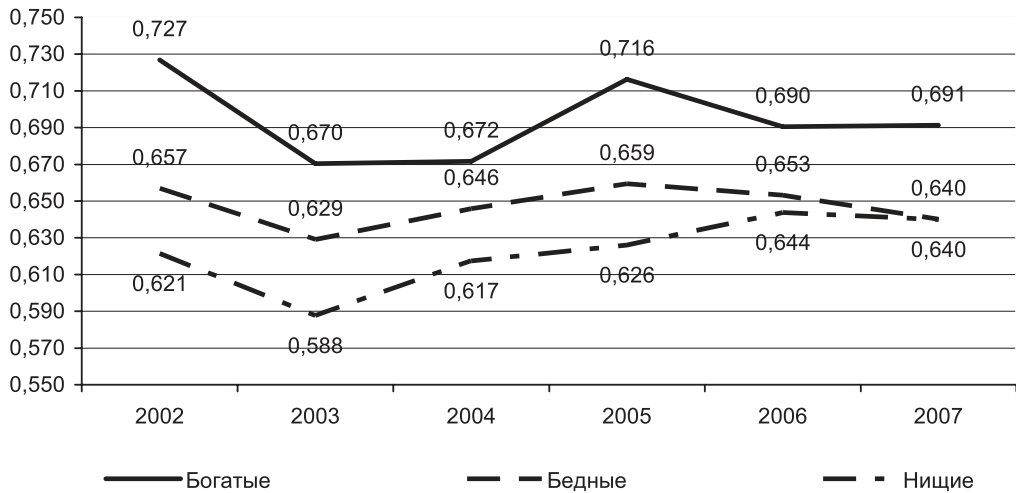


Рис. 3. Динамика индекса дееспособности различных категорий населения Вологодской области в зависимости от социальной самоидентификации

Однако социальная самоидентификация населения в большей мере характеризует именно психологическое самоощущение человека в обществе, нежели уровень его доходов, а бедность при этом зачастую ассоциируется с социальной несправедливостью.

С учетом вышесказанного для определения уровня доходов населения нами использовалась пятибалльная шкала:

- 1 — Денег вполне достаточно, чтобы ни в чем себе не отказывать;
- 2 — Покупка большинства товаров длительного пользования (холодильник, телевизор) не вызывает у нас трудностей, однако покупка автомашины сейчас недоступна;
- 3 — Денег достаточно для приобретения необходимых продуктов и одежды, однако более крупные покупки приходится откладывать на потом;
- 4 — Денег хватает только на приобретение продуктов питания;
- 5 — Денег не хватает даже на приобретение продуктов питания, приходится влезать в долги.

Анализ качества трудового потенциала проводился на примере двух крайних категорий: тех, кому денег вполне достаточно, чтобы ни в чем себе не отказывать (далее будем называть их «богатыми»), и тех, кому денег не хватает даже на приобретение продуктов питания (далее будем называть их «бедными»).

На всем периоде измерений (2002–2007 гг.) наблюдается существенный разрыв между индексами социальной дееспособности «богатых» и «бедных» (рис. 4).

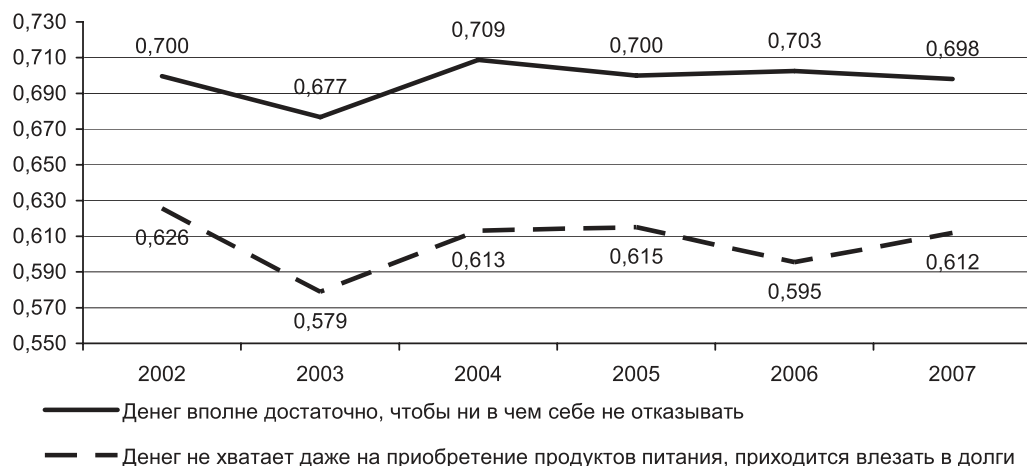


Рис. 4. Динамика индекса дееспособности различных категорий населения Вологодской области в зависимости от уровня доходов

«Бедные» отличаются более низкими значениями физического и психического здоровья, когнитивного потенциала, творческих способностей, коммуникабельности, культурного и нравственного уровня, потребности в достижении, т. е. всех без исключения качественных характеристик трудового потенциала (табл. 1).

Таблица 1

Динамика качественных характеристик трудового потенциала различных категорий населения Вологодской области в зависимости от уровня доходов

Показатель	Категория	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.
Физическое здоровье	«Богатые»	0,783	0,641	0,697	0,750	0,795	0,809
	«Бедные»	0,655	0,632	0,678	0,690	0,657	0,620
	Разрыв	-0,129	-0,009	-0,019	-0,060	-0,138	-0,189
Психическое здоровье	«Богатые»	0,690	0,672	0,735	0,713	0,693	0,738
	«Бедные»	0,635	0,668	0,640	0,668	0,649	0,670
	Разрыв	-0,055	-0,004	-0,095	-0,045	-0,044	-0,068
Когнитивный потенциал	«Богатые»	0,660	0,617	0,628	0,661	0,647	0,668
	«Бедные»	0,576	0,567	0,588	0,579	0,592	0,575
	Разрыв	-0,084	-0,049	-0,041	-0,082	-0,055	-0,093
Творческие способности	«Богатые»	0,608	0,594	0,608	0,624	0,618	0,606
	«Бедные»	0,528	0,481	0,545	0,552	0,512	0,550
	Разрыв	-0,080	-0,112	-0,064	-0,072	-0,106	-0,056

Продолжение таблицы 1

Показатель	Категория	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.
Коммуникабельность	«Богатые»	0,757	0,724	0,779	0,737	0,750	0,743
	«Бедные»	0,692	0,672	0,673	0,678	0,665	0,693
	Разрыв	-0,065	-0,052	-0,106	-0,059	-0,085	-0,050
Культурный уровень	«Богатые»	0,727	0,738	0,755	0,692	0,776	0,732
	«Бедные»	0,629	0,507	0,607	0,586	0,562	0,562
	Разрыв	-0,098	-0,231	-0,148	-0,105	-0,214	-0,170
Нравственность	«Богатые»	0,760	0,758	0,785	0,751	0,785	0,753
	«Бедные»	0,786	0,636	0,679	0,706	0,709	0,723
	Разрыв	0,026	-0,121	-0,107	-0,045	-0,076	-0,030
Потребность в достижении	«Богатые»	0,744	0,725	0,756	0,727	0,693	0,660
	«Бедные»	0,645	0,607	0,605	0,591	0,541	0,623
	Разрыв	-0,099	-0,118	-0,151	-0,135	-0,151	-0,038

Такая разница в показателях дееспособности объясняется с одной стороны значительным неравенством в доступе к базовым инфраструктурным услугам²¹⁰, когда в преимущественном положении оказываются более обеспеченные граждане, а с другой — зависимостью материального благосостояния от качества трудовой деятельности.

Так доступ к качественному образованию, прежде всего дошкольному и высшему, все в большей степени определяется уровнем дохода. Дети из бедных семей реже получают необязательное образование²¹¹ и, как следствие, им просто не хватает квалификации для устройства на достойную высокооплачиваемую работу. Низким уровнем образования, объясняются невысокие значения индексов культурного и нравственного уровня бедного населения. Недостаточный уровень знаний зачастую порождает неуверенность в своих силах и сопровождается низким уровнем социальных притязаний (потребности в достижении).

Стоимость здравоохранения возрастает в результате расходов, оплачиваемых из собственного кармана (неофициальные платежи), что в непропорциональном объеме сказывается на бедных и уязвимых слоях населения и влияет на выполнение врачебных предписаний и доступ к основным медицинским услугам²¹².

Возникают своеобразные социальные барьеры, приводящие к сравнительно устойчивой стратификации общества, и бедность порождает новую

²¹⁰ В исследованиях Всемирного Банка под базовыми инфраструктурными услугами понимаются, прежде всего, образование и здравоохранение.

²¹¹ Доклад по оценке бедности, 28 июня, 2004, Документ Всемирного банка.

²¹² Доклад по оценке бедности, 28 июня, 2004, Документ Всемирного банка

бедность. Т. е. получается своего рода замкнутый круг: возможность повышения и сохранения качественных характеристик населения во многом определяется уровнем доходов, который в свою очередь зависит от качества трудового потенциала. При этом наибольшему риску бедности подвержены работники бюджетной сферы: учителя, врачи, научные сотрудники, что является прямой угрозой интеллектуальному потенциалу страны.

Сложившаяся ситуация способна привести к жесткой социальной стратификации, когда человек, родившись в бедности, уже никогда из нее не выберется. Что, в свою очередь, вызовет рост напряженности в обществе.

Каждый гражданин, вне зависимости от его социальной принадлежности, должен иметь свободный доступ к качественному образованию и здравоохранению. При этом главный принцип в подходе к благосостоянию населения должен заключаться не в борьбе с богатыми, а в борьбе с бедностью. Необходимо дать возможность людям больше зарабатывать, тем самым, увеличивая долю населения с высокими доходами²¹³.

Социальное государство. История. Современность

Шамова Л.Г. (Киров)

После окончания Второй мировой войны роль государства как политического института, которое не вмешивается в дела гражданского общества, не смогла предотвратить реальное неравенство и способности людей. С изменением экономического пространства, превратившегося в интегрированную, функционально дифференцированную и рационально работающую систему, усилилось имущественное неравенство граждан, произошло снижение социальных позиций групп населения, ухудшилось их материальное положение. Своеобразным ответом на историческую ограниченность правового государства явилось возникновение в развитых индустриальных странах, таких как Швеция, Германия, Англия, США и др. нового типа государственности — государства социального, государства всеобщего благоденствия.

Теоретические представления о государстве всеобщего благоденствия, устанавливающего новые стандарты в социальном обеспечении граждан, развивались на протяжении 70–80-х гг. XX века. Какие подходы в определении социального государства существуют?

- «Социальное государство — государство всеобщего благоденствия (welfare state), государственное представление льгот и социально-

²¹³ Послание Губернатора Вологодской области Законодательному Собранию области, 2006 г.

го обеспечения, предназначенного для улучшения благосостояния граждан²¹⁴.

- Т. Х. Маршалл рассматривает «социальное государство, как государство обеспечивающее минимальную поддержку благосостояния, чтобы гарантировать индивидууму возможность должным образом участвовать в либерально — демократическом обществе»²¹⁵.
- Т. Парсонс указывает «на необходимость государственного вмешательства для решения конфликтов в сложных индустриальных обществах»²¹⁶.
- Марксисты видят государство всеобщего благоденствия, «занимающегося поощрением собственников средств производства, сокращением затрат на воспроизводство труда. Функция такого государства заключается в снабжении здоровой, образованной и обеспеченной жильем, рабочей силой, имеющей выгоды в виде национальной службы здравоохранения, получение субсидий и т. д.»²¹⁷.
- А. Г. Володин отмечает, что «в самом общем виде государство всеобщего благосостояния, даже в его либеральной, британской форме, значительно отличается от государства — «ночного сторожа» хотя бы в том смысле, что функции последнего были предельно сужены: защита отечества, поддержание законности и порядка, охрана собственности и т. д. Функции государства всеобщего благосостояния значительно шире: они, как известно, включают и стимулирование экономического роста, и модернизацию социально — экономической структуры, и разнообразные мероприятия по социальной защите и реабилитации населения, вовлечению его активной части в экономический процесс»²¹⁸.

Каковы причины повлиявшие на формирование государства всеобщего благосостояния в Западной Европе? На ускорение процесса институционализации роли государства в обществе, на необходимость государственного регулирования, ее совместимость с демократией сказалась как внешняя угроза, так и внутренняя социальная неустойчивость. В условиях радикализации рабочего движения, связанной с трудностями послевоенной конверсии и восстановлением экономики, активизацией левodemократических партий, включая коммунистов, демократические государства сделали шаг к социальной государственности.

Определенную роль в этом процессе сыграл «план Маршалла», направленный на укрепление материально — финансовой основы государства всеобщего благосостояния. Средние затраты на мероприятия социальной

²¹⁴ Джерри Д., Джерри Д. Большой толковый социологических словарь. М.: Вече. АСТ., 1999. С. 139.

²¹⁵ Там же. С. 140.

²¹⁶ Там же. С. 140.

²¹⁷ Там же.

²¹⁸ Володин А.Г. Политическая экономическая демократия. М.: Гуманитарий, 2008. С. 119.

политики в процентном отношении к ВВП странах Западной Европы составили: в 1930 г. — 2,8%, в 1950 г. — 4,9%, в 1955 г. — 5,8%, в 1975 г. — 13%²¹⁹. Оценивая эти цифры, которые отражают социальную деятельность государства, мы не должны забывать о том, что за этими цифрами стоят нарастающие темпы экономического роста с начала 50-х и до начала 80-х гг. XX века; вера мелких собственников в то, что государство будет гарантом от тяжких последствий мировых циклических и структурных кризисов, от конъюнктуры рыночных отношений; рост чувства опасности среди политических элит перед социальными движениями 1960-х гг., в которых принимала участие определенная часть средних слоев.

Расширение функций государства сказалось на изменении стратегии в области управления общественными процессами. Стратегия заключается в следующих социально — культурных параметрах, отмечает А.Г. Володин в своей монографии «Политическая экономия демократии» — это «во-первых, интеоризация общественным сознанием значимости таких категорий, как здравоохранение, образование, социальное обеспечение, качество воспроизводства личности наряду с пониманием государства как совокупного института, способного в рамках попечительской функции обеспечить непрерывность этого процесса. Во-вторых, тенденция к сопряжению гражданами своих интересов с гармоничным развитием человечества, с разумным уровнем потребления, особенно материальных благ; этот социально — психологический комплекс принято называть «новым коллективизмом». «Новый коллективизм», таким образом становится одной из благоприобретенных цивилизационных характеристик западноевропейского общества. В-третьих, те, выразившиеся в осознании всеобщей взаимозависимости людей и интересов в современном социуме, понимании сложносоставного характера и происхождения равновесия в западноевропейском обществе, восприятии попечительских функций государства как общественно необходимых и в объективировании этой необходимости социальной психологией и общественным сознанием²²⁰.

С появлением государства благосостояния возникает политический режим нового типа, формирующийся по меритократическим принципам — режим экспертов-профессионалов. Идеологией такого режима является определение государства как значительного и универсального попечителя всего общества.

На современном этапе государство благосостояния — социальное государство, в условиях глобализации, анализируется германскими социал-демократами следующим образом: социальное государство которое основывается на неолиберальных рыночных отношениях превращает гражданина в покупателя, а это значит, что как покупатель он имеет благоприятные воз-

²¹⁹ Володин А.Г. Указ. соч. С. 122.

²²⁰ Там же. С. 123.

возможности для покупки, если у него есть деньги. А если их нет? Это означает, что возникает модель, которая в своей последовательности ведет к тому, что политика становится беспредметной и снижается роль гражданина в государстве до роли покупателя.

Государство должно быть ответственным за то, что не все должно быть товаром; образование — это право человека, за которое государство несет ответственность, при этом оно не должно быть товаром, который один человек может купить, другой нет.

Обеспечение безопасности — это тоже обязанность государства как противовеса монополии насилия, и поэтому, тоже не может быть товаром. Задача государства по социальному обеспечению «быть ответственным за соблюдение ст. 1 Основного закона ФРГ, в котором записано, что достоинство человека неприкосновенно»²²¹. Эрхард Эпплер — теоретик германской социал-демократии, предупреждает о том, «когда сокращаются обязанности государства в условиях демократии, тогда при этом сокращается сама демократия. Рыночные радикалы всегда полагали, что государство тормозит рост экономики. Они намерены ограничить государство охраной собственности и защитой рынков. Там, где только возможно, пытаются государственные задачи передать рынкам. То, что передают рынкам, должно стать товаром. Но не может быть товаром образование. Точно также как социальная безопасность и культура»²²². Приватизация в Гамбургской программе СДПГ рассматривается следующим образом: «Она может быть целесообразной и находится в состоянии ответственности. Мы против такой приватизации, которая препятствует доступу к общественным благам и ставит под вопрос монополию власти государства. Там, где надлежит приватизировать общественные задачи, мы спрашиваем ни о краткосрочных результатах для общественных финансов, но о будущих политических возможностях преобразовательной деятельности и демократической ответственности. Основные области общественного бытия и существования мы не хотим передавать в пользу эгоистических соображений глобальных рынков капитала»²²³.

Социальное государство в условиях глобализации социал-демократы видят как «Активное (опережающее) социальное государство». (*Vorsorgende Sozialstaat*), которое предусматривает баланс между собственной ответственностью людей и защитой со стороны государства.

Оценивая программу СДПГ, лидер социал-демократии Европы П. Расмуссен считает «более предпочтительной концепцию активного (*pro-active*)

²²¹ Орлов Б.С. Новая программа германской социал-демократии. Итоги идейной дискуссии в СДПР. М., 2008. С. 62.

²²² Gespräch mit Erhard Eppler. Die Zeit ist reif// Neue Gesellschaft: Frankfurter Hefte. 2007. N 11. S. 32–38.

²²³ Hamburger Programm. Das Grundsatzprogramm der SPD/ Beschlossen am 28 oktober 2007 auf dem Partaitag im Hamburg // Extra Vorwärts. 2007. November. S. 1–24.

социального государства, базирующего на правах и обязанностях. Лишь в таком случае государство благосостояния может быть привлекательным.

Высокие пособия по безработице, хорошие законы по социальному страхованию, равный доступ к образованию и медицине — все это должно быть предоставлено в равной мере и рабочим и менеджерам. Этого нельзя добиться без создания совместной поддержки. Проводить успешную модернизаторскую социальную политику станет возможным тогда, когда вся история открыто излагается, проекты убедительно обосновываются и убедительно связаны с ценностями»²²⁴.

В Конституции РФ (1993 г.) Российская Федерация — провозглашена как социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

В Российской Федерации охраняется труд и здоровье людей, устанавливается гарантированный минимальный размер заработной платы труда, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты»²²⁵.

Какой дает анализ социального государства «Единая Россия» в программных документах? Российский народ сделал свой выбор в пользу демократии и свободы. Страна преодолела последствия системного кризиса, порожденного распадом Советского Союза.

Партия провозглашает главную цель стратегии обновления: создание условий для самореализации и жизненного успеха каждого гражданина России, независимо от его социального положения, национальной принадлежности, вероисповедания и места проживания — т. е. создание общества равных возможностей.

Под стратегией обновления понимается незамедлительное решение ряда задач, определяющих успешное будущее России. Одна из важнейших задач — это сбережение российского народа. Партия провозглашает принцип бережного отношения к каждой человеческой жизни как бесценному достоянию. Существующая сегодня тенденция к сокращению численности населения страны создает прямую угрозу ее суверенитету и государственности. Предлагается программа сокращения смертности и увеличения продолжительности жизни. Меры профилактики, выявление заболеваний на ранней стадии, оказание высокотехнологичной медицинской помощи, доступной всем слоям населения, позволят уже в ближайшие годы значительно сократить смертность от заболеваний, наиболее существенно влияющих на продолжительность жизни людей.

²²⁴ Rasmussen P.N. «Ich wurde einen pro-aktiven Wohlfahrtstaat bevorzugen // Neue Ciesellschaft: Frankfurter Hefte. 2007. N 9. S. 50–51.

²²⁵ Конституция Российской Федерации. М.: Омега, 2005. С. 4.

В результате комплекса административных, законодательных и профилактических мер, предлагаемых партией, произойдет снижение смертности, в том числе от несчастных случаев, отравлений и травм. Эти меры вместе с созданием благоприятных условий для жизнедеятельности человека (в частности, усиление контроля за качеством и безопасностью пищевых продуктов, принятие и реализация федеральной целевой программы «Чистая вода», национального проекта «Достойный труд»), развитием массовой физической культуры и спорта, пропагандой здорового образа жизни позволят снять остроту демографического кризиса. Намереваются создать все необходимые социальные, финансово-экономические и законодательные условия для увеличения рождаемости, защиты материнства и детства, укоренения в обществе семейных ценностей, преодоления сиротства и беспризорности. Предлагают засчитывать в общий трудовой стаж время ухода за ребенком до достижения им 7-летнего возраста. Одновременно получит развитие сеть детских дошкольных учреждений. Выражают уверенность, что успешная реализация национальных проектов, мер государственной поддержки семей, имеющих детей, ускорит решение демографической проблемы.

В рамках стратегии обновления партия берет на себя следующие обязательства:

- Радикальное повышение качества и уровня жизни граждан России, преодоление бедности как социального явления, искоренение такой практики, когда работающий человек получает заработную плату ниже прожиточного минимума, улучшение системы
- Проведение эффективной социальной политики, которая предполагает целевую, существенно более весомую поддержку тех социальных групп, которые живут преимущественно на пенсии и различные виды пособий, при одновременном государственном стимулировании тех граждан, кто готов самостоятельно добиваться своих жизненных целей. Это и недорогие кредиты, и содействие открытию собственного дела, и доступность приобретения жилья.
- Проведение реформы системы здравоохранения, под которой мы понимаем существенное улучшение медицинского обслуживания населения, в том числе неработающего, по полису обязательного медицинского страхования, законодательное закрепление государственных гарантий бесплатной медицинской помощи, выравнивание условий ее оказания в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях, переход на оплату труда медицинских работников по конечным результатам их деятельности. Цель и смысл реформы здравоохранения — повышение качества и доступности медицинской помощи.
- Приумножение лучших традиций отечественной системы образования, вывод страны на позиции одного из мировых лидеров по его

качеству, обеспечение мировой конкурентоспособности российского специалиста с профессиональным образованием, поддержка образовательных учреждений, где не только качественно обучают, но и прививают высокие духовные и нравственные ценности. Партия будет поддерживать разработку и принятие нормативно-правовых актов и целевых программ обеспечения доступности качественного образования, укреплять связи профессионального образования с рынком труда, совершенствовать систему государственного заказа и целевой подготовки специалистов, стимулировать развитие дополнительного образования.

- Проведение новой молодежной политики, в основе которой создание равных условий для самореализации каждого молодого человека, активное продвижение молодых граждан на все этажи власти и во все сферы управления.
- Обеспечение законодательной государственной поддержки детей-сирот, детей, находящихся под опекой, включая их трудоустройство и предоставление жилья. Партия ставит своей целью «сделать Россию обществом возможностей, страной, справедливой по отношению ко всем своим гражданам. Мы намерены всемерно поддерживать и стимулировать самостоятельность и инициативу каждого россиянина. Его жизненный успех должен стать прямым следствием его таланта, честного труда, гражданской активности»²²⁶. Необходимо отметить, что не все соотечественники разделяют оптимистические прогнозы декларируемой социальной политики «Единой России».

К новому социально-политическому гуманизму России

Шутов А.С. (Киров)

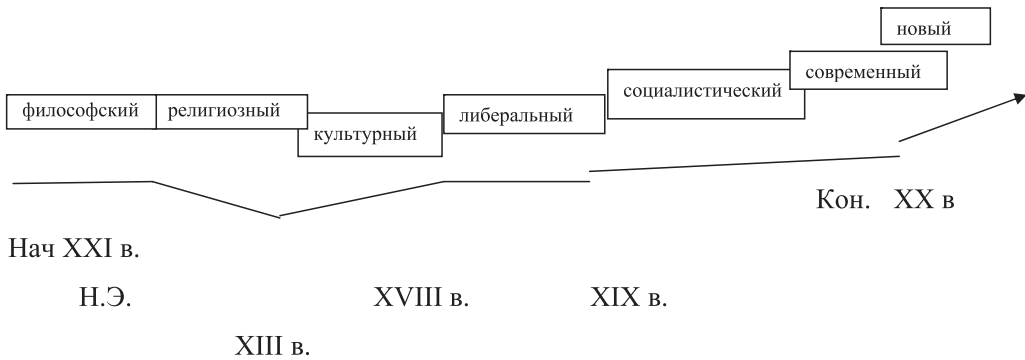
Не вокруг творцов нового шума —
вокруг творцов новых ценностей вращается мир:
он вращается неслышно.

Ф. Ницше

1. Точка отсчета. История гуманизма имеет две составляющие: субъективную и объективную. Субъективно гуманизм — это величайшие духовные открытия интеллигенции, ее исторические виды и этапы роста всего человечества: древний философский гуманизм, ранний религиозный гуманизм, средневековый культурный и флорентийский гражданский, этико-

²²⁶ Сайт «Единая Россия» <<http://www/edinros.ru>>.

политический (!) гуманизм, либеральный гуманизм эпохи Просвещения и буржуазно-демократических революций, социалистический революционный гуманизм XX века, современный мировоззренческий гуманизм и *новый социальный, идейно-политический и первый партийный гуманизм XXI века.*



История гуманизма

Объективный научный анализ истории человечества открывает положительную общественную гуманистическую тенденцию — гуманизацию: повышение уровня гуманности человека и человечества. В мире рождаемость в 2,5 раза выше смертности и население выросло за последние 20 лет с 5 до 6,5 млрд человек в 2006 году (+30%). Мировые гуманистический индекс (образованность и продолжительность жизни), индексы человеческого развития или развития человеческого потенциала (дополнительно производительность труда и уровень доходов) растут. За XX век средняя продолжительность жизни в мире выросла с 34 лет в 2 раза. Из неграмотного большинство населения стало образованным. В 30–40 развитых странах большинство населения составляет средний класс. **Закон гуманизма:** прогрессивная взаимосвязь развития человека и развития общества. Побеждают те народы, которые ближе других к этому закону. Луи Пастер: «Наука должна быть самым возвышенным воплощением отечества, ибо из всех народов первым будет всегда тот, который опередит другие в области мысли и умственной деятельности». По оценке международных экспертов ЮНЕСКО, в настоящее время на 63% результаты и будущее каждой страны зависят от ее интеллектуальных ресурсов. Наука превратилась в непосредственную производительную силу общества.

И наоборот, антигуманизм исторически терпит поражение. В XX веке завершился консерватизм в видах монархизма, нацизма (фашизма), колони-

ализма, и в классовой борьбе буржуазии и пролетариата исчерпали себя негуманные либерализм — капитализм и коммунизм (социализм), анархизм: сейчас они гуманизируются к политическому центру. Умеренный гуманизированный консерватизм продолжается в религии и национализме, поддерживается бюрократией всех стран для сохранения статус-кво политических режимов. Реакцией на глобализацию и глобализм стал ожесточенный религиозный националистический консерватизм, особенно в «международном терроризме» и «исламских государствах».

Все современные идеологии, а значит, и социально-политические движения и модели будущего человеческого общества переживают проблемы. Человечество лишилось идеала — мечты, идейно-политической цели — компаса. Но оно не может прогрессивно развиваться без видения перспективы.

Главной опорой динамичного развития человечества, его смыслом и стимулом может быть только прогресс самого человека. И, наоборот, без прогресса человечества развитие человека невозможно. Гуманизм — ускоритель мирового прогресса. Значит, **будущее человечества и России — за гуманизмом в эпохе Знаний на основе нового информационного общества, НТП.**

2. Победоносная бескровная буржуазно-демократическая Февральская 1917 года революция завершила консерватизм-монархизм в России. Великая и трагическая Октябрьская рабоче-крестьянская социалистическая революция (по справедливости) — контрреволюция (по критерию свободы и движущей силе, рабочему классу, классу не нового, а старого, индустриально-капиталистического общества) вместе с гражданской войной показала социально-политическую неэффективность либерализма-капитализма и предупредила о негуманистической натуре-диктатуре и временности социализма вместе с мелко-буржуазным крестьянским анархизмом. Революции — выражение непримиримого идейно-политического и социального противоречия, были гуманистичны по цели и антигуманистичны как средство. Сталинизм отрицательная насильственная закономерность социализма как идеологии и политики. Главным идейно-духовным фактором победы СССР над фашизмом, национал-социализмом Германии в Великой Отечественной войне был **патриотизм** народа (клич «За Родину», а потом «За Сталина»). Неудовлетворительные результаты социалистического строительства в СССР и других странах социалистического лагеря (они не смогли при меньшей свободе народа выиграть мирное соревнование с капиталистическими странами по производительности труда и уровню жизни) и общий кризис социализма в 1990-е годы показали, что советский партийный, государственно-феодальный, бюрократический социализм себя исчерпал как идеология и политика.

Как первая в человеческой истории социальная революция (по освободительному от тоталитаризма характеру) — контрреволюция (по капи-

талистической цели и сущности) демократическая перестройка в СССР и либеральные реформы в современной России создали более свободные и более трудные условия для реализации человеческой личности и глобальной модернизации народа. По меткому выражению Горбачева: «Процесс пошел!», но туда ли? Главная причина поражения социалистической перестройки во главе с КПСС заключалась в том, что она проводилась стихийно без компаса новой гуманистической идеологии и без дороги новой политики гуманизма. *Основной движущей силой перестройки была интеллигенция (впервые в революционной истории), и это был максимальный духовный подъем ее и всего общества, но интеллигенция до гуманизма еще не доросла.* Перестройка сначала «ускорила» по бюрократической колее «развитого социализма» и зашла в тупик с понижением жизненного уровня народа. «Гуманный демократический социализм» был высшим прогрессивным идейно-политическим достижением перестройки, но он оказался запоздалым и не эффективным, половинчатым и недостаточным и в результате нереализованным. С распадом идейно-политически и организационно обанкротившейся КПСС распался и СССР, политически построенный на скелете этой партии. Начались стихийные либерально-капиталистические изменения. И Россия перепрыгнула через несколько мини-гражданских войн на заезженную мировую колею «дикого», «свободного», естественно-го капитализма 19 века. Наступило «седое туманное утро» новой России. Мучительно происходит ломка и преобразование более коллективистского менталитета российского народа в индивидуалистическо-эгоистический. Переход от коммунистическо-индустриальной формации — цивилизации к капиталистическо-постиндустриальной осуществляется неэффективно, негуманно: в интересах не большинства народа, а явного меньшинства его: чиновников и предпринимателей. По социальной сути в России осуществлен правый политический переворот от тоталитаризма бюрократической партократии к плюрализму буржуазно-бюрократической демократии. По политическому критерию главного, ведущего, господствующего класса — в стране либеральный **бюрократизм** с теорией «управляемой, суверенной (от народа) демократии» и вертикалью власти не снизу, от народа, а сверху, от федерального центра. Современная РФ — не оптимальная, не федеративная, а почти унитарная сверхпрезидентская республика. Путинская создаваемая и управляемая сверху консервативная правоцентристская эклектика, смесь медведя, бульдога и носорога с примесью обезьяны: авторитарный государственно-патриотический, националистически-монархистский религиозный либерализм-капитализм-бюрократизм — не лучший вариант для России, т. к. он идейно-политически находится на уровне середины XX века и способен только несколько улучшить положение российского народа.

Из 230 стран мира наша родина по гуманистическому индексу человеческого развития, по моим подсчетам, имела 0,3 в 1913 году и скатилась с

26-го места (0,920) развитого социализма СССР в 1990 году, после всех развитых капиталистических стран, на 67-е в 2005 году (0,802), в том числе по образованности — 0,95 (10-е место), по ВВП на душу — 0,77 (58-е место) и продолжительности жизни — 0,67 (119-е место). У Ирландии — 0,968 (1-е место), а мир 0,729 (2002 г.). Кировская область по этому главному показателю развития находится на 58 месте (0,737) среди 88 субъектов РФ (2004 г.). У Москвы — 0,873 (1-е место). Смертность в нашей стране стала превышать рождаемость в полтора раза, и население уменьшилось на 6 миллионов человек (на 4%) и равняется 143 млн человек (2006 г.), а в Кировской области смертность выше рождаемости в 2 раза и население сократилось на 214 тыс. человек (на 14%) и равняется 1,43 млн человек (1% от российского населения). Доля россиян в мире снизилась с 3% до 2,2%, а доля кировчан в стране уменьшилась на 0,15%. При максимальной возможности продолжительности жизни современных людей более 100 лет (оценка ученого Ж.А. Медведева) ожидаемая средняя продолжительность жизни россиян ниже среднемировой (67 лет в 2003 году) и снизилась с 70,1 до 66,6 лет (2006 г.), как в СССР в 50-е годы прошлого столетия, в Японии она составляет 82,2 года (первое место в мире), а в Кировской области — 65,8 года. Небольшой рост в РФ с 2003 года и в Кировской области с 2004 года. Средний класс в современной России составляет примерно 20% от всего населения страны. Если в 80-е годы на 1000 граждан СССР приходилось 6 чиновников, то сейчас уже больше 10, в Кировской области — больше 11 (в Татарстане — 8). По международному опросу «Карта счастья», проведенному в 178 странах, Россия на 167-й позиции (самые счастливые люди живут в Дании, Швейцарии и Австрии). По данным ВЦИОМ (2007 г.): 52% россиян, в том числе 75% молодых, считают, что лучше всего жить в современной России. Положительная миграция в стране: +9 на 10000 населения, а в Кировской области отрицательная миграция: — 28 (2005 год). Бедных, живущих ниже прожиточного минимума, в России — 17%, а в Кировской области 27%. Пользователями интернета в 1995 году было 0,15% россиян и в 2008 году стало 33,0% (в мире — 15%, Швеция — 75,5%, 1-е место). И все это при национальном богатстве России в 300–350 триллионов долларов, 2 миллиона — на душу населения (1-е место в мире). А ведь еще великий русский гуманист Ф.М. Достоевский поставил критерий-максиму: «Никакое преобразование не оправдывает себя, если при этом прольется слеза хотя бы одного ребенка».

В целом, **Россия — среднеразвитая страна**. По историко-технологическому этапу — индустриальное общество со многими остатками традиционно-аграрного и переходящее к информационному обществу. В мутной социальной воде, когда нет самостоятельных классов бюрократия является классом номер один социально, политически и экономически. Духовно-идеологического лидерства — нет. «Свято место» — заполняет религия. Российская интеллигенция зависима от бюрократии, выживает, больна со-

циальным конформизмом, соглашательством и аполитизмом, идейно-политически не самостоятельна.

Коренная причина отставания нашей страны в том, что народ не был и не стал субъектом управления и развития: для царизма народ был управляемой чернью, при советской власти для руководящей Коммунистической партии он был «материалом» (Ленин) и объектом коммунизма, а сейчас для российского государства и бизнеса народ — средство, «ресурс» капитализации.

России нужны не либерально-капиталистические реформы сверху и наверху, на уровне государства, а не гражданского общества, а гуманистические реформы, реформы «с человеческим лицом», не капиталистический регресс, а гуманистический прогресс, человеческая модернизация.

Для этого необходимо и возможно с прогрессом информационного общества, чтобы *интеллигенция и молодежь*, новая интеллигенция стала социально-политическим идеологом, главным социальным субъектом — двигателем демократических преобразований в стране. (Сейчас даже не предприниматели, а федеральная бюрократия кроит российский «тришкин кафтан», пример не эффективного стабфонда и не оптимального, нефедеративного распределения доходов: федеральный центр — 60%, субъекты РФ — 30% и местное самоуправление — 10%, несправедливый децельный коэфициент — «бокал шампанского» в мире 87% доходов у 10% самых богатых, в СССР он был примерно 2, в Европе примерно 5, а в РФ — 15).

3. В моем представлении *идейно-политический, партийный гуманизм* (от лат. *humanus* — человеческий, человечный) — новое, многогранное и многомерное явление и понятие:

- 1) закон развития человечества и человека;
- 2) общественная и личностная цель — идеал;
- 3) мировоззрение, учение, наука;
- 4) социальная ценность и идеология;
- 5) интеллектуально-социальное движение и общественная практика, социальный прогресс;
- 6) политика;
- 7) общественная система и общественный строй, исторический тип общества и государства;
- 8) культура, образ и качество жизни человека и народа.

4. Если для консерватизма исторически высшей социально-политической ценностью («божественной», священной) являются догматы религии и вытекающие из них религиозные семья и государство (в средневековье полный диктат церкви, вплоть до «крестовых походов», сейчас их взаимоподдержка для статус-кво). Для либерализма-капитализма первична частная собственность индивида, обеспечивающая ему независимость и свободу в обществе, а гражданское общество и правовое государство — вторичны,

вытекают из первого и охраняют его. Для коммунизма выше всего коммунистическая идея, сам коммунизм. Отсюда его диктатура: пролетариата, коммунистической партии, вождей. Гуманизм исходит из науки, Знания и для него высшей социально-политической ценностью является человеческая личность и личностный народ.

5. Гуманизм есть человеческое, личностное, гражданское, творческое развитие народа. Российские ученые начала XX века П.Б. Струве: «Идея личности заполняет собой новейшее политическое развитие человечества» и Б.Д. Бруцкус: «Счастье человечества заключается в вековечном устремлении. Источником вековечного движения вперед является творческая человеческая личность. Принцип свободной человеческой личности есть верховная ценность».

6. Как новаторская идеология и политика, гуманизм должен и может, в отличие от других идейно-политических направлений, вытекать из самоценности и неповторимости человеческой жизни, личностной природы и сущности человека и общества. Гуманистическая идеология и политика — это реализация интересов человеческой личности, гармоничное развитие способностей и всестороннее удовлетворение потребностей народа. Ее приоритеты: гражданская творческая личность, образование и культура, демократия и самоуправление, интеллектуальная собственность, мир во всем мире.

Народ — не стадо, не объект, не материал, не средство, не ресурс, не инструмент, не электорат, а субъект и цель экономики, политики, социальной жизни, культуры и международных отношений.

7. У нового идейно-политического гуманизма два основных современных теоретических и практических источника: передовые теория и опыт интеллектуальных гуманного демократического социализма и народного капитализма. А. Тойнби: «Моя надежда на XXI век в том, что он увидит установление глобального гуманистического общества, которое будет социалистическим на экономическом уровне и свободным на духовном уровне». Н. Бердяев: «Необходимо стремиться к свободному и справедливому обществу. Без свободы не может быть никакой справедливости. Справедливость требует свободы для всех людей». Гуманизм — это достижения либерализма в экономике и в политике и социализма — в социально-духовных сферах общества. **Гуманизм = либерализм + социализм.** Гуманизм по современному содержанию — это положительный центристский за исключением правых и левых крайностей синтез лучшего, прогрессивного, человеческого в либерализме и социализме: свобода и справедливость. *В принципе политический гуманизм — это творчество народа!* Он основан на экономическом, социальном, политическом и духовно-идеологическом многообразии и разнообразии, на соревновании и объединении людей и народов. Свободный человек, гражданская личность, наука и творчество, созидательный труд,

оплата по качеству и количеству произведенного, личная, общественно полезная инициатива, взаимопомощь, кооперация, индивидуальное и коллективное соревнование, социальное творчество, демократия, территориальное и производственное самоуправление народа, социально-правовое государственное регулирование, международное сотрудничество, мирное соперничество и интеграция — вот могучие источники и показатели гуманистического прогресса.

8. Как общественный прогресс гуманизм обосновывается и опирается на философский диалектико-центристский подход и метод, отличный от релятивизма — радикализма и метафизики — консерватизма. Он не может быть застоем и не должен быть разрушительно революционным. Гуманизм созидательно эволюционен. И заключается в последовательном раскрытии, расцвете творческого потенциала человека и народа через демократические реформы на основе гражданских активности и согласия при социальной справедливости.

Гуманизм есть методологический и действительный **центризм**: идеологический синтез либерализма и социализма, политический демократический компромисс и консенсус, социально-интеллектуальный средний класс, экономические разнообразие форм собственности, оптимум рынка и государства, патриотизм и интернационализм на международной арене. Настоящий идейно-политический центризм — только гуманизм! Его пока нет, т. к. интеллигенция его социальная база — еще «класс в себе», а не «для себя».

9. Если для консерватизма ведущий, господствующий, правящий класс — бюрократия, для капитализма — это буржуа, для социализма — рабочий класс, а для гуманизма — это интеллигенция. Философы (Платон) и ученые (Мор) должны быть правителями государства. По сущности и роду деятельности **интеллигенция** — социальный источник гуманизма. Если неравенство — это принцип элиты (бюрократии), свобода — основной принцип буржуазии, а справедливость — принцип рабочего класса, то для интеллигенции синтезированы эти принципы в творчестве. Природа интеллигенции выходит за рамки «класса в себе» и даже «класса для себя». Это скорее «класс для всех» и «класс для других».

Символично, что термин «интеллигенция» (от лат. *intelligens* — умный, мыслящий, знающий, понимающий) введен русским писателем П.Д. Боборыкиным в 60-х годах XIX века и из русского перешел в другие языки. «Интеллигенция — есть особый класс умственных работников» (Е. Лозинский, 1905 г.), «образованный класс», «мозг нации», «особая культурная категория» (П. Струве, 1909 г., в сборнике «Вехи»). Н.А. Бердяев: «Русская интеллигенция есть совсем особое, лишь в России существующее, духовно-социальное образование. Это идеалистический класс». Даже в годы гражданской войны в России поэт М. Волошин призывал верить в человека, соединял в своем сердце и поэзии «белых» и «красных» и для прогресса предлагал де-

лять ставку не на рабочего, а «на изобретателя, организатора, зачинателей». М. Горький: «Русская интеллигенция — лучшая в мире».

В информационном обществе, в эпоху знания интеллигенция превращается в основную производительную силу общества, количественно и качественно растет. В России ее удельный вес среди занятых составляет 40% (в Японии на одного работника физического труда приходится 10 работников умственного труда). Значительно повышается ее идейно-политическая роль. Это будет самостоятельный класс № 1 в экономической социальной политической и духовно-идеологической сферах общества и государства. Ее преимущества — в научности, образованности и творчестве.

В условиях НТР гуманизм является интеллектуально-социальным детищем и движением научной, гуманитарной, творческой, технической и управленческой интеллигенции, более широко — всех **интеллектуалов**. Хотя большинство из них пока этого не знает. Многие интеллектуалы («мы не класс») таскают идейно-политические каштаны из огня в огонь или религиозного консерватизма, или буржуазного капитализма, или пролетарского коммунизма. А некоторые, обжегшись на КПСС, стали аполитичными или антипартийными.

По интересным исследованиям социолога Староверова (2002 г.), классовая самоидентификация интеллигенции в нашей стране (40%) ниже среднего уровня (49%), на 5 месте, перед бомжами и маргиналами: экономически — 40% (1-е место у крестьян), социально — 50% (1-е место) и политически — 30% (1-е место у предпринимателей, в том числе государственно — 1-е место у служащих). Жаль, что в этом исследовании нет духовно-идеологического самоопределения, но можно предположить его еще более низкий уровень.

В социологическом опросе «Есть ли у интеллигенции своя идеология?» (г. Киров, март 2008 г.) относительное большинство (42%) опрошенных признают наличие у интеллигенции своей идеологии, связывая ее с личными убеждениями и интересом к политике. Среди названных идеологий интеллигенции на 1-м месте — гуманизм (23% ответивших с идеологией). Главная причина отсутствия идеологии у интеллигенции — идеологическая неграмотность.

Российская интеллигенция выполнила свои исторические консервативную для дворянства, социалистическую для рабочего класса и либеральную для буржуазии идейно-политические миссии. Сейчас нужен гуманистический тип интеллигенции и интеллигента для всего народа и одновременно для себя как социального класса. Российский нобелевский лауреат по физике 2000 года Ж. Алферов: «Будущее России не за олигархами, а за людьми науки и образования».

Все другие социальные классы и слои — менее идейно-политически гуманистичны, менее современно прогрессивны, более консервативны и даже

реакционны, т. к. связаны с уходящими общественно-экономическими формациями и цивилизациями. Интеллигенция же — это новый класс, в том числе и по интеллектуальной собственности, наступающего постиндустриального, информационного, гуманного общества.

10. В историко-технологическом развитии этапы человечества: традиционное аграрное общество — рабовладельческая и феодальная общественные формации, индустриальное общество — капитализм и социализм и информационное — гуманистическое общество. Как общественный строй гуманизм — новая цивилизованная культурная формация или культурная формационная цивилизация. По Марксу, от предыстории царства естественной необходимости и после промежуточного коммунизма как осознанной необходимости следует «практический», «реальный» и «положительный» гуманизм, «эпоха гуманизма = царству свободы». Его самоцель: «Развитие человеческих сил». Гуманизм — свободная ассоциация, всесторонне и гармонично развитых личностей. Это наиболее соответствующее человеческой сущности общество, интеллектуально сознательная историческая ступень развития всего человечества.

Его составляющие: международная — мир и сотрудничество государств и народов при координирующей роли ООН; экономическая — личностная производственная и внепроизводственная собственность, государственно-регулируемый рынок и НТП, соединение труда и собственности в производственном самоуправлении; социальная — интеллигенция, справедливое гражданское общество и качественная система здравоохранения народа; политическая — социальное демократическое правовое государство и многопартийность; духовная — гуманистическое мировоззрение граждан, первенство науки, образования и культуры, гласность.

11. При этом важно учесть историческую особенность, национальную специфику и менталитет, традиции народа, гармонически согласовывать его многонациональное разнообразие через патриотизм и интернационализм с глобальной модернизацией человечества. Не навязывая свои социалистические или демократические, тем более гуманистические модели другим странам. Гуманизм — универсален, а патриотизм — традиционен. Что явно не учли советские перестройщики и российские горе-реформаторы — разрушители многонационального СССР. В мутной воде национализма (вплоть до грязи нацизма) и космополитизма легко ловят золотую рыбу своих интересов национальная, компрадорская и западная буржуазия. Еще национальные бюрократии, не только разжигавшие и разжигающие национализм в свою пользу для развала СССР и сепаратизма в России.

В XX и XXI веках национальные государства — основные ячейки политического объединения и развития людей. Гуманизм, если это не воздушное, а земное общество, может и должен быть патриотическим, только не государственным, а народным.

Патриотизм — реальная диалектическая связка человека и человечества. Н.А. Бердяев: «Человек входит в человечество через национальную индивидуальность, как национальный человек, а не отвлеченный человек». Просто и глубоко сказал первый космонавт Юрий Гагарин: «Счастливым человек может быть только со всей страной». Ф. М. Достоевский в речи об А.С. Пушкине: «Сила духа русской народности — стремление ко всемирности и всечеловечности» и «назначение русского человека есть бесспорно всеевропейское и всемирное. Стать настоящим русским, стать вполне русским, может быть, и значит только стать братом всех людей, всечеловеком, если хотите». И для него: «Великий народ живет, чтоб стать во главе народов, приобщить их всех к себе воедино и вести их, в согласном хоре, к окончательной цели, всем им предназначенной». Но для этого прежде всего надо, чтобы сами россияне поверили в себя, в свою особую миссию через российскую патриотическую гуманистическую идею. Это Россия уже показывала и доказывала спасением Европы и мира от татаро-монгольского ига, наполеоновского нашествия и фашизма, первыми в мире великой и трагической социалистической альтернативой и полетом в космос. Русский характер, менталитет россиян — героико-патриотический. По социологическому опросу ВЦИОМ в 2007 г. 83% россиян считают себя патриотами. По исследованию Института социологии РАН (2007 г.) на 1-м месте у опрошенных социальная роль «россиянина» (58%), выше классовой, национальной и профессиональной идентификации.

Гуманизм + патриотизм + федерализм — вот общая идейно-политическая формула прогресса россиян и России и модернизации ее в одну из передовых стран мира по качеству и уровню жизни народа. По источнику и содержанию: гуманизм — социальная, патриотизм — национальная и федерализм — государственная идеи (принципы).

Патриотический российский гуманизм или гуманизм с российской спецификой, а в Кировской области и с вятской особенностью — наша национальная идея и идеология. Через гуманизм мы выходим в мировую цивилизацию, патриотизм соединяет нас сегодняшних с историческими национальными корнями, а федерализм учитывает разнообразие регионов страны.

В отличие от унитарного СССР Россия может и должна стать настоящим федеративным государством: с сильным федеральным центром и сильными равноправными субъектами, с развитым местным территориальным и *производственным* самоуправлением. Такая демократизация, модернизация — российский путь и критерий государственного и общественного прогресса нашей страны.

12. И он формируется. Первые теоретические источники: книги датского философа Габриэля Сибберна «О гуманизме» (1858 г.) и британского философа Джона Робертсона «Современные гуманисты» (1891 г.). Первые гуманистические общества Нью-Йорка и Голливуда (1929 г.). В 1930 году

основан журнал «Новый гуманист». Русский философ Бердяев с книгами: «Пути гуманизма» (1912 г.), «О назначении человека» (1931 г.) и «Русская идея» (1946 г.). **Международное гуманистическое движение** действует с 1933 года как альтернатива фашизму и сталинизму с четырьмя Манифестами гуманизма. В 1989 году во Флоренции (Италия) на I Международном конгрессе представители 39 гуманистических партий создали Гуманистический Интернационал.

В настоящее время в Международный этический и гуманистический союз входят 100 организаций из 35 стран с общей численностью более 5 млн членов (~ 0,1% населения Земли, каждый 1000-й человек — гуманист). Он ежеквартально выпускает журнал «Международные гуманистические новости». Работает международная академия гуманизма. Сегодня Гуманистический Интернационал координирует усилия партий и движений 50 стран, которые провозгласили цель гуманизировать нашу планету.

Хотя и «не до жиру, быть бы живу» большинству народа российского, и в первую очередь интеллигенции, но «не хлебом единым жив человек»: в нашей стране есть различные нравственно-духовные объединения, гуманистические организации. В 1990 году в Ленинграде создавалась Гуманистическая партия России, была принята ее программа, и с 1992 года в Санкт-Петербурге собирается международная коалиция «За гуманизм». С 1995 года действует Российское гуманистическое общество с 27-ю региональными отделениями (500 членов, в 300 раз меньше среднемирового показателя), издается журнал скептиков, оптимистов и гуманистов «Здравый смысл», выпущена в свет серия книг о гуманизме, в том числе Манифест Гуманистической партии.

С октября 2000 года выходит вятская идейно-политическая газета «К гуманизму» и в мае 2004 года создано ВО РГО. В Вятском отделении РГО — 26 членов организации (в 5 раз больше среднероссийского показателя). Разработаны и изготовлены членский билет и значок гуманистического общества. Новаторски разработаны «Альтернатива планетарного гуманизма» (Котов А.А.), «Гуманистическая альтернатива России» (Шутов А.С.) и «Гуманистическая демократия для современной России» (Мусихин А.В.), которые апробированы на 27 международных, российских и областных научно-практических конференциях, а также в СМИ. Создан сайт организации в интернете (Веснин Р.Л.). Р.Л. Веснин закончил 2 международных школы гуманизма в Новосибирске и в Буффало (США). Котов А.А. читает учебный курс «Основы современного гуманизма» в Вятском государственном университете и ведет молодежный лекторий «Гуманизм или терроризм?» в авиатехникуме. Читаются лекции о гуманизме. При содействии гуманистов созданы и работают политический дискуссионный клуб, 10 молодежных просветительских клубов и 31 «молодежное государство». ВО РГО — инициатор общественных движений «За всенародные выборы Главы

города Кирова» и «За возвращение городу Кирову родного имени Вятка». Проводятся бесплатные медицинские, психологические, юридические и политические консультации для населения. Создана Вятская организация молодых гуманистов. Проводятся различные социологические исследования по гуманистической проблематике. Работает библиотечка гуманистической литературы.

13. Сейчас актуальны семь взаимосвязанных творческих задач:

- 1) гуманистическое просвещение — образование и патриотическое воспитание народа;
- 2) разработка новой гуманистической идеологии и политики России;
- 3) создание Российского интеллектуального идейно-политического гуманистического союза — партии гуманизма России и вступление ее в Гуманистический Интернационал;
- 4) гуманистическое участие гуманистов в выборах и во власти;
- 5) ускорение и усиление гуманизации российского государства и общества;
- 6) гуманистическое сотрудничество и соревнование с другими народами Земли;
- 7) идейно-политическая борьба с антигуманизмом в любых и многих его проявлениях, в первую очередь с религиозным националистическим консерватизмом-бюрократизмом — главным источником основной современной опасности — международного терроризма, в том числе, военно-промышленного комплекса США.

14. Образовательно-мировоззренческий, воспитательный и социально-экономический гуманизм — слово и дело интеллигенции, ее гуманистических инициатив и организаций. Новое слово и дело идейно-политического, партийного гуманизма — за новым субъектом: интеллигенцией — социальным классом и ее политической партией.

Среди политических партий современной России по свободам и правам человека более гуманистичны правые партии, а по народности, социальной базе, идеологии, политике и лидерам ближе к гуманизму левоцентристы: социалисты, социал-демократы, а также профсоюзы, ветеранские, женские и благотворительные организации, Российский союз молодежи. Это союзники будущей ГПР и ее возможная организационная экспериментальная площадка.

По социальной базе, идеологии и политике в принципе ультраправые — это националистические и бюрократические консервативные религиозные партии, правые — буржуазно-либеральные — капиталистические, левые политические партии являются рабоче-социалистическими, коммунистическими. Нужна новая центристская партия интеллигенции, соединяющая в своей политике гуманистическую идеологию с гуманизацией общества и государства. Для России XXI века социально, идеологически, политически

и организационно оптимальной, лучшей и прогрессивной, является *не двух*, а трехпартийная политическая система:

- 1) либерально-консервативная правоцентристская буржуазно-бюрократическая партия;
- 2) социал-демократическая левоцентристская рабоче-крестьянская партия;
- 3) гуманистическая центристская интеллектуальная политическая партия.

По данным исследования ФОМ (2006 г.) опрошенные отмечают необходимость политических партий в России следующим образом: не нужны — 19%, одна — 16%, две — 14%, три и более — 26% и затруднились ответить — 24%.

В идейно-политической борьбе и конструктивной оппозиции с сильным правым бюрократическим центром: президентом РФ Путиным и партией власти «Единая Россия» — партией государственно-патриотического капитализма в нашей стране должен родиться **сильный новый настоящий центр** — интеллектуальная **партия гуманизма и патриотизма**. Выдвинуты предложения об объединении российских партий гуманистической направленности в Гуманистический интернационал (Председатель Совета Федерации РФ, председатель Российской партии жизни Сергей Миронов и другие). РПЖ, партия «Слон» и партия самоуправления трудящихся создали в 2005 году российское гуманистическое объединение. К сожалению, на высоту гуманизма — центризма эти партии подняться не смогли и сейчас вместе с партией «Родина» и Российской партией пенсионеров, а также с несколькими другими партиями создают устаревшую, уровня XX-го века, новосоциалистическую левоцентристскую партию «Справедливая Россия».

Цель РПГ — творчество гуманизма: созидание гуманной России как общества и государства. Это партия выражения социальных потребностей и интересов, политической защиты прав интеллигенции, развития русского народа. Она партия нового типа XXI века: авангардно-интеллигентская, инициатор структур и инициатив гражданского общества, парламентская, для которой власть — средство улучшения духовной и материальной жизни народа. Принципы РПГ: социальное творчество, идейная общность, демократическое единство, самоуправление, товарищество и личный гуманистический пример ее членов.

15. Можно уже увидеть результаты гуманизации общественного сознания россиян. По данным ВЦИОМ–2007 идейно-политический плюрализм РФ: консерваторы, ультраправые — 5% опрошенных и либеральные правоцентристы — 20%, правые либералы — 6%, все левые, ультракоммунистические — 4%, «советисты» — 10% и социал-демократы — 6%, центристы с синтезирующей идеологией — 47%.

В проведенном в марте 2006 года в городе Кирове социологическом опросе: «Какую идеологию кировчане считают своей?» 29% опрошенных (первое место) поставили гуманизм, в том числе среди женщин — 36% и среди людей среднего возраста — 40%. Объяснение приоритета: естественное человеколюбие большинства, понимание социальной эффективности центризма — «золотой середины» и новизны гуманистической идеологии и политики. Для сравнения: сторонников либерализма — 25%, социализма — 15%, консерватизма — 6%, у 14% опрошенных нет никакой идеологии и 11% не определились в своем выборе. Это исследование показывает хорошую идеологическую основу и перспективу для интеллектуальной центристской Гуманистической партии России и для гуманизма в нашей стране.

16. Последние российские выборы нарисовали такую партийно-государственную картину ГД-2007: все левые 22,7% голосов проголосовавших избирателей (Кировская область — 28,2%), центристов — нет, правоцентристы, либерал-консерваторы — 64,3% (Кировская область — 55,4%), правые либералы — 3,8% (Кировская область — 3,2%) и ультра-правые консерваторы националисты — 8,1% (Кировская область — 12,1%). Т. е., явный перевес путинского либерал-консерватизма.

Выборы президента РФ-2008: консерватизм — 79,6 / 83,5%, коммунизм — 17,7 / 14,2, либерализм — 1,3/1,0.

Проблемы перехода к социальному государству в контексте изменений отношений собственности в постсоветской России²²⁷

Долматова С.А. (Москва)

По прошествии довольно значительного периода рыночного реформирования в современной России стало очевидно, что общественные ожидания построения социального государства не оправдались. Если в период перестройки в качестве позитивной альтернативы советской модели представлялась шведская модель социального государства, то результат системной трансформации 1990-х гг., сопровождавшейся невосполнимыми социальными потерями, явно не соответствует заявленным целям перехода к демократическому обществу.

Идея социальной ориентации в нашей стране остается декларативной. Несмотря на то, что принятая модель экономики продолжает деклариро-

²²⁷ Подготовлено при поддержке РГНФ, грант № 07-02-00251

ваться в большинстве программных документов как социально-ориентированная, она фактически постоянно продуцирует ряд ранее не существовавших социальных проблем, ведет к деградации человеческого потенциала, усилению социального расслоения, росту индивидуализма и сокращению отношений солидарности. Не может называться социальным государство, которое посредством реформирования позволило себе утратить лидирующие позиции в экономике, при этом посредством почти тотальной приватизации, уповая на пресловутую «невидимую руку» рынка, значительно ослабить механизм регулирования социально-экономических процессов. Фактически в постсоветской России была реализована модель классического капитализма 19 века, что никак нельзя считать прогрессом, учитывая исходный уровень становления капиталистических отношений.

В результате реализации принципов социального государства и модернизации экономики в западных странах имел место, если воспользоваться терминологией известного немецкого социолога У. Бека, «эффект лифта», когда «классовое общество целиком поднялось на этаж выше. При всех намечающихся заново или сохраняющихся проявлениях неравенства произошло коллективное увеличение доходов, увеличились шансы получить образование, возможности путешествовать, возросло правовое, научное обеспечение и обеспечение товарами массового спроса»²²⁸.

В случае нашей страны в результате реформ «эффект лифта» сработал избирательно — на этаж выше по разным экспертным оценкам в лучшем случае поднялось около 30% населения, большинство же населения опустилось ниже, немногочисленная прослойка 1,5%–2% рванула вверх с космической скоростью, захватив с собой большую часть национального «пирога».

Российское руководство, проводя радикальные преобразования, избегало прямого упоминания термина «капитализм», используя нейтральные формулировки типа «демократия», «рыночная экономика», «социальное государство». В то же время, имевшие непосредственное отношение к этим преобразованиям иностранные советники для обозначения цели реформирования высказывались вполне определенно, как, например, А. Ослунд, советник правительства Е. Гайдара, который отметил, что «кратчайшее определение нового общества, которое должно быть построено, заключается в слове «капитализм»²²⁹.

Основной задачей радикальной экономической политики либерального правительства было стремительное создание слоя частных собственников в целях исключения возможности коммунистического реванша. При этом задачи достаточной и необходимой социальной защиты населения при резкой смене патерналистской социальной модели на либеральную, определя-

²²⁸ Бек У. «Общество риска. На пути к другому модерну». М., 2000. С. 112.

²²⁹ Ослунд А. Шоковая терапия в Восточной Европе и России. М.: «Республика», 1994. С. 5.

ему стихией рынка, оказались вне интересов так называемых младореформаторов.

Проблемы построения социального государства в нашей стране сопровождались внешним негативным фоном, который заключался в том, что сама идея социального государства или государства всеобщего благоденствия стала подвергаться дискредитации как чрезмерно обременительная для общества и тормозящая рост экономики в странах, где она зародилась и успешно реализовывалась в течение ряда десятилетий. Это было связано с отказом от кейнсианской парадигмы как основы экономической политики в большинстве стран Запада и так называемым неоклассическим ренессансом. Безусловно, вокруг концепции социального государства велась если даже и не политическая, то идеологическая борьба. Во главу угла политики либерализации были поставлены: частный интерес, частная инициатива, и в конечном итоге частная собственность. Как отметил У. Бек: «Внутри себя социальное государство — чем более успешно оно развивалось, тем заметнее — наталкивалось на сопротивление частных инвесторов (выделено нами — С.Д.), которые отвечают на рост прямых и побочных расходов по заработной плате уменьшением инвестиционной готовности или же рационализациями, которые интенсивно высвобождают рабочую силу»²³⁰.

Характерно, что если еще в 1969 году сама возможность приватизации отвергалась, и на страницах авторитетнейшего британского журнала «Экономист» называлась чепухой²³¹, то уже в 1979 под лозунгами приватизации проводилась политика М. Тэтчер. Постепенно приватизационные программы стали активно пропагандироваться и насаждаться во многих странах мира, причем если в западных странах — дозировано и в ограниченных масштабах, то в развивающихся странах агрессивно и широким «фронтом», нередко без учета национальных интересов и при усилении позиций ТНК.

В целом антиэтатистские настроения усиливались, начиная с середины 1970-х гг. в связи с мировым кризисом и, достигнув апогея в начале 1990-х гг. в связи с крахом СССР и нарастанием процессов глобализации, в настоящее время, по меньшей мере, перестали доминировать. При этом даже в период, когда происходило смещение от социал-демократических тенденций в политике западных стран к либеральным или неоконсервативным тенденциям, государственные социальные расходы в этих странах оставались значительными и даже имели тенденцию к росту, о чем свидетельствуют данные табл. 1²³².

²³⁰ Бек У. Указ соч. С. 287.

²³¹ См. Виноградов В.А., Веселовский С.Я. Приватизация в глобальном контексте. М.: ИНИОН, 1998. С. 8.

²³² Мир на рубеже тысячелетий (прогноз развития мировой экономики до 2015 г.) Руководители авторского коллектива академик РАН В.А. Мартынов, член-корр. РАН А.А. Дынкин. М.: «Издательский Дом НОВЫЙ ВЕК», 2001. С. 588–591; Цит. по: Медведев В.А. Перед вызовами постиндустриализма: Взгляд на прошлое, настоящее и будущее экономики России. М., 2003. С. 208.

Таблица 1

Государственные социальные расходы (в % к ВВП)

	1950 г.	1980 г.	1990 г.	2000 г.	2015 г. (прогноз)
США	7,0	18,2	19,0	20,8	24,6
Япония	6,8	16,2	18,4	18,8	21,8
Германия	18,4	25,6	26,5	27,1	27,7
Франция	19,6	32,6	33,5	34,3	34,8
Великобритания	17,9	22,5	25,6	26,8	29,8
Швеция	14,6	40,0	48,4	54,1	51,9

На реформирование российской экономики в условиях активизации процессов глобализации в 1990-е годы оказывали серьезное воздействие международные финансовые институты, которые, по сути, навязали экономическую модель, изначально не предназначенную для России, а предложенную как набор рекомендаций для стран Латинской Америки, получившую название «Вашингтонский консенсус». Однако не стоит абсолютизировать усиление внешнего влияния на российский политический процесс, поскольку импульс принятия любых программ и разработок, не только не адаптированных для нашей страны, но и разрушающих ее экономику и социальную сферу, приводящих к деградации человеческого потенциала, исходил от тогдашнего российского руководства и новоявленной элиты.

Причем в случае с «Вашингтонским консенсусом», который предусматривал максимальный уход государства из экономики при одновременной минимизации социальных функций, правительство проявило особое рвение. Более того, неукоснительное исполнение Россией добровольно взятых на себя обязательств одновременного дерегулирования, либерализации, приватизации, максимальной открытости экономики для обеспечения беспрепятственного движения капиталов придало этой рядовой разработке рекомендаций, сделанных для ряда стран Латинской Америки глобальное значение. Особое значение этих трех составляющих действия «Вашингтонского консенсуса» получило явление приватизации в постсоветской России, которая стала не только основой системной трансформации, но и символом «лихих» 1990-х гг., периода, когда формировались олигархические кланы на базе государственной собственности, перераспределенной формально-юридическими методами или захваченной неформальными способами.

Осуществление фундаментальных социальных изменений, ядром которых стал процесс приватизации в условиях тотально обобществленных средств производства, предполагало потребность в достаточно длительном в историческом масштабе времени. Однако, такой переход собственности на

средства производства, причем в руки очень узкой прослойки образовавшегося класса собственников, в постсоветский период оказалось возможным осуществить в чрезвычайно сжатые сроки, за что бенефициарии реформ особо ценят так называемых младореформаторов. Если в 1990 г. 91% основных фондов находился в собственности государства, то в 1996 г. — 44%, в 2001 г. — 26%, и с 2001 г. этот показатель устойчиво составляет — 23%²³³. Как отмечал А. Чубайс в отношении первого этапа — ваучерной приватизации, «ни в одной стране мира подобная программа в подобные сроки мирным образом не совершалась»²³⁴. Именно это обстоятельство объясняет возникновение ситуации с расстрелом российского парламента в 1993 г. Рекорды скорости приватизации свидетельствуют о том, что не было реального стремления поиска эффективных собственников, что неизбежно потребовало бы выверенных и тщательно продуманных действий с учетом целого комплекса факторов.

То, что приватизация в постсоветской России стала катализатором коррупционности экономических процессов стало уже общим местом в общественном сознании. Однако, многочисленные нарушения и злоупотребления в ходе, как ваучерной приватизации, так и залоговых аукционов в массе своей остались в стороне от внимания судебных органов.

Хотя ваучеры выдавались исключительно гражданам страны, они были выпущены в виде ценной бумаги на предъявителя (хотя планировались именные чеки), что предельно упростило способ их концентрации, позволило сосредоточить крупные пакеты приватизационных чеков, в том числе и у иностранных держателей. Обменять ваучеры на акции интересующих предприятий напрямую или через посредников особой сложности не представляло. В этой связи возникали идеальные условия для госчиновников превратить известную им информацию об истинном положении предприятий (чего не давала официально опубликованная информация) в капитал. Таким образом, коррупционная составляющая была изначально заложена в механизм реализации приватизационной программы.

Денежная приватизация, которую проводили для пополнения бюджета, не была исключением из этой порочной практики, так же как и ваучерная приватизация. Залоговые аукционы продемонстрировали всему миру, как в результате сговора эффективные предприятия, определяющие развитие целых отраслей (например, Норильский никель), были проданы за бесценок.

При проведении приватизации фактически не был соблюден ни принцип социальной справедливости, ни принцип экономической эффективности, и

²³³ Матвиевская Э.Д., Паруль Э.А., Уманский Л.А. Важнейшие социально-экономические показатели развития России. К пятнадцатилетию российских реформ. Альбом статистических таблиц. М.: ИЭ РАН, 2007. С. 56.

²³⁴ См. «Коммерсант», 1995. № 1. С. 47.

коррупция стала основным каналом первоначального накопления капитала, самым способом присвоения государственной собственности.

Кроме того, абсолютизация отношений частной собственности в современных условиях экономического развития, тогда как во многих странах получили распространение смешанные формы собственности, вряд ли оправдана. Тем не менее, в постсоветской России при осуществлении экономической политики 1990-х гг. превалировала следующая точка зрения, например, высказанная тогдашним советником исполнительного директора Всемирного банка Л. Григорьевым: «В переходной экономике все мыслимые неопределенности резко повышают потребность в классическом капитализме, у которого контроль акционерный и оперативный совпадают»²³⁵. Однако сама форма акционерной собственности уже содержит в себе возможность отрицания частной собственности и модификации классического капитализма.

Разделение капитала (в терминологии К. Маркса) на капитал — собственность и капитал — функцию, идею чего подметил еще А. Смит, в XX веке серьезно углубилось с развитием предпринимательства и усложнением управленческого труда, приведшего к так называемой «революции управляющих». Поэтому система отношений собственности не могла остаться неизменной в странах, где ранее развивался классический капитализм. Вышедшая в свет в 1932 г. книга А. Берли и Г. Минза «Современная корпорация и частная собственность» зафиксировала, что на смену мелким и средним фирмам в промышленном производстве приходят крупные концерны, устанавливающие корпоративную систему, при которой собственность принадлежит уже не физическому, а юридическому лицу. Происходит распыление или диффузия собственнических правомочий, когда функция владения отделяется от функции пользования и распоряжения.

Таким образом, приоритет частной собственности в достижении экономической эффективности не так очевиден, а связан скорее с фактором предпринимательской активности при любой форме собственности. Как отмечал известный экономист В.Н. Богачев: «Предприниматель — это совершенно иной персонаж на экономической сцене, это тот, кто применяет, подвергая постоянному риску, чужие факторы производства — чужие деньги, чужую землю, чужой труд, умудряясь (в идеале) сполна уплатить, процент, ренту, заработную плату и выручить еще что-то для найма новых денег, новых природных и трудовых ресурсов... из собственнического отношения к имуществу никакой прибыли не получается. Предпринимательский доход остается неразгаданной тайной конкурентной экономики..., отдавая должное собственности как гаранту *устойчивого достатка* (выделено нами — С.Д),

²³⁵ Григорьев Л. Иностранные инвестиции: лекарство на завтра. Московские новости, 1995, № 22.

следует признать, что экономический прогресс связывается с силой, постоянно подвергающей собственность опасности»²³⁶.

При проведении процесса приватизации как раз был обещан устойчивый достаток большинству населения, но вместо наделения собственностью, наоборот, произошла, по сути, экспроприация. Характерно, что стремительное расслоение российского социума имело место в связи с результатами приватизации. Дело не только в сокращении госсектора, хотя это тоже немаловажно, но и во влиянии на налоговую и социальную политику. Время от времени высокопоставленные российские чиновники выражают беспокойство по поводу социального расслоения, но к исправлению сложившейся ситуации это не ведет. Так, например, недавнее заявление председателя Счетной палаты Сергея Степашина о том, что число российских миллиардеров явно не соответствует уровню социально-экономического развития нашей страны, несмотря на широкий общественный резонанс, не имело никаких последствий.

Российское государство фактически устранилось от процесса перераспределения личных доходов. Как отмечает С.М. Никитин «в развитых странах показатель разрыва доходов на уровне окончательного распределения личных доходов по сравнению с первичным распределением резко сокращается (в США, например, с 15,7 до 5,5). В России из-за слабого государственного влияния на эту сферу, уравнительного характера подоходного налога (13% для всех слоев населения) показатель разрыва личных доходов с учетом перераспределения близок к показателю разрыва на уровне первичного распределения»²³⁷. Известный российский экономист Б. Болотин приводит тоже весьма красноречивые данные: «Доходы 70% населения России меньше, чем у самых бедных 10% в США»²³⁸. Для современной России специфичной является проблема работающих бедных, которая относится к числу наиболее трудно решаемых проблем, поскольку требует системных изменений на макроуровне.

Если в случае «классических» бедных — безработных, инвалидов, многодетных, малоимущих, пенсионеров, работников с низкой квалификацией существуют отработанные в странах Запада методы социальной помощи и адаптации, и достаточно заимствовать данный опыт с поправкой на российскую специфику, то в случае высококвалифицированных специалистов, занятых полную рабочую неделю и получающих не соответствующую их квалификации заработную плату, эти меры не действуют.

²³⁶ Богачев В.Н. Призраки и реалии рынка. М., 1993. С. 190.

²³⁷ Никитин С. Личные доходы населения (На примере развитых стран) // МЭ и МО, 2007. № 2. С. 23.

²³⁸ Болотин Б. Разрыв в доходах населения: данные мировой статистики // МЭ и МО, 2002. № 7. С. 84.

Стремительный рост миллиардеров и миллионеров трактуется ангажированными политологами всего лишь как процесс удорожания финансовых активов в связи с ростом капитализации российских компаний, подобно тому, как растет стоимость приватизированных квартир населения. Однако вряд ли уместна распространенная аналогия между приватизацией квартир и приватизацией предприятий. «Адвокаты» сильных мира сего забывают о том, что для большинства владельцев приватизированная квартира является единственным жилищем и средством существования и не приносит дохода в отличие от приватизированных средств производства, и более того, требуя увеличивающихся с каждым годом расходов на содержание, фактически уменьшает доходы населения. Кроме того, значительная часть населения вообще не имеет недвижимости и нуждается в улучшении жилищных условий. Об остроте жилищной проблемы при стремительно дорожающей недвижимости говорит появление национального проекта «Доступное жилье».

Таким образом, говорить о том, что богатеют все, в условиях роста экономики не приходится. По данным американского делового журнала Forbes, сегодня в мире насчитывается 1125 миллиардеров, из которых 87 являются нашими соотечественниками, и наша страна занимает второе место по числу миллиардеров после США. В то же время ни для кого не секрет, что основной доход большинства населения — заработная плата отличается на порядок не только от зарплаты в США и Западной Европе, но и в разы от зарплаты в Восточной Европе. Помимо плоской шкалы налогообложения доходов физических лиц, введенной под предлогом увеличения налоговой массы за счет выведения доходов из тени, в России активно используются так называемые серые схемы, позволяющие без формального нарушения действующего законодательства существенно уменьшать налоговые обязательства, что, безусловно, способствует увеличению полюса богатства. Фактически реальной борьбы с теневой экономикой не ведется, она остается только поводом для сохранения единого подоходного налога и роста зарплаты чиновников.

Осознание необходимости компенсации общественных потерь прямо — как опальным олигархом Ходорковским в своих программных заявлениях из тюрьмы, или косвенно — путем финансового участия в социально-культурных мероприятиях государственного значения типа покупки коллекции Г. Вишневской олигархом Усмановым или ювелирных изделий Фаберже олигархом Вексельбергом для возвращения в Россию говорит о готовности идти на уступки в обмен на легализацию прав собственности на советское «наследство». Определенные предложения уже сделаны, например, активно пропагандируется идея использования единовременного компенсационного налога и других способов частичной компенсации. Однако все более популярной становится идея национализации предприятий, базирующихся на природных ресурсах, которые согласно Конституции принадлежат россий-

скому народу. Это не случайно. Многочисленные социологические опросы показывают, что население не принимает и не одобряет результаты приватизации. Так, например, один из опросов населения, проведенный Фондом «Общественное мнение», показал, что «почти две трети россиян (64%) считают, что приватизационные сделки в большинстве случаев проводились с нарушением закона, и лишь 9% — что они, как правило, осуществлялись по закону. Такое распределение мнений весьма устойчиво: в 1998 году первую точку зрения разделяли 63%, вторую — 6% участников опроса.

К тому же российские граждане отнюдь не уверены, что приватизация оказалась оправданной и в чисто экономическом отношении. Только 16% респондентов считают, что приватизированные предприятия работают лучше оставшихся в собственности государства... Усматривая в приватизации аферу общенационального масштаба и, вместе с тем, не считая ее экономические последствия благотворными, россияне, в большинстве своем, уверены, что в целом она принесла стране больше вреда, чем пользы»²³⁹.

Несмотря на то, что и Государственная дума, и Счетная палата приняли в целом декларативные, «обтекаемые» постановления относительно результатов приватизации, а президент В.В. Путин в период своего правления неоднократно заявлял о том, что пересмотра результатов приватизации не будет, тем не менее, общественное мнение, по сути, не признает легитимность приватизационных сделок. Не считаться с общественным мнением по поводу присвоения национального богатства частью общества, превратившейся в финансовую олигархию, что стало причиной сужения возможностей государства для социального маневра, длительное время без включения репрессивного механизма в отношении населения власть не может. Поэтому для развития демократических тенденций необходимо кардинальное изменение политики социально-экономического развития страны.

Борьба с коррупцией оказывается неэффективной не в связи с отсутствием нормативно-правовой базы, а из-за встроенности коррупционной составляющей в социально-экономическую систему постсоветской России. Если конвертация власти и социальных связей в частную собственность оказалась основным источником генезиса номенклатурного капитализма, то и для воспроизводства последнего необходимо поддерживать соединение крупного бизнеса с государством.

Не случайно крупный капитал предпочитает не только не дистанцироваться от государства, но наоборот, стремится к тесному взаимодействию с властными структурами. Борьба за собственность, подобная борьбе за советское наследство, могла иметь место и в прошлые эпохи — концентрация богатств в руках незначительного (по сравнению с общей массой населения) числа собственников — еще не свидетельство модернизации нашей экономики и прогресса в развитии общества.

²³⁹ <<http://bd.fom.ru/report/map/dd050322>>.

При сложившейся ситуации концентрации собственности и практического устранения государства от процесса перераспределения личных доходов, демократия остается формальной процедурой, что усугубляется бездействием всех демократических институтов. Для защиты нелегитимной собственности неизбежно усиление аппарата подавления, в частности не случайно появление многочисленных частных охранных структур, которые подменяют, по сути, деятельность правоохранительных органов, кроме того, сама система права становится недемократичной. Как отмечал известный политолог Р. Даль: «Политические теоретики с давних пор сходились во мнении о том, что конфликт между демократией и правами собственности мог бы возникнуть лишь в случае неравного распределения собственности: чем больше такое неравенство — тем, как полагали, вероятнее конфликт»²⁴⁰. В российском обществе данный конфликт имеет скрытую форму, но вполне вероятно он может перейти в открытую борьбу. Похоже, что высшее руководство страны осознает опасность положения, когда плодами роста экономики последних лет, связанного с благоприятной конъюнктурой на мировом рынке энергоресурсов, в основном пользуется узкая прослойка, заинтересованная к тому же в сохранении сырьевой зависимости в глобальной экономике.

Российская элита, сформированная в результате раздела сырьевых ресурсов в ходе приватизации 1990-х гг., объективно заинтересована в status quo для сохранения источника своих сверхдоходов. Фактически существует запрет на использование государством нефтедолларов на нужды экономического развития, на поддержку отраслей, связанных с сохранением и развитием человеческого потенциала. Любые формы государственных инвестиций в экономику воспринимаются как нежелательные в силу потенциальной угрозы усиления инфляции, одновременно провозглашается заинтересованность в частных инвестициях.

Для перехода к инновационному типу развития неизбежно потребуются системные изменения, а также гигантские инвестиции, для которых частных инвестиций явно не достаточно, и государству придется возвращаться к вопросу о легитимности собственности в современной России, иначе курс на инновационную экономику окажется столь же формальным, как и курс на демократию.

Если в девяностые годы недостаточное финансирование государством социальной сферы и таких социально значимых отраслей, как образование, здравоохранение, наука, культура, обосновывалось нехваткой денег в государственной казне, то в настоящее время данный аргумент уже не работает. Профицит федерального бюджета, а также стремительно растущие золотовалютные резервы Центрального банка и резервного фонда стабфонда, достигающие огромных величин — соответственно 463,5 млрд долларов США

²⁴⁰ Даль Р. Введение в экономическую демократию. М., 1991. С. 55.

и 144,5 млрд долларов США (по состоянию на июнь 2008 г.), наглядно демонстрируют финансовые возможности государства.

Однако, по-прежнему, монетаристская идеология лежит в основе экономической политики, определяет стратегию экономического, и, соответственно, социального развития. Во главу угла ставится борьба с инфляцией за счет урезания социальных расходов и стерилизации денежной массы. В то же время российские национальные проекты в области образования и здравоохранения, активно пропагандируемые в России, в настоящее время, по мнению экспертов, не могут обеспечить качественный прорыв, поскольку необходимо инвестировать средств на порядок больше.

В концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации (2008–2020) признается, что «ускоренное развитие человеческого и социального капитала и реализация принципов социальной справедливости требуют оказания поддержки социально уязвимым категориям населения и повышения эффективности и восприимчивости к инновациям сектора социальных услуг. Необходимо обеспечить формирование системы социальных институтов, отвечающих потребностям современного общества, и эффективно используемых в странах с аналогичным и более высоким уровнем экономического развития»²⁴¹. Хотя и намечены ориентиры развития в направлении социального государства, но запланированные параметры бюджета явно не достаточны. В концепции говорится, что «для достижения целевых ориентиров развития необходимо увеличение социальной составляющей бюджета, включающей расходы на образование, здравоохранение, культуру одновременно с совершенствованием системы финансирования услуг в этих секторах экономики. Расходы бюджетной системы по этим направлениям должны увеличиться в 2020 году до 9,8%–10,3% ВВП по сравнению с 8,1% ВВП в 2006 году»²⁴². То есть, очевидно, что запланированные увеличения социально значимых статей бюджета минимальны и не приведут к качественным сдвигам. О каком социальном государстве может идти речь, если решение проблемы беспризорности, которой быть не должно было в принципе, которую нужно решать незамедлительно, запланировано к 2015 году! В то же время говорится о необходимости «*обеспечить опережающий рост финансовых рынков по сравнению с другими отраслями*» (выделено нами — С.Д.)²⁴³.

Проблемы реализации идеи социального государства или государства всеобщего благоденствия в нашей стране связаны и с тем, что нет конкурентной борьбы между разными системами общественного устройства.

²⁴¹ Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации. Проект. МЭРТ. М., 2008, март. С. 60.

²⁴² Там же. С. 80.

²⁴³ Там же. С. 85.

Когда был актуализирован переход к рыночной экономике, российская общественность была подготовлена к восприятию европейской модели социального государства, обеспечивающей высокие стандарты уровня жизни, дающей значительные социальные гарантии, сочетая принципы социальной справедливости и экономической эффективности рынка²⁴⁴. Однако в тот период следовало бы принять во внимание, что в странах Запада нерыночные элементы, встроенные в рыночные отношения, и многие рыночные регуляторы появились не только в результате саморазвития институтов капиталистического общества, но и в результате внешнего давления советской модели.

Характерно, что это признается и западными специалистами. Как отметил В. Шмидт при анализе шведской модели, «самым основательным результатом Октябрьской революции, целью которой было свержение капитализма на всей планете, стало спасение его не только во Второй мировой войне — в силу решающего вклада Советской армии в победу, но и в мирное время — в силу внушаемого упомянутой революцией страха, побудившего капитализм после войны к самореформированию... Отчасти из-за соревнования двух общественных систем массовое потребление, гражданские права и свободы были возведены в отличительные признаки западной демократии. Так всемирное соотношение сил вынудило капиталистический лагерь во всем западном мире, а не только в Швеции, к консенсусу»²⁴⁵. В условиях уязвимости и взаимозависимости современного мира все социально-политические силы должны искать пути компромисса. Что касается бизнессообщества, то оно должно нести не просто социальную ответственность, как это принято в развитых странах, но бремя долга за нелегитимное присвоение общественного богатства.

В настоящее время для осуществления продекларированной модели социального государства в современной России, необходима только политическая воля ответственного политического руководства.

²⁴⁴ Подробно о шведской модели см: «Шведские ученые о шведской модели и ее российских трактовках» // МэиМО, 2007. № 8.

²⁴⁵ Там же. С. 103.

Проблемы демографической политики России и пути их решения

Сазонова Е.С. (Москва)

1. Основные показатели и тренды государственной демографической политики

Критическое демографическое состояние, явление депопуляции, возникшее в России, в настоящее время ни у кого не вызывает сомнений. В связи с этим проблемы демографии чрезвычайно актуальны для нашей страны. Будучи крупнейшей страной мира, Российская Федерация находится на одном из последних мест по показателям плотности населения. Общее сокращение численности населения в России создает опасность ослабления политического, экономического и военного влияния России в мире, а значит, и угрозу национальной безопасности РФ.

С середины 1990-х гг. численность населения РФ стала уменьшаться в абсолютном выражении (этому предшествовало системное изменение рождаемости и смертности на рубеже 1980–1990-х гг.). По данным Росстата, население России со 149,2 млн человек в 1991 г. сократилось до 142,3 в 2008 г. (рис. 1).



Рис. 1. Численность населения России

Источник: Росстат.

При таких темпах депопуляции по прогнозу Росстата численность населения к 2025 г. составит 135 млн человек. Прогноз ООН относительно России также пессимистичен: к 2050 г. население России составит 90–100 млн человек. Радужным является только прогноз Правительства РФ (согласно «Концепции демографической политики России до 2025 года» — см. ниже) — к 2025 г. предполагается, что россиян станет на 2 млн больше, т. е. 145 млн человек²⁴⁶.

По данным Росстата, численность населения уже к началу 2020 года составит 136,2 млн человек, что на 7,3 млн меньше, чем в 2005 году. И это при прогнозируемом росте рождаемости.

В 2007 г. в России родились 1 млн 602 тыс. детей, что на 8,3% больше, чем в 2006 г. Число родившихся детей в 2007 г. — самое высокое после 1991 г.²⁴⁷ Казалось бы — налицо положительные изменения. Однако демографическая ситуация в России по-прежнему остается неблагоприятной, потому что оценка рождаемости по числу родившихся за год субъективна, она зависит от множества факторов (речь может идти об увеличении числа мигрантов, активном воспроизводстве более многочисленного поколения, простом смещении календаря рождений под воздействием улучшения социально-материальных условий). Долгосрочные же тенденции определяются так называемым суммарным коэффициентом рождаемости или фертильности (числом детей на одну женщину), который пока изменениям не подвергся. Как намеревались женщины завести одного-двух детей, так они и поступают. Просто те, кто собирался завести второго ребенка попозже, когда жизнь «станет легче», сместили эти сроки под воздействием проводимой государством демографической политики (о предпринятых государством мерах см. ниже)²⁴⁸.

Показатели рождаемости в настоящее время не соответствуют уровню, необходимому для стабилизации численности населения. Естественный уровень воспроизводства требует, чтобы на каждую женщину приходилось 2,15 ребенка (коэффициент фертильности). В России сильное падение данного коэффициента отмечается с 1988 по 1993 г. (с 2,15 до 1,4). Впоследствии положение стабилизировалось, однако так и не было компенсировано. В 2007 г. коэффициент составил 1,38, что почти в полтора раза ниже уровня, необходимого для естественного восстановления населения страны (2,15)²⁴⁹.

Уровень рождаемости, помимо средней интенсивности рождений на одну женщину (коэффициента фертильности) определяет и количество

²⁴⁶ *Петрачкова А.* Чиновники шутят: остановить убыль населения за четыре года будет нелегко // *Ведомости*. 2007. № 93 (1867). С. 3.

²⁴⁷ *Невинная И.* Демографический рост // *Российская газета* — Неделя. 2008. № 4589. С. 3.

²⁴⁸ *Саттеруэйт М.* Назад дороги нет // *Эксперт*. 2007. № 23. С. 72.

²⁴⁹ *Рубанов И.* Дальше — сами // *Эксперт*, 2008 г., № 6 (595). С. 72–73.

женщин в пригодном для деторождения возрасте (активный репродуктивный возраст — 20–29 лет).

С начала 2000-х гг. в России рождает поколение беби-бумеров 80-х гг., когда государство активно стимулировало рост рождаемости²⁵⁰ и проводило борьбу со злоупотреблением алкоголем. Но вскоре им на смену придет малочисленное поколение 1990-х (в 1987 г. в РСФСР родилось 2,5 млн младенцев, в 1997 г. в РФ — вдвое меньше). То есть через 10 лет на смену нынешним 20–29-летним женщинам придет поколение, которое будет меньше на 25%, а через 20 лет — на 45%²⁵¹. Поэтому обеспечение задуманного к 2025 г. роста населения до 145 млн человек требует действенных и эффективных мер со стороны государства, направленных на активное стимулирование рождения не только вторых, но и третьих, и последующих детей.

По данным Всероссийской переписи населения 2002 г. из всех семей, в которых есть дети моложе семи лет, двоих детей имеют только 13%, троих и более детей — 1,3%. Семьи с одним ребенком составляют 85,7% (см. заключение Комитета Государственной Думы по делам женщин, семьи и детей от 10 ноября 2006 г. № 3.6–13/536).

Смертность в России превышает смертность в европейских странах в 2 раза, а в мире — в 1,5 раза. В 2007 г. в России умерло 2,2 млн чел., однако снизилась смертность детей в возрасте до одного года; смертность мужчин в трудоспособном возрасте сократилась на 12% по сравнению с 2006-м годом, и на 20% по сравнению с 2005-м г.²⁵² Естественная убыль составила в 2007 г. 600 тыс. человек, против 800 тыс. в 2005 г. Темпы смертности замедлились, но рост рождаемости не превысил смертность. И общий коэффициент смертности (15 умерших на 1000 чел. населения) превышает общий коэффициент рождаемости (10,7 родившихся на 1000 чел. населения) (рис. 2).

Можно констатировать, что в последние годы смертность скачкообразно превысила рождаемость, хотя долгосрочные тренды подобного скачка не предусматривали. Ранее в истории подобные превышения имели место только в годы революций, Гражданской войны, Великой Отечественной Войны. Именно отрыв явления от долгосрочных тенденций доказывает его «рукотворную» природу, т. е. имеет сопоставимые по масштабам социально-экономическую и социально-политическую причины²⁵³.

²⁵⁰ Речь идет о многочисленных мероприятиях, простимулированных Постановлением ЦК КПСС и Совета министров СССР от 22 января 1981 г. № 235 «О мерах по усилению государственной помощи семьям, имеющих детей».

²⁵¹ Юрьев Е.Л. О дальнейших шагах по преодолению демографического кризиса в Российской Федерации / Национальная идентичность России и демографический кризис. Материалы II Всероссийской научной конференции (Москва, 15 ноября 2007 г.). С. 41.

²⁵² Борзова О. За время реализации нацпроектов продолжительность жизни россиян возросла // <<http://www.edinros.ru/news.html?id=129810>>.

²⁵³ Якунин В.И., Сулакшин С.С., Багдасарян В.Э. и др. Государственная политика вывода России из демографического кризиса. М.: Научный эксперт, 2007. С. 17.

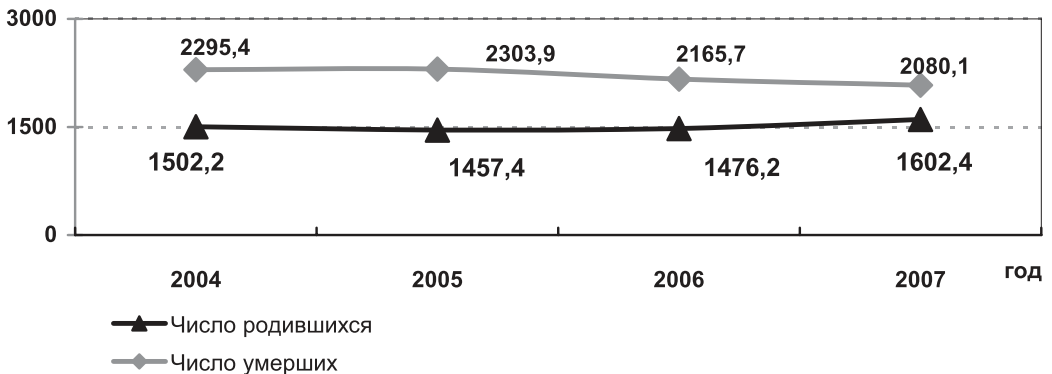


Рис. 2. Показатели рождаемости и смертности в РФ в 2004–2007 гг. (тыс. чел.)

Источник: Основные показатели социально-экономического развития РФ / Материалы фракции «Единая Россия» // <http://www.er-duma.ru/content_files/33597.DOC>.

2. Основные текущие управленческие решения государственной демографической политики

В послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 10 мая 2006 г. отмечается, что проблема демографии является наиболее острой и актуальной в настоящее время, а также указывается, что для ее решения необходимо следующее: «Первое — снижение смертности. Второе — эффективная миграционная политика. Третье — повышение рождаемости... Самое действенное — меры материальной поддержки». Именно последние в рамках данного Послания развиваются и конкретизируются, а впоследствии и реализуются.

Так, в целях реализации послания Президента РФ в части стимулирования рождения в семье второго ребенка принят Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей». В качестве целей установления таких мер государственной поддержки определено создание условий, обеспечивающих этим семьям достойную жизнь. Понятие дополнительных мер государственной поддержки семей, имеющих детей, определено в п. 1 ст. 2 данного Закона: под ними понимаются меры, обеспечивающие возможность улучшения жилищных условий, получения образования, а также повышения уровня пенсионного обеспечения с учетом особенностей, установленных данным Законом.

Обеспечение реализации указанных мер планируется осуществлять за счет материнского (семейного) капитала, установленного с 1 января 2007 г. в размере 250 тыс. рублей.

Лицо, получившее государственный сертификат на материнский (семейный) капитал, может использовать его по своему усмотрению на образование, приобретение жилья или формирование накопительной части пенсии. Это право может быть реализовано не ранее, чем через три года после рождения второго или последующего ребенка, т. е. минимум с 1 января 2010 года.

С учетом индексации размер материнского капитала с 1 июля 2008 года составляет 276,25 тыс. рублей, в 2009 году его планируется увеличить до 290,24 тыс. рублей, в 2010 году — до 307,65 тыс. рублей (рис. 3).

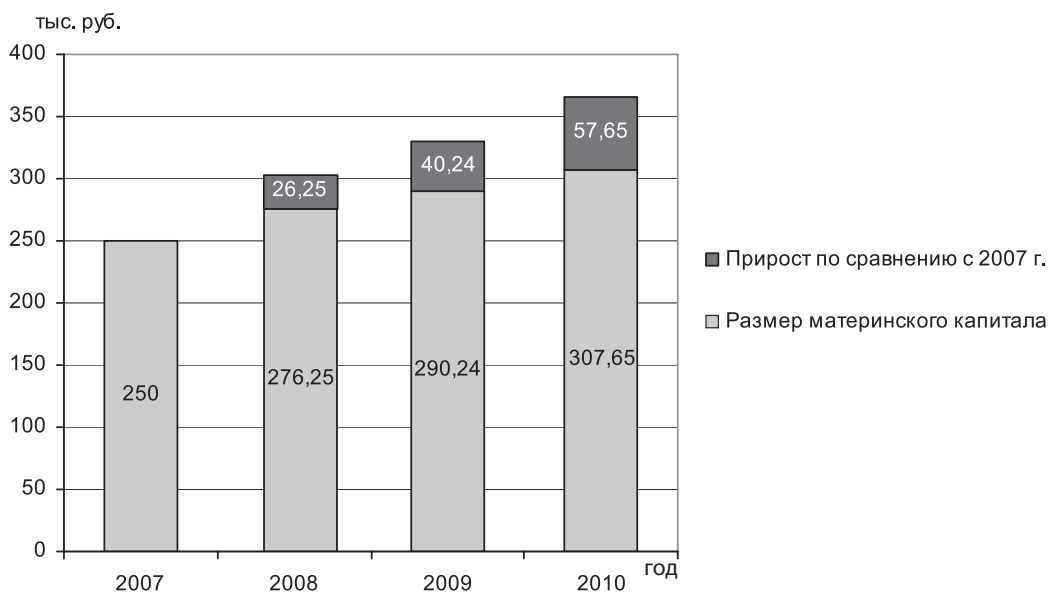


Рис. 3. Размер материнского капитала 2007–2010 гг.

Источник: Минздравсоцразвития России.

Однако материальное стимулирование рождаемости вряд ли окажет значительное позитивное влияние на рождаемость из-за, во-первых, отлагательного срока получения этих средств (самое раннее — 1 января 2010 г.), во-вторых, незначительного размера этих средств (особенно для жителей крупных городов и с учетом инфляции), в-третьих, установленные ограничения на использование этого капитала.

Кроме того, в рамках реализации послания Президента РФ 2006 г. были приняты и уточнены иные меры социальной поддержки (табл. 1): введены ежемесячные пособия по беременности и родам и ежемесячные пособия по уходу за ребенком для неработающих мам, введено единовременное по-

Таблица 1

Меры социальной поддержки государства семей с детьми

Виды государственной помощи семей с детьми	
<i>Проиндексированы с 1 января 2008 года</i>	<i>Будут проиндексированы с 1 января 2009 года</i>
Единовременное пособие женщинам, вставшим на учет в ранние сроки беременности	Единовременное пособие беременным жёнам призывников
Пособие по беременности и родам женщинам, уволенным в связи с ликвидацией организации	Ежемесячное пособие на ребенка призывника
Единовременное пособие при передаче ребенка на воспитание в семью	
Единовременное пособие при рождении ребенка	
Пособие по уходу за ребенком до 1,5 лет	

Источник: Минздравсоцразвития России.

пособие при всех формах устройства ребенка на воспитание в замещающую семью (Федеральным законом от 5 декабря 2006 г. № 207-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части государственной поддержки граждан, имеющих детей»), введены единовременные пособия для беременных жен военнослужащих, проходящих военную службу по призыву и ежемесячные пособия на ребенка военнослужащего, проходящего военную службу по призыву (Федеральным законом от 25 октября 2007 г. № 233-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей»). Также можно констатировать положительную динамику увеличения (индексации) размеров пособий (рис. 4). Однако, разумеется, предпринятых мер пока недостаточно для преодоления демографического кризиса.

С 1 января 2008 года органы государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с законами субъектов Российской Федерации могут увеличивать установленные федеральным законодательством размеры государственных пособий за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации.

Кроме того, в 2007–2008 гг. реализуются меры по предоставлению субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на выплату компенсации части родительской платы за содержание ребенка в государственных и муниципальных образовательных учреждениях, реализующих основную общеобразовательную программу дошкольного образования.

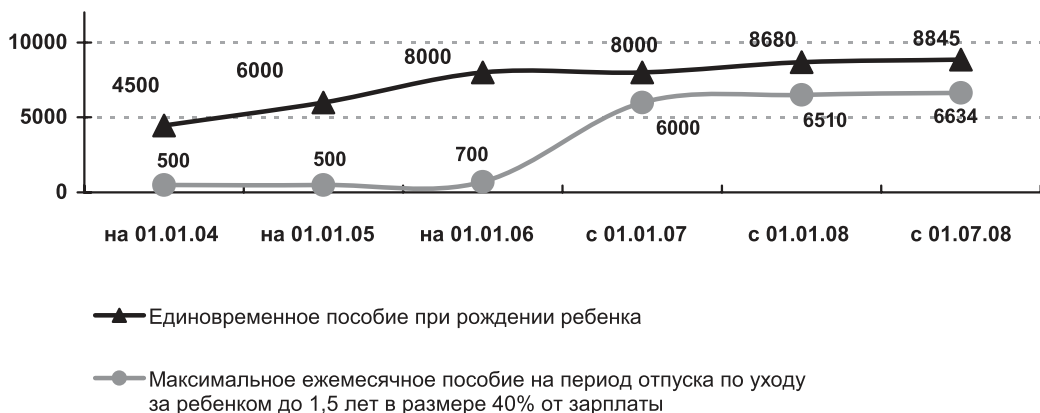


Рис. 4. Рост единовременного пособия при рождении ребенка и ежемесячного пособия на период отпуска по уходу за ребенком до 1,5 лет в 2004–2008 годах (руб. в месяц)

Источник: Основные показатели социально-экономического развития РФ / Материалы фракции «Единая Россия» // <http://www.er-duma.ru/content_files/33597.DOC>.

В целом, по сравнению с предыдущим периодом, можно констатировать, что уровень материального стимулирования рождаемости имеет положительную динамику (табл. 2).

Таблица 2

Меры федерального правительства по материальной поддержке материнства (тыс. руб.)

	2005 г.	2007 г.
Единовременное пособие при рождении	6	8
Пособие по беременности и родам (в месяц)	≤12,48*	≤23,4*
Пособие по уходу за ребенком до полутора лет (в месяц)	0,5	1,5–6**
Единовременное пособие женщинам, вставшим на учет в медучреждения в ранние сроки беременности	0,3	0,3
Родовой сертификат	нет	8
Материнский капитал	нет	250
Общий уровень поддержки к прожиточному минимуму	19	52; 120***

* В размере средней зарплаты, но не больше указанной суммы.

** В зависимости от очередности рождения, наличия и уровня заработной платы.

*** При рождении второго ребенка.

Источники: Правительство РФ, Росстат, расчеты журнала «Эксперт» / Рубанов И. Дальше — сами // Эксперт, 2008 г., № 6 (595). С. 73.

Однако государственное стимулирование рождаемости стоит очень дорого, несравнимо дороже, чем предпринятые в настоящее время затраты. Страны, добившиеся значительного роста рождаемости, тратили на это минимум 2,5% ВВП/год²⁵⁴.

Но высокие затраты, как правило, дают только временный эффект. В некоторых странах рождаемость взлетала (например, в Швеции), а потом снова падала. Дело в том, что граждане спешат воспользоваться предоставляемыми государством льготами, однако общее число детей при этом не увеличивается. Значительные расходы государства просто смещают календарь рождений, что в настоящее время и происходит в России. Запросы семьи постоянно возрастают, и государство не в состоянии обеспечить их за свой счет. Исключением является Дания, где удалось не только добиться значительного роста рождаемости, но и его сохранения на высоком уровне, однако затраты на соответствующие меры по стимулированию составляют около 4% ВВП/год²⁵⁵.

Введение материнского капитала в России имеет временное краткосрочное положительное влияние на показатели рождаемости, причем просто за счет смещения календаря рождений: число вторых и третьих детей в семье возросло. Их доля увеличилась с 33% (2006 г.) до 42% (2007 г.). Число рождений возросло с 123 тыс. детей в среднем за месяц в 2004–2006 годах до 133 тыс. в среднем в месяц в 2007 г.²⁵⁶ Однако сдвиги в календаре рождений через несколько лет, когда на смену нынешнему поколению репродуктивного возраста, придет поколение 1990-х гг., обернутся обвалом рождаемости.

Валерий Елизаров, руководитель Центра по изучению проблем народонаселения МГУ, предполагает, что к 2015 г. коэффициент фертильности составит 1,65–1,7.

По поручению В. В. Путина был разработан проект Концепции демографической политики до 2025 года, утвержденный 11 октября 2007 года.

Концепция демографической политики РФ на период до 2025 г. (далее — Концепция) — новейший управленческий документ, призванный способствовать преодолению демографического кризиса в России. В нем обозначены конкретная задача демографической политики — создание условий для роста численности населения России к 2025 г. до 145 млн чел.

Немного о самой Концепции. Прежде всего, для анализа и оценки ее результативности следует уточнить, что представляет себя концепция как нормативный документ.

²⁵⁴ Отметим, что Концепция демографической политики России до 2025 года не предполагает роста затрат на ее реализацию по сравнению с заложенными в трехлетний бюджет.

²⁵⁵ Юрьев Е.Л. О дальнейших шагах по преодолению демографического кризиса в Российской Федерации / Национальная идентичность России и демографический кризис. Материалы II Всероссийской научной конференции (Москва, 15 ноября 2007 г.). С. 41.

²⁵⁶ Невинная И. Демографический рост // Российская газета — Неделя. 2008. № 4589. С. 3.

В действующем законодательстве понятие концепции отсутствует. В доктрине концепция определяется как система взглядов по какому-либо вопросу, его понимание и толкование. В принципе, все российские концепции государственных политик (включая Концепцию) соответствуют приведенному выше определению. Концепция представляет собой декларативный программный документ, устанавливающий общие принципы и меры государственного регулирования определенной сферы общественных отношений.

Особенностью концепций является их рамочность. В них только предполагается принятие дополнительных актов, указывающих конкретные меры по реализации их положений. Они обозначают цели и задачи государственного регулирования в конкретной сфере общественных отношений и при этом не содержат конкретных мер и механизмов по их реализации²⁵⁷.

То есть такие документы как минимум не предназначены для реализации. Они не оказывают воздействия на органы исполнительной власти, не предписывают им осуществления конкретных управленческих действий и в целом не отвечают требованиям управленческой науки, поэтому получение результата от реализации подобного документа находится под вопросом.

Так, неясности с Концепцией начинаются уже на этапе периода действия. Концепция утверждена на период до 2025 г., т. е. на 17 лет. Непонятно, почему выбран именно данный промежуток времени. Логичнее либо привязать Концепцию к периоду, на который рассчитана «Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации», т. е. на период 2008–2020 гг., либо распространить ее действие на длину хотя бы одного поколения²⁵⁸.

Начинается Концепция следующими словами: «Демографическая политика РФ направлена на увеличение продолжительности жизни, сокращение смертности, рост рождаемости» и т. д.

Сразу возникает вопрос, на который в документе ответа нет. Что такое демографическая политика? Это касается и ответа на вопрос, за счет каких ресурсов и кто ей занимается. То есть обязательная для реализации управленческая атрибутика в документе отсутствует.

Текст объявляет, что в этом документе определяются «цели, принципы, задачи, основные направления политики». Но главного — решения задач и мер по решению этих задач — документ не содержит, только общее описание механизмов решения установленных задач.

²⁵⁷ Исследование под названием «Источники и основания государственной политики в России», посвященное механизмам формирования, структуре, управленческому содержанию нормативных документов высшего уровня, готовится к изданию в Центре проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования.

²⁵⁸ Елизаров В. Сравнительный анализ демографических концепций 2001 и 2007 годов // <<http://demoscope.ru/weekly/2007/0309/polit02.php>>.

Поскольку Концепция нуждается в дальнейшем развитии в нормативно-правовом и управленческом отношении, распоряжением Правительства РФ от 14 февраля 2008 г. № 170-р был утвержден План мероприятий по реализации в 2008–2010 гг. Концепции. В данном Плане предусмотрены конкретные меры (на уровне нормативных актов) по реализации задач, установленных в Концепции.

Следует отметить, что это шаг вперед по сравнению с Концепцией демографического развития РФ на период до 2015 г., утвержденной распоряжением Правительства РФ от 24 сентября 2001 г. № 1270-р. Последняя предусматривала, что федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ в своей деятельности руководствуются положениями Концепции до 2015 г., и она служит ориентиром для органов государственной власти, а также для органов местного самоуправления при решении вопросов, касающихся рождаемости, оказания поддержки семье, здоровья, продолжительности жизни, миграции и иных аспектов демографического развития. Плана по реализации Концепции до 2015 г. (т. е. управленческих механизмов) предусмотрено не было. Как показывает практика, без указания конкретных мероприятий, которые должны осуществлять соответствующие органы, и указания конкретных сфер их ответственности, реализация нормативных документов не осуществляется, они остаются только «на бумаге». Что и произошло. Кроме того, уровень принятия Концепции до 2015 г. (утверждена распоряжением Правительства РФ, т. е. ненормативным актом), также заранее предустановило невозможность ее реализации.

Однако сомнения вызывает и уровень принятия новой Концепции и Плана по ее реализации. Во-первых, Концепция была утверждена Указом Президента РФ, т. е. нормативным актом. План же был утвержден распоряжением Правительства РФ, т. е. документом ненормативного характера, акта по оперативным и иным текущим вопросам. Кроме того, важность демографических проблем требует тесного взаимодействия всех трех ветвей власти, включая контрольные органы, а также всех уровней публичной власти. Распоряжение не в состоянии это обеспечить. Во-вторых, уровень принятия самой Концепции также не вполне достаточен. Эффективнее было бы принятие соответствующего доктринального документа на уровне федерального закона, ибо только такой вид нормативного акта обладает потенциалом, необходимым для успешного решения демографических проблем.

Описание современной демографической ситуации в соответствующем разделе Концепции не предусматривает анализа основных причин и условий возникновения демографического кризиса, а имеет достаточно формализованный характер. «Основной причиной низкой продолжительности жизни, — написано в документе, — является высокая смертность». Возникает вопрос: а в чем причины высокой смертности? Ответа нет. Поэтому

предусмотренные в Концепции механизмы решения задач оторваны от первопричин, от тех обстоятельств, на которые нужно управленчески воздействовать, для того чтобы решить соответствующую проблему.

Так, решение проблемы низкой рождаемости сведено к материальному стимулированию матерей к рождению второго ребенка. В управленческом отношении не учитываются более значимые нематериальные факторы демографического развития.

Дело в том, что демографические показатели имеют сложную зависимость от различных противоречиво действующих факторов. Однако официально органы государственной власти исходят преимущественно из представления о влиянии на них фактора социально-материального происхождения²⁵⁹.

3. Основные проблемы государственной демографической политики и предлагаемые управленческие решения

В результате исследований Центра проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования была открыта и научно обоснованы четырехфакторная модель демографического развития России (в отличие от реально практикуемой в текущем государственном управлении однофакторной, единый мониторируемый показатель демографического благополучия государства — коэффициент витальности²⁶⁰.

Указанная модель предполагает воздействие на состояние демографических процессов следующих четырех факторов²⁶¹:

- национально-цивилизационная идентичность государства;
- роль и качество государственной политики;
- идейно-духовное состояние общества;
- социально-материальный фактор.

Посредством применения корреляционного анализа и метода экспертной оценки была доказана более высокая значимость идейно-духовного фактора по сравнению с фактором социально-материальным. Группе экспертов было предложено дать оценку различных периодов в истории России, взятых в десятилетней разверстке, по 38 индикаторам по каждому из факторов демографической политики. Полученные данные выразились в некоторой усредненной кривой. Результаты соотносились в режиме парных корреляций

²⁵⁹ О демографической ситуации и мерах, принимаемых Правительством Российской Федерации по повышению рождаемости и снижению смертности населения Российской Федерации / Материалы к выступлению «на Правительственном часе» в Государственной Думе Федерального Собрания РФ 22 февраля 2006 года.

²⁶⁰ Подробнее см. Якунин В.И., Сулакишин С.С., Багдасарян В.Э. и др. Государственная политика вывода России из демографического кризиса. М.: Научный эксперт, 2007. С. 51.

²⁶¹ Под фактором понимаются причины, условия, обстоятельства, влияющие в данном случае на демографический показатель.

с данными демографического развития России за 100 лет. Полученные результаты показали явное доминирование значения идейно-духовного фактора (корреляция 0,73) против остальных; материальный же фактор вообще оказался на последнем месте (0,49)²⁶² (табл. 3). Это свидетельствует о том, что меры материального стимулирования, играющие на Западе решающую роль, в России, сами по себе, без идейно-духовного ресурса, такой роли не играют и значимого эффекта не оказывают.

Таблица 3

**Интегральные для периода 1897–2005 гг. причинно-следственные связи
(коэффициенты корреляции)**

	Интервал усреднения	Рождаемость	Смертность	ОПЖ	Коэффициент вitalности
Национальная (цивилизационная) идентичность госу- дарства	1 год	0,35	–0,22	0,26	0,32
	5 лет	0,41	–0,34	0,54	0,55
	10 лет	0,62	–0,28	0,68	0,69
	20 лет	0,66	–0,16	0,75	0,68 (II)
Идейно-духовное состояние россий- ского общества	1 год	0,40	–0,23	0,31	0,37
	5 лет	0,47	–0,36	0,60	0,58
	10 лет	0,64	–0,32	0,75	0,74
	20 лет	0,63	–0,28	0,82	0,73 (I)
Качество государ- ственной политики	1 год	0,17	–0,29	0,19	0,29
	5 лет	0,23	–0,41	0,38	0,40
	10 лет	0,44	–0,27	0,53	0,54
	20 лет	0,57	–0,24	0,59	0,61 (III)
Материальный фактор	1 год	0,07	0,25	0,10	0,12
	5 лет	0,10	0,33	0,13	0,20
	10 лет	0,13	0,12	0,38	0,28
	20 лет	0,21	0,14	0,50	0,49 (IV)

Заметно, что в целом власть понимает, что общественные и личностные ценности важны, однако в части управленческих решений приоритет все равно отдается социально-материальному фактору и предпринимаемые государством меры сводятся исключительно к нему.

Таким образом, Концепция является полезной в части признания демографических проблем на государственном уровне, но не более. А ее решение в рамках действующей государственной демографической политики пока маловероятно.

²⁶² Якунин В.И., Сулакишин С.С., Багдасарян В.Э. и др. Государственная политика вывода России из демографического кризиса. М.: Научный эксперт, 2007. С. 303.

При этом следует констатировать, что принципиальная возможность государства оказать координирующее воздействие на демографические процессы существует. Положительная динамика показателей рождаемости, смертности и продолжительности жизни за 2007 г. демонстрирует, что демографический кризис произведен от управленческой деятельности государства, он рукотворен и потому может и должен быть обращен. В то же время опасность возвращения к прежним демографическим показателям остается, поскольку управленческое воздействие осуществляется в основном на социально-материальный фактор.

За последние годы исторически сложившаяся в России система моральных и культурных (цивизизационных) ценностей оказалась разрушенной. Это является одной из основных причин высокого уровня самоубийств, алкоголизма, преступности, падения нравов, и сокращения, в результате этого, продолжительности жизни.

Продолжительность жизни и смертность, как интегральные показатели, зависят не столько от уровня медицинского обслуживания, но, прежде всего, от социальной ситуации. Поэтому за время успешной реализации приоритетных национальных проектов ожидаемая продолжительность жизни россиян возросла с 65,3 лет в 2005 году до 67,7 лет в 2007 году. В 2005 году ожидаемая продолжительность жизни мужчин составляла 58,9 лет, в 2007 году аналогичный показатель составил 61,5 лет, т. е. произошло увеличение на 2,6 года²⁶³.

Однако смертность среди российских мужчин в 10 раз, а среди женщин в 4 раза выше средневропейского уровня. При продолжительности жизни мужского населения в 61,5 лет, значительная часть российских мужчин не доживает до пенсионного возраста. Доля лиц в возрасте 65 лет и старше, при пороговом значении, установленном ООН в определении стареющих наций в 7%, составляет в структуре населения России 13% и имеет тенденцию повышения.

Симптомы репродуктивного кризиса в идейно-духовной сфере существовали в советское время, когда показатели рождаемости оставались сравнительно высокими. Согласно проведенным в 1980-е гг. опросам многие молодые московские семьи были недовольны недоступностью досуга ввиду наличия маленьких детей. Появление ребенка рассматривалось как обстоятельство, препятствующее приобщению москвичей к различным благам. В восприятии детей в качестве некоего препятствия для родителей и заключался главный результат происходившей глобальной ценностной трансформации²⁶⁴.

²⁶³ Борзова О. За время реализации нацпроектов продолжительность жизни россиян возросла // <<http://www.edinros.ru/news.html?id=129810>>.

²⁶⁴ Дементьев И.Ф. Проблемы досуга молодой семьи // Актуальные вопросы семьи и воспитания. Вильнюс, 1983. С. 144–146.

Подобная система ценностей укоренилась и в современном российском обществе. Стереотипы семейного поведения, распространяемые посредством СМИ и преобладающие в повседневной жизни идут в разрез с представлениями о традиционной модели семьи. Успешность в соответствии с современными ментальными установками ассоциируется отнюдь не с крепкой и многодетной семьей. Добрачные сексуальные контакты не только перестали быть аномалией, но и стали стандартом поведения. Более половины опрошенных в 1994 г. молодых россиян считали опыт половой жизни до брака обязательным условием как применительно к юношам, так и девушкам²⁶⁵.

На современном этапе Россия заимствовала европейскую модель брачности, предполагающую позднее вступление в супружеские отношения и способствующую половой распушенности в обществе, распространению половых болезней. Причем, как свидетельствует мировая статистика, вне брака дети рождаются гораздо реже, чем при наличии официально зарегистрированных семейных уз. Кроме того, о разрыве страны с патриархальным семейным укладом свидетельствует и высокая динамика разводов в России.

В настоящее время по показателю искусственного прерывания беременности Россия является мировым лидером. Распространение средств контрацепции в России переходит грань, отделяющую поддержание медицинской безопасности человека от сексуальной пропаганды. В Европе продажа контрацептивов ограничивается, как правило, аптеками и носит визуально закамуфлированный характер. В России же повсеместно распространяется соответствующая продукция.

Западная модель эмансипации, воспринятая в России, подразумевает привитие у женщин ролевой модели «я сама», а значит, увеличение количества матерей-одиночек по сознательному выбору. Разумеется, закреплению в обществе идеалов многодетности и улучшению уровня естественного воспроизводства в целом это не способствует.

Большая родовая семья как социальный феномен исчезла. Нуклеаризация семейных отношений разрушает традиционную национальную модель трансляции идейно-духовного опыта. Высокий уровень репродуктивности в современном мире имеют только те народы, которым удалось сохранить традиционные родовые связи. Но даже при их утрате детородный потенциал трехпоколенной семьи оказывается принципиально выше, чем у нуклеарной. Рождаемость у принадлежащих к ним женщин репродуктивного возраста почти в 2 раза превосходит показатель представительниц, относящихся к простым однопарным семьям²⁶⁶.

О неблагополучности идейно-духовного тонуса общества свидетельствует также высокая статистика смертности от самоубийств и алкоголизма. Самоубийства и алкоголизм есть форма выхода из психически-стрессового и

²⁶⁵ Демографическая модернизация России, 1900–2000. М., 2006. С. 124–125.

²⁶⁶ Демографический ежегодник России. 2005: Статистический сборник. М., 2005. С. 178–180.

психически-депрессивного состояний, во многом они объясняются социально-психологическими причинами, зависящими от ментальных установок.

Признание идейно-духовного состояния российского общества фактором № 1 в выстраивании демографической конъюнктуры обуславливает выдвижение управленческих мер, направленных на усиление ценностного значения семьи, детей, репродуктивного поведения. В осуществление этих задач предлагается принятие пакета нормативно-правовых документов, направленных на изменение законодательства в целях защиты культуры и нравственности в СМИ, усиления общественного значения традиционных религий России, укрепления родственно-семейных отношений.

Так, российская религиозная традиция обладает репродуктивноориентирующим потенциалом. Отсутствие потомства рассматривается в качестве признака несправедливой, греховной жизни. Практика аборт в православной религиозной традиции имела и имеет резкое осуждение. В принятых в 2000 г. «Основах социальной концепции Русской Православной Церкви» ее позиция в этом вопросе обозначена следующим образом: «С древнейших времен Церковь рассматривает намеренное прерывание беременности (аборт) как тяжкий грех. Канонические правила приравнивают аборт к убийству... Широкое распространение и оправдание аборт в современном обществе Церковь рассматривает как угрозу будущему человечества и явный признак моральной деградации»²⁶⁷.

Поэтому перспектива снижения динамики разводов, пропаганда брачности в качестве одного из механизмов повышения репродуктивности российского населения видится в усилении в российском обществе влияния религиозных организаций, прежде всего, РПЦ. В отношении аборт предпочтительным вариантом управленческого решения видится также внедрение в общественное сознание религиозной системы ценностей, в рамках которой искусственное прерывание беременности представляется аномалией.

Именно религия выступает одним из важнейших институтов поддержания духовности в обществе и сохранения социально-культурных традиций. Созидательные религиозные учения, верования, традиционные для того или иного общества, являются одним из важных факторов национальной, а иногда и государственной идентичности.

Богатый опыт многих стран показывает, что законодательное закрепление светского характера государства не противоречит использованию таких инструментов наделяния религиозных организаций дополнительными механизмами для реализации своих социальных функций, как закрепление статуса государственной (официальной) религии, традиционных религиоз-

²⁶⁷ Основы социальной концепции Русской православной Церкви / Юбилейный архиерейский собор. РПЦ. М., 2000. Ст. XII. 2.

ных организаций, заключение конкордата и других видов договоров между государством и религиозными организациями.

Деятельность религиозных объединений в Российской Федерации регламентируется Федеральным законом от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях». Однако нормы данного закона не учитывают указанной специфики социально значимых созидательных религиозных направлений, не в полной мере раскрывают конституционный принцип отделения религиозных объединений от государства, что создает правовые препятствия для гармоничного существования социально значимых для России созидательных религиозных форм. Все это не дает религиозным учениям в полной мере оказывать то позитивное воздействие на формирование духовной основы российского общества, которое оказывалось ими всегда. Поэтому необходимо принятие Федерального закона «О взаимодействии органов государственной власти и органов местного самоуправления с религиозными организациями»²⁶⁸.

Кроме того, в связи необходимым является обеспечение защиты нравственности, культуры, здоровья, психологического состояния несовершеннолетних в деятельности СМИ посредством установления ограничений свободы массовой информации в определенных рамках и поощрений СМИ к распространению информации и материалов, полезных для ребенка в социальном и культурном отношении, а также введения контроля и надзора за соблюдением законодательно установленных ограничений свободы массовой информации (через внесение изменений в Закон РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-I «О средствах массовой информации»). Кроме того, через СМИ должна осуществляться и демографическая пропаганда, которая будет способствовать восстановлению социокультурных функциональных различий гендерных ролей и популяризировать традиционные образные характеристики мужчины как «защитника», «добытчика», «главы семьи», а женщины как «хранительницы домашнего очага», женщины-матери.

Поскольку в настоящее время законодательные запреты на рекламирование отдельных видов товаров (работ, услуг) либо отсутствуют вообще, либо установлены только отдельные ограничения на рекламирование продукции сексуального характера, табачных изделий, алкогольной продукции, медицинских услуг по проведению аборт, необходимо установление действенных механизмов обеспечения права человека и гражданина (включая несовершеннолетних) на защиту от такой безнравственной и вредной для здоровья информации, а также стимулирование развития социальной

²⁶⁸ Исследование под названием «Социальное партнерство государства и религиозных организаций», посвященное механизмам, формам и принципам взаимодействия органов государственной власти и органам местного самоуправления с религиозными организациями, готовится к изданию в Центре проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования.

рекламы для формирования у населения представлений о системе ценностей российского государства, патриотических идеалов, вечных моральных человеческих ценностей, становления духовного облика каждого члена общества, решения других социальных и экономических задач. В связи с этим представляется необходимым скорректировать законодательное регулирование и принять Федеральный закон «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и в Федеральный закон «О рекламе».

Одним из основных механизмов решения социальных задач в рамках государственной демографической политики должен стать государственный и муниципальный социальный заказ (необходимо принятие Федерального закона «О государственном и муниципальном социальном заказе»). Целевой смысл социальных заказов выражается в их ориентации на участие некоммерческих организаций в выполнении работ и оказании услуг, полезных для городского хозяйства, сферы обслуживания, культуры, воспитания и образования, здравоохранения и благотворительности и т. п.

Однако комплексное решение демографических проблем, подразумевающее скоординированное воздействие на все четыре фактора демографического развития РФ, требует разработки и принятия в качестве федерального закона «Демографической доктрины Российской Федерации». Демографическая доктрина РФ должна представлять собой управленческий документ нового типа, закрепляющий четырехфакторную модель демографического развития и предусматривающий меры управленческого воздействия по всем этим четырем факторам в виде соответствующих правовых актов или организационно-управленческих решений.

Социальная доктрина как правовое основание формирования и реализации социальной политики Российской Федерации

Колесник И.Ю. (Москва)

В настоящее время серьезные проблемы в области здравоохранения, образовании, обеспечении доступности для населения жилья и в других отраслях социальной сферы требуют безотлагательного решения, что уже осознается на самом высоком уровне.

В связи с этим органы государственной власти и управления предпринимают попытки систематизировать и реализовывать социальную политику.

Так, в настоящее время распоряжением Правительства РФ от 19 января 2006 г. № 38-р утверждена Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006–2008 гг.).

Но уровень акта по своей юридической силе и по степени конкретизации не позволяет комплексно, на основе научного анализа с обеспечением высокой степени эффективности и результативности решать задачи повышения благосостояния населения.

Достаточно привести только один пример.

Положения Программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006–2008 гг.), посвященные вопросам модернизации образования, содержат ссылку только на один документ — Концепцию модернизации российского образования на период до 2010 г., утвержденную приказом Минобразования РФ от 11 февраля 2002 г. № 393. Вместе с тем, за последнее время в сфере образования принят целый ряд документов, мало согласованных как между собой, так и с Программой.

Так, существует Программа модернизации педагогического образования, утвержденная приказом Минобразования РФ от 1 апреля 2003 г. № 1313, Концепция национальной образовательной политики Российской Федерации, одобренной приказом Министерства образования и науки РФ от 3 августа 2006 г. № 201 и ряд других.

Такая нормативно-правовая «разноголосица» вносит путаницу в управление, тормозит процессы развития, поощряет коррупцию.

Между тем, существуют предложения по изменению ситуации в сфере формирования и реализации социальной политики.

Сегодня в Центре проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования ведется масштабное и уникальное исследование, посвященное созданию нормативного правового акта под названием «Социальная доктрина Российской Федерации».

В нашем Центре создана универсальная методология разработки интегрированных управленческих решений в виде нормативных правовых актов, которая была применена при разработке Социальной доктрины Российской Федерации.

Подготовка документов такого рода осуществляется путем использования строгих научных методов: системности; статистического портретирования, в результате которого и в статике, и во временной динамике анализируются тренды развития многочисленных количественных показателей; постановка задач как задач на оптимизацию с заранее четко сформулированными целями; причинно-следственный математический анализ, сравнительный страновой и исторический анализ и многие другие.

К сожалению, как уже указано выше, социальная политика и ее правовое строительство в настоящее время осуществляется достаточно

бессистемно. Причина этого заключается, прежде всего, в отсутствии нормативных правовых документов общего плана, длительного действия и комплексного наполнения, обоснованного по механизму согласования интересов, обеспеченного механизмами реализации, привлечения к ответственности должностных лиц, а также ресурсами, т. е. актов доктринального уровня.

Под социальной доктриной (в управленческом смысле) понимается основной (исходный) государственно-управленческий политический и нормативный правовой документ, задающий формирование и содержание государственной социальной политики, программ ее реализации, формирующий и приводящий в действие механизм ее исполнения.

Зачем нужны доктринальные акты в государственном управлении? В демократических государствах населению, в особенности его активной части — бизнесу, творческим силам, необходимо понимать, куда движется страна, какие задачи поставлены перед ней руководством, что ждать впереди, как вписаться своими делами и судьбами в направления развития страны. Внешним партнерам — другим государствам мира необходимо понимать политику страны, ее намерения в будущем, планы действий, которые могут затрагивать и их интересы. Чем состоятельнее, содержательнее, последовательнее и прозрачнее планы деятельности страны, тем более она прозрачна в намерениях и предсказуема в действиях, тем она более притягательна и надежна во внешнеполитических и внешнеэкономических отношениях, тем она более понятна собственному населению, а, значит, более предсказуема и устойчива в смысле общественно-политического процесса.

Само составление прогнозов, планов развития, программ действий мобилизует профессиональные и творческие силы нации и делает страну более успешной в своем развитии.

Однако, дело это не простое. В частности, в российской практике управленческое наполнение пространства государственных доктринальных и программных документов далеко от своего завершения. Достаточно сказать, что сам набор и иерархия документов не определены. Например, в законодательстве не определено, что такое доктрина или стратегия, «основы политики» или концепции, федеральные целевые программы, государственные и президентские, ведомственные программы, национальные проекты и т. д. Разнобой очень велик, содержание документов зачастую дублирует друг друга, но важнее всего то, что оно в большинстве случаев настолько методологически не системно, что часто их просто невозможно выполнить. В результате государственное управление приобретает декларативный и необязательный характер, осуществляется импульсивно, непоследовательно и, в итоге, нерезультативно.

В рамках исследования Центра социальное развитие страны рассматривается в контексте ценностных целевых полаганий, с позиций реалистич-

ности программируемых управленческих действий, на глубину трехпериодного планирования свыше 25 лет.

Разрабатываемая Социальная доктрина РФ имеет характер одновременно актуального и конкретного для целей модернизации социальной политики, и, в принципе, пригодна для реализации, но в то же время представляет собой макет Доктрины, показывает какой могли бы быть доктрины России в любой сфере. Методология формирования данной конкретной доктрины в социальной сфере позволяет ее распространить и на иные сферы государственного управления.

Авторы разработки понимают, что степень необычности документа затруднит его восприятие, но убеждены, что потребность в профессионализации и научной обоснованности государственного управления в России очень велика.

Главным итогом разработки является пригодная для реализации программа действий, дающая практикующим властям своеобразную «дорожную карту» для дальнейшего социально-экономического развития страны.

Значимый вывод работы о неприемлемости сформировавшейся в 1990-е гг. и начале XXI века российской социальной политики сделан на основании четких и системных ценностных критериев, которые указывают на расходящийся характер процессов развития, ведущий к критическим рискам и угрозам. Предложены конкретные меры по исправлению отдельных сфер в каждом сегменте социальной политики. Системообразующими принципами конструктивной части работы выступили: переход от институционального к ценностному целеполаганию в государственном управлении, введение понятия социального гуманизма, соединяющего экономическую и социальную политики, принцип трехпериодного управления, связывающий текущее, среднесрочное и долгосрочное управление и принцип устойчивости развития.

Правовая форма Социальной доктрины — федеральный закон. Этим документ принципиально отличается от принятых на сегодня в Российской Федерации доктрин и концепций, основная проблема которых заключается в том, что они являются лишь «системой взглядов», но не подлежат обязательной реализации на практике, потому что соответствующего управленческого механизма просто не существует.

Предлагаемый проект Социальной доктрины утверждается федеральным законом «О Социальной доктрине», в силу чего сама Доктрина также приобретает статус федерального закона. Подобная форма уже была использована в российской правовой практике: речь идет о Федеральном законе от 10 апреля 2000 г. № 51-ФЗ «Об утверждении Федеральной программы развития образования».

Необходимость выбранной правовой формы принятия Доктрины федеральным законом объясняется следующим.

1. Законодательная форма предполагает широкие возможности публичного обсуждения, достижения общественного консенсуса по основным положениям Доктрины, по привлечению к дискуссии научной и экспертной общественности, бизнеса, а также всех ветвей и уровней государственной власти.
2. Юридическая сила Доктрины как федерального закона такая же, как и федерального закона о бюджете, что существенно повышает вероятность ее реализации, дает гарантии ресурсного обеспечения Доктрины.
3. Федеральный закон обязателен для исполнительной власти, а четкие программные положения, позволяют приступить к исполнению Доктрины без промедления.
4. Утверждение Доктрины федеральным законом обеспечивает прозрачность ее исполнения, дает возможность контролировать ее исполнение различными ветвями власти (Государственной Думой Федерального Собрания РФ, Президентом РФ).
5. Федеральный закон обладает большей устойчивостью от воздействий политической конъюнктуры, системностью и гибкостью.

Положения Доктрины основываются на результатах системного научно-экспертного исследования социально-экономического положения Российской Федерации, тенденций его развития, мировых и исторических процессов в социальном развитии. В определенном смысле можно говорить, что такая методология построения Доктрины наполняет ее еще и нравственным содержанием.

Основные отличительные содержательные черты Доктрины заключаются в следующем.

1. Системность построения документа в полной управленческой цепочке: интересы — ценности и цели — проблемы — задачи — управленческие решения — государственно-управленческие документы — программа действий.
2. Ценностное формирование целеполаганий.
3. Строгость и унификация терминологии и формулировок.
4. Прозрачность системы формирования социальной политики.
5. Механизмы обязательности исполнения, привлечения к ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение.
6. Обеспечение устойчивости социальной политики в долгосрочной перспективе, закрепление механизма ее обновления.

Структура предлагаемой Доктрины следующая.

1. Федеральный закон «О Социальной доктрине Российской Федерации», который легитимизирует, определяет статус и механизм реализации Доктрины.
2. Социальная доктрина Российской Федерации, которая обладает статусом федерального закона и состоит из следующих глав:

Глава 1 «Общие положения» содержит описание статуса Доктрины, терминологии, в ней используемой, методологии ее формирования и реализации, в том числе ценностного подхода, положенного в ее основу.

Глава 2 «Текущее и целевое состояние социальной сферы и социальной политики России. Стратегия перехода» содержит критическую оценку текущего состояния и задает принципы переходного процесса и целевые ориентиры социально-экономического развития России в долгосрочной перспективе.

Глава 3 «Состояние социальной сферы и социальной политики. Основные проблемы и решения» содержит описание основных социально-экономических проблем и предлагаемых для них решений в различных сферах социально-экономического управления — т. н. направлениях. Описание проблем и их решений увязано друг с другом и детализировано, указаны правовые формы решений (закон, подзаконный акт), что позволяет органам исполнительной власти приступить к их принятию и реализации без промедления. Структура главы обеспечивает прозрачный механизм формирования государственной социальной политики, последовательно демонстрируя переход от поставленных целей к решаемым проблемам и управленческим решениям и соответствующие причинно-следственные связи.

Глава 4 «Механизм реализации Социальной доктрины Российской Федерации» содержит описание принципов и системы построения органов государственного управления социальным развитием, основных принципов реализации государственных функций прогнозирования, планирования, мониторинга и контроля социально-экономического развития, основных требуемых преобразований в государственном управлении социально-экономическим развитием.

Глава 5 «Программа реализации Социальной доктрины Российской Федерации» содержит структурированную по субполитикам Программу реализации предписаний Доктрины с указанием ориентировочного срока принятия тех или иных решений, а также органа, ответственного за их разработку.

Доктрина основывается на принципе последовательного и повсеместного присутствия ценностного подхода в государственном управлении. Данный принцип предполагает подчинение государственной политики в сфере социально-экономического развития ценностному выбору, основанному на традиционных для российского общества и государства, цивилизационно и морально обусловленных ценностях, признаваемых как общественное благо.

Ценностные установки определяют ценностные наборы в конкретных сферах управления, являются критерием для идентификации проблем, препятствующих их реализации. Выявление проблем позволяет точно определить цели управления, сформировать решения, придать им правовую форму и обеспечить реализацию. Именно по такому алгоритму была сфор-

мирована Социальная доктрина: определение ценностей — выявление проблем — выработка решений — создание правовой формы решений — формирование программы действий. Такой подход является строгим и научно обоснованным, он предполагает объективное исследование ситуации, комплексный и системный анализ, его результаты прозрачны и могут быть подвергнуты любой, самой серьезной экспертизе.

Ценности, положенные в основу формирования Доктрины, имеют следующий вид.

1. Социальный гуманизм.
2. Обеспечение социального благополучия, а именно, материального уровня жизни, одухотворенности, физического и нравственного здоровья граждан.
3. Социальная защищенность населения.

Специфика этих ценностных ориентиров заключается в том, что они служат основой для общесоциального консенсуса, все легальные социальные группы так или иначе разделяют их.

Именно эти ценностные цели социально-экономического развития определяют дальнейшую разветвленную систему целеполагания и приоритеты государственного управления в данной сфере, обуславливая критерии оценки результатов любых решений или действий в рамках государственного управления. Для более предметного мониторинга и контроля их реализации в Доктрине вводится перечень параметров социально-экономического развития, которые являются целевыми количественными ориентирами и подлежат мониторингу в ходе управленческой деятельности. Надо только представлять, что самые детальные проектировки целевых количественных параметров конечно задаются в ходе исполнения Доктрины. В федеральном законе нецелесообразно заходить ниже определенного уровня детализации.

Заданные в Доктрины высшие ценностные цели преломляются в основные ценности и цели, реализуемые в каждом отдельном направлении (Глава 3 Доктрины), а также являются критерием для выявления проблем социально-экономического развития и выбора вариантов их решения в конкретной социально-экономической сфере. Таким образом, вся Доктрина системно подчинена реализации ценностных целей, а сформированные в итоге решения направлены на их практическую реализацию в краткосрочной, среднесрочной и долгосрочной перспективе.

Доктрина является гибким и настраиваемым документом, способным оперативно реагировать на изменение внутренних и внешних социально-экономических условий. Для этого предусмотрен специальный механизм ее актуализации в связи с меняющимися обстоятельствами. В принципе, с учетом этого механизма, доктрина становится документом бессрочного действия. С другой стороны, процедура принятия федерального закона не

позволяет превратить доктрину в неустойчивый, изменяемый по случаю документ.

Текущее содержание Доктрины сформировано на основе детального анализа существующей социально-экономической ситуации, итогом которого стала предметная констатация существующего социально-экономического положения и его неудовлетворительных сторон (глава 3 Доктрины). Для структурирования очень объемной сферы — социального управления — объекты государственного управления, для которых должны формироваться относительно самостоятельные, но основанные на единой Доктрине комплексы управленческих решений — сведены в так называемые направления.

Подобный детальный системный анализ необходим на стартовом этапе для постановки комплексного «диагноза» социальной сфере и выработки комплексных решений выявленных проблем. Однако закрепление оценки существующей социально-экономической ситуации и ее проблем в Доктрине не означает ее статичность и неустойчивость к внешним изменениям. Напротив, предлагаемый в ней механизм формирования, реализации и корректировки содержит баланс двух основных свойств: адаптивности и стабильности.

Адаптивность Доктрины достигается за счет выстраивания механизмов ее реализации через среднесрочные и долгосрочные программы социально-экономического развития и значительное количество принимаемых в соответствии с ними скоординированных решений, в которые заложены различные механизмы обратных связей: контроля и мониторинга, периодических отчетов, позволяющие своевременно выявлять проблемы реализации или новые проблемы и реагировать на них путем корректировки установленных решений или принятия новых. За счет того, что Доктрина оставляет достаточно большое пространство для маневра при формировании программ социально-экономического развития, корректировка самой Доктрины не всегда необходима — для этого достаточно корректировать отдельные решения или программы социально-экономического развития.

Стабильность Доктрины достигается за счет ее утверждения на законодательном уровне. Таким образом, для изменения ее основных нормативно предписанных характеристик, и прежде всего — ценностного выбора и механизма реализации, необходимо пройти законодательную процедуру, которая предполагает консенсус как минимум между ветвями власти на федеральном уровне (Президент, Правительство, Федеральное Собрание), а при реальном политическом представительстве — и общенациональный консенсус. Таким образом, собственно «доктринальная часть» Доктрины в значительной мере гарантируется от изменчивости под воздействием политической конъюнктуры.

Механизмы реализации Доктрины, а также государственного управления социально-экономическим развитием изложены в главе 4 Доктрины, а также в проекте федерального закона «О Социальной доктрине Российской Федерации». Их основные положения заключаются в следующем.

1. Приоритет Доктрины для всех решений в сфере социально-экономического управления на территории России (федеральном, региональном и местном уровне). Это предполагает, прежде всего, приоритет ценностного выбора и принципов построения государственного управления в социально-экономической сфере.
2. Устойчивость Доктрины при смене политических циклов (выборы Президента и Государственной Думы) за счет усложненного порядка внесения изменений, формирование посланий Президента РФ с учетом Доктрины.
3. Принятие на основе Доктрины программ социально-экономического развития России на среднесрочную и долгосрочную перспективу, ежегодный контроль их реализации, политическая ответственность Правительства РФ за их реализацию в форме отставки, процедура которой может инициироваться по инициативе Федерального Собрания РФ при неудовлетворительных отчетных данных о ходе реализации программ социально-экономического развития.
4. Введение обязательного прогнозирования, планирования и мониторинга социально-экономического развития в соответствии с перечнем параметров, установленных в Доктрине.
5. Структурные изменения в системе федеральной исполнительной власти: выделение трех «министерств развития» (Минэкономразвития, Минтрудсоцразвития, Минрегионразвития) в особую группу министерств, ответственных за формирование соответственно общеэкономического, социального и регионального компонентов программ социально-экономического развития России.

Таким образом, Доктрина должна исполнять следующие функции в механизме государственного управления социальным развитием:

1. Целеформирующую (идеологическую) функцию. На базе заложенного в Доктрине ценностного подхода, который предполагает устойчивость ценностных установок в стратегическом периоде, должно происходить формирование более конкретных управленческих целей и задач, которые направлены на реализацию ценностей. В этом смысле заложенные в Доктрине концепты решений выполняют функцию образца (примера) формирования управленческих целей и задач на практике.
2. Декларативно-манифестную функцию. Доктрина является публичным документом, поэтому она содержит четкие и ясные положения, определяющие цели и принципы формирования социально-экономического развития страны, что делает более объяснимыми, понятными, пред-

сказуемыми и прозрачными все остальные управленческие действия в этой сфере, как для граждан страны, так и для зарубежных партнеров и международного сообщества в целом.

При этом четко сформулированы следующие принципы:

- 1) как и любая страна в мире, Россия делает приоритетными национальные интересы;
- 2) выбор решений зависит от внешних условий, которые могут выступать в качестве ограничителей;
- 3) нынешнее сырьевое экономическое положение России в мире, которое все более прогрессирует, консервирует недостатки и ведет к угрозе истощения ресурсов, неприемлемо для развития страны.
3. Доктрина выполняет интегрирующую (консолидирующую) функцию. Создавая прозрачный механизм формирования целей и реализации социально-экономической политики России, Доктрина базируется на согласии (консенсусе) общества относительно базовых ценностей. Законодательная процедура принятия Доктрины является инструментом достижения этого согласия.
4. Доктрина выполняет контрольную функцию. Заложенные в ней ценностные ориентиры, контрольные параметры социально-экономического развития позволяют использовать как механизмы политического (при выборах), государственного (в рамках разделения властей) и общественного (через элементы гражданского общества) контроля хода социально-экономического развития. Открытость и понятность Доктрины как исходного документа для формирования социально-экономической политики позволяет повысить уровень социальной ответственности различных групп интересов, а также лиц, принимающих решения.
5. Доктрина выполняет гарантирующую функцию. Законодательное закрепление в результате достижения согласия по поводу ее содержания является максимально доступной правовой формой гарантии общества от произвольного и конъюнктурного изменения векторов социально-экономического развития, гарантирует соблюдение национальных интересов, суверенитет, безопасность и территориальную целостность страны.

Доктрина предлагает базовую и завершенную в своей системности модель социально-экономического развития, ориентированную на реализацию установленных ценностей. Именно это является основной целью Доктрины. В то же время цели развития ставятся в конкретном контексте, и определяются не только ценностными установками, но и существующими проблемами, ограничениями, в том числе времени, кадров, ресурсов, а также неопределенностями и рисками, которые и определяют выбранную модель социального развития.

Успешное социальное развитие России означает в обозримом будущем политику развития образования, здравоохранения, поддержку семей с детьми, молодежи, пенсионеров, инвалидов и иных лиц, нуждающихся в помощи государства.

Перспектива — за накоплением знаний в самой научно-образовательной сфере, увеличением человеческого капитала и наращиванием интеллектуального потенциала общества. В более отдаленной перспективе, по мере консолидации и развития российского общества, роль и доля ресурсно-сырьевой экономики будут относительно уменьшаться — но лишь до конкретного порога, который определяется достигнутым уровнем ресурсосбережения, а экономика знаний — относительно возрастет, тем самым означая прогресс в формировании информационного общества в России.

Основные направления социальной политики являются вполне классическими и включают в себя следующие вопросы: финансовые, бюджетные, налоговые, административные, планово-индикативные, мониторинговые, переговорно-согласительные процедуры, ресурсное обеспечение, и нормативно-правовое обеспечение социальных процессов в стране.

Основные направления социальной политики сгруппированы в 15 направлений — сходных видов деятельности, которые позволяют применить похожие приемы и способы управления:

1. Доходы и оплата труда
2. Пенсии
3. Образование
4. ЖКХ и жилье
5. Демография
6. Здравоохранение
7. Занятость
8. Культура
9. Семья
10. Обеспечение равных прав и возможностей мужчин и женщин
11. Поддержка молодежи
12. Экология
13. Социальная защита граждан
14. Благотворительность
15. Социальное партнерство.

В рамках каждого направления для выявленных проблем предлагаются концепты и конкретные управленческие решения (глава 3 Доктрины). Степень проработки решений достаточно высока, а использование системного подхода позволяет установить взаимосвязи между решениями в рамках различных направления и в итоге сформировать интегральную программу реализации Доктрины (глава 5 Доктрины). Программа содержит перечень решений (проектов нормативных правовых актов), указание на ориентиры-

вочный срок принятия этих решений и орган, ответственный за их разработку.

Принимая во внимание, что основное содержание перечисленных в программе решений изложено в главе 3 Доктрины, организация их разработки и контроль за ее ходом после принятия Доктрины значительно облегчаются, и это составляет одно из основных практических преимуществ Доктрины по сравнению с имеющимися в настоящее время в России доктринальными и концептуальными документами.

Поскольку Доктрина содержит «точку отсчета» в виде экономического статус-кво и она со временем меняется, введен механизм периодической корректировки Доктрины, делающий ее актуальной в течение неограниченного времени. Корректировка Доктрины, естественно, предполагает законодательную процедуру. Однако процесс корректировки социально-экономической политики не сводится исключительно к корректировке Доктрины. Изменения в Доктрину потребуются при изменении внешних условий, которые не были спрогнозированы (например, резкое снижение цен на нефть, мировой финансовый кризис, глобальные и быстрые климатические изменения), появлении новых актуальных проблем социально-экономического развития. В иных случаях, в том числе в случаях неэффективности реализации Доктрины, корректировка, уточнение, отмена и принятие новых решений потребуются на более низких уровнях (на уровнях программ социально-экономического развития и отдельных решений).

Реализация Доктрины, планирование и реализация решений, из нее вытекающих, осуществляются в трех периодах:

- текущий (краткосрочный) — (1–3) года;
- среднесрочный — (3–5) лет;
- долгосрочный (стратегический) — (5–25) лет.

Это позволяет на практике реализовать принцип так называемого трехпериодного управления, дающий возможность связанным образом прогнозировать и задавать вектор долгосрочной перспективы социально-экономического развития при государственном управлении в текущем и среднесрочном периодах.

Таким образом, сформированный по научно-обоснованной методологии нормативно-правовой документ новой формации может значительно повысить качество государственного управления и серьезно упорядочить и улучшить нормативно-правовое обеспечение социальной политики в России.

Секция II

Социальный кризис в России: причины, факторы, пути преодоления

Анализ параметров социальной политики на основе прогнозирования ее показателей в системе НДП («население, доходы, потребление»)¹

Тарасова Н.А. (Москва)

При анализе причин неудач в осуществлении социально-экономических реформ ранее нами выделялись два обстоятельства:

- а) во-первых, невнимание властей разного уровня к фундаменту любой реформы — выявлению достоверности и полноты исходной информации, необходимой для осуществления реформы;
- б) во-вторых, недооценка властными структурами предварительного комплексного анализа всех аспектов и последствий реформы, ее места в системе сложившихся социально-экономических отношений в обществе и т. п. проблем, требующих, как и сказанное выше, серьезного научного подхода. Так, ошибки при проведении реформ были часто обусловлены, по нашему мнению, невниманием с начала 1990-х гг. к развитой «трудовой доминанте» в психологии общества, общественном сознании при достаточно высокой инерционности последнего, т. е. невниманием к проблемам занятости и труда с его низкой оплатой, ведущей к недопустимо высокой дифференциации населения.

Средством устранения этих причин называлось изменение недалеко-видного отношения к научным исследованиям со стороны властей, чье нежелание «спросить или выслушать разумного совета» приводит к недостаточно продуманной и потому неэффективной тактике осуществления реформ. Более тщательный анализ указанных двух обстоятельств и предложенного «рецепта» показывает недостаточность последнего. Многолетний опыт использования предложенной нами универсальной семиотической методологии анализа и контроля информации для обработки данных более

¹ Работа выполнена при поддержке РГНФ, проект № 06-02-00154а.

чем двух десятков законченных и продолжающихся научных исследований выявил: до трети исследований либо требуют длительной, до года, работы по устранению обуславливающих недоуверность ошибок, либо вообще в принципе невозможно получить достоверные результаты, т. к. используются неисправимо недоуверные данные или некорректный инструментарий их обработки. Таким образом, нередко сами научные работники фактически недооценивают важность контроля достоверности, пусть весьма трудоемкого; более того — они порою даже готовы (возможно — и предпочитают) обойтись без такового ради ускорения и удешевления работ. Сетования многих ученых на недоуверность данных госстатистики не всегда правомочны, поскольку не учитывается разноаспектность подходов к получению этих данных разными управлениями Росстата (соответственно — различия в методах оценки, источниках, объемах и даже в семантике показателей), предоставляющими материалы для разных изданий или разных разделов статистического ежегодника и подобных изданий. К сожалению, такие различия не всегда явно и полно отражаются даже в методических изданиях Росстата (правда, их разъясняют его сотрудники в порядке консультаций). Но выявление и учет этих различий позволяет — во всяком случае, при комплексности социально-экономических исследований, как, например, в разработанной нами системе НДП («Население, доходы, потребление») — существенно повысить достоверность и объем статистической базы исследования.

Для поиска путей решения подобных проблем и ликвидации тактических просчетов при осуществлении реформ необходим детальный учет различных социально-экономических аспектов при выделении и анализе (на разных уровнях — от макро- до микроэкономического) объектов и явлений экономики. Комплексность подобного анализа, учитывающая взаимосвязи показателей, помогает обеспечить достоверность информации на всех этапах исследования. Обеспечению достоверности и исходной информации, и всего процесса получения итоговых результатов уделяется особое внимание в комплексной информационно-аналитической системе НДП, где искомая достоверность достигается благодаря последовательному применению упомянутой выше универсальной семиотической методологии, обеспечившему, в частности, корректность использования разнородных источников данных.

Создание и развитие системы НДП, используемой в первую очередь в качестве инструментария для анализа и реальной оценки параметров социальной политики, осуществлялось в ЦЭМИ РАН на основе анализа финансирования социальной сферы России, понимаемого в широком смысле как покрытие затрат на потребительские товары и социальные услуги из всех источников. Были разработаны методы многоуровневой и многоаспектной структуризации населения, его доходов и потребления: от макроуровня — по трем пересекающимся функциональным слоям населения (трудящиеся,

или наемные работники; прочие занятые, условно именуемые в целом предпринимателями; получатели «пассивных» доходов в виде пенсий, пособий и других социальных трансфертов) — до типов семей на микроуровне. Непересекающиеся социальные группы выделяются по социальным ролям их членов, определяемым источниками их доходов, причем при совмещении этих ролей (скажем, трудящиеся пенсионеры) одна группа входит в два слоя. Каждая из этих 14 групп распределяется по децилям — 10 экономическим (доходным) группам.

На базовом периоде, с 1995 г., моделировались как официальные элементы этих структур, так и скрываемые. К последним относится, во-первых, теневая занятость с теневыми доходами, объединяющая официально незарегистрированных, фактически — но не юридически — занятых без социального статуса, у которых, естественно, официальная часть дохода отсутствует. Во-вторых, это скрытые доходы официально занятых из «активных» слоев. Таким образом, занятые, т. е. активные слои, могут получать и официальные, легальные доходы, и скрываемые (от официальной регистрации и соответственно — от налогообложения); «трансфертники» — только легальные.

Часть оплаты труда наемных работников трансформируется в пассивные доходы через механизм единого социального налога (ЕСН), т. е. фактических и (ранее) условных отчислений работодателей во внебюджетные страховые фонды с учетом пенсионных взносов — что, в свою очередь, является основным источником социальных выплат. Дальнейшее перераспределение официальных доходов занятых связано с использованием бюджетного процесса, включающего, в частности, взимание налога на доходы физических лиц (НДФЛ) по официальным частям активных доходов. В итоге на макроэкономическом уровне системы НДП рассчитываются общие и среднедушевые показатели общих, функциональных и чистых доходов населения и его потребления.

После публикации Росстатом к концу 2006 г. уточненных данных (с пересчетом и досчетом по итогам переписи 2002 г.), статистическая база исследования была модернизирована и расширена по 2005 г., что продемонстрировало постоянное сравнительное увеличение численности трудящихся и снижение — предпринимателей. При оценке базовой динамики показателей выяснилось, что при финансовых потрясениях кризиса 1998 г. наименее устойчивыми оказались самые легальные доходы (официальные), наиболее — самые неформальные (теневые). Учет новых реалий — за счет семей трудовых мигрантов, ранее не учитываемых официально, — отразился даже на тех показателях, чьи методики расчета не менялись Росстатом. Один из наиболее важных показателей с измененной Росстатом методикой расчета — это объем фонда заработной платы (ФЗП), определяющий в системе национальных счетов величину официальных трудовых доходов населения.

ФЗП теперь включает и условные страховые отчисления работодателей, так что последние должны исключаться из ЕСН. Это в какой-то степени формально способствует решению поставленной задачи поднятия оплаты труда, увеличивая несколько объем ФЗП, но одновременно может привести к росту бюджетных «вливаний» (из расходов госбюджета на социальные цели), требующихся для дополнения ЕСН до объема социальных выплат. Изменился и расчет доходов консолидированного бюджета за счет включаемых в последнее время доходов государственных внебюджетных фондов; тем самым численно увеличивается существующий профицит бюджета. К 2005 г. у реально растущих после кризиса 1998 г. (с лагом в 1–2 года) чистых доходов, НДСЛ и потребления населения уровень 1995 г. был превышен в 1,5–2 раза; не достигли его лишь сбережения — за их счет обеспечивалось потребление населения в период кризиса.

По уточненным данным Росстата выявлялась, как правило, возросшая численность теневых наемных работников. Максимум (11,8 млн чел.) был в 1998 г. — видимо, из-за устойчивости теневых доходов при дефолте — с последующим снижением до 3,2 млн чел. в 2001 г., что совпадает с аналогичной оценкой тогдашнего министра труда А. Починка. При этом общая оценка теневой занятости в целом — 10 млн чел. по публикациям Росстата — в системе НДСЛ варьируется от 13,3 до 8,3 млн чел.

Расчет теневых доходов позволяет, выделив их из состава всех скрываемых доходов, оценить оставшиеся скрытые доходы официально занятых на уровне функциональных слоев и образующих эти слои социальных (их всего 14) и социально-экономических (доходных) групп. При анализе ситуации с теневыми и скрытыми доходами предпринимателей (путем контроля прагматической значимости гипотезы о численности таких «теневиков») выяснилось, что осмысленные результаты, с соблюдением комплексности всех показателей, получаются при пролонгировании на один год «росстатовской» оценки численности теневых предпринимателей для 2002 г. — 70% общей численности «теневиков» — с некоторым дальнейшим снижением ее.

Подцельные (по доходам) базовые распределения численностей слоев показали тяготение предпринимателей к старшим, «богатым» децилям и пребывание трудящихся преимущественно в «бедных» (рис. 1)

Сверхвысокое неравенство доходов населения поддерживается плоской шкалой подоходного налога. Хотя НДСЛ и растет, но он отстает от роста своей налогооблагаемой базы, определяемой официальными доходами занятых. Рост последних некоторые специалисты (например, зампредседателя Центробанка А.В. Улюкаев на 9-й международной конференции в ВШЭ 1.04.2008 г.) объясняют именно введением такой шкалы с 2001 г. Но одновременно, как показали наши расчеты, реально продолжался подобный же рост и скрываемых доходов — на 7–19% ежегодно в 2001–2004 гг. и на 4% в 2005 г. — что противоречит подобному объяснению (рис. 2).

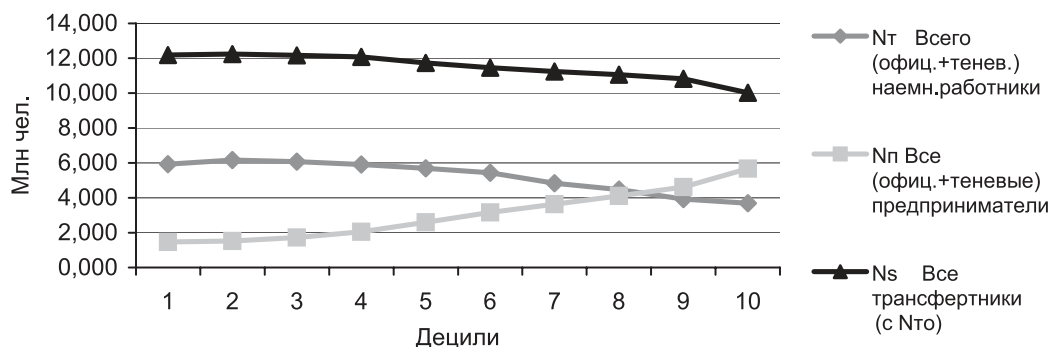


Рис. 1. Распределение численностей слоев населения в 2005 г.

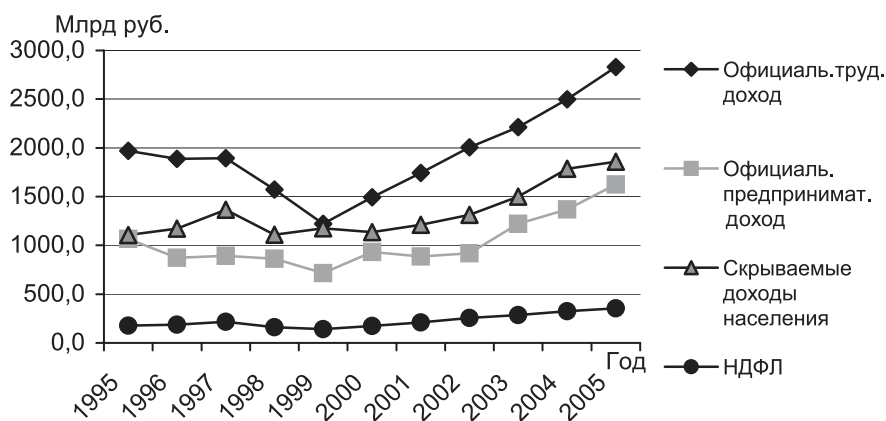


Рис. 2. Динамика НДФЛ и доходов населения (цены 2000 г.)

Вообще ввод 13%-й шкалы для НДФЛ с 2001 г. не оправдал публично высказанных надежд властей на резкий рост этого налога. Ежегодный реальный рост не только в 2001–2002 гг., но и в 2000 г. составлял примерно 1/5, к 2005 г. упав вдвое, а доля НДФЛ в активных официальных доходах выросла с 2000 г. за 5 лет вдвое меньше (0,7%), чем с 1995 г. (1,4%) за такой же период (5 лет) до ввода шкалы (рис. 3).

Таким образом, опровергается и встречающееся в печати (озвученное, например, в выступлении И. Бирмана, США, на 30-ой международной школе им. С.С. Шаталина осенью 2007 г.) утверждение об удвоении объема НДФЛ *благодаря* этому вводу. Кстати, такой выбор шкалы обосновывался несбывшимися надеждами на активную легализацию доходов, ради которой, судя по докладу замминистра МЭРТ Шаронова на международной научно-практической конференции в ИМЭИ в 1999 г., в министерстве тогда всерьез обсуждался еще более, так сказать, «олигархоориентированный»

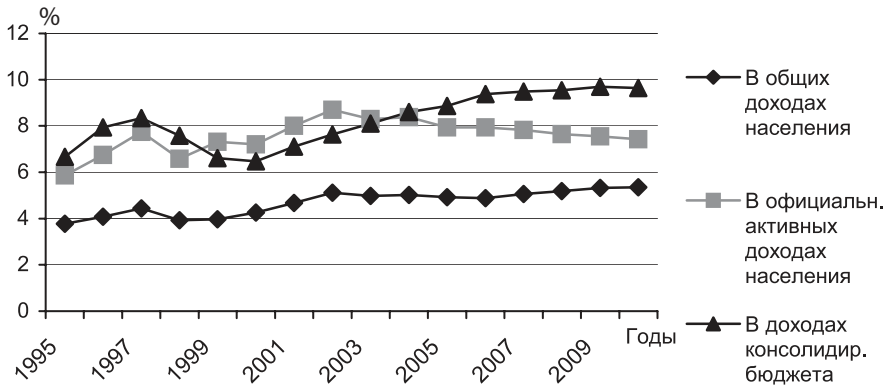


Рис. 3. Доля НДФЛ в доходах, 1995–2010 гг.

вариант — вообще не брать подоходный налог *с (а не до)* некоторого уровня доходов. Такой вариант только усилил бы нашу чрезмерную дифференциацию населения вместо ее снижения, недостижимого при плоской шкале налогообложения, но в определенной степени обеспечиваемого прогрессивной шкалой, варианты которой не раз предлагались учеными ЦЭМИ РАН, ИСЭПН и др.

На основе моделирования социально-экономических показателей в системе НДП проводилось их инерционное прогнозирование, сохраняющее динамику развития в базовом периоде. Рассчитанные прогнозы разной степени детализации, начиная с макроэкономического, представляют и самостоятельный интерес, и используются для объективного анализа параметров и вариантов социальной политики, а также для проверки допустимости (реализуемости в комплексе) планируемых изменений показателей.

Прежние прогнозы (на 2003–2007 гг.) показали, в частности, рост в общих доходах населения доли трудовых доходов и снижение — предпринимательских, т. е. приближение общей функциональной структуры доходов населения к свойственной социально ориентированным рыночным экономикам. Но инерционность развития экономики РФ могла укрепить мощные преграды на пути такого развития. Это рост непрозрачности предпринимательских доходов и недопустимой дифференциации населения, причем — при усилении тенденции концентрации капитала и возможном росте трудностей с социальными выплатами из-за недостаточного объема единого соцналога при низком уровне оплаты труда, в первую очередь, бюджетников).

После уточнения данных госстатистики при переписи 2002 г. прогнозный период составил 2006–2010 гг. Результаты таких прогнозных расчетов отражены в табл. 1.

Таблица 1

**Динамика (1995–2005 гг.) и прогноз (2006–2010 гг.)
общей функциональной структуры доходов населения — соотношения
долей функциональных доходов (трудовых V_T , предпринимательских V_{Π}
и денежных социальных трансфертов V_S) населения в общих доходах V**

Доли доходов (%)	1995 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.
V_T / V	53,0	56,0	56,8	58,1	55,0	56,2	57,1	57,1	56,9	56,7	56,2	56,3
V_{Π} / V	34,7	30,5	28,4	27,0	31,3	31,5	30,7	31,2	31,5	32,0	32,7	33,1
V_S / V	12,3	13,4	14,8	14,8	13,7	12,3	12,2	11,7	11,6	11,3	11,0	10,7

* Наши расчеты по уточненным данным госстатистики и прогнозу ВВП от МЭРТ к началу 2007 г.

Сопоставление уточненных прогнозов на 2006–2010 гг. с прежними выявило следующее. При определенном росте общих (V) и чистых доходов и потребления населения произошло нежелательное принципиальное изменение прогнозной динамики общей функциональной структуры доходов населения. А именно: во-первых, относительное снижение доли трудовых доходов (V_T) и, во-вторых, существенный постоянный рост доли V_{Π} — предпринимательских доходов (обгоняющих по темпам рост самого этого слоя). Доля последних может составить к 2010 г. уже более трети V при снижении V_T до 56,3% V (вместо повышения сверх $2/3 V$, что обычно для большинства развитых стран) — и все это даже без учета возможной (соответственно исходным данным Росстата) недооценки V_{Π} с переоценкой V_T . Доля же социальных выплат, важных для основной массы российского населения, может упасть до 10,7% V .

Таким образом, в социальном плане вместо прежнего осторожно оптимистического (хотя и с оговорками) прогноза получен достаточно пессимистический. При этом на макроуровне при подецильном распределении численностей всех или официально занятых сохраняется концентрация трудящихся в младших децилях, а предпринимателей — в старших; в 2010 г. отношения крайних децилей для них — соответственно 0,9 и 2,7. Подецильные распределения численностей «чистых» (без совмещения социальных ролей) или всех официальных занятых также качественно различны для трудящихся и предпринимателей. Так, в 2007 г. отношения крайних децилей для них соответственно равны 0,3 и 8,2 или 0,8 и 11,8. По «чистым» занятым в децилях 1–2 получаем 9,5 и 0,9 млн чел., а в 9–10-ом — 3,3 и 5 млн чел. соответственно для этих слоев.

На уровне социальных групп заметен рост доли общегрупповых доходов предпринимателей в составе общих доходов населения. В то же время вы-

является положительная тенденция некоторого роста — хотя, как правило, замедляющегося — среднедушевых доходов у «официальных» групп (правда, наиболее сильного — у предпринимателей) и снижения — у «теневиков» с несколько уменьшающейся долей их доходов в общих.

Расчеты распределений доходов основаны на экспертной оценке распределения среднедушевого дохода (с учетом его скрываемой части), данным в ИНП РАН, при которой соответствующий коэффициент фондов (35) более чем вдвое превышает слишком скромную оценку его Росстатом. Для предпринимательских и трудовых доходов в наших прогнозах отношения крайних децилей (535 и 44 в 2007 г.) показывают сверхвысокую дифференциацию первых при немалой — вторых. Таким образом, продолжается процесс «олигархизации» высокодоходных предпринимателей и обеднения трудящихся.

Снижение доли трудовых доходов при росте численности трудящихся означает реальное уменьшение среднедушевого трудового дохода, чему вряд ли сможет препятствовать намеченное правительством повышение МРОТ с 01.12.08 г. до 3 тыс. р. и с 01.10.2009 г. — до 3,5 тыс. руб. Низкий уровень не только минимальной, но и средней по России оплаты труда не может оправдываться расхожим объяснением, что он соответствует низкому уровню производительности труда. Это утверждение некорректно экономически: еще с 1996 г. наши и другие расчеты показали превышение в РФ удельной производительности труда на единицу его оплаты в 2–3 раза над уровнем Канады и других развитых стран.

При сопоставлении средней ЗП в экономике РФ и в секторе госсобственности особых отличий не наблюдается. Однако во втором случае усредняется ЗП действительно небогатых бюджетников, зависящая от скромных размеров МРОТ, — и госчиновников, немалые оклады которых (сопровожаемые немалыми доплатами и льготами) в секторе исполнительной власти выросли в 2005 г. на 29%, а в 2007 г. — на 37% (их рост обусловлен специальным президентским указом). В этом секторе, конечно, имеется и дифференциация зарплат — в 10 раз (в развитых европейских государствах — в 4 или 4,5 раз), и большие территориальные различия (примерно в 6 раз). Численность госчиновников превысила уровень СССР, и рост числа возводимых ими административных барьеров для бизнеса загоняет последний в «серое» поле, препятствуя начавшемуся процессу его выхода из тени. Хотя прогнозный рост теневой занятости с 2005 г. по 2010 г. на 65%, с превышением уже с 2006 г. уровня 1995 г., приведет к снижению доли официальной занятости на 6,7%, но у скрываемых доходов наблюдается тенденция некоторого уменьшения их доли в чистых доходах населения. Степени сокрытия трудовых и предпринимательских доходов могут снизиться к 2010 г. на 8–11%.

Что касается пенсий как основной части социальных выплат, то здесь проявляется та же тенденция явного превалирования пенсий госслужащих

над средним размером пенсии — примерно в 2 раза. Прогнозируемое снижение доли соцтрансфертов в денежном выражении, недостаточность ЕСН для их оплаты при реальном снижении душевого трудового дохода — все это не характеризует проводимую социальную политику как политику социального государства.

Интересно посмотреть, к чему привели бы такие институциональные прогнозные сценарии социальной политики, которые предусматривали бы возможность легализации доходов населения, т. е. соответствующую установленным институтам, законам официальную регистрацию ныне скрываемых доходов и теневой занятости. Расчет по институциональному сценарию с легализацией всех видов доходов населения с 2009 г. продемонстрировал рост официальных доходов населения на 21–28%, а НДФЛ и ЕСН — на $\frac{1}{4}$ и почти $\frac{1}{2}$ (45–46%). В итоге необходимое пока добавление бюджетных средств к ЕСН до объема денежных социальных выплат снизилось бы сначала на $\frac{1}{2}$, а затем почти исчезло бы (снижение в 2010 г. на 92%).

Относительно других показателей, непосредственно связанных с социальными реформами, следует подчеркнуть, что кроме болезненного процесса непродуманной монетизации льгот, с начала 2005 г. усложнился порядок реабилитации инвалидов, исчезли гарантии их трудоустройства. В Москве хотя бы принята комплексная целевая программа их социальной интеграции; но инициатива отдельных регионов не решает проблему в целом. Точно так же вряд ли может быть распространен на всю страну столичный опыт по решению другой острой социальной проблемы, рассматриваемой далее в рамках анализа жилищной политики, — довольно активному строительству социального жилья, для которого отводится более половины из 5 млн «новых» кв. м, в том числе 1 млн — для замены аварийного жилья.

Остановимся на тех актуальных вопросах жилищной политики, для анализа которых можно использовать полученные в системе НДП оценки. Нацеленный на решение проблемы жилищной обеспеченности населения России национальный проект «Доступное жилье» пока что далек от успешной реализации, хотя наблюдается тенденция роста средней обеспеченности, но — при росте дифференциации жилищной обеспеченности граждан, что связано с дифференциацией их доходов. На рынках жилья стоимость его активно растет. Жилищное строительство, являясь по сути выгодной сферой приложения частного капитала с рентабельностью 100–300% (с получением сверхприбылей при слабой пока что конкуренции и минимальной прозрачности), идет хотя и нарастающими темпами, но все еще недостаточными для ликвидации различных «серых» схем при строительстве и продаже жилья (по оценкам экспертов, для этого требуется рост в 10 раз). Например, сроки получения квартир могут намеренно отодвигаться, поскольку застройщикам выгодно затягивать итоговый процесс оформления прав собственности, создавая на этот период «псев-

до ТСЖ», «свою» эксплуатирующую компанию с завышенными в 4–5 раз тарифами.

Видимо, наиболее весомый вклад в активный процесс возрастания стоимости жилья вносят административные, бюрократические барьеры, преодолеваемые при помощи взяток, «откатов» и других форм коррупции властных структур, причем не только тех чиновников, которые — с неоправданным привилегиями для одних компаний и препятствиями для других — непосредственно определяют возможность получения земельных участков под застройку (даже в запретных для этого территориях городских парков, как в Москве), право входа на рынок жилья и рамки предпринимательской деятельности. Размер подобных нелегальных отчислений увеличивается и благодаря функционированию вертикальных каналов их аккумуляирования, создающих «коррупционные пирамиды».

В результате стоимость жилья, в среднем вдвое превышающая себестоимость строительства, такова, что проблематична его доступность для населения. К концу 2007 г. могли его купить, по мнению тогдашнего первого вице-премьера Д. Медведева, лишь около 20% населения (а ранее — и того меньше); купить же на свои средства без продажи старого жилья и без кредитования могли менее 5%, т. е. не более 2% семей.

Всемирный Банк и Центр по изучению поселений человека при ООН (UNCHS-Habitat) рекомендовал иной показатель доступности жилья — количество лет накопления среднестатистическим домохозяйством всего своего денежного дохода для покупки условной средней квартиры по ее «ценовой доступности» (отношение рыночной цены к медианному годовому доходу). Для России в 2003 г. это составило (с использованием в расчетах среднего душевого дохода вместо медианного) — 4,6 лет: от 0,8 в Магаданской области до 8,9 в Ингушетии; а при добавочном учете расходов на текущие нужды по стоимости прожиточного минимума (ПМ) время ожидания вырастает до 10–11 лет.

Еще при одном методе расчета — для каждой семьи отдельно, безотносительно к среднему уровню доходов, — доступность покупки жилья в том же году (с использованием данных Российского мониторинга благосостояния и здоровья населения) уже 12,7 лет. Из-за сверхвысокой дифференциации доходов для крайне и просто бедных этот показатель больше соответственно 100 и 50 лет, составляя для богатых всего 2–2,5 года. Почти 48% домохозяйств с душевым доходом ниже 2 ПМ имеют менее социальной нормы обеспеченности жильем (18 кв. м на человека), но выше нормы включения в жилищную очередь (10 кв. м), и для них показатель превышает 20 лет.

На наш взгляд, целесообразно использовать более корректный и динамичный показатель, соответствующий ценам каждого года и рассчитанный для типов семей в системе НДП. А именно: полезно сопоставить со средней стоимостью 1 кв. м жилья (в 1998 г./2005 г. на первичном рынке это

5049,5/25393,7 руб.) уровни дохода семей наиболее распространенных социально-демографических типов простых (не желающих разъезда) семей определенного размера с учетом социальных ролей каждого их члена. Эти роли определяют 14 социальных групп, упомянутых выше. Для корректного выявления типов семей производится переход по предложенному нами методу от исходных сложных семей (домохозяйств) к порождаемым ими простым семьям.

Результаты расчетов, показывающие количество кв. м жилья, которое могла купить на первичном рынке жилья основная часть российских семей на свой годовой, включая скрываемый, доход в среднем в 1998 г./2005 г., отражены частично в табл. 2 — для наиболее распространенных типов семей либо с минимальным (min) или максимальным (max) доходом. Так, в 2005 г. для 1 члена семьи можно было купить от 3,8 (и даже менее) до 5,4 кв. м, а с вычетом соответствующих видов ПМ — от 2,4 (и менее) до 4 кв. м; в 1998 г. эти величины были вдвое ниже. В целом семья могла купить в 1998 г./2005 г.:

- из 5 и более человек — 10/19,1 кв. м или же, при учете расходов на уровне различных видов ПМ (по социальному составу семьи), — 4/12 кв. м;
- из 4-х человек — 9,6/19 или 4,7/13,2 кв. м;
- из трех человек — 8,8/16,2 или 5,1/11,9 кв. м;
- из двух — 5,5/9,9 или 3,1/7 кв. м;
- «одиночки» — 3/4,9 или 1,8/3,5 кв. м.

Наконец, по РФ в среднем — 6,9/10,7 или 3,6/6,8 кв. м.

Сравнивая приведенные в табл. 2 минимальные (где ПМ семей нередко выше их дохода) и максимальные оценки всего дохода семьи в кв.м жилья, получаем гораздо более высокую дифференциацию доходов (в 20–40 раз) в небольших простых семьях из 1–3 чел., превышающую ее уровень для больших семей (4 раза). Отметим, что расхождения средних оценок доходов по выборке (по 175 основным типам семей в табл. 2) и по РФ в целом находятся в допустимых пределах 1,5–3%. Это подтверждает корректность предложенных методов выявления и типологизации простых семей и достоверность получаемых результатов.

К концу 2007 г. могли использовать ипотеку для покупки жилья, по мнению аналитиков и банковских специалистов по ипотеке, лишь порядка 15% работающих, или 10% всего населения, т. к. сразу требуется оплатить не менее 20–30% стоимости жилья, имея при этом достаточные доходы для дальнейшей ежемесячной оплаты долга и процентов по нему. Не случайно особое развитие ипотека получила в таких областях с весьма повышенным уровнем оплаты труда, как нефтегазовая Тюменская или золотодобывающая Магаданская. Влияет и исключение из кредитной истории домохозяйств их скрываемых доходов. По нашим оценкам в рамках системы НДП, доля таких доходов в 2000–2006 гг. составляла 26–28% всех доходов населения.

Таблица 2

**Доходы простых семей разных типов в ценах 1 кв.м жилья
на первичном рынке жилья***

№ п/п	Социальные роли** членов семьи размера k	Вероят- ность семьи, %	Годовой доход семьи, тыс. руб	Годовой ПМ семьи (по видам ПМ членов); тыс. руб.	Годовой доход семьи в ценах 1 кв. м жилья	
					доход	без ПМ семьи
1	1998г., k=1: {1}	11,3	16,085	6,656	3,2	1,9
2	{ 4 }	8,0	5,006	4,175	1,0	0,2
5	{ 5 } — min	0,351	1,425	6,656	0,3	-1,0
4	{ 3 } — max	0,425	51,603	6,656	10,2	8,9
Итого по k=1		23,0	14,866	5,785	2,9	1,8
13	1998г., k=2: {1, 1}	8,5	32,171	13,313	6,4	3,7
14	{ 1, 4 }	6,0	21,091	10,831	4,2	2,0
15	{ 1, 7 }	5,1	17,071	12,635	3,4	0,9
41	{ 5, 7 } — min	0,032	2,410	12,635	0,5	-2,0
46	{ 3, 3 } — max	0,016	103,207	13,313	20,4	17,8
Итого по k=2		29,1	28,207	12,187	5,6	3,2
48	1998г., k=3: {1, 1, 1}	6,1	48,256	19,969	9,6	5,6
49	{ 1, 1, 4 }	4,3	37,176	17,488	7,4	3,9
50	{ 1, 1, 7 }	3,7	33,156	19,291	6,6	2,7
102	{ 4, 7, 8 } — min	0,014	5,991	16,073	1,2	-2,0
103	{ 2, 2, 3 } — max	0,013	122,639	19,969	24,3	20,3
Итого по k=3		23,2	44,612	18,645	8,8	5,1
128	1998г., k=4: {1, 1, 1, 7}	4,1	49,241	25,948	9,8	4,6
129	{ 1, 1, 4, 7 }	2,9	38,162	23,466	7,6	2,9
130	{ 1, 1, 7, 7 }	2,5	34,142	25,270	6,8	1,8
139	{ 1, 4, 7, 7 } — min	0,353	23,062	22,788	4,6	0,1
142	{ 1, 2, 2, 4 } — max	0,270	92,127	24,144	18,2	13,5
Итого по k=4		18,6	48,568	24,678	9,6	4,7
152	1998г., k=5: {1, 1, 1, 4, 7}	1,2	54,247	30,122	10,7	4,8
153	{ 1, 1, 1, 7, 7 }	1,0	50,227	31,926	9,9	3,6
167	{ 1, 4, 7, 7, 7 } — min	0,089	24,048	28,766	4,8	-0,9
171	{ 1, 1, 1, 3, 7 } — max	0,065	100,845	32,604	20,0	13,5
Итого по k=5		6,1	50,373	30,304	10,0	4,0
В среднем по выборке — 1998		100,0	34,071	15,635	6,7	3,7
В среднем по РФ — 1998			34,978	16,812	6,9	3,6
1	2005 г., k=1: {1}	13,9	181,999	39,054	7,2	5,6
2	{ 4 }	11,3	28,368	29,016	1,1	0,0
3	{ 2 }	6,1	151,041	39,054	5,9	4,4

Продолжение таблицы 2

№ п/п	Социальные роли** членов семьи размера k	Вероят- ность семьи, %	Годовой доход семьи, тыс. руб	Годовой ПМ семьи (по видам ПМ членов); тыс. руб.	Годовой доход семьи в ценах 1 кв. м жилья	
					доход	без ПМ семьи
5	{ 5 } — min	0,487	3,481	39,054	0,1	-1,4
4	{ 3 } — max	1,084	333,040	39,054	13,1	11,6
Итого по k=1		33,1	125,310	35,596	4,9	3,5
13	2005 г., k=2: {1, 1}	7,5	363,998	78,108	14,3	11,3
14	{ 1, 4 }	6,1	210,367	68,070	8,3	5,6
15	{ 1, 2 }	3,3	333,040	78,108	13,1	10,0
46	{ 5, 8 } — min	0,021	3,481	75,270	0,1	-2,8
38	{ 3, 3 } — max	0,061	666,081	78,108	26,2	23,2
Итого по k=2		32,5	251,587	73,090	9,9	7,0
48	2005 г., k=3: {1, 1, 1}	3,9	545,997	117,162	21,5	16,9
49	{ 1, 1, 4 }	3,1	392,366	107,124	15,5	11,2
50	{ 1, 1, 2 }	1,7	515,040	117,162	20,3	15,7
51	{ 1, 1, 7 }	1,7	365,902	112,860	14,4	10,0
107	{ 4, 8, 8 } — min	0,014	28,368	101,448	1,1	-2,9
90	{ 1, 3, 3 } — max	0,031	848,080	117,162	33,4	28,8
Итого по k=3		20,1	412,212	111,156	16,2	11,9
128	2005 г., k=4: {1, 1, 1, 7}	1,4	547,902	151,914	21,6	15,6
129	{ 1, 1, 4, 7 }	1,1	394,270	141,876	15,5	9,9
147	{ 1, 4, 4, 4 } — min	0,192	267,103	126,102	10,5	5,6
141	{ 1, 1, 1, 1 } — max	0,267	727,996	156,216	28,7	22,5
Итого по k=4		10,4	481,666	147,293	19,0	13,2
152	2005 г., k=5: {1, 1, 1, 4, 7}	0,7	576,269	180,930	22,7	15,6
153	{ 1, 1, 1, 7, 7 }	0,4	549,806	186,666	21,7	14,3
154	{ 1, 1, 4, 7, 7 }	0,3	396,175	176,628	15,6	8,6
163	{ 1, 4, 4, 4, 7 } — min	0,096	269,007	160,854	10,6	4,3
170	{ 1, 1, 1, 3, 7 } — max	0,069	880,942	190,968	34,7	27,2
Итого по k=5		3,9	486,016	180,282	19,1	12,0
В среднем по выборке — 2005		100,0	274,944	80,159	10,8	7,7
В среднем по РФ — 2005			271,138	97,783	10,7	6,8

* Источник: наши расчеты по данным Росстата, Департамента жилищной политики и жилищного фонда Москвы.

** Социальные роли занятых: 1 — трудящийся, 2 — предприниматель, 3 — то и другое; незанятых: 4 — пенсионер, 5 — стипендиат, 6 — безработный с пособием, 7 — дети до 16 лет с пособием, 8 — лица без дохода; активные «трансфертники» — 9–12; «теневики» — 13 и 14.

В 2008 г. Минрегион собирается создать проект стратегии обеспечения жильем всех категорий граждан с учетом уровня их доходов относительно регионального ПМ, а Ассоциация строителей России уже составила свою «Концепцию социальной жилищной политики и социального жилья в Российской Федерации», где предлагается выделить две категории граждан: нуждающихся в социальной защите, поскольку их семейных доходов недостаточно для покупки жилья даже с государственной поддержкой (в этом случае нужно предоставлять жилье по социальному найму без права приватизации); нуждающихся в социальной поддержке, поскольку их более высокий семейный доход все же недостаточен для покупки жилья (и тогда оно предоставляется в наем либо — с использованием субсидий, скидок и т. п. — в собственность). При этом предлагается сопоставлять семейный доход не с ПМ (для определения малоимущих домохозяйств, согласно Жилищному Кодексу), а с уровнем доходов среднестатистической семьи, и безвозмездно жилье предоставлять имеющим до 30% этого уровня.

В системе НДП было рассчитано отношение среднедушевых доходов семей (по типам простых семей) к аналогичному по РФ. В целом это отношение в 2005 г. ниже 100% для больших семей (в 1998 г. — и для семей из четырех человек), и ниже 30% — для семей стипендиатов и пенсионеров, тем более с детьми и/или другими иждивенцами. При этом в России в очереди на социальное жилье стоит более 3 млн чел., а его доля — менее 10% от ежегодного ввода жилья.

Препятствием к осуществлению планов обеспечения населения жильем может явиться нестыковка различных проектов, нереальность планов, недооценка их последствий, что возвращает нас к указанным в начале двум причинам (а, б) неэффективности осуществления реформ. Яркий пример — региональная программа развития Якутии с намеченной к 2020 г. доступностью для транспорта 50% всей территории (при нынешних более чем скромных 8%), где должно появиться 80% будущего населения, производя 94% ВРП. Такие планы требуют активного ввоза извне рабочей силы с предоставлением жилья, которого в реальности мало, к тому же оно ветхое, что напрямую связано с серьезными проблемами состояния ЖКХ.

Решение вопросов эксплуатации жилья, проблем ЖКХ осложняется недостаточной заинтересованностью потенциальных инвесторов ввиду их нацеленности на быстрое получение весомой прибыли, что весьма проблематично с учетом неудовлетворительного состояния ЖКХ, уровень которого тем ниже, чем меньше размер поселения и доходы его жителей. Учитывая низкий средний уровень доходов населения, впервые федеральные стандарты перехода на новую систему оплаты жилья и жилищно-коммунальных услуг (ЖКУ) были введены только в 1997 г. После финансового кризиса 1998 г. тарифы не менялись два года ради реальной поддержки населения. Но благодаря последующему их росту, значительно обгоняющему (в разы) темпы

инфляции, предприятия ЖКХ близки к уровню самоокупаемости даже при кризисном состоянии оборудования в этой сфере. По результатам аудиторских проверок, цены на ЖКУ примерно на треть превышают экономически обоснованный уровень. Это, как и недостаточность доходов населения, затрудняет намеченное доведение платы за ЖКУ до 100% к 2010–2011 гг.

Вообще рост цен на жилье и ЖКУ с убыстряющимся ростом тарифов — наиболее больной вопрос для населения, особо болезненный для той его части, у которой уже сейчас оплата ЖКУ составляет более половины от совокупного дохода семьи (по федеральному стандарту, допустимый максимум на 2004 г. — 22%; в США аналогичная доля в 1996 г. равнялась 15%). Эта группа на 2007 г. составляла 15% населения РФ. Сомнительным представляется встречающееся утверждение, что задачу реформирования оплаты ЖКУ уже в целом удалось решить относительно безболезненно с социальной точки зрения для абсолютного большинства семей. Точнее, это было бы верным, если забыть об отсутствии в указанном большинстве наиболее социально незащищенных и небогатых семей, намного сильнее пострадавших от реформы ЖКХ, т. е. фактически рассуждать не с социальной точки зрения. Результатом осуществления реформ ЖКХ фактически в интересах зажиточных слоев явилось углубление и без того чрезмерной дифференциации населения. Ситуация усугубляется региональной дискриминацией населения и после введения региональных стандартов, которые учитывают прежде всего финансовые потребности ЖКХ, а не реальные возможности населения.

В связи с описанной ситуацией возникает вопрос об определении потребительского (денежного) ущерба населения от реформирования ЖКХ. Для его определения д.э.н., академиком АКХ Е.Ю. Фаерманом предлагалась схема, уточненная позднее нами. Для потребительских расходов семей на (грубо) три вида благ (потребительские товары; ЖКУ; прочие услуги социальной сферы) для каждого года находится определяющая искомый ущерб величина ΔC_o . Это тот добавочный объем потребления (в данном случае — ЖКУ), который позволил бы при новых тарифах сохранить прежнюю, соответствующую начальному году (2000 г.) структуру потребления, т. е. начальную долю (ζ^0) того или иного блага. Здесь фигурирует «официальный» объем потребления C_o , не учитывающий скрываемые доходы населения, т. к. объем потребления для 1 чел., указываемый в данных госстатистики по обследованиям бюджетов семей, практически равен среднедушевому «официальному» потреблению населения (c_o), вычисляемому в системе НДП (табл. 3).

Тогда для каждого года по ЖКУ (сектору Н) получаем (упрощенно):

$$\Delta C_{оН} = (\rho_H - 1) \zeta_H^0 C_o,$$

где ρ_H равно отношению предельных тарифов на ЖКУ для текущего и начального года. В итоге ущерб от повышения тарифов на ЖКУ оказывается равным дополнительной стоимости соответствующих услуг.

Таблица 3

Динамика и прогноз потребления населения и оценка потребительского (денежного) ущерба населения от роста цен на ЖКУ, млрд руб./год и руб./месяц, в текущ. и сопоставим. ценах (ценах 2000г.)*

Показатели (прогноз с 2006 г.)		2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2010 г.
$C_N=C$	Потребление населения, год, тек. цены	4 666,6	5 948,3	7 316,3	9 294,5	11 603,3	22 547,5
$C_N=C$	То же, цены–2000	3 840,9	4 227,7	4 573,4	5 239,0	5 803,4	7 792,0
$c_{NO}=c_O$	С/мес. с/душ. офиц. потребление, цены–2000	1 501,3	1 671,2	1 770,8	2 001,5	2 296,8	3 624,6
	текущие цены	1 824,1	2 351,4	2 832,7	3 550,9	4 592,3	10 488,3
	Предельн. индекс тарифов на ЖКУ, с/год ()	156,8	148,8	128,7	123,5	132,7	118,4
ρ_H	Отношение тарифов текущего г. и 2000г.	1,568	2,333	3,003	3,708	4,921	10,888
$\zeta^o_H=4,6\%$	Доля оплаты ЖКУ в потребит. расходах по обследованиям бюджетов семей, текущ. цены ()	5,2	6,2	7,2	7,7	8,3	
	Оплата ЖКУ в структуре c_{NO} (цены–2000)	60,5	62,5	67,9	73,7	77,5	108,4
	темпы роста ()	100,1	103,3	108,7	108,5	105,1	106,8
	Доля ее в c_{NO} в ценах–2000	4,0	3,7	3,8	3,7	3,4	3,0
	Оплата ЖКУ в структуре c_{NO} (текущ. цены)	94,9	145,8	204,0	273,4	381,2	1180,1
ΔC_{OH}	Общий ущерб по ЖКУ, млрд руб.–2000	68,7	178,7	283,1	430,5	711,7	2 781,7
	темпы роста()		260,1	158,4	152,1	165,3	128,4
	текущ. цены	83,5	251,4	452,8	763,7	1 422,9	8 049,2
Δc_{OH}	Ср/душев. ущерб по ЖКУ, руб.–2000	39,2	102,5	163,1	249,4	414,3	1 648,7
	текущ. цены	47,7	144,2	261,0	442,4	828,3	4 770,7

* Источник: наши расчеты (по оценкам МЭРТ и данным Росстата по обследованиям бюджетов семей)

По указанной формуле можно дать хотя и не абсолютно точные, но пригодные для анализа и прогноза оценки денежного ущерба населения от реформирования оплаты ЖКУ, представленные в той же табл. 3. Их расчет основан на полученных в системе НДП объемах общего (C_O) и среднедушевого (c_O) потребления населения страны, определяемых официальными чистыми доходами населения.

В заключение отметим, что рассчитанные нами оценки ущерба населения от реформ ЖКХ, в 2001 г. сопоставимые с размером оплаты ЖКУ, к 2005 г. превышают его примерно в 9 раз, а к 2010 г., при инерционном развитии, — в 25 раз.

Проблемы социально ориентированной экономики в России и Украине

Сидорова А.В., Блинов А.О. (Донецк)

Определяющей целью для утверждения современных европейских стандартов качества жизни населения является построение социально ориентированной рыночной экономики европейского типа. К настоящему времени в современной научной литературе понятие «социально ориентированной рыночной экономики» окончательно не определено.

В научной литературе социально ориентированную рыночную экономику определяют как высоко эффективную открытую экономику с развитым предпринимательством и рыночной инфраструктурой, действенным государственным регулированием доходов, заинтересовывающим предпринимателей в расширении и совершенствовании производства, а наемных работников — в высокопроизводительном труде. Она гарантирует высокий уровень благосостояния работающим; достойное социальное обеспечение нетрудоспособным, эффективную охрану жизни, здоровья, прав и свобод всем гражданам. Для социально ориентированной экономики характерны сильные позиции государства в регулировании воспроизводственных процессов и решении социальных проблем. Социальная политика государства направлена по отношению ко всем членам общества.

Вместе с тем, имеются различные подходы, базирующиеся на положениях неоклассической теории воспроизводства. Так, в модели либеральной рыночной экономики на первом месте стоит задача максимизации прибыли каждой фирмы, достижения ею максимальной экономической эффективности. Но выполнение этой цели вступает в противоречие с принципом социальной справедливости в обществе.

Иначе ставились макроэкономические задачи в странах Запада после второй мировой войны, когда было внедрено государственное регулирование экономики в соответствии с кейнсианскими принципами, в результате такого подхода существенно изменился характер государства: оно стало правовым и демократическим. Правительства впервые объявили своей важнейшей целью «борьбу против бедности» и достижение «всеобщего благо-

состояния». В результате в западных странах, вступивших в историческую полосу постиндустриального и посткапиталистического общества, сложился новый вариант рыночной экономики — социально ориентированный.

Первой отличительной особенностью социально ориентированной экономики является то, что в ней признается разнообразие форм собственности, т. е. больший демократизм отношений собственности. В то время как в модели либеральной рыночной экономики преобладает господство частной формы собственности.

Вторая особенность заключается в том, что в социально ориентированной экономике все граждане наделены по закону основными социальными правами и свободами. Подтверждается это тем, что в правовом демократическом обществе само государство содержится за счет средств налогоплательщиков. Поэтому все граждане через демократические институты имеют возможность влиять на политику правительства, добиваясь соблюдения их законных социально-экономических интересов.

Третья особенность заключается в том, что в социально ориентированной экономике государство создает условия для достаточного удовлетворения комплекса наиболее значимых потребностей всего населения. Для этого государство берет на себя содержание широко развитой социальной инфраструктуры, которая включает среднее и высшее образование, здравоохранение, социальное обеспечение, культуру и иные виды экономической деятельности по производству услуг. К этому можно добавить большие расходы на социальные программы.

Западные страны достигли наивысших в мире количественных и качественных показателей социальных затрат и соответствующих результатов. Например, в США государство смогло улучшить положение самой бедной части населения. Государственные органы в 1964 г. определили уровень дохода на «черте бедности» следующим образом. Была подсчитана минимальная стоимость питания, необходимого для поддержания физического существования семьи из четырех человек. Эта сумма затем умножалась на три, исходя из того, что стоимость питания составляет 1/3 необходимых расходов бедной семьи; остальные 2/3 — это затраты на жилье, медицинское обслуживание, одежду, транспорт и т. д. Учитывая высокую стоимость жизни в США, в 1986 г. «черта бедности» составляла 11200 долл. для семьи из четырех человек. Вместе с тем прожиточный минимум для такой семьи составляет сумму, превышающую официальную «черту бедности» на 20–40%.

Ведущие мыслители-экономисты либерального направления (А. Смит, Т. Мальтус, Д. Рикардо) считали, что бедность — неизбежное следствие превращения традиционного общества в индустриальное. Действительно, протестантская Реформация породила новое, неизвестное в традиционном обществе отношение к бедности, как признаку отверженности. Это представление перешло и в идеологию. В середине XIX в. важной основой

либеральной идеологии стал социал-дарвинизм. Он исходил из того, что бедность — закономерное явление, и она должна расти по мере того, как растет общественное производство. Кроме того, бедность — проблема не социальная, а личная. Это — индивидуальная судьба, предопределенная неспособностью конкретного человека побеждать в борьбе за существование. Идеолог социал-дарвинизма Г. Спенсер считал, что бедность играет положительную роль, будучи движущей силой развития личности. Идеолог неолиберализма Ф. фон Хайек также считал, что бедность — закономерное явление в человеческом обществе и необходима для общественного блага. Он призывал ограничить государственное участие в сокращении бедности и возложить ответственность за свою бедность на индивида.

Исследователь бедности, удостоенный Нобелевской премии по экономике за свой труд «Политэкономия голода», А. Сен писал, что бедность не связана с количеством благ, а определяется социальными возможностями людей получить доступ к этим благам. В социальной реальности даже богатейших стран Запада бедность является обязательным элементом («структурная бедность») и служит важным фактором консолидации гражданского общества.

После 1917 г. идеологи западной буржуазии, напуганные мировой революцией бедняков, сдвинулись к социал-демократии. Бедность стала трактоваться как нежелательное, невыгодное социальное явление. Запад пережил период смягчения нравов, своего рода приступ гуманизма. Ограничение бедности стало рассматриваться как важное условие выхода из тяжелых кризисов. Об этом много говорил президент США Франклин Д. Рузвельт. В программе послевоенного восстановления ФРГ Л. Эрхард исходил из таких установок, что бедность является важнейшим средством, чтобы заставить человека духовно зачехнуть в мелких материальных каждодневных заботах. Таким образом, в ходе реформ в России и в Украине произошел не сбой, не социальный срыв, а запланированное изменение структуры общества. Сама программа реформ и не предполагала механизмов, предотвращающих обеднение населения.

Строго говоря, бедность преодолеть нельзя. Она будет всегда и везде. Ни одно общество, даже сверхбогатое, не может обойтись без существования этого феномена. Бедность существовала и в советское время, но она была скрытой, поэтому не бросалась в глаза. Сторублевая зарплата абсолютного большинства делала людей равными в бедности. Когда бедны все, то никто не беден, потому что нет объекта для сравнения.

В развитых странах общество обычно делят на три основных класса: богатый класс, на долю которого приходится 10–15%; средний класс — 70–80% и бедный класс — 15–20%. В этом случае обеспечивается наибольшая социальная стабильность общества. Следовательно, в социально ориентированной рыночной экономике возникает социальная опора гражданского

общества, который по уровню получаемых доходов относится к «среднему классу». Вполне очевидно, что при наличии сильного среднего класса государству удастся добиться того, что недоступно рынку, — максимальной социальной ориентации хозяйственного развития.

В табл. 1 приведены некоторые характеристики уровня материальной обеспеченности россиян, обследованных социологами Московского центра Карнеги. Итоговые значения рассчитаны авторами по формуле средней геометрической.

Таблица 1

Некоторые характеристики уровня материальной обеспеченности россиян

№	Относят себя к среднему классу по показателю	В целом по выборке, %	В областных центрах, %	В сельской местности, %
1	Доходов населения	30,0	41,9	16,3
2	Наличия сбережений	23,8	30,0	16,2
3	Обеспеченности движимым имуществом	37,0	31,7	30,3
4	Обеспеченности недвижимым имуществом	45,2	47,9	13,0
	Итого:	33,1	37,2	18,0

Приведенные данные свидетельствуют, что к среднему классу в России можно отнести около 33% населения. Однако степень дифференциации его в областных центрах и в сельской местности очень значительная. В 1998 г. за установленной российским правительством чертой бедности (около 80 долл. в месяц) проживало приблизительно 40% населения. Наряду с этим существует международная черта бедности — 1 долл. в день в паритете покупательной способности валют в сопоставимых ценах 1985 г. По этому критерию за чертой бедности в России проживает около 19% населения, в Украине — около четверти всего населения.

Встречаются оценки, что в Украине всего 27 семей владеют богатством, равным государственному бюджету страны, а в России к богатому населению относят около 27% населения, но эти показатели «спрятаны от статистики». Достаточно сказать, что в Украине, например, при изучении распределения населения по уровню среднедушевых расходов первая группа включает население с доходами «до 180 грн.» (около 36 долл. США), а группа населения с самыми высокими доходами — 720 грн. и выше, т. е. 144 долл. и выше [8, с. 403]. Очевидно, что в статистическом учете производятся оценки внутри «среднего класса». Не случайно, коэффициент квинтильной дифференциации, показывающий, во сколько раз минимальные расходы 20% самого богатого населения больше максимальных расходов 20% самого бед-

ного населения, показывает очень незначительную и сокращающуюся в динамике дифференциацию населения (в 2000 г. коэффициент составлял 2,8, а в 2006 г. — 2,4.) [8, с. 403; 9, с. 438].

Академик Римашевская Н.М. отмечает, что разрыв между средним доходом высших и низших 10 процентов населения достигает по зарплате 30–40 раз, а с добавлением так называемой скрытой зарплаты — 70–80 раз. По средним показателям неравенства Россия, которая при советской власти всегда занимала последние места по этому показателю в мире (а по равенству — первые), теперь намного обогнала индустриально развитые капиталистические страны и сравнялась с относительно бедными и социально дифференцированными государствами Латинской Америки [5, с. 127].

Как известно, первичное распределение доходов осуществляется на уровне микроэкономики, и связано оно с факторами производства (зарботная плата, налоги, прибыль). Через систему налогов государство проводит вторичное распределение или перераспределение доходов в целях некоторого выравнивания уровня жизни людей. Благодаря такому перераспределению государство дает средства к существованию тем, кого рыночная экономика бросает на произвол судьбы (инвалиды, многодетные семьи, бездомные и др.). Особенно большое перераспределение доходов проводится в скандинавских странах, Австрии, Испании и др. По степени выравнивания доходов особенно высокими показателями отличается Швеция. На долю 20% самых богатых семей в США приходится 44% доходов, в Швеции — 37%, на долю 20% самых бедных семей — 5 и 12% соответственно [10]. Следовательно, в социально ориентированной экономике государством с помощью налогов происходит перераспределение личных доходов — от самых богатых граждан к необеспеченным и малообеспеченным.

Многие социологи предлагают относить к среднему классу членов общества по признаку социально-профессионального статуса, по профессиональному уровню, устойчивому положению на рынке труда малого собственника. Некоторые ученые-экономисты связывают со средним классом уровень доходов, другие ученые отмечают, что средний класс не только связан с доходами, но и материальным и имущественным положением. В последнее время многие социологии стали определять средний класс по самоидентификации.

Все перечисленные критерии в основном годятся для стран с развитой рыночной экономикой. Высокий уровень образования, обеспечивает доступ к высокооплачиваемой и престижной работе и, в конечном счете, позволяет занять достойное место в обществе. Именно поэтому в развитых странах к среднему классу относится примерно 70–80% населения. На этом фоне наши цифры выглядят весьма скромными.

Однако хотелось бы отметить весьма интересные факты. Не более трети домохозяйств, которые можно отнести к среднему классу, имеют удовлетво-

рительное материальное положение. Это означает, что более трети людей с высшим образованием научились зарабатывать, т. е. стали конкурентоспособными специалистами. Однако высокий достаток не является гарантией того, что государство научилось бороться с бедностью.

В 1991 году произошел развал Советского союза, поэтому последовавшие реформы положили начало доходной дифференциации и появлению масштабной бедности, непрерывной для всех стран постсоветского пространства. В этих странах началась борьба с бедностью, подобная той, которую ведет остальной мир. Особенно активно она ведется, когда бедность начинает представлять либо политическую, либо экономическую опасность. Например, в Украине для реализации целей тысячелетия Указом Президента Украины от 15.08.2001 г. (№ 637) утверждена государственная стратегия преодоления бедности, предусматривающая проведение мониторинга бедности на государственном и региональном уровнях [3].

Мониторинг бедности, осуществляемый в Украине, на базе данных выборочного обследования условий жизни домохозяйств (УЖД) охватывает всего лишь 10 тыс. домохозяйств, т. е. приблизительно 0,05% общего их количества. Возникает вопрос, сколько процентов домохозяйств в составе этих 0,05% составят самые бедные и самые богатые. И попадут ли они вообще в эту выборку?

Система показателей бедности определяется по специальной методике комплексной оценки бедности (Утвержденной Указом Президента Украины от 05.04.20002 г., № 171). В соответствии с международными стандартами основными показателями бедности считаются:

- уровень бедности (доля населения, у которых среднедушевые совокупные расходы в месяц ниже установленной границы бедности);
- граница бедности (определяется как 75% медианного уровня совокупных среднедушевых расходов в месяц);
- глубина бедности (определяется степенью отклонения величины расходов бедного населения от установленной границы бедности).

Исходя из прямых оценок бедности, считается, что в Украине около четверти населения относится к бедному. В то же время, по данным официальной статистики, доля населения со среднедушевым уровнем совокупных расходов ниже прожиточного минимума в 2000 г. составляла 74,2%, в 2003 г. — 69,9%, в 2004 г. — 65,6%, в 2005 г. — 55,3%, в 2006 г. — 50,9% [8, с. 439; 9, с. 403].

При любых методах оценки в современной России проблема бедности — это проблема десятков миллионов граждан страны [4, с. 62].

Наиболее масштабной задачей социально ориентированной экономики государства в рыночной экономике является деятельность по социальной защите населения и по выработке стратегии эффективной социальной политики. Формой ее реализации выступают действия государства, воплощен-

ные в социальную политику, которая охватывает все сферы экономических отношений в стране. В первую очередь это касается регулирования занятости и стимулирование высококвалифицированного и производительного труда, что обеспечивает стабильные темпы увеличения ВВП.

Во всем мире существуют традиционные бедные группы населения — безработные, беженцы, эмигранты. Им оказывается адресная помощь в рамках специальных программ, которые отработывались десятилетиями. В России и в Украине проблема помощи приобретает дополнительный драматизм, по сравнению со странами с развитой рыночной экономикой. Бедность — продукт социальной катастрофы, слома, она представляет собой резко неравновесный переходный процесс. По оценкам специалистов, масштабы российской и украинской бедности колеблются в пределах 70%.

В России и в Украине существует некий специфический феномен, **работавшие бедные**. Во всех нормально развивающихся странах наличие работы, не всегда являются гарантом процветания, высокого дохода, но от нищеты спасает. В наших странах, даже работая, можно пребывать в бедности. Достаточно сказать, что средний уровень заработной платы в России в 2007 г. составлял 563 долл.; в Украине — 265 долл. Вместе с тем следует отметить, что пенсия научным работникам и работникам образования в Украине выше, чем в России и условия ее начисления отличаются.

Бедность — сложная система процессов, приводящих к глубокой перестройке материальной и духовной культуры — причем всего общества, а не только той его части, которая испытывает обеднение. Если состояние бедности продолжается достаточно долго, то складывается и воспроизводится устойчивый социальный тип и образ жизни бедняка. Бедность — это ловушка, т. е. система порочных кругов, из которых очень трудно вырваться.

Структурируем проблему на основании простых и почти очевидных утверждений. Прежде всего, важны не столько параметры бедности, сколько ее генезис, характер возникновения и динамика. И Запад, и «третий мир» обладают хотя и разными, но давно сложившимися типами бедности, они ее интегрировали в социальную систему и вполне могут держать под контролем протекающие в этой системе равновесные, стационарные процессы. Они могут, например, тонко регулировать масштабы бедности с помощью отработанных механизмов социальной помощи, т. е. государственной политики.

Второй особенностью природы бедности в наших странах является тот факт, что она, будучи создана посредством нанесения по обществу ряда молниеносных ударов, в дальнейшем стала воспроизводиться и углубляться в результате ряда массивных, очень инерционных, но начавших идти с ускорением процессов. К нам можно отнести следующие.

1. Ликвидация рабочих мест вследствие длительного паралича промышленного и сельскохозяйственного производства, отсутствие системы

преемственности кадров, распродажа, а также физический и моральный износ всей производственной базы стран. Следствием этого стало резкое обеднение не только массы безработных или полубезработных, но и тех, кто продолжает занимать рабочие места в состоянии их качественного регресса. По масштабам своего влияния на благосостояние населения этот процесс просто несоизмерим с социальной помощью».

2. Деграция и даже разрушение жилого фонда и инфраструктуры ЖКХ. Дело не только в том, что оставленная без надлежащего ухода и ремонта система требует все больших и больших затрат на ее содержание, которые перекадываются на плечи жильцов. Само проживание в домах, которые на глазах превращаются в трущобы, создает в сознании людей синдром бедности, который сталкивает людей в бедность реальную. К этому можно добавить, что например, в Украине только за 2006 г. тарифы на оплату электроэнергии, газа, тепла и воды выросли на 85,7%, а тарифы на услуги транспорта выросли на 42% [7, с. 72]. Резкое ухудшение и дороговизна транспортного обслуживания не дают людям возможности улучшить свое положение за счет мобильности.

3. Угасание трудовой и жизненной мотивации, снижение квалификации работников. Это не только резко сокращает возможности для профессионального роста и увеличения доходов, но и создает ту среду, в которой бедность воспринимается как нормальное состояние. Резко сократился доступ сельских детей к получению среднего специального и высшего образования, поэтому сельская молодежь вычеркивает этот путь из своих жизненных планов.

Следовательно, стихийно-шоковый механизм создания рынка неизбежно привел к искусственному падению доходов значительной части предприятий (организаций), обнищанию населения и сокращению доходов государства в целом. Основным недостатком приватизации явилось то, что не произошла реальная структурная перестройка экономики, не был создан реально класс свободных собственников, произошло резкое расслоение на очень богатых (меньшинство) и бедных (подавляющее большинство). Как отмечает И. Осадчая, «Реформы собственности шли сверху. Законодательно они были плохо проработаны, наспех — отсюда множество злоупотреблений, колоссальное обогащение одних (прежде всего, представителей быстро перестроившейся партийно-политической верхушки и энергичных криминальных кругов) при обнищании других» [10].

В Конституциях и Российской Федерации, и Украины государство провозглашено как социальное, стратегическая цель которого — обеспечение достойной жизни и свободное развитие человека. Однако на пути от декларации до практической реализации этого важнейшего конституционного положения странам предстоит решить целый ряд сложных социально-экономических задач.

Формирование и становление социально ориентированной экономики является необходимым условием устойчивого социально-экономического развития, повышения уровня и качества жизни населения и ликвидации бедности. А это порождает противопоставление двух стратегических целей рыночной экономики — достичь максимальной экономической эффективности производства и добиться наибольшей социальной эффективности. Нами обобщены и представлены в табл. 2 характеристики, присущие разным типам рыночных экономик.

Таблица 2

Сопоставление экономических процессов в развитой рыночной и переходных экономиках России и Украины

Принципы функционирования	Характеристики развитой рыночной экономики	Характеристики переходных экономик России и Украины
Пенсионное обеспечение	Государственные и негосударственные пенсионные фонды	Государственное пенсионное обеспечение
Наличие среднего класса	До 70% населения относится к среднему классу	Отсутствие критериев отношения населения к среднему классу
Разнообразие форм собственности	Предприятия всех форм собственности эффективны	Возможно искусственное банкротство государственных предприятий
Хозяйственная самостоятельность предприятий	Обеспечивает максимальное удовлетворение интересов населения, организаций, предприятий	Нацелена на рост прибыли любыми средствами, а не на запросы потребителей
Бизнес и предпринимательство	Господствует предпринимательство созидательного характера	Преобладает предпринимательство перераспределительного, спекулятивного характера
Свободные рыночные цены	Взаимодействие рынка, мотивации, конкуренции заставляет снижать цены	Либерализация цен обычно ведет к их росту
Увеличение производства товаров	Производители заинтересованы в росте выпуска товаров до полного удовлетворения спроса	При низком уровне жизни и снижении платежеспособного спроса населения снижается производство товаров. Недостаточная насыщенность рынка стимулирует импорт товаров

По уровню среднедушевых расходов наши страны подошли к рубежу, перехода в новую стадию развития — стадию социально ориентированной экономики европейского образца 1950–1970-х годов. Однако реальный переход потребует решения многих задач, от которых зависит, создадим ли мы условия для устойчивого экономического роста. К 2006 г. ВВП России и Украины все еще не достигли уровня 1990 года (несмотря на высокие темпы его прироста — в России — 6,8%, в Украине — 7,4% в год) [7, с. 538]. Еще более важны изменения в структуре ВВП, повышение в его составе доли сферы услуг. В наших странах в исследуемый период сфера услуг неуклонно развивалась, ее доля в ВВП приблизилась к 60%. Однако в европейских странах такое изменение определялось высокой эффективностью видов экономической деятельности по производству товаров, в России и в Украине рост сферы услуг был обусловлен падением уровня промышленного производства, повышением доли отдельных видов услуг (операции с недвижимостью, финансовое посредничество), опережением роста цен по сравнению с их физическим объемом на все виды услуг [6].

Таким образом, за период реформирования, прошедший от развала единой страны до настоящего времени, в России и в Украине еще не достигнут уровень социально ориентированной экономики. Можно назвать ряд причин, включая ошибки в проведении реформ, разрыв экономических связей народного хозяйства единой страны, распад социалистического лагеря и Советского Союза, проблемы, связанные с приватизацией и коррупцией, ослабление государственной власти и многое другое. Однако устойчивое отставание наших стран от стран Запада объясняется еще и тем, что их развитие осуществлялось постепенно, эволюционными преобразованиями. Нашим же странам за очень короткое, по историческим меркам, время требуется совершить скачок из одной экономической формации в другую. Приближение к социально ориентированной экономике, достижение этой цели возможно при условиях реализации прав и свобод граждан во всех их проявлениях, утверждение среднего класса, политической стабильности и демократизации общества, преодоление бедности, развития социальной демократии на принципах социального диалога.

Для реализации этих направлений, на протяжении последних лет и в России, и в Украине основные усилия правительства концентрировались на проведении активной политики занятости, поэтапном приближении основных государственных социальных гарантий к прожиточному минимуму, реформировании системы оплаты труда, усовершенствовании системы социального страхования и реформировании пенсионной системы, повышении эффективности государственной поддержки незащищенных групп населения. Это позволяет обеспечивать реализацию государственной социальной политики, эффективнее решать текущие социальные проблемы, создавать необходимые предпосылки для постепенного роста благосостояния людей.

Литература

1. Блинов А.О., Добренков В.И. Социолого-исторические взгляды на бедность// Вестник МГУ. Серия 18. Социология и политология, 2004, № 3. С. 17–23.
2. Блинов А.О. Государство и предпринимательство (теория среднего класса). М.: Палеотип, 2003.
3. Государственная стратегия преодоления бедности. Указ Президента Украины от 15.08.2001 г. (№ 637).
4. Проблемы бедности в современной России / Аналитический вестник, № 20 (213), 2003. — С. 3–94.
5. Россия: 10 лет реформ. Социально-демографическая ситуация. XI ежегодный доклад. Материалы круглого стола // Под ред. академика РАЕН Н.М. Римашевской, М., 2002 г., С. 124–137.
6. Сидорова А.В. Економічний розвиток сфери послуг в Україні та її регіонах. Соціально-економічний розвиток регіонів України: проблеми науки та практики: Монографія. — Х.: ВД «ІНЖЕК», 2007. — 408 с. (177–201)
7. Статистичний щорічник України за 2006 рік. К.: Видавництво «Консультант», 2007.
8. Статистичний щорічник України за 2004 рік. К.: Видавництво «Консультант», 2005.
9. www.ukrstat.gov.ua
10. polkaknig@narod.ru

Современное состояние отдельных сфер социальной политики (на материалах Республики Татарстан)

Новикова К.Н. (Москва)

Социальная политика — система мер, направленных на осуществление социальных программ, поддержания доходов, уровня жизни населения, обеспечения занятости, поддержки отраслей социальной сферы, предотвращения социальных конфликтов.

Обоснованность стратегии социально-экономического развития страны и эффективность социальной политики проявляется, прежде всего, и оценивается по параметрам социальной сферы — совокупности отраслей, предприятий, организаций, непосредственным образом связанных и определяющих образ и уровень жизни людей, их благосостояние и потребление.

Главные интегральные категории этой сферы, используемые во всем мире и России для анализа и прогноза, протекающих в ней процессов, — «человеческий потенциал» и «качество жизни». Поэтому, принимая во внимание главную геополитическую проблему России — проблему сокращения численности населения, целесообразно конкретизировать главную прогнозную социально-демографическую цель — рост народонаселения и его благосостояния.

Эта цель не может быть достигнута без решения важнейшей социальной задачи: преодоления усиливающихся диспропорций в «качестве жизни» между отдельными группами населения. Так, в Республике Татарстан, разница в доходах 10% наиболее и 10% наименее обеспеченного населения в 2006 г. составила почти 14 раз², хотя предельная величина этого показателя «социальной стабильности» общества не превышает 8 раз. Следует согласиться с тем, что «наиболее действенным инструментом решения проблемы дифференциации и роста доходов является **формирование среднего класса**. Он мог бы помимо роли мощного однородного, одновременно наиболее массового и активного социального слоя сыграть важную роль стабилизатора в нарастающей социальной поляризации общества³.

Таким образом, можно выделить важнейшие программные социальные цели и задачи:

- рост народонаселения и его благосостояния;
- рост «человеческого потенциала» и формирование среднего класса;
- рост «качества жизни» и социальной стабильности в обществе. Эти цели и задачи сильнее всего связаны и взаимообусловлены.

Стратегической целью социальной политики выдвигается повышение человеческого потенциала и качества жизни населения. Как показывает передовой зарубежный опыт, самыми эффективными становятся инвестиции в человека, обеспечивающие его профессиональное, духовное и физическое развитие. Собственно и главной целью экономического развития является подъем благосостояния населения, включая повышение уровня и улучшение условий жизни.

Повышение человеческого потенциала приобретает решающее значение для перехода к новой — инновационной экономике и повышения конкурентоспособности страны на мировых рынках.

Основными направлениями повышения человеческого потенциала и повышения качества жизни населения в перспективном периоде выдвигаются:

- обеспечение конституционных гарантий прав граждан на достойную жизнь по месту их непосредственного проживания;

² «Послание Президента Республики Татарстан Государственному Совету» Казань, 2007. С. 17.

³ Там же. С. 19.

- обеспечение расширенного воспроизводства населения, в том числе с целью увеличения трудового потенциала;
- рост доходов населения, прежде всего заработной платы с введением отраслевых систем оплаты труда, диверсификация структуры денежных расходов населения с увеличением доли на социальные услуги;
- доведение уровня месячного размера пенсий до 40% по отношению к заработной плате;
- повышение доступности и качества государственных социальных услуг на основе государственных социальных стандартов и нормативов подушевого финансирования;
- повышение уровня занятости населения в экономике и улучшение ее структуры с увеличением занятости высококвалифицированным и высокодоходным трудом;
- улучшение жилищных условий, повышение комфортности проживания и доведение всех жилых домов до стопроцентного уровня благоустройства;
- повышение качества и уровня образования населения, обеспечение его непрерывности и взаимосвязи с наукой и производством;
- улучшение здоровья населения путем интенсификации здравоохранения и профилактики заболеваний, а также развития сети объектов физкультуры, спорта и рекреации;
- повышение уровня культуры, в том числе путем развития сети культурно-досуговых центров;
- социальная защита граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации: пенсионеров, инвалидов, молодых граждан, окончивших учебные заведения или отслуживших в армии, граждан, ищущих работу, и др.;
- обеспечение единства социального пространства; гармоничное социальное развитие центров и периферий, различных по величине городов и сельской местности; предоставление государственной поддержки в социально-экономическом развитии депрессивных муниципальных образований;
- улучшение среды обитания, градостроительства и благоустройства городских и сельских поселений.

В приоритетном порядке требуется решение следующих социальных проблем:

- ускоренный рост заработной платы и еще более быстрый рост пенсий в среднесрочной перспективе в целях улучшения благосостояния населения и преодоления бедности;
- повышение доли зарплат в доходах населения;
- преодоление депопуляции населения путем повышения рождаемости, миграционного притока и снижения смертности;

- повышение уровня занятости населения в экономике с учетом ускорения ее развития и повышения доходов населения;
- доведение масштабов жилищного строительства до 1 кв. м в год на жителя, активизация переселения населения из аварийных и ветхих жилых домов, а также капитального ремонта зданий;
- развитие рыночных отношений в сфере жилищно-коммунального хозяйства путем становления товариществ собственников жилья и управляющих компаний;
- модернизация учреждений здравоохранения и улучшение их структуры, в том числе территориальной;
- увеличение объемов нового строительства и реконструкции объектов социальной сферы с учетом улучшения их доступности, благоустройства и реновации основных фондов;
- социальное развитие села.

Необходимым условием преодоления социальной напряженности и построения гражданского общества выступает уменьшение социальных различий между различными группами населения, прежде всего путем сближения уровней их доходов, а также путем развития сферы бесплатных и частично платных услуг. Кроме того, принципиальное значение имеет уменьшение различий в уровне и условиях жизни в крупных городах, малых городских поселениях и деревне, а также между административными районами.

Предоставление общедоступных государственных и муниципальных услуг должно обеспечивать реализацию социальных гарантий, закрепленных в Конституции Российской Федерации, путем развития системы социальной стандартизации, включая нормативы текущего финансирования в расчете на обслуживаемый контингент и капитальных вложений, учитывающих виды объектов и территориальные условия строительства.

Гармонизацию социальных отношений и социального развития можно обеспечить только на основе эффективного партнерства пяти секторов: государственного (федерального и субъекта Российской Федерации), муниципального, бизнес-сектора и общественного сектора.

Необходимо улучшить сотрудничество государства и бизнеса в сфере регулирования условий труда, заработной платы, занятости и благотворительной деятельности. Развитие инфраструктуры поселений и коммуникационной сети можно обеспечить только на основе государственно-муниципально-частного партнерства.

Участие бизнеса в социально-экономических программах и проектах должно являться важнейшим фактором общественной репутации, имиджа корпораций, компаний и предприятий, отражаемых в их публичных рейтингах, в разнообразных формах поощрений, в создании атмосферы почета вокруг имен компаний, их владельцев и топ-менеджеров в СМИ.

Эффективное использование бюджетных средств на социальные цели обеспечат автономные учреждения социальной сферы, имеющие необходимую свободу в расходовании финансовых средств.

Рассмотрим современное состояние отдельных сфер социальной политики.

При всей важности всех «социальных» отраслей и направлений приоритетным социальным фактором, определяющим социально-экономическую перспективу страны, является культура, вектор культуры, стратегия развития сферы «Культура», несущая в себе самый мощный заряд созидющей или разрушающей социальной энергии.

С целью всестороннего развития культурного потенциала и его использования как ресурса социально-экономического развития определены следующие задачи.

1. Формирование идеологических и нравственных основ демократического правового государства, воспитание гражданственности и патриотизма, создание позитивных культурно-поведенческих моделей.
2. Обеспечение сохранности и развития многообразия всей накопленной предыдущими поколениями системы ценностей в сфере культуры и искусства республики: театров, уникальных музейных коллекций, архивных материалов и библиотечных фондов, памятников истории и архитектуры и др.
3. Повышение доступности культурных услуг для населения, в том числе сельского населения, молодежи.
4. Создание объектов культуры, способствующих расширению межрегиональных и международных культурных связей.
5. Создание адаптированных к рыночным условиям моделей и технологий организации культурной деятельности, внедрение новых форм культурной деятельности в условиях развивающихся рыночных отношений, формирование у деятелей культуры навыков работы в изменившихся экономических условиях.

Анализ ситуации в сфере «Культура» показывает, что имеет место проблема доступности культурных услуг для населения: низкий уровень обеспеченности учреждениями культуры в городских поселениях, в том числе молодежи, низкий уровень комфортности части учреждений культуры (около 7% клубных учреждений культуры в сельской местности имеют 100% технический износ).

Однако эти проблемы сформулированы лишь в стратегии удовлетворения потребностей 50–90 годов прошлого столетия. При этом не учитывается кардинальная трансформация культурных и информационных потребностей населения, обусловленная появлением новой аудио- и видеотехники, Интернет-технологиями, резко возросшим объемом издаваемой литературы и возросшими доходами населения. Перечень услуг и стратегия их развития

не ориентированы на формирование новых потребностей в культурных услугах. Отсутствует стратегия развития новых секторов услуг, адаптированных к потребностям населения.

Большинство учреждений культуры в настоящее время — это бюджетные учреждения с незначительным уровнем доходов от предпринимательской деятельности.

Для сведения. Например, доходы театрально-зрелищных учреждений в Республике Татарстан составляет около 20% в расходах при невысокой наполняемости залов, что свидетельствует как о недостаточно высоком спросе на культурные услуги, так и о качестве этих услуг. При этом необходимо отметить возрастающее влияние на этот рынок культурно-зрелищных центров, функционирующих в крупных гипер-маркетах, фитнес-центрах и т. д. Причем по результатам опроса потребителей этих услуг это наиболее удобная форма их получения. Однако надо отметить, что эти центры не попадают в систему учета государственных и муниципальных органов.

Учреждения культуры не адаптированы к рыночным условиям.

Неразвиты информационно-коммуникационные технологии в сфере культуры, собственные информационные ресурсы организаций культуры ограничены, уровень их использования в сети Интернет низок, отсутствуют поддерживаемые в системе «on-line» сводные информационные интернет-ресурсов сферы культуры.

Поэтому инновационный подход к развитию отрасли должен предусматривать развитие культуры в следующих направлениях:

- 1) формирование идеологических принципов, как основы деятельности всех учреждений культуры, и их разработку с привлечением представителей научных кругов, с проведением экспертной оценки и согласования результатов работы компетентными специалистами;
- 2) разработка стратегии развития новых секторов услуг, адаптированных к потребностям населения, с учетом кардинальной трансформации культурных и информационных потребностей населения. Формирование на этой основе уровня государственных социальных гарантий в сфере «Культура».
- 3) совершенствование на базе уровня государственных социальных гарантий инфраструктуры учреждений культуры;
- 4) поэтапный переход от финансирования учреждений по смете к финансированию основной деятельности по механизму государственного, муниципального заказа с использованием финансовых норм на услугу;
- 5) развитие негосударственных учреждений культуры, и как результат, формирование вариативной инфраструктуры культурной деятельности и формирование многоканальной системы финансирования культуры на сельском, городском уровнях и на уровне районов городских округов;

- 6) развитие культуры в сельской местности с обеспечением массового приобщения различных категорий населения, особенно детей и молодежи, а также семей к культурному досугу;
- 7) обеспечение сохранности, развитие и использование культурно-исторического наследия, в том числе, вошедшего в проекты формирования рекреационного комплекса;

Исторически сформировавшаяся, многоуровневая система образования, представляет важный элемент экономики и социальной сферы. Реализация Концепции модернизации российского образования позволила значительно увеличить объемы финансирования системы образования; активизировать работу по законодательному и нормативно-правовому обеспечению развития системы образования; развернуть проведение широкого круга экспериментов по обновлению содержания и структуры образования, введению новых инструментов оценки его качества, эффективных организационно-экономических механизмов развития данной сферы.

Система образования выступает в качестве стратегического ресурса экономического и социального развития страны, поскольку сегодня она является главной сферой, способной задать новое направление общественного развития. Осуществление этой ответственной роли требует значительных финансовых вложений, в первую очередь, адекватных бюджетных расходов на образование как одно из важнейших направлений инвестиций в основной капитал.

В условиях недостаточного уровня бюджетного финансирования образования назрела необходимость в разработке и внедрении новых инструментов финансирования отрасли, оптимизации бюджетных расходов, повышения эффективности использования средств бюджетов разного уровня, которые должны формироваться в ходе общей бюджетной реформы. Так, в Республике Татарстан с 2007 года введено нормативное формирование размера субвенций из регионального фонда компенсаций бюджетам муниципальных районов и городских округов на обеспечение государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования, а также дополнительного образования. С сентября 2007 года все общеобразовательные учреждения финансируются на основе норматива стоимости образовательной услуги в общеобразовательном учреждении в расчете на одного обучающегося в разрезе ступеней образования, обеспечивающей внедрение нормативного финансирования на уровне «муниципальное образование — общеобразовательное учреждение».

Значительную роль в развитии материально-технических условий образовательного процесса учебных заведений играет решение задач дальнейшей информатизации системы образования: наращивания информационно-технологической базы образовательных учреждений, увеличения числа

образовательных учреждений, имеющих выход в Интернет, повышения информационных компетенций работников образования, развития современных методов обучения на базе информационных технологий и средств телекоммуникаций.

В то же время в развитии системы образования существуют серьезные проблемы, характерные в той или иной степени для всех регионов Российской Федерации:

- Сохраняется очередность в учреждениях дошкольного образования республики, почти каждый третий ребенок в возрасте от 1 до 6 лет не посещает детский сад.
- Демографический спад и снижение рождаемости обуславливают устойчивую тенденцию сокращения численности контингента школьников. Однако темпы сокращения снижения численности учащихся заметно ниже темпов сокращения количества образовательных учреждений, что приводит к уменьшению их наполняемости (особенно на селе), а также соотношения учащихся и педагогов. В результате растет стоимость обучения одного учащегося и соответственно снижается эффективность расходов на образование.
- Усиливаются различия в доступности общего образования повышенного уровня для городских и сельских школьников, что ведет к снижению образовательных возможностей последних.
- Падает охват учащихся общеобразовательных школ программами профессиональной и допрофессиональной подготовки, а вместе с тем престиж начального профессионального образования, сохраняется диспропорция в подготовке высококвалифицированных специалистов с начальным, средним и высшим профессиональным образованием.
- Объем и профили подготовки рабочих кадров по целому ряду специальностей недостаточно полно отражают потребности рынка труда. В учреждениях начального профессионального образования преимущественно готовятся рабочие с низкими разрядами, их выпускники слабо закрепляются на производстве.
- Существуют серьезные диспропорции в охвате детей дополнительным образованием в разных регионах, прежде всего с высокой долей сельского населения.
- К решению проблем образования недостаточно широко и активно привлекаются общественность и работодатели, в целом население. Партнерство учреждений образования с представителями рынка труда и другими сферами развивается низкими темпами.
- Велика изношенность учебно-материальной базы школ и учреждений начального профессионального образования.
- Уровень заработной платы работников образования существенно ниже средней заработной платы по экономике, вследствие чего усиливается

«старение» педагогического корпуса республики, сохраняется дефицит кадров по ряду профилей педагогических профессий. Нередко из-за отсутствия педагогов-предметников учащиеся сельских школ не в полной мере осваивают обязательный минимум содержания образования.

- Не преодолены ограничения в доступе детей-сирот, детей из низкодоходных семей и детей с ограниченными возможностями здоровья к качественному образованию.
- Сохраняется перегрузка учащихся в общеобразовательной школе, ограничены материальные возможности образовательных учреждений в реализации здоровьесберегающих технологий.

Обеспечение современного качества образования на основе сохранения его фундаментальности и соответствия актуальным и перспективным потребностям личности, общества и государства возможно только при решении следующих конкретных задач:

- институциональная перестройка системы образования, обеспечение преемственности и качества образования на уровне лучших мировых стандартов;
- обеспечение доступности образования, равенства возможностей получения образования жителями независимо от места жительства;
- совершенствование организационно-экономического механизма управления системой образования в целях ее более тесного взаимодействия с экономикой страны, обеспечения насущных и перспективных потребностей отраслей экономики и социальной сферы в высокопрофессиональных и конкурентных кадрах;
- повышение статуса педагогических кадров посредством совершенствования механизмов оплаты труда, системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации, привлечение в сферу образования квалифицированных специалистов с целью повышения его инновационного потенциала;
- создание условий для полноценного личностного развития, самореализации личности в свободное от учебы время, для активного включения детей и молодежи в социально-экономическую и культурную жизнь общества.

Решение задач развития системы образования потребует реализацию комплекса нормативных правовых, организационных и финансовых мероприятий по четырем основным направлениям:

- развитие единой образовательной среды;
- обеспечение доступности и качества образования;
- развитие общественно-гражданских форм управления образовательными процессами;
- внедрение в систему образования эффективных экономических механизмов и повышение ее инвестиционной привлекательности.

На пути развития общественно-гражданских форм управления образованием важнейшей является задача внедрения эффективных моделей государственно-общественного управления образовательными учреждениями в условиях роста их экономической самостоятельности по принципу современной бюджетной экономики образования — переход от финансирования образовательных учреждений к финансированию потребителей образовательных услуг.

Обеспечение соответствия образования актуальным и перспективным потребностям личности, общества и государства должно основываться на создании отраслевых образовательных кластеров (системного образовательного комплекса), включающих в себя образовательные и иные организации, учреждения разного уровня, типов и видов, инновационные образовательные программы, технологии и методики, а также управленческую инфраструктуру. Порядок формирования государственного заказа на подготовку рабочих и специалистов строится на основе договоров с предприятиями и заключается, как правило, при наличии трех условий: финансовых обязательств предприятия, прогнозов потребности в кадрах и параллельного получения в рамках среднего профессионального образования рабочей профессии. Образовательный кластер обеспечит образование с уровня дошкольного образования через уровень получения знаний и компетенций на основе государственных стандартов и осуществления выбора профиля образования и профессии на стадии общего образования до индивидуального выбора личностью уровня своего профессионального образования (начального, среднего или высшего), а также возможности для каждого оперативно пройти профессиональную переподготовку или получить образование по новой специальности.

Эффективность внедрения образовательных кластеров непосредственно зависит от материально-технического обеспечения образовательного процесса, реализации здоровьесберегающих технологий на всех уровнях образовательной системы.

Достижение показателей здоровья и продолжительности жизни населения до уровня средних европейских стандартов является основной целью сферы здравоохранения.

Основные параметры здоровья населения, его заболеваемости, смертности, продолжительности жизни и в целом демографические процессы в Российской Федерации по преимуществу негативны. Если сравнивать динамику показателей за период 2000–2005 гг., то ситуация следующая: численность населения уменьшилась на 2,4%, в Приволжском федеральном округе — на 2,6%. Поддержание прироста населения происходит в основном за счет миграции, однако с 2000 г. он уменьшился почти на 1/3. Коэффициент естественной убыли составляет 4,8%. По показателю ожидаемой продолжительности населения, особенно мужчин, Россия все больше отстает от эко-

номически развитых стран: в 2006 году этот показатель составил в среднем 66,7 года, в том числе мужчин — 60,6 года, женщин — 73,1 год.

Причинами негативных показателей сферы здравоохранения является то, что:

- 1) сегодня деятельность врачей первичного звена затрудняет слабая материально-техническая база учреждений: недостаточная оснащенность необходимым лечебно-диагностическим оборудованием и компьютерной техникой. Более 40% рабочего времени участкового врача занимают вызовы на дом, которые зачастую не обоснованы и обслуживаются без использования передвижного медицинского оборудования, экспресс-методов лабораторного исследования и, как правило, сводятся к компенсации своими посещениями социальной заброшенности пожилых людей;
- 2) одной из причин низкой эффективности амбулаторно-поликлинического звена является сохранение принципа финансирования исходя из числа посещений, вследствие чего врач заинтересован больше в наращивании количества посещений, чем в сохранении здоровья прикрепленного населения;
- 3) одной из острых проблем отрасли является износ основного технологического оборудования, который составляет более 60%. Оснащенность медицинских учреждений оборудованием в соответствии с табелем оснащения в среднем составляет 70–75%;
- 4) в последние десятилетия в здравоохранении России накопились острейшие структурные противоречия. Сохраняется диспропорция между первичной и специализированной помощью. Интегрированный показатель объемов госпитализации почти в 2 раза превышает средне-европейский стандарт;
- 5) низкая эффективность функционирования российского здравоохранения по существу обусловлена тем, что государственные гарантии медицинской помощи для населения во многом превратились в неисполняемые обязательства. Формальные и неформальные платежи за медицинские услуги стали особенно обременительны для лиц с низкими доходами. Нарастание платности происходит повсеместно в неконтролируемой форме. Также усиливаются процессы скрытой коммерциализации наиболее привлекательных для населения медицинских учреждений и служб. Оказание бесплатной и платной медицинской помощи в государственных учреждениях здравоохранения тесно переплетаются (как правило, в нем участвует один и тот же медицинский персонал, используется одна и та же медицинская техника и т. д.). В результате неизбежно происходит использование оплачиваемых государством оборудования и ресурсов для оказания платной помощи.

6) в связи с низкой активностью страховых компаний доля средств добровольного медицинского страхования в структуре внебюджетного здравоохранения составляет менее 20,0%;

7) несмотря на рост числа субъектов частного здравоохранения, частные медицинские организации практически не принимают участия в решении задач общественного здравоохранения. Участие частных медицинских организаций в оказании бесплатной медицинской помощи населению позволило бы более рационально использовать ресурсы частных учреждений (помещений, оборудования, кадров), способствовало бы повышению квалификации персонала за счет увеличения потоков пациентов и усилению контроля со стороны органов управления здравоохранения республики;

8) недостаточно эффективно работают система обязательного медицинского страхования и страховые медицинские организации по защите прав пациентов на бесплатную медицинскую помощь.

Государственная политика в сфере здравоохранения должна быть направлена на обеспечение доступности всех видов медицинской помощи населению через совершенствование механизмов обязательного медицинского страхования и Программы государственных гарантий оказания гражданам бесплатной медицинской помощи, вне зависимости от их осуществления в государственных, муниципальных и (или) частных медицинских организациях, укрепление роли страховых медицинских организаций в защите интересов граждан.

Реализация государственной политики в сфере здравоохранения требует решения следующих задач:

- укрепление и развитие первичной медико-санитарной службы;
- развитие службы скорой и скорой специализированной (санитарно-авиационной) помощи;
- обеспечение тиражирования в необходимых объемах дорогостоящих видов медицинской помощи, основанных на доказательной медицине и нанотехнологиях;
- интенсификация деятельности стационарных видов медицинской помощи, основанной на стандартизации;
- совершенствование системы обязательного медицинского страхования и механизмов обеспечения доступности всех видов медицинской помощи для населения;
- развитие фармацевтической промышленности;
- развитие информационных технологий.

Роль физической культуры и спорта в решении социально-экономических проблем постоянно возрастает. Особое значение при этом придается развитию массовой физкультуры и детско-юношеского спорта, что является прерогативой государства и требует государственного финансирования. Стратегия развития массовой физкультуры и спорта включает

ся в интенсивном создании доступных условий для занятий физкультурой и спортом по месту жительства, учебы, трудовой деятельности, выравнивании их уровней обеспеченности в муниципальных районах, городских округах.

В то же время сохраняется ряд хронических проблем, в первую очередь таких как:

- недооценка оздоровительной, воспитательной и социально-экономической роли физической культуры и спорта как со стороны государства, так и со стороны населения;
- деятельность физкультурно-спортивных учреждений сконцентрирована в основном на развитии спорта высших достижений в ущерб массовому развитию физической культуры, спорта и туризма;
- недостаточный уровень обеспеченности спортивными сооружениями и организациями физкультурно-спортивной работы по месту жительства;
- ориентация в развитии инфраструктуры отрасли в основном на бюджетные финансовые ресурсы;
- отсутствие эффективной системы учета занимающихся физкультурой и спортом.

Реализация политики увеличения роли массовой физической культуры и спорта как важного ресурса укрепления здоровья, повышения трудоспособности и долголетия населения предопределяют необходимость приведения в соответствие с государственными гарантиями обеспеченность спортивными сооружениями и учреждениями, исходя из:

- потребности населения в соответствующих услугах;
- регламентированных норм и нормативов обеспеченности учреждениями (услугами) данного вида;
- финансовых возможностей бюджета по развитию и текущему содержанию учреждений физической культуры и спорта.

Это позволит решить следующие задачи:

- интенсивное развитие и рациональное функционирование спортивной инфраструктуры;
- формирование доступных условий по месту жительства, учебы, трудовой деятельности для занятий физической культурой, спортом различных категорий населения;
- внедрение новых форм предоставления спортивных услуг населению, увеличение их объема и качества;
- формирование потребности населения в регулярных занятиях физической культурой и спортом, пропаганда здорового образа жизни населения;
- создание условий для развития приоритетных видов спорта и подготовки спортсменов высокого класса.

Социальная защита населения — государственная гарантия, обеспечивающая патронируемым группам населения равные права и доступность мер социальной поддержки и социального обслуживания через:

- обеспечение адресной социальной защиты;
- введение эффективного механизма выявления малоимущих граждан;
- соблюдение социальных стандартов и нормативов обеспеченности патронируемых групп населения объектами социального обслуживания;
- обеспечение прав граждан на получение гарантированных государством основных видов социальных услуг с учетом индивидуальной нуждаемости;
- создание необходимых условий для самореализации малообеспеченных семей, стимулирования их жизненного потенциала, экономической самостоятельности;
- формирование системы контроля, обеспечивающей эффективное функционирование сферы социальной защиты патронируемых групп населения;
- разработка и внедрение механизмов взаимодействия государственных, общественных и бизнес-структур в этой социальной сфере.

Развитие данной сферы должно происходить, прежде всего, на основе соблюдения нормативных и прогнозируемых уровней социальных гарантий, полного удовлетворения патронируемых групп населения соответствующими социальными услугами и социальной помощью.

Для решения поставленных задач необходимо:

- нормативно утвердить стандарты уровня жизни (определить минимальную материальное состояние);
- расширить перечень гарантированных государством социальных услуг до уровня среднеевропейских стандартов, при этом конкретизируя порядок и условия их предоставления различным группам населения;
- довести уровень обеспеченности населения учреждениями социального обслуживания до гарантированных государством социальных нормативов;
- создать законодательную базу для ведения полнокровной хозяйственной деятельности учреждениями социального обслуживания, обеспечения эффективного взаимодействия государства, бизнес-структур и общественности в развитии социального обслуживания патронируемых групп населения в РТ.

Система социальной защиты, также как и вся социальная сфера должна развиваться в рамках национальных проектов, ориентированных на обеспечение в должном объеме социальной поддержки семей с детьми, государственных гарантий гражданам пожилого возраста и инвалидам, обеспечивающих достойный уровень жизни и привлечение их в социально-полезную среду.

Исключительно важной остается проблема обеспечения этой социальной сферы высоко профессиональными кадрами. В этой связи следует как на уровне Российской Федерации, так и на уровне субъектов Федерации принять правительственные решения о создании соответствующих специализированных учебных заведений по подготовке учителей, воспитателей, руководящего и обслуживающего персонала.

Однако изложенные выше направления развития системы социального обслуживания являются инерционным развитием сложившейся за многие годы сегодняшней в определенной степени консервативной системы. Богатый мировой опыт аналогичных систем убедительно демонстрирует различные новые формы социального обслуживания.

К ним можно отнести систему взаимобслуживания, когда граждане, нуждающиеся в одном виде помощи, сами оказывают другим посильные услуги.

Очень важно обеспечить заботу о своих родителях их детей. Это особенно актуально для нашей республики, где национальный менталитет обязывает детей исполнять этот долг и нуждающиеся в уходе родители живут в семье, в привычных для них условиях.

Перспективной также является и система «обратной ипотеки», когда государство выкупает жилье у нетрудоспособных граждан по рыночной стоимости, создавая таким образом ситуацию, когда значительно (до 30–50 тыс. рублей в месяц) возрастает доход этих граждан и они имеют возможность оплатить требующиеся им социальные услуги и отдых на высоком потребительском уровне.

Эффективной оказалась и система размещения нетрудоспособных граждан в специализированных домах, которая была апробирована в Республике Татарстан. В этой схеме важным элементом является размещение семьи или одиноких граждан, нуждающихся в социальной помощи, в изолированных квартирах специализированных домов, в которых на первых этажах размещена вся необходимая инфраструктура — медицинская служба, места для совместного отдыха, столовая, небольшие магазины и др.

Возможна реализация проекта строительства учреждений социального обслуживания внутри жилых комплексов, где нуждающиеся в помощи граждане будут находиться под присмотром социальных работников в течение рабочего дня, когда их домочадцы дома отсутствуют. Эта услуга должна предоставляться на возмездной основе, как дополнительная социальная услуга.

Решение задач развития социальной сферы потребует обеспечения комплекса нормативных правовых, организационных и финансовых мероприятий по четырем основным направлениям:

- развитие единой информационной базы данных (порядок и механизм реализации);

- обеспечение доступности и качества социальных услуг (закон РФ о социальном обслуживании, стандарты);
- развитие общественно-гражданских форм управления социальными процессами (порядок и механизм);
- внедрение в социальную сферу экономических механизмов и повышение ее инвестиционной привлекательности (нормативная база).

Анализ современного состояния и проблем развития социальной сферы, имея в виду всю сферу народонаселения, а также факторов и стратегии ее развития, дает основания полагать, что основные цели роста этой сферы могут быть достигнуты. Главный фактор перспективного социально-экономического роста — социальный, «человеческий», а конкретнее — социокультурный. Реализация поставленных задач вкупе с максимально возможным использованием потенциала инновационной сферы и сферы малого и среднего бизнеса должны стать основой социально-экономического процветания и гармонии по самым высоким мировым стандартам.

Реформирование пенсионного законодательства в Российской Федерации и Республике Казахстан: опыт реализации социальной политики

Плешакова И.Н. (Екатеринбург)

В современном мире продолжает достаточно остро стоять проблема социального обеспечения населения в целом, и пенсионного обеспечения в частности. Несмотря на то, что в развитых странах существуют достаточно высокие социальные стандарты пенсионного обеспечения, основная часть населения планеты лишена подобных социальных норм, т. к. уровень социально-экономического развития большинства развивающихся стран не позволяет и близко подойти к данным стандартам. Специфическая ситуация сложилась в странах СНГ. СССР по уровню развитости нормативно-правовой системы социального обеспечения мог соперничать с западными государствами и идентифицировал себя как одну из передовых стран мира. Распад СССР, жесткий экономический кризис, гиперинфляция — все это привело в 1990 — начале 2000-х гг. к резкому ухудшению социально-экономического положения населения по сравнению с периодом «развитого социализма». В странах складывалась новая экономика — произошел отказ от монополии государства в большинстве сфер, возникли рыночные отношения, и ни в одной стране СНГ государство не стало гарантировать социальную защиту в той степени, как это было во времена СССР. Поэтому

и возник комплекс мер создания новой системы социального обеспечения вылившийся в реформу пенсионного законодательства в целом.

Другая проблема состоит в том, что новая система социального обеспечения должна соответствовать задачам построения гражданского общества и правового государства. Как полагает исследователь А.Н. Кокотов, европейский опыт показывает, что гражданин и правовое государство — это две грани единого целого, общим для них основанием были и остаются ключевые ценности — труд, уважение к собственности, семья и воспитание детей, признание автономии человека и его свободы и т. п.⁴ Между тем, современная действительность России и стран СНГ достаточно далека от этих идеалов.

С распадом СССР в новых образовавшихся государствах возникла необходимость в создании новой системы нормативных актов, которые бы отвечали изменившимся социально-экономическим и политическим условиям развития страны. Хороши они или плохи — можно судить только по прошествии определенного периода времени, со дня первых реформ прошло более 10 лет — этого достаточно для подведения первых итогов, правового анализа и исправления допущенных ошибок.

Не миновали сего и два новых самостоятельных государства — Россия и Казахстан. В каждой из этих стран был выбран свой путь развития национального правотворчества, которое не оставило без внимания и пенсионное законодательство. В частности, в Республике Казахстан были приняты с началом пенсионной реформы 1997–1998 гг.: «О пенсионном обеспечении в Республике Казахстан»: Закон Республики Казахстан от 20 июня 1997 г. № 136-І; «О государственных социальных пособиях по инвалидности, по случаю потери кормильца и по возрасту в Республике Казахстан»: Закон Республики Казахстан от 16 июня 1997 года N 126–І; «О государственном специальном пособии лицам, работавшим на подземных и открытых горных работах, на работах с особо вредными и особо тяжелыми условиями труда»: Закон Республики Казахстан от 13 июля 1999 г. № 414-І; «О специальном государственном пособии в Республике Казахстан». Закон Республики Казахстан от 05 апреля 1999 г. № 365-І и другие нормативно-правовые акты⁵. Россия неоднократно предпринимала попытки к пенсионному реформированию, но только спустя четыре года — в 2001 г. были приняты необходимые нормативно-правовые акты.

Указом Президента Российской Федерации от 08.02.2001 № 137⁶ при Президенте РФ был образован Национальный совет по пенсионной реформе. В соответствии с решениями, принятыми на заседаниях совета, сфор-

⁴ Добрынин Н.М. Теория и практика государственного управления: Учебник. Тюмень, 2007. С. 17.

⁵ <www.zakon.kz>.

⁶ Российская газета. № 29. 2001. 10 февр.

мировался «пенсионный пакет» законопроектов, ставший основой радикальных перемен в пенсионной сфере⁷. В него вошли федеральные законы: от 15.12.2001 № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации»⁸; от 15.12.2001 № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации»⁹; от 17.12.2001 № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации»¹⁰, от 24.07.2002 № 111-ФЗ «Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в Российской Федерации»¹¹.

Сравним конституционные нормы этих двух государств, гарантирующие право на пенсионное обеспечение. В ч. 1 ст. 28 Конституции Республики Казахстан провозглашается, что гражданину Республики Казахстан гарантируется минимальный размер заработной платы и пенсии, социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца и по иным законным основаниям¹². Основной Закон РФ (ч. 1 ст. 39) гласит, что каждому гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом¹³. Указанные нормы по смыслу полностью соответствуют друг другу.

Важным фактором дальнейшего развития пенсионного законодательства этих государств является выбор систем пенсионного обеспечения. Представляет особый интерес пенсионная реформа в Казахстане, где за основу был взят опыт Чили¹⁴ (накопительная система по латиноамериканской модели с сохранением солидарной системы). И если первоначально пенсионная система предполагала двухуровневую модель, без учета добровольной, то в настоящее время, с 2006 г. в стране функционирует трехуровневая система пенсий, также без учета добровольной, которая является самостоятельным направлением пенсионирования¹⁵. По замыслу реформаторов трехуровневая система пенсионного обеспечения включает в себя:

Первый уровень — государственная базовая пенсия для всех граждан республики (выплачивается из бюджета и гарантирует официальную вели-

⁷ Правовые основы пенсионной системы Российской Федерации. Ростов-на-Дону, 2007. С. 42.

⁸ Справочная правовая система «Консультант Плюс: Высшая школа».

⁹ Там же.

¹⁰ Там же.

¹¹ Там же.

¹² Конституция Республики Казахстан 1995 года. Алматы, 2004.

¹³ Конституция Российской Федерации 1993 года. М., 2003.

¹⁴ См.: Романов А.А. Некоторые аспекты пенсионного обеспечения в странах СНГ // Пенсия. 2006. № 11. С. 70.

¹⁵ См.: Межибовская И.В. Некоторые проблемы и тенденции совершенствования пенсионного законодательства в Республике Казахстан // Актуальные проблемы права России и стран СНГ–2007: материалы IX международной научно-практической конференции. 29–30 марта 2007 г. Ч. II. Челябинск, 2007. С. 45.

чину прожиточного минимума, предоставляется вне зависимости от трудового стажа всем гражданам)¹⁶. Пенсионные выплаты производятся состоявшимся пенсионерам, т. е. тем, кто получал пенсию до 1 января 1998 г. С июня 2005 г. введена государственная базовая пенсионная выплата (3000 тенге) (\$23,58)¹⁷, это сумма составляет примерно 640 рублей.

Второй уровень — пенсии из солидарной системы (республиканский бюджет) и накопительных пенсионных фондов за счет обязательных пенсионных взносов¹⁸. Выплаты производятся из средств республиканского бюджета и назначаются, достигшим пенсионного возраста и имевшим трудовой стаж не менее шести месяцев по состоянию на первое января 1998 г., — в размере, пропорционально трудовому стажу (ч. 2 ст. 8)¹⁹, обратим внимание, что это правовая норма вступила в силу с 1 января 1998 г. В накопительной пенсионной системе каждый гражданин формирует индивидуальные накопления за счет обязательных страховых взносов в накопительные пенсионные фонды, взимаемые в размере 10% от дохода работника²⁰.

Третий уровень включают в себя дополнительные выплаты за счет добровольных пенсионных отчислений, сделанных работником. Вкладчиками добровольных взносов в пользу получателя могут быть физические и юридические лица при условии выплаты их за счет дохода, после обложения налогом (ч. 2 ст. 22–2)²¹. Порядок уплаты добровольных пенсионных взносов, ставка, пенсионные выплаты устанавливаются договором о пенсионном обеспечении за счет добровольных пенсионных взносов, соответственно соглашением сторон договора.

На наш взгляд, удачной является новелла пенсионного законодательства Казахстана в ст. 22–3²² об уплате добровольных профессиональных пенсионных взносов в пользу работников, связанных с вредными, тяжелыми, опасными условиями труда. Перечень профессий, по которым вводятся добровольные профессиональные пенсионные взносы, охватывает более 33 производств и около 2 тысяч профессий и должностей²³. Считаем, что эта правовая норма могла быть заимствована Россией и для граждан, работающих в аналогичных трудовых условиях. Хотя в отечественном законода-

¹⁶ Пенсионная реформа: вчера, сегодня, завтра // Акмолинская правда, № 54, 20.05.2006.

¹⁷ См.: Романов А.А. Некоторые аспекты пенсионного обеспечения в странах СНГ // Пенсия. 2006. № 11. С. 70.

¹⁸ Пенсионная реформа: вчера, сегодня, завтра // Акмолинская правда, № 54, 20.05.2006.

¹⁹ О пенсионном обеспечении в Республике Казахстан. Закон Республики Казахстан от 20 июня 1997 г. № 136-І.

²⁰ См.: Романов А.А. Некоторые аспекты пенсионного обеспечения в странах СНГ // Пенсия. 2006. № 11. С. 70.

²¹ О пенсионном обеспечении в Республике Казахстан. Закон Республики Казахстан от 20 июня 1997 г. № 136-І.

²² Там же.

²³ См.: Романов А.А. Основные элементы социальной защиты населения Казахстана. Реализация и краткосрочная перспектива. // Пенсия. 2005. № 2. С. 44.

тельстве и снижен пенсионный возраст в соответствии со ст. 27, 28²⁴ таким категориям граждан, пенсионные выплаты производятся наравне со всеми остальными.

В России сохранилась солидарная пенсионная система с созданием накопительной, в ее основу с 1 января 2002 г. положен принцип обязательного пенсионного страхования, действительное отражение в пенсионном законодательстве правовая норма нашла в ч. 1 ст. 3²⁵ — право на трудовую пенсию имеют граждане РФ, застрахованные в соответствии с Федеральным законом «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации»²⁶. Солидарность пенсионной системы проявляется по отношению к гражданам, которые сейчас являются пенсионерами, они получают пенсионное обеспечение за счет налогов, уплаченных работающими лицами. Денежные средства поступают в Пенсионный фонд России и идут сразу на выплату пенсий без инвестирования, такая система приемлема, когда в государстве на одного пенсионера приходится более трех работающих граждан. К сожалению, в России уже назрела и демографическая проблема...

Сегодня трудовая пенсия состоит из трех частей: базовой, страховой, накопительной. При этом за назначением и выплату первых двух частей целиком и полностью отвечает государство, и выплачиваются они по солидарному принципу, то накопительная часть персонифицирована, это личные деньги²⁷. Базовая часть устанавливается фиксированной суммой законодателем всем гражданам, страховой стаж которых не менее 5 лет, сегодня составляет 1560 рублей без учета иждивенцев и лиц достигших 80 лет, она систематически индексируется Правительством РФ. Для обеспечения ее выплаты в Федеральный бюджет поступает 6% от фонда оплаты труда. Страховая часть складывается за весь период трудовой деятельности и отражается в виде пенсионного капитала застрахованного лица на персональном индивидуальном лицевом счете, но право на ее получение возникает с момента реализации права на трудовую пенсию. До наступления этого права отчисления из заработной платы в сумме от 8 до 14% (сумма выплат зависит от года рождения застрахованного лица) хранятся фактически у государства, теоретически закрепляются в виде обязательства на индивидуальных счетах застрахованных лиц, который будет делиться на 19 лет (228 месяцев) — максимальную продолжительность жизни получателя пенсии и равномерно распределяется в течение года. Становится очевидным, что в дальнейшем законодателям придется решать вопрос и со страховой частью. Не все граждане РФ

²⁴ О трудовых пенсиях в Российской Федерации. Федеральный закон от 17.12.2001 № 173-ФЗ.

²⁵ Там же.

²⁶ Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации. Федеральный закон от 15.12.2001 № 167-ФЗ.

²⁷ Российская газета. 15 ноября 2007.

доживают до наступления пенсионного возраста и если страховая часть складывается из отчислений из заработной платы, то почему нельзя наследникам ее получить, почему само застрахованное лицо не может решить судьбу этих накоплений, которые складываются из всей трудовой деятельности и если денежные средства фиксируются на индивидуальном лицевом счете, то где они в действительности находятся и почему их нет в реальности. Сумма пенсионных взносов, которые идут на накопительную часть, фиксируется в специальной части индивидуального лицевого счета застрахованного, и будущий пенсионер каждый год каждый год информируется Пенсионным фондом о том, сколько денег у него накопилось²⁸. Позволим не согласиться с мнением ряда авторов, что накопительная модель не характерна для европейских стран и не поддерживается МОТ²⁹. Международная организация труда считает, что системы социального (в том числе пенсионного) обеспечения должны строиться не по одинаковой модели, а с учетом целого ряда факторов, которые являются характерными для каждой страны, таких как история и уровень ее развития, отношения между государством и обществом, возможные пути развития экономики, размеры и развитость фондового и финансового рынков, демографические проблемы и состояние рынка труда, понимание справедливости и отношений между поколениями³⁰. На наш взгляд наметились позитивные тенденции в развитии отечественного законодательства, в частности с 1 января 2009 г. вступают в силу следующие федеральные законы:

- «О дополнительных страховых взносах на накопительную часть трудовой пенсии государственной поддержке формирования пенсионных накоплений»³¹;
- «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О дополнительных страховых взносах на накопительную часть трудовой пенсии государственной поддержке формирования пенсионных накоплений»»³².

Уже со следующего года государство начнет софинансировать дополнительные пенсионные накопления граждан³³. Правовое регулирование осуществляется через выполнение ряда условий: взнос работника должен быть не менее 2 тысяч рублей в год, а государство добавляет не более 12 тысяч в год. Добровольные взносы на накопительную часть пенсии будут инвестироваться в таком же порядке, как пенсионные накопления в системе обязательного страхования. Стоит добавить, что программа рассчитана мини-

²⁸ Там же..

²⁹ Право социального обеспечения России: учеб. / Под ред. К.Н. Гусова. М., 2006. С. 70.

³⁰ См.: Романов А.А. Некоторые аспекты пенсионного обеспечения в странах СНГ // Пенсия. 2006. № 11. С. 70

³¹ Российская газета. 6 мая 2008. С. 9.

³² Там же. С. 10.

³³ Там же. С. 1.

мум на 10 лет, вступить в нее может любой с 1 октября 2008 г. до 1 октября 2013 г.

Если смотреть по смыслу возникновения права на трудовую пенсию, то оно возникает от количества конкретно проработанных лет, установленных законодательством как в России так и в Казахстане. На сегодняшний день право на трудовую пенсию по старости возникает у граждан, которые начинали свою деятельность на территории СССР и большую часть трудового стажа заработали на государственных предприятиях, учреждениях, организациях, отчисляя единый социальный налог. Возьмем общие основания для назначения пенсии, то граждане, проживающие на территории РФ, находятся в выигрыше, т. к. пенсионный возраст для них сохранился прежним: мужчины — в 60 лет, женщины — 55 лет, при наличии страхового стажа не менее 5 лет (ст. 7). Хотя ряд законодателей высказывается в пользу поднятия пенсионного возраста в целях достижения европейских стандартов, до сих пор этот вопрос остается дискуссионным. Повышенный пенсионный возраст сохранен только для социальных пенсий, которые назначаются мужчинам с 65 лет, женщинам с 60 лет при наличии страхового стажа менее 5 лет. В Республике Казахстан пенсионный возраст был повышен: мужчинам до 63 лет, женщинам до 58 лет, повышение пенсионного возраста проходило в несколько этапов (ст. 9³⁴): с 1 января 1998 года — мужчинам по достижении 61 года, женщинам по достижении 56 лет; с 1 июля 1998 года — мужчинам по достижении 61, 5 года, женщинам по достижении 56, 5 лет; с 1 июля 1999 г. — мужчинам по достижении 62 лет, женщинам — по достижении 57 лет; с 1 июля 2000 г. — мужчинам по достижении 62, 5 года, женщинам по достижении 57, 5 года; с 1 июля 2001 г. — мужчинам по достижении 63 лет, женщинам по достижении 58 лет.

Из этой правовой нормы видно, что наиболее болезненно она отразилась на мужчинах 1938 года рождения и женщинах 1943 года рождения, т. к. пенсионный возраст по сравнению с СССР был повышен на 3 года; мужчины 1937 г.р. и женщины 1942 г.р. соответственно оказались в более выигрышном положении, т. к. вышли на пенсию по пенсионному возрасту, установленному в СССР.

Возможно, такое решение было принято законодателями Казахстана под влиянием облегчить пенсионную нагрузку, достигнуть европейских стандартов, учесть особенности национального менталитета.

Можно предположить, что для бюджета Казахстана это оказалось выгодным в свете пенсионного реформирования, т. к. могло дать дополнительный стимул для развития экономики страны:

- за счет увеличения пенсионного возраста граждан сократилось количество пенсионеров;

³⁴ О пенсионном обеспечении в Республике Казахстан. Закон Республики Казахстан от 20 июня 1997 г. № 136-І.

– усилились процессы миграции в Россию, это также способствовало снижению числа пенсионеров и т. д.

На Парламентских слушаниях ряд депутатов поставили вопрос о дискриминационном характере пенсионного законодательства. Ссылаясь на конституционную норму о равенстве граждан и на официальные данные о продолжительности жизни в Республике, было предложено увеличить пенсионный возраст для женщин до 63 лет³⁵.

Как в России, так и в Казахстане пенсии по солидарной пенсионной системе находятся в зависимости от реальных показателей: общего трудового стажа и среднемесячного заработка. Примерно к 2040 г. необходимость в солидарной пенсионной системе отпадет, все граждане будут участниками накопительной модели и добровольного страхования. И если смотреть в будущее, действительно пенсионное обеспечение должно строиться из отчислений сделанных работодателями за счет обязательного пенсионного страхования и работниками за счет добровольных выплат. У нынешних и потенциальных пенсионеров должно сложиться устоявшееся мнение, которое бы закрепилось и у последующих поколений работающих: что трудовая пенсия в соответствии с законодательством каждой из стран является не социальным подаянием со стороны государства на старость, а фактической принадлежащей по праву денежной суммой, заработанной на протяжении всей трудовой (легальной) деятельности, выплачиваемой пожизненно. Государство должно быть гарантом этого права.

Региональные особенности социальной политики и приоритетные направления деятельности органов власти по оздоровлению и укреплению межпоколенных связей в семьях Санкт-Петербурга

Оганян К.М. (Санкт-Петербург)

Анализ показывает, что в ближайшие годы экономика Санкт-Петербурга будет продолжать свое поступательное развитие, продолжится адаптация граждан и организаций к новым условиям реформирования, возникновение новых рынков сбыта, переход на новые виды продукции и появление благоприятной конъюнктуры. Результаты этих процессов положительно

³⁵ Межибовская И.В. Указ. соч. С. 50.

скажутся на состоянии петербургской семьи и межпоколенном взаимодействии, поскольку произойдет увеличение спроса на рабочую силу, в первую очередь, квалифицированную³⁶.

В тоже время прогноз показывает, что в ближайшие годы не произойдет существенных изменений в демографической ситуации и состоянии здоровья населения Санкт-Петербурга. В общем виде основные тенденции в динамике здоровья и медико-демографических процессов в настоящее время можно представить следующим образом:

- многолетнее снижение уровня рождаемости; депопуляция, т. е. отрицательный прирост населения, когда смертность превышает рождаемость;
- рост миграционной активности населения;
- изменение возрастной структуры населения в сторону старения;
- изменение половой структуры населения с существенным преобладанием женщин в пожилых возрастах;
- высокий уровень общей заболеваемости населения, дальнейшая хронизация патологии;
- рост числа некоторых инфекционных и вирусных болезней, особенно выраженный в отношении дифтерии, сифилиса, туберкулеза и дизентерии;
- утяжеление течения острых и хронических болезней у мужчин;
- рост показателей травматизма и отравлений;
- рост болезней эндокринной системы, болезней аллергической природы, психических расстройств и ряда других;
- высокий уровень младенческой смертности;
- сохранение высокого уровня аборт, в том числе за счет нерегистрируемых;
- высокий уровень материнской смертности;
- рост смертности от всех причин, особенно выраженный вследствие травм, отравлений, самоубийств и убийств;
- беспрецедентное снижение средней продолжительности жизни, увеличение расхождений в средней продолжительности жизни (СПЖ) у мужчин и женщин;
- ухудшение здоровья детей, в том числе новорожденных;
- ухудшение психического здоровья, высокий уровень алкоголизации и наркомании, особенно среди подростков;
- рост инвалидности, в том числе инвалидности детей.

³⁶ Оганян К.М., Оганян К.К., Бахиян А.Ж. Коммуникативные ресурсы отношений между представителями крафных возрастных групп (на примере родообщинных отношений рода Огана) //Диалог поколений и культур в контексте глобализации: Материалы Международной конференции «Конфликт поколений в контексте информационной глобализации». СПб.: Изд-во Политехн. ун-та, 2007. С. 226–233.

Кроме этого, следует констатировать, что в настоящее время уровень финансирования социально-демографических мероприятий остается недостаточно высоким. Отсутствует комплексная программа по укреплению института семьи, включая формирование ценностных ориентаций по укреплению межпоколенных связей и механизмов ее адресной помощи и защиты.

Недостаточно эффективна координация действий органов государственной власти федерального, регионального уровней и органов местного самоуправления, а также органов государственной власти и институтов гражданского общества в области демографической, ювенальной и гендерной политик с политиками в области занятости, здравоохранения, образования, культуры, социальной защиты и социального обеспечения населения города.

Привлечение внебюджетных средств (включая средства частных, благотворительных, страховых фондов) для финансирования программ, связанных с укреплением семейных отношений носит эпизодический характер. Отсутствуют минимально-допустимые и ожидаемые — перспективные социальные стандарты и нормативы в области социально-демографической политики мегаполиса с учетом различного рода рисков.

Опыт развития человеческой популяции и научные знания сегодня позволяют понять, что необходим комплекс мер, который позволит преодолеть негативные тенденции в социально-демографической ситуации мегаполиса, определит настоящее и будущее здоровья населения, укрепит состояние семейно-брачных и межпоколенных отношений в семье. Сюда относятся: формирование культуры здоровья и образа жизни, устраняющего большинство рисков, развитие оздоровительной системы и технологий, массовой физической культуры, создание здоровой среды жизнедеятельности

Концептуальная модель формирования приемлемого в современных условиях уровня национального здоровья предусматривает реализацию ключевой идеи: формирование у населения здорового образа мыслей, от него — к мотивации на здоровье и здоровому образу действий, и далее — к здоровому образу жизни. Такая направленность процессов предполагает, с одной стороны, формирование социального запроса на здоровье в рамках государственной социальной политики, а с другой — новые, не применявшиеся ранее организационные, общественные, межотраслевые и иные механизмы.

Для создания государственной системы сохранения и укрепления здоровья населения необходимо целенаправленное и координированное осуществление региональной политики по следующим основным направлениям:

- формирование и развитие идеологии, устанавливающей ценности здоровой и продолжительной жизни на самый высокий уровень государственных и личных ценностей; создание условий «невыгодности

- болезней» с позиций профессиональной карьеры, трудовых доходов, личного и социального благополучия;
- создание федеральной и региональной нормативно-правовой базы, регулирующей и способствующей созданию условий и стимулированию развития государственной системы обеспечения европейских стандартов и нормативов качества жизни, сохранения и укрепления здоровья населения;
 - законодательное выделение в региональном бюджете средств на создание и развитие государственной системы сохранения и укрепления здоровья населения;
 - организация необходимой инфраструктуры и новых государственных органов, обеспечивающих управление государственной системой обеспечения качества жизни, сохранения и укрепления здоровья, службами, организациями и учреждениями общественного здоровья, несущих ответственность за деятельность в этой области;
 - создание постоянно действующей региональной системы мониторинга качества жизни и здоровья для применения полученных данных в системе управления социально-экономическим развитием;
 - развитие научных исследований и прикладных разработок в области сохранения и укрепления индивидуального и общественного здоровья, создание инновационных центров по разработке оздоровительных технологий и внедрению их в индустрию здоровья;
 - создание и развитие индустрии оздоровительных услуг и товаров для здорового образа жизни;
 - создание службы здоровья в учреждениях общего и профессионального образования с материально-технической базой в виде школьных, межшкольных, районных центров (клубов) здоровья и вузовских (межвузовских) центров здоровья;
 - разработка и включение в образовательные программы учреждений общего и профессионального образования новых дисциплин: «Культура здоровья», «Валеология», «Здоровый образ жизни»; создание системы подготовки и переподготовки педагогов по новым специальностям для учреждений общего и профессионального образования; создание системы подготовки специалистов, владеющих арсеналом тестирования здоровья и оздоровительных технологий, разработкой и применением индивидуальных и коллективных оздоровительных программ;
 - принятие системы мер по усилению физического воспитания в учреждениях общего и профессионального образования;
 - создание информационно-просветительской системы по культуре здоровья и внедрению оздоровительных технологий с помощью средств массовой информации, общественных организаций и движений;

- создание системы здорового питания, производства продуктов и услуг здорового питания;
- развитие системы услуг физической культуры для всего населения или отдельных его категорий (стадионы, бассейны);
- разработка нормативов и создание здоровой среды жизнедеятельности населения («здоровое жилище», «здоровый офис», здоровые условия труда, отдыха и т. д.);
- проведение фестивалей здоровья, систематических массовых мероприятий в области физической культуры³⁷.

Ухудшение здоровья населения в значительной степени связано с экологическим состоянием региона. Неудовлетворительное состояние окружающей среды, связанное с ее техногенным загрязнением в течение последних десятилетий вызвали сокращение средней ожидаемой продолжительности жизни населения примерно на 30%. Поэтому при создании государственной системы сохранения и укрепления здоровья населения предусматривается комплекс природоохранных мер и мер по восполнению природных ресурсов.

В соответствии с федеральным национальным проектом «Здоровье» инвестиционная политика в здравоохранении направлена на развитие материально-технической базы государственной системы здравоохранения, обеспечение повышения эффективности ее использования. С этой целью необходимо установить правила оснащения государственных медицинских организаций медицинским оборудованием, его применения и обновления, а также порядок согласования с вышестоящими органами исполнительной власти решений об инвестициях в здравоохранение, реконструкцию и приобретение дорогостоящего оборудования за счет средств городского бюджета.

Повышению эффективности использования государственных финансовых ресурсов будет способствовать концентрация лимитов государственных инвестиций на объектах высокой степени строительной готовности, а также реализация федеральных целевых программ, направленных на борьбу с социально-значимыми заболеваниями населения, в том числе туберкулезом, СПИДом, инфекционными заболеваниями, сахарным диабетом, артериальной гипертонией, онкологическими заболеваниями, а также программы поддержки семьи, материнства и детства.

Положительное влияние на характер и уровень взаимоотношений в семьях Санкт-Петербурга окажет изменение на рынке труда мегаполиса. Важнейшими направлениями региональной политики в данном контексте выступают: формирование действенной системы трудовой адаптации молодежи на рынке труда, развитие трудовой и общесоциальной активности населения старших возрастных групп.

³⁷ Антонов А.И., Сорокин С.А. Судьба семьи в России XXI века. М., 2000. С. 39–40.

Практика показала, что отсутствие системы трудоустройства молодежи приводит к недоиспользованию трудового потенциала молодых людей или к его разрушению. Негативно влияющего на характер и систему взаимоотношений в семье. В связи с этим, важным приоритетом в деятельности государственных органов управления является квотирование рабочих мест для молодежи (в том числе и с ограниченной трудоспособностью), который включает в себя:

- выработку политики по вопросу квотирования рабочих мест на территории города;
- определение необходимости и потребности в создании дополнительных рабочих мест для инвалидов (в том числе специальных) и молодежи в возрасте до 18 лет;
- проведение анализа сбалансированности спроса и предложения квотируемых рабочих мест на территории мегаполиса;
- координацию взаимодействия между администрацией регионов, общественными организациями и работодателями;
- проведение конкурса проектов по созданию дополнительных рабочих мест для инвалидов и молодежи до 18 лет (возможно и для других категорий граждан из числа особо нуждающихся в социальной защите), финансируемых из средств Фонда квотирования;
- контроль за исполнением работодателями, осуществляющими свою деятельность на территории города;
- проведение через СМИ, включая сеть Интернет, разъяснительной работы по механизму квотирования рабочих мест в Санкт-Петербурге.

В учебных учреждениях города продолжится работа по пересмотру программ подготовки рабочих кадров и кадров специалистов, приближая их к потребностям экономики. Выйдет на этап реализации производственно-образовательный эксперимент в крупнейшей отрасли промышленности — судостроительной по целевой подготовке специалистов в профильных учебных заведениях.

Планируется работа по созданию регионального прогноза потребности в рабочих и специалистах по укрупненным группам профессий и специальностей, по видам экономической деятельности, в увязке потребности с объемами подготовки рабочих и специалистов в системе профессионального образования в целях достижения структурной сбалансированности спроса и предложения рабочей силы.

Укреплению межпоколенных связей в семье будет способствовать развитие трудового потенциала подростков и молодежи, формирование позитивной трудовой мотивации, связанной с их отношением к социально-значимой трудовой деятельности как основе жизни³⁸. Важнейшим приоритетом

³⁸ Оганян К.М., Бразевич С.С. Маргулян Я.А. Социокультурный анализ преемственности поколений в процессе коммуникативного взаимодействия в семье // Искусство и дети: Мате-

в данном направлении является создание системы профессиональной ориентации и психологической поддержки молодежи через деятельность государственных органов, с одной стороны, и воспитательного воздействия представителей старшего поколения, с другой стороны.

Межпоколенное взаимодействие в семье непосредственно зависит от уровня трудовой и общесоциальной активности населения старших возрастных групп. Трудовая мотивация населения в возрасте старше трудового является довольно специфическим феноменом, присущим Российской Федерации, а также, вероятно, большей части стран бывшего СССР и Восточной Европы, но несвойственным развитым странам. Основными мотивами, формирующими трудовую активность российских пожилых, являются: материальное положение (недостаточное пенсионное обеспечение, способ заработать деньги); желание быть в коллективе; потребность трудиться; увеличение трудового стажа; возможность реализовать свои знания и умения; боязнь одиночества; другие причины³⁹. Рынок труда понемногу начинает реагировать на сложившуюся ситуацию. Так, по сведениям ИМА-пресс, городская служба занятости Санкт-Петербурга в настоящее время располагает вакансиями именно для пенсионеров. Имеются и отдельные, как правило, государственные предприятия, конструкторские бюро, которые специально набирают на работу «старые советские кадры».

Тем не менее, возрастная дискриминация на производстве остается реальностью нашей жизни. При сокращении штатов, высвобождении сотрудников страдают, прежде всего, работники старшей возрастной категории. Люди предпенсионного возраста и пенсионеры, как бы «автоматом», оказываются за воротами предприятий и учреждений. И это при том, что все больше вакансий в службах занятости создается именно для профессионалов, работников с высокой квалификацией (даже на относительно небольшие оклады).

В этих условиях правительству Санкт-Петербурга целесообразно определить наличие объективных потребностей собственно производства и сферы услуг в привлечении специфических дополнительных трудовых ресурсов. Например, это могут быть рабочие квалифицированного и высококвалифицированного труда, имеющие навыки работы на «устаревшем» оборудовании; менеджеры высшего и среднего звена, обладающие востребованными знаниями в той или иной области и т. п. Кроме этого, субъекты хозяйствования различных форм собственного испытывают дефицит рабочих кадров по малопrestiжным, устаревшим и др. профессиям или видам труда, которые могут быть заполнены людьми пенсионного возраста.

риалы XV Международной конференции «Ребенок в современном мире. Искусство и дети». СПб.: Изд-во Политехн. ун-та, 2008. С. 322–333.

³⁹ Фудзимура Х. 60 лет — не предел // Япония сегодня. 2006., № 12.

Привлекая население старших возрастов к общественно полезной деятельности, государственные органы и институты гражданского общества обязаны обеспечивать им возможности сочетания трудовой активности с альтернативными способами жизнедеятельности. Это должно выражаться, как минимум, в предоставлении пожилым людям более свободного режима труда и отдыха (дополнительного отдыха помимо предусмотренного трудовым законодательством РФ), учете определенной сезонности в привлечении работников старшего поколения (дополнительный летний отдых, сезонность выполнения сельскохозяйственных работ на дачных участках и т. д.). В тоже время следует помнить, что «пожилые люди с сохранным потенциалом, не участвующие в сфере занятости, тем не менее, не представляют «нагрузки» на социум, т. к. вносят вклад в репродуктивные функции семьи. Свободное время неработающих пожилых людей с сохранным жизненным потенциалом — это в значительной степени невостребованный ресурс нашего общества»⁴⁰.

Представляется, что сам процесс вовлечения населения старших возрастных групп в общественное производство должен предваряться и сопровождаться проведением соответствующей информационно-пропагандистской компании. В основу последней закладывается принцип «активного долголетия», целенаправленно замещающего в массовом сознании восприятие пенсии как «заслуженного отдыха».

Важным направлением деятельности становится формирование единого регионального образовательного пространства, складывающегося из совокупности связей образовательных учреждений различного уровня по вертикали (экономика — вузы — средние специальные учебные заведения — учебные заведения начального профессионального образования — школы — дошкольные образовательные учреждения, учреждения дополнительного образования и т. п. вне зависимости от формы собственности) и горизонтали (между учебными заведениями одной ступени с целью организации образовательных комплексов, учебного книгоиздания и телевидения, изготовления технических средств обучения, обмена опытом, координации научных исследований, методических разработок и т. д., что, в конечном счете, должно привести к повышению экономической эффективности образовательной системы, снижению затрат на финансирование замкнутых региональных систем⁴¹.

Анализ показывает, что в отношении тех, кто живет сегодня за счет средств бюджета, важнейшей проблемой является сокращение масштабов

⁴⁰ Доброхлеб В.Г. Изменение демографической структуры населения и социальные стереотипы. Материалы Интернет-конференции «Гендерные стереотипы в современной России» (1.05–7.07.06).

⁴¹ Смирнов И.П. Федерация и регион: новая модель управления НПО // Инновации в российском образовании: Начальное профессиональное образование. М.: Изд-во МГУП, 2001.

бедности. Для тех, кто на сегодняшний момент зарабатывает своим трудом, живет на заработную плату — это обеспечение высоких доходов, высокооплачиваемые рабочие места. Для тех же, кто сегодня является реальными собственниками и предпринимателями, ведущими бизнес, важнейшей целью экономического развития станет общая конкурентоспособность города.

Если говорить о сокращении масштабов бедности, непосредственно влияющей на жизнедеятельность семьи и межпоколенное взаимодействие, то здесь представляется необходимым сфокусироваться на следующих важнейших задачах. За счет увеличения доходов городского бюджета необходимо снижать уровень бедности тех, кто зависит от него. Поэтому важнейшей задачей органов государственной власти Санкт-Петербурга становится сокращение доли населения со средними душевыми доходами в семье ниже прожиточного минимума. К 2009 г. эта доля граждан должна понизиться до 10% от всего населения мегаполиса.

Речь идет о повышении минимального размера оплаты труда (как минимум до прожиточного минимума), социальных трансфертов, социальной реабилитации и создании рабочих мест для социально незащищенных групп населения. Важно обеспечить доступность и качество бесплатного медицинского образования, создать систему экстренной социальной помощи и патронажной службы.

Для тех же, кто живет, в первую очередь, за счет собственного труда, получая заработную плату — это создание высокооплачиваемых рабочих мест. За счет роста городской экономики планируется обеспечивать высокие доходы работающих граждан, труд которых должен оплачиваться более высоко. Для тех, кто ведет бизнес, предполагается сделать так, чтобы бизнесу было в городе комфортно, т. е. стоит задача максимального снижения предпринимательских рисков. Исполнительная власть будет обеспечивать повышение конкурентоспособности города.

Наряду с государственной помощью по укреплению межпоколенных связей в семье, оказанию помощи и поддержки детям, молодежи, пожилым людям расширяется поле деятельности негосударственных организаций в этой области. В городе действует широкий спектр негосударственных организаций: от союзов и организаций федерального уровня, до региональных объединений и местных инициатив, «групп самопомощи». Обычно негосударственные общественные организации направляют свою деятельность не на все виды помощи семье, а занимаются только определенной областью социальной работы (работа с молодыми людьми из группы риска, помощь пожилым людям и инвалидам, консультационная деятельность в сфере дошкольного воспитания и образования и др.).

Значительную роль в анализе и прогнозировании тенденций и перспектив развития взаимоотношений и связи поколений в семье играет проводимый социологическими службами мониторинг демографической ситуации,

позволяющий осуществлять непрерывное наблюдение за демографическими процессами и тенденциями развития семейно-брачных отношений, предупреждать негативные явления и тенденции в данной области.

Считаем, что все уровни исполнительной и законодательной власти, институты гражданского общества должны принять меры по оздоровлению и укреплению межпоколенных связей в семьях Санкт-Петербурга. Приоритетными направлениями в решении данных проблем должны стать:

- решение демографических проблем (снижение смертности всех групп населения, особенно лиц трудоспособного возраста, уровня младенческой смертности и повышение ожидаемой продолжительности жизни; адресная поддержка малообеспеченных семей с детьми, молодежи);
- обеспечение достаточной финансовой поддержки со стороны федеральных, региональных и муниципальных органов власти, привлечение внебюджетных средств (включая средства частных, благотворительных, страховых фондов) для финансирования соответствующих социально-демографических программ укрепления семьи;
- сокращение масштабов бедности в Петербурге (повышение минимального размера оплаты труда посредством повышения заработной платы бюджетников до уровня прожиточного минимума; ежегодное увеличение реальных доходов населения; сближение доходов наиболее и наименее обеспеченных горожан; социальная реабилитация и создание рабочих мест для социально незащищенных групп населения; повышение адресности и целевого характера государственной помощи и поддержки; увеличение региональных надбавок и социальных трансфертов пенсионерам, создание и развитие в городе системы экстренной медико-санитарной и патронажной службы; организация системы социального жилья);
- разработка и принятие региональных законодательных и нормативных актов (на основе модельных законов федерального центра), определяющих принципы, цели, задачи и направления местной социальной политики, регламентирующих жизнедеятельность семьи, ее общественный статус и ценностные ориентации на территории города;
- установление дотаций (субсидий) и налоговых льгот для юридических лиц, осуществляющих деятельность по безвозмездному (льготному) обеспечению молодой семьи, пожилого и молодого поколений социальными услугами, созданию рабочих мест, трудоустройству, профессиональной подготовке и переподготовке, производству товаров, продуктов и услуг для детей, подростков, молодежи, пожилых людей и инвалидов;
- объединение усилий государственных органов и общественных организаций, организация межотраслевого взаимодействия по обеспечению преемственности и межпоколенных связей в освоении подрас-

- тающим поколением россиян лучших, передовых идей и ценностей материального и духовного производства, социального общения и культуры, которыми располагает старшее поколение;
- широкое и объективное освещение в СМИ наиболее актуальных проблем семьи, тенденций в ее жизнедеятельности, преемственности и межпоколенного взаимодействия, качества жизни людей молодого и старшего поколений;
 - защита детей и молодежи от информации, пропаганды и агитации, наносящих вред их здоровью, нравственному и духовному развитию, патриотическому воспитанию;
 - создание постоянно функционирующей системы мониторинга демографической ситуации в Санкт-Петербурге по обеспечению информационной базы для выработки и принятия управленческих решений органами государственной власти, прогнозирования ситуаций на ближайшую и отдаленную перспективы в мегаполисе;
 - целенаправленное формирование общественного мнения (адресованное в первую очередь молодому поколению) о ценности семьи и семейного образа жизни, уважения к старшему поколению, формирование традиций передачи знаний о предшествующих поколениях молодежи, изучении ими своей генеалогии;
 - формирование установок на безразводный брак и «среднедетный тип» семьи, пропаганда здорового образа жизни, семейных ценностей для всех социально-демографических групп населения, социальная защита и моральное поощрение материнства; борьба против пьянства и наркомании;
 - укрепление системы комплексного контроля со стороны государственных и общественных структур за реализацией и финансированием принятых законов, нормативных актов и программ, регулярный контроль за целевым использованием средств;
 - организация подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих, осуществляющих реализацию государственной социальной политики на городском и районном уровнях;

Необходимо формирование более широкой общественной коалиции, объединяющей усилия общества и государства с целью выхода из демографического кризиса и укрепления межпоколенных связей в семье. Ядро такой коалиции могли бы составить общественные организации и объединения, выступающие в защиту материнства и детства, семьи и семейных ценностей, пропагандирующие здоровый образ жизни, защищающие окружающую среду, и т. д., а также политические партии, готовые внести свой вклад в решение социально-демографической проблемы. Правильно построенная стратегия преодоления демографического кризиса может не только способствовать выходу из него, но и служить инструментом консолидации

общества вокруг решения жизнеутверждающих (в буквальном смысле слова) задач⁴².

Таким образом, ключевыми задачами действий по укреплению межпоколенных связей в семье, становятся меры по осуществлению государственной политики в области занятости населения, создание условий для повышения жизненного уровня граждан, реализация целей демографической политики, укрепление нравственных и социальных основ семьи. Департамент федеральной государственной службы занятости населения, органы исполнительной власти Санкт-Петербурга, работодатели, научные и общественные организации города, сформировав Программу содействия занятости населения Санкт-Петербурга, будут оказывать позитивное воздействие на процессы, происходящие в семье, а также на рынке труда города.

Экономическая эффективность и социальная политика: как совместить несовместимое

Грушевский Д.В. (Волгоград), Бутмалою У. (Берлин)

В XXI веке Германия и Россия столкнулись с похожей проблемой: как поддерживать конкурентоспособность национальной экономики в открытом мировом сообществе, с одной стороны, и сохранить социальные практики национального государства, с другой. В настоящей работе авторы предприняли попытку проанализировать алгоритм решения проблемы на примере одной отрасли, получившей развитие в Федеральной земле Sachsen-Anhalt (Германия) и возможности его экспорта Российской Федерацией и другими национальными государствами с децентрализованными экономиками.

Двойственность мира-экономики

Прежде всего, авторы придерживаются гипотезы о двойственной природе мира-экономики. Этот феномен наблюдается повсеместно. Например; а) глобализация, с одной стороны, и региональная специализация (глокализация) — с другой⁴³;

⁴² Клунт М.А. преодоление демографического кризиса: стратегия консолидированного действия //Актуальные проблемы демографического развития Санкт-Петербурга. Материалы конференции (23 июня 2004 г.) / Под ред. Е.Г. Слуцкого. СПб., 2004. С. 30–33.

⁴³ Подробнее: Robertson, R. (1998): Glokalisierung: Homogenitdt und Heterogenitdt in Raum und Zeit. In: Beck, U. (Hrsg.): Perspektiven der Weltgesellschaft, Frankfurt am Main; Братимов О.В., Горский Ю.М., Делягин М.Г., Коваленко А.А. Практика глобализации: игры и правила новой эпохи. М.: ИНФРА-М, 2000.

- б) природа инвестиционных фондов обеспечивать прибыль акционеров, повышая эффективность предприятий, с одной стороны, заставляет сокращать штаты этих предприятий, в т.ч. увольняя персонал — держателей акций, с другой, что уменьшает их способность инвестировать⁴⁴;
- в) стратегия предприятий по повышению эффективности путем сокращения рабочих мест (как внутри фирмы, так и на предприятиях-поставщиках) увеличивает налоговое давление на собственную бизнес-среду ввиду необходимости содержать безработных и ограничивать рост связанной с этим преступности.

Национальные и региональные элиты, в свою очередь, выбирают в этих условиях одну из трех возможных поведенческих стратегий:

- 1) адаптация к глобальным изменениям, максимальная синхронизация экономики региона с общемировыми тенденциями;
- 2) региональный изоляционизм, противодействие процессам глобализации;
- 3) невмешательство в моделирование регионального развития с точки зрения реагирования на импульсы мировой экономической системы.

Например, в российской практике регионального управления, по мнению авторов, более распространена последняя, пассивная, модель взаимодействия «мир — регион». Она заключается в следующем: ТНК инвестируют в производство, управляют компаниями и создают рабочие места, а органы власти собирают налоги и распределяют дотации и субвенции⁴⁵. В лучшем случае экономический рост моделируется и стимулируется регионалами путем создания системных структур в таких отраслях, как добыча полезных ископаемых, управление отходами и третичный сектор. История показывает, что в среде открытой экономики такие модели возможны, но бесперспективны, т. к. отличаются нестабильностью в силу зависимости от изменения мировой конъюнктуры, институциональной среды и макроэкономических параметров.

В силу двойственности мира-экономики регион, как открытая система, на наш взгляд, также должен обладать экономическим дуализмом:

- 1) владеть приспособляемостью, максимально адаптируясь к тенденциям глобального экономического развития и внешнему спросу (изменчивость);
- 2) иметь иммунитет от воздействия глобальных кризисов на финансовых и товарных рынках, системно противодействуя тенденциям стандартизации и унификации, сохраняя технологическое и инновационное разнообразие (наследственность).

⁴⁴ Наиболее подробно эта проблема рассмотрена в работе: *Martin H.-P., Schuman H. Die Globalisierungsfalle. Der Angriff auf Demokratie und Wohlstand*, Rowohlt. 2005. S. 352.

⁴⁵ Орлов А.Э. Программа СЭНП: кто и как разбудит бюрократа? Ульяновск: Волга–73, 2008.

По нашему мнению, приведенным требованиям отвечают кластерные стратегии пространственного развития⁴⁶. Поэтому в работе мы остановимся на теоретических и методологических принципах построения и функционирования бизнес-кластеров, как элементов региональных экономических систем; рассмотрим их генезис, методы и способы управления ими, институциональные и инфраструктурные аспекты их развития с целью стимулирования экономического роста, управления развитием в условиях глобализации и мировой тенденции к региональной специализации. Проанализируем управленческие отношения, возникающие в процессе формирования и развития бизнес-кластеров.

Актуальность вопроса обусловлена и тем, что региональные элиты все чаще обращаются к кластерным технологиям, когда экономический рост и устойчивость на территории достигается путем создания структурированных отраслевых союзов компаний, органов государственной власти, местного самоуправления, науки и некоммерческого сектора.

Вышеназванный подход продиктован двумя факторами:

- 1) ограниченными возможностями компаний-одиночек в условиях глобализации и всемирной конкуренции;
- 2) необходимостью органов государственной власти и местного самоуправления иметь максимально прогнозируемую налоговую базу для выполнения своих функций.

Итак, на территории федеральной земли Sachsen-Anhalt сложился и успешно развивается винодельческий регион, который в силу специфических свойств, о которых будет сказано ниже, авторы назвали «Бизнес-кластер Saale-Unstrut». Короткий трансформационный переход от планового хозяйства к рыночному вывел этот маленький винодельческий регион (653, 8 га), расположенный на территории бывшей ГДР, в лидеры объединенной Германии по производству высококачественных сухих вин.

Этому способствовали: историческая склонность местного населения к аграрному образу жизни плюс эффективная государственная политика, стимулирующая конкуренцию. Поэтому в настоящей статье рассматривается также внутрикластерная конкуренция, которая также имеет двойственную природу, создавая:

- 1) механизм для стимулирования точечного экономического роста, инноваций и создания механизмов адаптации к внешним вызовам;
- 2) условия для самореализации проживающих на территории граждан.

⁴⁶ См. также: *Грушевский Д.В., Шабунина И.М.* Бизнес-кластеры АПК как платформы экономического роста: опыт Германии и его импорт Россией // Экономика развития региона: Проблемы, поиски, перспективы. Ежегодник. Вып. 7. В 2 т. Волгоград: Издательство ВолГУ, 2006. Т. 2. С. 480–493.

И если с точки зрения экономической эффективности нам важно рассмотреть первое, то с точки зрения самоидентификации, социализации и самореализации индивидов — второе⁴⁷.

Если проанализировать мировую практику применения кластерных технологий⁴⁸, то становится очевидно: наибольшее распространение они получили в традиционных экономиках, таких, как производство продуктов питания, туризм, народные промыслы и т. д., где возможно наиболее быстро получить отдачу от реформирования/создания отрасли, а также в сфере высоких наукоемких технологий, где необходимо постоянное внутреннее стимулирование инновационного процесса.

Главная идея кластерной технологии заключается в поддержании, воссоздании либо создании конкурентной среды. В случае с регионом Saale-Unstrut именно внутрикластерная конкуренция стала программой-дезархиватором территории, раскрыв ее потенциал и придав внутренний импульс развитию. Кластеризация была достигнута путем государственной финансовой и технической помощи *всем желающим* создавать и развивать собственное дело в рамках отраслевой логики. Предпочтения отдавались двум видам деятельности: виноградарство и въездной туризм. Логика проста: новые виноградары усиливают конкурентное давление на уже действующие на территории фирмы, а въездной туризм увеличивает спрос на продукцию. Нужно отметить, что в 2005 г., через 14 лет после начала трансформационных изменений, 74, 7% винной продукции было продано на территории кластера местным жителям и туристам как кафе, ресторанами, торговыми сетями региона, так и непосредственно фермерами-виноделами.

Более того, вернувшись из отпусков, туристы Saale-Unstrut стимулировали спрос по месту жительства, в результате которого активизировалась продажа продукции региона за его пределами: т. е. небольшие винные магазины, а затем и дискаунтеры отреагировали на изменение спроса. Таким образом, в течение последних пяти лет сухие и шампанские вина бизнес-кластера появились в национальных торговых сетях Aldi, Karstadt/Hertie, Edeka и Kaiser's.

В 1991 г., в момент начала экономических реформ, в регионе действовали два государственных предприятия: Landesweingut Kloster Pforta, специализирующееся на недорогих полусладких винах, и завод, выпускавший популярное в странах Варшавского договора шампанское «Красная шапочка».

⁴⁷ Грушевский Д.В., Бутмалою У. Индикативное планирование бюджетов развития на мезоуровне: опыт Германии и России // Приоритетные направления финансовой политики XXI века: Сборник статей. Волгоград: Волгоградское научное издательство, 2006. С. 475–493.

⁴⁸ Нужно отметить, что технологии преобразований и пространственного развития, которые мы проанализировали, далеко не всегда назывались «кластерными». Во многих странах, например, в Японии, этот термин не используется вообще. Тем не менее, по мнению авторов, они соответствуют выявленным нами признакам «кластерных технологий».

В 2005 г. бизнес-кластер Saale-Unstrut образовывали уже 44 винодельческих предприятия (табл. 1).

Таблица 1

**Отраслевая структура виноградарства региона Saale-Unstrut
(по состоянию на 1.12.2005)**

Производственные формы	Кол-во	Площадь виноградников, га	Доля
Частные виноградники и винодельческие предприятия с правом самостоятельной реализации (основной доход)	22	163, 7	27, 2%
Частные виноградники и винодельческие предприятия с правом самостоятельной реализации (побочный доход)	21	16, 3	2, 7%
Государственный виноградник «Kloster Pforta»	1	47, 8	7, 9%
Частные аграрные предприятия плодоводства и виноградарства	8	238, 2	39, 6%
Частные производители винограда (основной доход)	5	23, 7	3, 9%
Частные производители винограда (побочный доход)	538	112, 2	18, 6%
	595	601, 8	100, 0%

Источник: Weinbauverband Saale-Unstrut e.V.

Т. е. участники бизнес-кластера:

- 1) конкурируют внутри системы (в данном случае — винодельческого региона), что стимулирует инновационную активность;
- 2) ведут общую маркетинговую политику вне региона.

В настоящий момент виноградники Saale-Unstrut простираются на территории трех федеральных земель Германии: 601, 8 га — в пойме рек Саале и Унструт на юге Саксонии-Анхальт, 46 га — в Тюрингии, и 6 га принадлежат самому северному экспериментальному винодельческому хозяйству континентальной Европы «Obst — und Weinbau Dr. Manfred Lindicke», расположенному на территории федеральной земли Бранденбург, рядом с городом Потсдам.

Сочетание конкуренции и кооперации — главный признак бизнес-кластера, который зачастую не учитывается разработчиками программ регионального развития в силу ментальности, тяготеющей к созданию вертикальных образований. И именно это, по мнению авторов, ведет к неустойчивости экономических систем к внешним вызовам, их стагнации, захвату внешним управляющим ввиду отсутствия внутреннего импульса развития, стимулов у основных игроков территории к поддержанию Status quo, и устойчивого функционирования механизма адаптации к изменению макроэкономических параметров и внешней институциональной среды.

Изменчивость и наследственность в экономических системах

Наиболее логичная концепция кластерного развития возникает в свете теории ненасильственного развития д.ф.-м.н. проф. И.Н. Острецова⁴⁹, в основе которой — перенесенная из фундаментальной физики в общественные науки двойственная природа мироздания. Т.е. все процессы имеют либо групповую, либо индивидуальную природу: «Физика шла к осознанию двойственной природы мироздания многие века. В социальной же сфере, несмотря на тривиальность данного утверждения, оно не использовалось до настоящего времени». Второе допущение, сделанное И.Н. Острецовым: все групповые процессы детерминированы, а индивидуальные имеют случайный характер.

С этой точки зрения, чем выше степень кластеризации специализированной территории — тем интенсивнее стохастический поиск индивидуальных объектов, в результате которого вырабатываются и закрепляются правила игры, обеспечивающие детерминированное развитие.

С одной стороны, все просто и логично. С другой, в современной научной литературе и публицистике нет однозначного определения экономического термина «кластер». В результате под бизнес-кластерами часто понимают иные образования, создаваемые в соответствии с мировоззрением, уровнем культуры или временными интересами региональных элит. Поэтому возникла необходимость уточнить дифференции.

М. Портер в книге «Конкуренция»⁵⁰ одновременно дает пять определений кластера:

- 1) сконцентрированная по географическому признаку группа взаимосвязанных компаний, специализированных поставщиков, поставщиков услуг фирм в родственных отраслях, а также связанных с их деятельностью организаций (например, университетов, агентств по стандартизации, торговых объединений) в определенных областях, конкурирующих, но при этом ведущих совместную работу;
- 2) группа географически соседствующих взаимосвязанных компаний и связанных с ними организаций, действующих в определенной сфере, характеризующихся общностью деятельности и взаимодополняющих друг друга;
- 3) система взаимосвязанных фирм и организаций, ценность которой как единого целого превышает сумму составных частей;
- 4) комбинация конкуренции и кооперации компаний (на географически определенной территории);
- 5) система взаимосвязанных фирм и институтов, которая в целом больше, чем простая сумма ее частей. Кластеры играют важную роль в кон-

⁴⁹ Острецов И.Н. Введение в философию ненасильственного развития: Днепропетровск: Комплекс, 2002.

⁵⁰ Портер М. Конкуренция. М.: Издательский дом «Вильямс», 2005.

курентной борьбе, и это приводит к повышению производительности компаний, эффективности правительств, университетов и других институтов в экономике.

Нам важно выделить понятие конкуренции, достигающейся за счет кластеризации в силу естественных, исторических или законодательно установленных пределов экстенсивного роста и препятствующей развитию моделей иерархического (бюрократического) управления.

М. Портер, исследовавший внешнюю среду, считает, что экономическую устойчивость и конкурентоспособность региона следует рассматривать через потенциал кластеров. Им разработана система детерминант конкурентного преимущества территорий, получившая название «конкурентный ромб» по числу основных групп факторов (граней): производство, внутренний спрос, окружение и внутренняя конкуренция (табл. 2).

Таблица 2

**Система детерминант конкурентного преимущества территорий,
модель М. Портера**

А	факторы производства: человеческие и природные ресурсы, образовательный и научно-информационный потенциал, капитал, инфраструктура, в том числе факторы качества жизни	В	факторы внутреннего спроса: емкость внутреннего рынка территории, соответствие стандартов внутреннего потребления стандартам и тенденциям развития потребления на мировом рынке
С	факторы окружения: смежные и обслуживающие отрасли, т.е. источники поступления сырья, полуфабрикатов, оборудования, технологий и инноваций	Д	факторы внутренней конкуренции и региональная экономическая политика: структура и менеджмент фирм, среда их существования с точки зрения антимонопольного законодательства и традиций ведения бизнеса

В соответствии с вышеприведенной логикой, в результате инновационного стохастического поиска винодельческие и туристические фирмы региона Saale-Unstrut стали локомотивом развития для других отраслей. Развиваются:

- а) полиграфические услуги (печать этикеток, буклетов, иной рекламной продукции);
- б) стекольные производства;
- в) производство бутылочных пробок и декоративной деревянной упаковки для коллекционных и сувенирных вин;
- г) микрофинансовые услуги (общества взаимного страхования и кредитования);
- д) бухгалтерский учет и аудит;

- е) селекция и защита растений;
- ж) WEB-дизайн и программирование (все 32 винодельческие фирмы имеют Internet-ресурсы);
- з) Internet-торговля вином и туристическими путевками;
- и) небольшие компании по организации фестивалей и праздников;
- к) отраслевые образовательные и тренинговые компании.

И это, не считая многочисленных винотек, кафе и ресторанов.

Анализ определений «бизнес-кластера», сформулированных авторами стран СНГ (прежде всего — России, Украины и Казахстана), заставляет сделать следующий вывод: определенности по этому вопросу нет. Их объединяют только два общих условия: географически компактное расположение и специализация. Среди них можно выявить три широкие группы определений бизнес-кластеров:

- регионально ограниченные формы экономической активности внутри родственных секторов, обычно привязанные к тем или иным научным учреждениям (НИИ, университетам и т. д.);
- вертикальные производственные цепочки; узко определенные секторы, в которых смежные этапы производственного процесса образуют ядро кластера (например, цепочка «поставщик — производитель — сбытовик — клиент»). В эту же категорию попадают сети, формирующиеся вокруг головных фирм;
- отрасли промышленности, определенные на высоком уровне агрегации (например, «химический кластер») или совокупности секторов на еще более высоком уровне агрегации (например, «агропромышленный кластер»).

С этой точки зрения бизнес-кластерами можно считать как любую специализированную территорию, так и любую вертикально-интегрированную компанию в союзе с взаимодействующими с нею региональными институтами. Что в корне не верно. Авторское определение есть синтез определений М. Портера, Министерства регионального развития Канады, И.П. Шабунина, Г.Б. Клейнера⁵¹, ЮНИДО и собственного видения. *Бизнес-кластер — территория, ядро которой — сконцентрированная по географическому признаку группа конкурирующих компаний, производящих дифференцированный продукт, но объединенных общими стратегическими целями (прежде всего — за пределами данного региона), и определяющих специализацию, вектор развития бизнес-структур и институтов данной географической территории.*

Т. е. нами перенесен акцент с внешней среды на внутреннюю, т. к. внешняя среда определяет условия возникновения бизнес-кластера, а внутренняя — развития и последующей конкурентоспособности.

⁵¹ См, например: Клейнер Г.Б., Качалов Р.М., Нагрудная Н.Б. Формирование стратегии функционирования инновационно-промышленных кластеров. / Препринт # WP/2007/216. М.: ЦЭМИ РАН, 2007.

Трансформационная модель Saale-Unstrut, как уже было сказано выше, учитывала все четыре признака «конкурентного ромба».

1. В ходе социологических исследований, проведенных Немецким институтом виноделия (Deutsches Weininstitut b.V.) и правительством федеральной земли Sachsen-Anhalt было выявлено, что часть населения региона желает заняться самостоятельным предпринимательством и некоторые из них имеют стартовый капитал в виде личных сбережений. Более того, к занятию фермерством, сервисом и к переезду в экологически чистые зоны междуречья рек Саале и Унструт были склонны часть бывших сотрудников стагнирующих химических предприятий федеральных земель Саксония-Анхальт и Тюрингия. Остальные факторы производства были имплантированы с помощью программ помощи Европейским фондом регионального развития⁵², правительством Германии и операционной программой INTERREG III EAST⁵³.
2. Факторы внутреннего спроса были усилены за счет въездного туризма и переформатированию внутренней среды (фестивали, конкурсы виноделов, выборы «Королевы вина» и т. д.) Соответствие продукции кластера Saale-Unstrut стандартам и тенденциям развития потребления на мировом рынке было достигнуто за счет включения в общегерманскую систему управления качеством и благодаря давлению конкуренции.
3. Смежные и обслуживающие отрасли, т. е. источники поступления сырья, полуфабрикатов, оборудования, технологий и инноваций развивались пропорционально развитию винодельческих и туристических фирм. Кроме того, виноделы создали микрофинансовые организации, среди которых нужно выделить общество взаимного страхования и ассоциацию производителей (Weinbauverband Saale-Unstrut e.V.)⁵⁴, которая обеспечивает продвижение продукции за пределами региона.
4. Стратегия трансформационных преобразований централизованной экономики в децентрализованную в данном случае была направлена на:
 - а) формирование конкурентной среды;
 - б) стимулирование спроса.

Структура и особенности менеджмента фирм, среда их существования с точки зрения антимонопольного законодательства постепенно адаптировались к западногерманским нормам. Остальные институты развивались под воздействием двух вышеназванных векторов самостоятельно.

Нужно отметить, что создание и поддержание конкурентной среды — главное направление экономической политики Германии. *Опыт функционирования децентрализованных экономик в XX веке, прежде всего — слияния*

⁵² Europaischen Fond fuer regionalentwicklung (EFRE) // <<http://europa.eu.int>>.

⁵³ Operationelles Programm INTERREG III EAST // <www.interreg3c.gtt>.

⁵⁴ Weinbauverband Saale-Unstrut e.V. // <www.natuerlich-saale-unstrut.de>.

и поглощения — показал, что механизм конкуренции не способен функционировать самостоятельно. Он лишен внутренних стабилизаторов и содержит в себе свойства, противоречащие сути конкуренции, приводящие к ее ограничению и уничтожению, и в итоге — к недееспособности экономики. Поэтому государственные службы Германии практически сразу после образования республики в 1949 г. поставили задачу создания и институционального оформления конкурентной среды, оставив большинство функций частному предпринимательству.

Например, все винодельческие предприятия Германии объединены в 13 кластеров (специализированных территорий). Поэтому конкуренция на внутреннем винном рынке страны имеет три уровня:

- а) внутри кластера;
- б) между кластерами;
- в) между производителями вин Германии и зарубежья.

В данном случае можно говорить о трех уровнях кластеризации, стимулирующих, с точки зрения диалектики, процесс перехода количественных изменений в качественные. Получается «многопоплавковая модель», которая отличается стабильностью по отношению к изменениям мировой конъюнктуры, внешней институциональной среды и макроэкономических параметров.

Тем не менее, по мнению авторов, главная задача бизнес-кластера — не столько в повышении эффективности бизнес-процессов за счет уменьшения транзакционных издержек (это прикладная задача), сколько в сохранении рабочих мест людям, работающим в малом бизнесе, и сохранение стоимости их бизнеса в долгосрочной перспективе. При этом программы развития ЕС подразумевают в качестве результата не сохранение (или увеличение) налоговой базы (как принято говорить в России), а отсутствие необходимости платить пособие по безработице и увеличивать расходы на содержание правоохранительных органов, т. к. рост безработицы всегда сопровождается ростом преступности. Другим результатом европейцы считают создание (либо сохранение) среднего класса, как носителя современных идей демократии и прогрессивной культуры.

Социальные практики против операционной эффективности

Авторам хотелось бы остановиться также на случайных событиях, определяемых внутренней средой (традициями и ментальность данного региона), где ментальность — совокупность этнокультурных, общественных навыков и духовных установок, стереотипов⁵⁵.

Вероятно, именно в силу ментальности в одних странах с переходной экономикой бизнес-кластеры создаются в виде горизонтальных объеди-

⁵⁵ <<http://www.businessvoc.ru/bv/>>.

нений равноправных партнеров, как в случае с Saale-Unstrut, в других — в виде вертикально-интегрированных комплексов с жесткой иерархией, что, по мнению авторов, бизнес-кластером на самом деле не является.

Например, модель кластерного развития, пропагандируемая в настоящее время в Республике Казахстан, больше соответствует понятию ТПК — «территориально-производственный комплекс», идеология построения которых была разработана группой специалистов Госплана СССР в 30-е гг. прошлого века. Плановая система, несомненно, накладывала ограничения на их деятельность, давая импульс в момент создания, но лишая внутреннего стимула к развитию в долгосрочной перспективе. Прежде всего, была исключена конкуренция, как одна из граней «ромба Портера» и как условие возникновения инноваций внутри системы. Плюс, не работал институт эффективного собственника, ценность которого заключается в реализации территориального инстинкта человека, формировании пространства благосостояния, форме сбережения средств и источнике капиталовложений.

Внедрение новых технологий и технические условия на новую продукцию появлялись не столько исходя из логики развития внутри системы, сколько по инициативе специалистов НИИ, находящихся, как правило, в столице либо в других регионах страны. Выбор поставщика также определялся политикой Госплана СССР. В результате комплектующие и услуги, которые возможно было производить в регионе, приходилось закупать за его пределами, что, с одной стороны, несомненно, выравнивало перекосы территориального развития, с другой, при трансформации и либерализации экономики, сделало регионы неконкурентоспособными.

Тем не менее, в 70–80-х гг. прошлого века элементы кластерной политики были разработаны и внедрены Госпланом СССР во многих регионах России. Были созданы растениеводческие комплексы, специализирующиеся на выращивании лука, картофеля и овощей в требующих интенсивного орошения зонах Поволжья; цветководческие кооперативные образования в Белорусской ССР, республиках Прибалтики и Кавказа. Причем, в рамках существующей в стране экономической модели в ряде регионов были введены условия для конкуренции бригад (звеньев), за которыми были закреплены земельные участки и орудия производства⁵⁶.

Как показывает практика трансформационных экономик, быстрее всего бизнес-кластеры развиваются именно в традиционных аграрных экономиках, к которым относится и регион Saale-Unstrut, т. к. по мнению авторов:

- 1) традиционная экономика, учитывая вышеизложенное, имеет свойство достаточно быстро консервироваться и расцветать, подобно бактерии, в зависимости от условий внешней среды;

⁵⁶ Шабунин И.П. Ретроспектива и перспективы развития сельского хозяйства в России // Экономическая наука современной России: 2003. № 1. С. 74–81.

- 2) кластерная технология может служить программой-дезархиватором традиционной экономики, раскрывая ее потенциал;
- 3) традиционные экономики могут стать средой существования подавляющего числа людей в будущем.

На последнем тезисе стоит остановиться подробнее, т. к. основные работы, посвященные будущему миропорядку и проблемам глобализации, сводятся к следующему:

- а) мир стремительно движется к обществу 20×80;
- б) 80% населения земли станут тититимейнтом⁵⁷ — управляемыми рекламой и стереотипами потребителями либо «новыми кочевниками» без дома, семьи и родины, перемещающимися по планете в поисках работы⁵⁸.

Жак Аталли, президент Европейского банка реконструкции и развития (1991–1998), прогнозирует будущее так: «Богатые, процветающие зоны будут соседствовать с обширными нищими регионами. Утвердится цивилизация кочевников, не связанных друг с другом и с миром ничем, кроме универсальных финансовых институтов, и постоянно движимых поиском временной работы. В конечном итоге человек будет самовоспроизводиться подобно товару, а жизнь станет предметом искусственной фабрикации и объектом стоимости...» Следующую цитату Жака Аталли хотелось бы привести более полно: «Покончив с любой национальной привязкой, порвав семейные узы, заменив все это миниатюрными микропроцессорами, которые предоставят людям возможность решать многие проблемы, связанные с сохранением здоровья, образованием и личной безопасностью, такие граждане — потребители из привилегированных регионов мира — превратятся в «богатых номадов». Они смогут принимать участие в освоении либеральной рыночной культуры, руководствуясь политическим или экономическим выбором. Они будут странствовать по планете в поисках способов использования свободного времени, покупать информацию, приобретать за деньги острые ощущения и такие товары, которые только могут себе позволить, хотя и будут испытывать тягу к человеческому участию, тоску по уютной домашней обстановке и сообществу людей — тем ценностям, которые прекратили свое существование, т. к. их функции устарели. Подобно жителям Нью-Йорка, которым ежедневно приходится сталкиваться с бездомными бродягами, слоняющимися у банкоматов и выклянчивающими у прохожих мелочь, такие состоятельные странники повсюду будут сталкиваться с ми-

⁵⁷ Комбинация слов «tits» (сиськи) и «entertainment» (развлечение), термин призван ассоциироваться не с сексом, а с молоком, текущим из груди матери. Возможно, сочетание развлечений, в какой-то мере скрашивающих безрадостное существование, и пропитания, достаточного для жизнедеятельности, будет поддерживать отчаявшееся население мира в относительно хорошем расположении духа. (Martin H.-P., Schuman H. Die Globalisierungsfalle. Der Angriff auf Demokratie und Wohlstand, Rowohlt. 2005. S. 352.)

⁵⁸ Аталли Ж. На пороге нового тысячелетия. М.: Знание-власть, 2000.

риадами «бедных кочевников» — хватающимися за соломинки в планетарном масштабе людьми, которые бегут прочь от испытывающей нужду периферии, где по-прежнему будет жить большая часть населения Земли. Эти обнищавшие пираты будут курсировать по планете в поисках пропитания и крова над головой, их желания станут еще острее и навязчивее благодаря созерцанию роскошных и соблазнительных картин безудержного потребления, которые они увидят на экранах телевизоров в спутниковых телепередачах из Парижа, Лос-Анджелеса или Токио, в тщетной попытке перейти, по выражению Элвина Тоффлера, от замедленного мира к ускоренному. И им придется вести жизнь живых мертвецов».

Прогноз может стать реальным, если исключить один фактор — экономика может развиваться, только постоянно повышая уровень благосостояния людей: т. е. обеспечивая рынок сбыта. А задача политики, в свою очередь, отбирать и закреплять те социальные инновации, которые предупредят и/или минимизируют нестабильность.

Поэтому авторы статьи придерживаются другой точки зрения. В XXI в. будут ускоренными темпами развиваться традиционные, прежде всего, аграрные экономики, рост которых удовлетворит требования и глобалистов и антиглобалистов. Они, с одной стороны, заполняют пространство между зонами интенсивного высокотехнологичного роста и мегаполисами, с другой — обеспечит выживаемость и преемственность, т. к. традиционная экономика, несмотря на низкую операционную эффективность, сохраняет:

- 1) средний класс, который является носителем традиций, культуры, с одной стороны, и инноваций, с другой, и не дает элите возможности деградировать;
- 2) стабильность общества, т. к. диспропорции в доходах вызывают конфликты;
- 3) генофонд (традиционные сообщества меньше подвержены стрессам и, как следствие, спадам иммунитета);
- 4) спрос на товары и услуги высокотехнологичной экономики (без этого существование экономической элиты невозможно).

Наконец, именно традиционная экономика удовлетворит потребности общества в экологически чистой продукции, стабильная тенденция повышения спроса на которую дает реальный шанс на ее устойчивое развитие.

Ресурсы развития заложены в сложившейся системе отношений. Достаточно проанализировать экономическую историю XX в. В первую очередь — рост производства в Западной Европе и Японии, именно в странах, проигравших II Мировую войну, и восстановлению которых, путем реализации Плана Маршалла, помогли США. Т. е., создав рынки сбыта для своей продукции, США породили себе серьезных конкурентов. Начиная с 60-х гг., Соединенные Штаты Америки лишились преимущества в сфере производства над Западной Европой и Японией. Эти три зоны примерно сравнялись.

Каждая из них стала лидировать на своем внутреннем рынке, и все они соперничали за рынки внешние. Благодаря этому Западная Европа и Япония начали освобождаться от статуса стран-клиентов, становясь «партнерами».

Непосредственным же следствием вышеизложенного стало то, что названные регионы стали испытывать экономические трудности. Признаки фазы «Б» кондратьевского цикла хорошо известны: норма прибыли во всем мире сокращается; следовательно, сокращается и занятость. Сильные державы стремились свести к минимуму потери из-за общего спада, «экспортируя» проблемы (сокращение производства, безработица) в другие страны. На сузившемся мировом рынке сокращение производственных затрат (особенно заработной платы) обрело большую важность, чем сокращение затрат операционных. Отсюда следовал перевод производственных предприятий из стран центра (где стоимость производства высока) в страны полупериферии (где производственные затраты ниже, при том, что операционные выше). Традиционное производство стало менее выгодным, это привело к стремлению обновить его, что могло поначалу принести монопольные прибыли. В конечном итоге, поскольку норма прибыли в производственной сфере упала, крупные капиталы обратились к области финансов, чтобы компенсировать потери прибылью от спекуляции⁵⁹.

Т. е. для продолжения развития и минимизации кризисов промышленные и финансовые метрополии сначала создавали рынки сбыта для товаров, затем — капиталов. В современном мире, с его процессами конвергенции и нарастания неопределенности, появилась устойчивая тенденция реализации «Микро-планов Маршалла» в зоне интересов государств и корпораций. Т. е. в 90-х гг. прошлого века страны с развитыми рыночными экономиками подтвердили наш тезис о двойственности мира-экономики, встав перед аналогичной дилеммой:

- а) прекратить развитие периферийных регионов планеты, создав тем самым кризис спроса на свою продукцию и финансовые услуги и обрушив собственные валюты;
- б) развивать их, создавая себе конкурентов в будущем.

Проанализировав все «за» и «против», был сделан выбор в пользу варианта «б». Можно предположить, что решения принимались по принципу Хаджи Насреддина: «Через сто лет все равно кто-нибудь сдохнет: либо я, либо ишак, либо падишах». Тем не менее, были запущены механизмы развития, оставившие за метрополиями временные преимущества кредиторов.

Можно рассмотреть другие частные случаи, описываемые в парадигме — жесткие правила игры порождают сопротивление, а реакция на глобализацию заложена в самой глобализации:

- 1) корпорации должны развивать регионы, чтобы иметь стабильные рынки сбыта;

⁵⁹ Wallerstein I. Historical Capitalism, with Capitalist Civilization. London: Verso, 1995.

- 2) унификация стимулирует естественную тягу к разнообразию;
- 3) химизация и загрязнение окружающей среды порождают желание потреблять экологически чистые продукты питания и менять среду обитания (выражаясь словами профессора экологии университета в Грайфсвальде Михаэля Зуккова (Michael Succow)⁶⁰, «...шум и гам мегаполиса породил современную экодеревню»);
- 4) здесь уместно также цитировать классиков, 157 лет назад рассуждавших о будущих взаимоотношениях буржуазии и пролетариата: «Она (буржуазия — *прим. Д.Г.*) неспособна господствовать,... она сама должна его кормить, вместо того, чтобы кормиться за его счет»⁶¹. Можно также привести слова, которые принадлежат теоретику рыночной экономики XX века профессору Рустэму Рою (Пенсильванский университет, США): «О безработных придется заботиться через сеть некоммерческих организаций, чтобы их существование было осмысленным. Нужно занять их в добровольческих службах, клубах и ассоциациях. С скромная оплата могла бы реально увеличить ценность такой деятельности и повысить самооценку миллионам граждан...»⁶².

Аграрные кластеры позволяют решить проблему эволюционным путем, снимая напряжение между трудом и капиталом, метрополиями и колониями (с точки зрения концентрации финансовых потоков), развитыми и депрессивными регионами, увеличив потенциал территорий.

Именно поэтому авторы видят в кластерной стратегии способ сохранения малых фирм в условиях глобализации и возрастающей международной конкуренции. Опыт экономической модели Saale-Unstrut позволяет выявить трансформационную модель, позволившую успешно решать подобные проблемы в Германии, алгоритм реставрации и развития традиционной экономики в условиях глобализации, и оценить возможности ее импорта странами с переходными экономиками.

⁶⁰ Succow M. Jeschke L. Moore in der Landschaft: Entstehung, Haushalt, Lebewelt, Verbreitung, Nutzung und Erhaltung der Moore / Michael Succow, Lebrecht Jeschke. 2. Aufl. Thun; Frankfurt/Main: Deutsch, 1990.

⁶¹ Маркс К., Энгельс Ф. «Манифест коммунистической партии», 1848 г.

⁶² Martin H.-P., Schuman H. Die Globalisierungsfalle. Der Angriff auf Demokratie und Wohlstand, Rowohlt. 2005. S. 352.

Социальная политика в Республике Беларусь: от инерции к рыночным институтам

Громыко Р.И. (Гомель)

Трансформация экономики на постсоветском пространстве сопровождалась значительным спадом производства и потребления. Институциональная затратность перехода проявилась, прежде всего, в социальной сфере: уровень жизни населения и его социальная защищенность резко снизились. При разработке экономической стратегии реформирования в 1990-е гг. социальная политика «не называлась в качестве очевидной цели реформ». Состояние и динамика социальной сферы относились к числу ограничений, «фактически учитывался лишь один аспект — возможность острых социальных кризисов»⁶³. Роль социальной сферы была осознана после финансового кризиса 98 года. Беларусь избежала социальных потрясений благодаря эволюционному подходу к экономическим реформам. Однако результатом явилось сокращение сбережений, уровень которых в 2001 г. составили 48% от 1990 года, что стало сдерживающим фактором экономического роста⁶⁴.

Управлять процессом развития институциональной структуры социальной сферы можно либо через копирование формальной структуры успешной экономики (импорт институтов) либо через построение собственной структуры институтов, ориентируясь на контуры существующей неформальной структуры. В первом случае спрос на институты не закрепляется.

Так попытка ввести институт социального страхования в Беларуси в 1990-е гг. натолкнулась на ограничения экономического характера. Если принять точку зрения Норта, что источником институциональных изменений служат меняющиеся относительные цены или предпочтения, то можно сделать вывод об отсутствии таких сигналов. Доходы большей части населения на начальном этапе реформ отвечали только минимальному уровню выживания. Функция сбережения отсутствовала.

К концу девяностых годов прошлого века возникла институциональная ловушка. Устойчивые ожидания населения в отношении институциональных гарантий и защищенности столкнулись с неспособностью государства выполнить свои обязательства. Институты, функционировавшие достаточно эффективно в рамках плановой экономики, превратились в систему неэффективных норм. К 2000 году в нашей стране 35,7% белорусских семей

⁶³ Сидорина Т.Ю. Социальная теория — коридор развития социальной политики // *Общественные науки и современность*, № 4, 2006. С. 54–57.

⁶⁴ Сверх А. Проблемы финансового обеспечения социальной политики // *Финансы. Учет. Аудит*. 2001. № 2. С. 3.

обладали доходом ниже прожиточного минимума на одного члена семьи. Наряду с унаследованными социальными институтами потребовалось введение новых (пособия для безработных, новых «бедных»). Это привело к росту социальной доли ВВП. В 1999 году валовые расходы на социальные программы и субсидии с учетом перекрестного субсидирования превысили треть ВВП республики, что потребовало высоких налогов и социальных выплат⁶⁵.

Поэтому спрос на новые социальные институты появился, прежде всего, у главного экономического субъекта — государства. На недостаточную развитость институтов особенно негосударственных было обращено внимание участников республиканского совещания по вопросам развития социальной сферы в 2003 году. Одновременно участники совещания отмечали консерватизм социальных институтов, невозможность резких реформ в этой сфере. Государство выступает главным игроком на рынке институтов социальной сферы — иницилируя как отмену старых институтов, так и введения новых — платного образования, пенсионного страхования, пособий по безработице и др. Ограничениями для введения новых институтов на этапе трансформации экономики являются невысокие доходы значительной части населения и неконкурентоспособность на рынке труда. Государство, доминируя на этом рынке, определяет уровень оплаты труда — фонд личного потребления. Одновременно за ним сохраняется функция централизованного распределения фондов потребления, унаследованных от старой хозяйственной системы. Не выполнение государством социальных обязательств привело к снижению реальных доходов населения. При этом отказ от ранее существовавших форм распределения не компенсировался соответствующим ростом заработной платы.

Перестройка институтов общественного потребления происходит с учетом финансовых интересов главного нанимателя — государства. В социальной сфере снижается роль общественного сектора экономики в воспроизводстве человеческого капитала, и развиваются рыночные институты. Однако проблема не только и не столько в отказе государства от своих обязательств, сколько в том, что предлагается взамен.

На первом этапе преобразований социальные реформы в республике были направлены на минимизацию социальных последствий экономического кризиса. Это привело к росту доли социальных расходов в ВВП. По оценкам экономистов, социальная составляющая ВВП достигла к началу 2000 г. 40%⁶⁶. Следствием чего явились высокие налоги и выплаты в социальные фонды. Эта ситуация вынуждала вводить негосударственные социальные институты. Например, платные услуги в сфере образования. Однако

⁶⁵ Сверх А. Финансовые вопросы социальной политики // Финансы. Учет. Аудит. 2003. № 5. С. 13.

⁶⁶ Там же.

унаследованные от плановой экономики традиции патернализма, с одной стороны, и низкий уровень жизни населения, с другой, оказались препятствием для широкого внедрения рыночных норм в социальную сферу. Решения в сфере социальной политики принимаются со значительной временной задержкой.

Первой попыткой внести определенность в ранее выданные обязательства государства и декларируемые нормы и одновременно сохранить минимальный уровень государственного социального обеспечения были государственные минимальные социальные стандарты (ГМСС). Закон о ГМСС был принят в 1999 году. В 2003 году были разработаны и утверждены постановлением Совета Министров меры по внедрению в республике 44 государственных социальных стандартов. Цель стандартов — удовлетворить важнейшие потребности человека в материальных благах и услугах и таким образом соблюсти конституционные гарантии. Нормы и нормативы, которые входят в систему стандартов, являются обязательствами государства перед различными группами населения и должны обеспечиваться за счет его финансовых ресурсов. ГМСС дали возможность сохранить равные минимальные гарантии социальной защищенности для населения. В перспективе государственное социальное обеспечение должно сохраниться на уровне минимального стандарта, ориентированного на малообеспеченную часть населения.

Реформирование социальной политики активизировалось в начале текущего десятилетия, когда стало очевидным, что затратная патерналистская модель социальной политики не отвечает потребностям страны. Беларусь стала перед дилеммой: направить ресурсы на цели экономического роста или сохранить старую систему социального обеспечения. Основными направлениями реформирования социальной политики стали: поиск путей ограничения расходов государственного бюджета на социальные нужды и ужесточение финансовой дисциплины использования средств; активное привлечение средств нанимателей к социальной защите и страхованию; расширение круга платных услуг для населения в здравоохранении, образовании, санаторно-курортном обслуживании. Таким образом, происходит перераспределение социальных расходов между основными экономическими субъектами.

На сокращение доходов государства были направлены и изменения в трудовом законодательстве. В соответствии с новым трудовым кодексом, принятым в 2007 г., минимальный отпуск был увеличен, однако определение величины дополнительного отпуска и его оплата возложена на плечи нанимателей. В этом же году принят законопроект о реформировании системы льгот. В Беларуси существовало более 200 видов льгот, правом их получения пользовались более 30 категорий граждан, и 25% льгот получали наиболее обеспеченные граждане. В декабре прошлого года, несмотря на не-

гативное общественное восприятие законопроекта, закон о льготах вступил в силу. Опросы, проведенные до его введения, показали устойчивую отрицательную динамику отношения к закону (если в сентябре 65,4% участников опроса считали, что экономить нужно не на льготах, то в декабре — 74,2% придерживались этого мнения). Сегодня 75,9% опрошенных не одобряют отмену льгот для большинства категорий населения⁶⁷. Однако в открытых социальных протестах приняло участие незначительное число граждан. Отказ от старой системы льготирования потребовал развития адресной социальной помощи. Она была введена в республике с 2001 г. В 2007 г. помощь получили 59,2 тыс. человек. Предел нуждаемости установлен в размере бюджета прожиточного минимума, размер которого в мае 2008 г. составил 100 долл. Разработан и активно обсуждается законопроект об обязательном государственном страховании работников, занятых в особых условиях труда. Его целью является выведение профессиональных пенсий из общей пенсионной системы с тем, чтобы расходы на их выплату финансировались из дополнительных отчислений нанимателей таких работников. Это позволит освободить пенсионную систему от несвойственных ей функций: страхования производственных рисков и сосредоточить усилия на обеспечении нетрудоспособных. Важность этого законопроекта вызвана тем, что 27,4% работников выходят на пенсию досрочно. В 1997 г. правительство Беларуси приняло Концепцию реформирования системы пенсионного обеспечения. Она предполагала введение трех видов пенсий: социальной, трудовой (страховой) и дополнительной негосударственной пенсии или страхования гражданами своего дополнительного обеспечения. Но реформа была скорее продекларирована. Дополнительным пенсионным страхованием сегодня занимаются лишь отдельные страховые компании в рамках страхования жизни. Не планируется в ближайшее время и предусматривавшееся ранее повышение пенсионного возраста. Проблемами действующей пенсионной системы остаются: сложное финансовое положение ФСЗН, низкий уровень пенсий (среднемесячный пенсия по возрасту составила в 2007 г. 162 долл.), уравнивательные тенденции. Так у лиц с низким доходом коэффициент замещения заработка в пенсии составляет 60–80%, а у лиц с высокими заработками 15–20%. Это снижает мотивацию к зарабатыванию более высоких пенсий.

Рост затрат населения, вложений граждан в воспроизводство человеческого капитала находит проявление в неуклонном росте платных услуг. Наибольшими темпами они растут в образовании, здравоохранении и санаторно-курортном обслуживании. В нашей стране в 2003/04 учебном году впервые число студентов, обучающихся за собственный счет, превысило число обучающихся за бюджетные средства. Эта тенденция сохраняется

⁶⁷ Новости НИССПИ. Вып. 1 (47). 2008. С. 5–6.

при абсолютном сокращении (с 2004/05 учебного года) бюджетных мест⁶⁸. В общей структуре услуг услуги сферы образования составляют 7.9%. Медицина остается и сегодня государственной, бесплатной и вертикально-интегрированной. На нее затрачивается 4–4,2% ВВП. Сфера платных услуг в здравоохранении развивается медленно. В общей структуре услуг медицинские услуги занимали в 2007 г. 2,5%, санаторно-оздоровительные — 3,3%. Институт медицинского страхования не развивается в силу недостатка средств у населения. Но их недостаточно и у государства, свидетельством чего является принятое в мае этого года постановление Совета министров, разрешающее гражданам самостоятельно закупать расходные материалы для сложных операций. И хотя страховая медицина могла бы эффективно дополнить общедоступные медицинские услуги, переход к ней не планируется в ближайшее время.

Заработная плата в условиях экономической трансформации перестала выполнять воспроизводственную, стимулирующую и регулирующую функции, стала играть роль социального вспомоществования и значительно оторвалась от сферы непосредственно трудовых отношений. В контексте же социальной политики заработная плата должна стимулировать опору на собственные силы и способствовать сокращению бедности. Ни одну из этих функций она в республике полностью не выполняет.



Рис. 1. Структура денежных доходов населения РБ (в % к итогу)

⁶⁸ Образование в Республике Беларусь. Статистический сборник. Министерство статистики и анализа Республики Беларусь. Минск, 2006. С. 15, 154.

Рис. 1⁶⁹ показывает снижение доли заработной платы и трансфертов в структуре денежных доходов населения и незначительность доходов от собственности, что иллюстрирует замороженный процесс приватизации собственности в республике. Средняя заработная плата в долларовом эквиваленте в республике составляет 376 долл., что ниже уровня России. Минимальная заработная плата не выполняет роли социальных гарантий. К 2001 г. соотношение МЗП и средней заработной платы в сравнении с 1990 г. уменьшилось с 26% до 6%. Одновременно отношение минимальной заработной платы к минимальному потребительскому бюджету снизилось почти в 10 раз с 56% в 1990 г. до 8,9% в 2002 г. Таким образом, важной социальной проблемой стала бедность. Программой социально-экономического развития Республики Беларусь на 2006–2010 гг. планируется снижение доли населения с доходом ниже БПМ до 10%.

Сохраняются различия в уровне оплаты между производственной сферой и непроизводственной, отраслями, регионами. Социальная политика в республике направлена на снижение дифференциации в оплате. Так если в 2001 г. коэффициент межотраслевой дифференциации составил — 5,1, то к 2008 г. он сократился в 1,9 раза и стал равен — 3,5, уровень межрегиональной дифференциации в 2007 г. составил 1,48⁷⁰. Введены корректирующие коэффициенты, позволяющие обеспечить приоритетный рост заработной платы низкооплачиваемых категорий работников. Таким образом, в социальной политике сохраняется тенденция на уравнивательность, что характеризует ее инерционность.

Анализ показывает, что в социальной политики Беларуси можно выделить следующие изменения:

- распределение социальной составляющей между основными экономическими субъектами: государством, нанимателями и населением;
- поддержание минимальной дифференциации доходов между работниками различных отраслей экономики;
- развитие института негосударственных платных услуг в социальной сфере;
- совершенствование системы социальных льгот и переход к адресному назначению социальной помощи на основе единых норм и ужесточения критерия оценки нуждаемости (проведение обследования материально-бытовых условий жизни заявителя с целью определения степени нуждаемости);
- поддержание минимума социальных гарантий для населения через систему государственных минимальных социальных стандартов.

Таким образом, эволюция социального управления в стране направлена на адаптацию социальных институтов к рыночной модели развития. Новые

⁶⁹ < <http://belstat.gov.by/homer/ru/indicators/uroven.php>>.

⁷⁰ Экономический бюллетень НИЭИ. 2008. № 2. С. 32.

институты, вводимые в социальной сфере, преследуют цель разделить социальную ответственность между государством, нанимателями и населением, усилить трудовое участие в получаемом доходе и сократить перераспределительные тенденции.

Социальная политика Беларуси является противоречивой. В ней сосуществуют отношения старой патерналистской модели и отношения новой рыночной системы. Государство по-прежнему доминирует в социальной сфере, отсутствует реальная многосубъектность. Остаются не реформированными медицина и пенсионное обеспечение. По-прежнему высоким является уровень дотирования ЖКХ, возмещение населением коммунальных затрат в 2007 г. составило 32,4%. Сохраняется перераспределение экономического роста в пользу малоимущих слоев населения. Степень отраслевой и территориальной дифференциации невелика. Наблюдаются уравнивательные тенденции (прежде всего, в пенсионном обеспечении). Это сближает белорусскую социальную политику с социал-реформистской моделью, но, очевидно, что, как ее прямое использование в практике социальной политики, так и параллели с данной моделью были бы неверными. Для данной модели необходимы как экономические, так и социокультурные предпосылки. Общество не готово к реальному и быстрому выравниванию жизненных шансов. К нему, по выражению А.Г. Бызова, не применимы механизмы «универсальной солидарности». Элементы уравнительности в белорусской модели результат инерции и экономических ограничений общества. Далека практика социальной политики и от либеральной модели. В стране отсутствует дистанцированная от государства социально-ориентированная элита. В белорусской модели присутствуют консервативные тенденции, что имеет место в государствоцентричных обществах, структурированных по иерархии власти. Подтверждением этому служат преимущества госслужащих в пенсионном обеспечении. Социальный менеджмент в стране не привязан к конкретной идеологической модели, происходит заимствование тех элементов, которые адекватны конкретной социально-экономической ситуации и позволяют сохранять экономическую и политическую стабильность.

Следует согласиться с Л. Якобсоном в том, что роль социальной политики, как правило, видят в реализации «правильных» норм и тогда политика сводится к социальному менеджменту, администрированию и, следовательно, фокусируется на проявлении воли. Содержанием же социальной политики является «взаимодействие по поводу принципов и масштабов дифференциации граждан (причем не индивидуальной, а групповой), детерминация положения групп относительно друг друга...»⁷¹.

Данный подход позволяет определить объективные основы социальной политики. Поэтому и основой анализа ее изменений должны быть анализ

⁷¹ Якобсон Л.И. Социальная политика: попечительство или солидарность? // Общественные науки и современность. 2008. № 1. С. 75.

социально-трудовых отношений. Сложность в том, что основные субъекты социальной политики в политическом, экономическом и организационном плане в республике не отделены друг от друга.

Их интересы слабо оформлены и артикулированы. Это позволяет проводить социальную политику от имени «недифференцированных» масс. Волевая составляющая социальной политики остается значительной и сводит социальную политику к менеджменту, ориентиром которого являются установленные нормы. Вместе с тем возрастание инновационной составляющей экономического развития связано со стимулированием высококвалифицированного труда, и вышеуказанная тенденция может выступить преградой для решения задач экономики знаний.

Внешняя трудовая миграция в России

Кашенов А.В. (Москва)

Отдел народонаселения Департамента по экономическим и социальным вопросам Организации Объединенных Наций формирует и поддерживает банк данных о международной миграции, охватывающих практически все страны мира. Эта база данных включает в себя информацию о числе международных мигрантов (иммигрантов), получаемую с помощью переписей или регистров населения. По данным на 2005 год, за предшествующие 45 лет число международных мигрантов в мире более чем удвоилось: если в 1960 г. оно оценивалось в 75 млн человек, то к 2005 г. достигло почти 191 млн человек. Абсолютным лидером по их числу являются США — их там насчитывается 38,4 млн человек. В России в 2005 г. было 12 млн мигрантов, далее следовали Германия и Украина⁷². Следует указать, что данные по России, приводимые ООН, заимствованы из материалов Всероссийской переписи населения 2002 г. Таким образом, **Россия находится на втором месте в мире по числу официально учтенных иммигрантов.**

Как видно из табл. 1⁷³, внешняя миграция играет возрастающую роль в изменении численности населения нашей страны.

Компенсация естественной убыли миграционным притоком снижалась до 10,5% в 2003 г., но затем опять стала увеличиваться. В 2007 г. этот показатель достиг 50,2%.

Как видно из табл. 2⁷⁴, наиболее массовыми миграционными процессами в Российской Федерации являются внутренние миграции, в частности,

⁷² <www.rbc.ru> — информационное агентство «Росбизнесконсалтинг».

⁷³ <www.gks.ru> — официальный сайт Росстата.

⁷⁴ Там же.

Таблица 1

Изменение численности населения РФ по компонентам за 1990–2007 гг.

Год	Численность населения на начало года	Изменения за год			Численность населения на конец года
		общий прирост (снижение)	естественный прирост (убыль)	миграционный прирост (снижение)	
1990	147665,1	608,6	333,6	275,0	148273,7
1991	148273,7	241,0	104,9	136,1	148514,7
1992	148514,7	47,0	–219,2	266,2	148561,7
1993	148561,7	–205,8	–732,1	526,3	148355,9
1994	148355,9	104,0	–874,0	978,0	148459,9
1995	148459,9	–168,3	–822,0	653,7	148291,6
1996	148291,6	–263,0	–776,5	513,5	148028,6
1997	148028,6	–226,5	–740,6	514,1	147802,1
1998	147802,1	–262,7	–691,5	428,8	147539,4
1999	147539,4	–649,3	–918,8	269,5	146890,1
2000	146890,1	–586,5	–949,1	362,6	146303,6
2001	146303,6	–654,2	–932,7	278,5	145649,4
2002	145649,4	–685,7	–916,5	230,8	144963,7
2003	144963,7	–795,4	–888,5	93,1	144168,2
2004	144168,2	–694,0	–792,9	98,9	143474,2
2005	143474,2	–720,7	–846,6	125,9	142753,5
2006	142753,5	–532,6	–687,1	154,5	142220,9
2007	142220,9	–237,8	–477,7	239,9	141983,1

межрегиональные перемещения людей. В ходе этих миграций происходит нерациональное сокращение населения и трудовых ресурсов в северных и восточных регионах России и избыточный приток в центральные и южные регионы, в том числе в Московский регион. При этом иммиграция в Россию из стран СНГ сокращалась до 2003–2004 гг., потом опять пошла в рост, а эмиграция из России в «дальнее зарубежье» непрерывно сокращается.

Как показано в табл. 3⁷⁵, основными поставщиками иммигрантов в Россию являются Украина, Казахстан, Армения, государства Средней Азии. В 2007 г. было отмечено увеличение миграционного прироста в обмене населением практически со всеми иностранными государствами. При этом сократилось отрицательное сальдо обмена с США, Германией, Израилем, Канадой, впервые образовалось положительное сальдо обмена с Беларусью, вырос прирост за счет всех прочих государств.

⁷⁵ <www.gks.ru>.

Таблица 2

Общие итоги миграции населения в России

	1995 г	2000 г	2003 г	2004 г	2005 г	2006 г	2007 г
Прибывшие-всего	3997139	2662329	2168168	2117434	2088639	2122071	2284859
из них:							
в пределах России	3130282	2302999	2039024	1998277	1911409	1935691	1997980
в том числе:							
из зарубежных стран	866857	359330	129144	119157	177230	186380	286879
в том числе:							
из стран СНГ		346774	119661	110374	168598	177657	273795
из других стран		12556	9483	8783	8632	8723	13084
Выбывшие-всего	3393941	2420574	2124284	2076159	1981207	1989752	2044992
из них:							
в пределах России	3046603	2274854	2030266	1996364	1911409	1935691	1997980
в том числе:							
в зарубежные страны	347338	145720	94018	79795	69798	54061	47012
в том числе:							
в страны СНГ		82312	46081	37017	36109	35262	31328
в другие страны		63408	47937	42778	33689	18799	15684
Миграционный прирост	603198	241755	43884	41275	107432	132319	239867
Обмен населением с зарубежными странами	519519	213610	35126	39362	107432	132319	239867
в том числе:							
со странами СНГ		264462	73580	73357	132489	142395	242467
с другими странами		-50852	-38454	-33995	-25057	-10076	-2600

Таблица 3

Показатели международной миграции в РФ

	2007г.			Справочно 2006г.		
	число прибыв- ших	число выбыв- ших	миграцион- ный прирост (+), снижение (-)	число прибыв- ших	число выбыв- ших	миграцион- ный прирост (+), снижение (-)
Международная миграция	286879	47012	+239867	186380	54061	+132319
с государства- ми-участниками СНГ	273795	31328	+242467	177657	35262	+142395
в том числе: Беларусь	6029	5301	+728	5619	6318	-699
Казахстан	40255	10211	+30044	38606	11948	+26658
Республика Мол- дова	14090	629	+13461	8649	636	+8013
Украина	51490	10536	+40954	32721	11926	+20795
Государства За- кавказья	62303	2686	+59617	28655	2645	+26010
Азербайджан	20965	1355	+19610	8900	1366	+7534
Армения	30743	728	+30015	12949	686	+12263
Грузия	10595	603	+9992	6806	593	+6213
Государства Средней Азии	99628	1965	+97663	63407	1789	+61618
Киргизия	24731	668	+24063	15669	605	+15064
Таджикистан	17257	464	+16793	6523	424	+6099
Туркмения	4845	111	+4734	4089	112	+3977
Узбекистан	52795	722	+52073	37126	648	+36478
со странами дальнего зару- бежья	13084	15684	-2600	8723	18799	-10076
в том числе: Германия	3164	6486	-3322	2900	8229	-5329
Греция	260	116	+144	176	139	+37
Израиль	1094	1202	-108	1053	1408	-355
Канада	118	571	-453	77	552	-475
Китай	1687	56	+1631	499	196	+303
Латвия	887	271	+616	766	223	+543
Литва	537	276	+261	371	228	+143
США	578	2107	-1529	411	3109	-2698
Финляндия	172	692	-520	137	695	-558
Эстония	508	280	+228	347	270	+77
другие страны	4079	3627	+452	1986	3750	-1764

Важно подчеркнуть, что официальные данные о миграции, которые приводятся в таблицах 1–3 и, соответственно, во всех официальных российских публикациях, отражают только **регистрацию граждан на постоянное место жительства**. Легальные трудовые мигранты, имеющие временную регистрацию, учитываются отдельно, нелегальные мигранты не учитываются вообще.

Предметом нашего доклада является преимущественно внешняя (трансграничная) трудовая миграция в Россию.

Трудовая миграция — вид миграции, представляющий собой совокупность территориальных перемещений людей, связанный с занятостью и поисками работы⁷⁶. В широком смысле большинство миграционных перемещений в мире являются трудовыми, т. к. при переселении люди стараются найти на новом месте работу с подходящей заработной платой и решить экономические проблемы, которые возникли у них по месту прежнего жительства. Даже широко распространенная учебная миграция в конечном счете оказывается трудовой, т. к. по окончании университетов и других учебных заведений в развитых странах, студенты стараются устроиться на работу, и не стремятся применить знания у себя на родине. Туристические поездки также во многих случаях служат прикрытием торговой деятельности или поисков работы.

По данным Федеральной миграционной службы (ФМС), количество легальных трудовых мигрантов, работающих в России, стабильно растет (табл. 4)⁷⁷: в 2006 г. — 1014 тыс. человек. Еще раз подчеркнем, что иностранцы, численность которых показана в данной таблице, не входят в статистику иммиграции, т. к. не имеют регистрации на ПМЖ, а только временную регистрацию и, как правило, разрешение на работу.

Лидерами легальной поставки рабочей силы являются Китай, Украина, Узбекистан, Турция, Таджикистан (см. табл. 4). Наивысшие темпы роста демонстрируют российские контингенты иностранных рабочих из Узбекистана, Таджикистана (увеличение примерно вдвое за 2006–2007 гг.), Китая и некоторых других стран.

ФМС и Росстат начали публиковать также некоторые данные, касающиеся социально-демографического состава международных трудовых мигрантов. Из числа трудовых мигрантов, зарегистрированных в 2006 г., мужчины составляли 84,7%. По возрасту лидировала группа 30–39 лет (39%). Большинство зарегистрированных трудовых мигрантов были заняты в строительстве (40,8%) и торговле (26,7%), сельском и лесном хозяйстве (7,2%)⁷⁸. Наибольшее число из них было зарегистрировано в Москве — 355,5 тыс.

⁷⁶ Юдина Т.Н. Миграция: Словарь основных терминов. М.: Изд-во РГСУ, 2007. С. 282.

⁷⁷ <www.gks.ru>.

⁷⁸ Труд и занятость в России. 2007. Стат.сб. / Росстат, М., 2007. С. 292–294.

Таблица 4

Численность иностранных граждан работавших в РФ

	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.
Всего (тыс. человек)	213,3	283,7	359,5	377,9	460,4	702,5	1014,0
в том числе:							
из стран дальнего зарубежья	106,9	135,1	154,9	197,4	238,5	358,7	476,1
из них:							
Вьетнам	13,3	20,1	26,7	35,2	41,8	55,6	69,1
Китай	26,2	38,6	38,7	72,8	94,1	160,6	210,8
КНДР	8,7	9,9	12,7	13,2	14,7	20,1	27,7
США	1,8	2,0	1,5	1,8	1,9	2,9	3,7
Турция	17,8	20,9	15,4	37,9	48,0	73,7	101,4
из стран СНГ	106,4	148,6	204,6	180,5	221,9	343,7	537,7
Азербайджан	3,3	4,4	15,0	6,0	9,8	17,3	28,3
Армения	5,5	8,5	12,6	10,0	17,0	26,2	39,8
Грузия	5,2	5,0	6,8	3,2	3,8	4,3	4,9
Казахстан	2,9	3,6	7,6	4,0	4,3	4,1	5,0
Киргизия	0,9	1,7	6,4	4,8	8,0	16,2	33,0
Республика Молдова	11,9	13,3	40,7	21,5	22,7	30,6	51,0
Таджикистан	6,2	10,0	16,8	13,6	23,3	52,6	98,7
Туркмения	0,2	0,1	7,0	0,2	0,3	1,5	0,7
Узбекистан	6,1	10,1	15,5	14,6	24,1	49,0	105,1
Украина	64,1	91,9	61,0	102,6	108,6	141,8	171,3

чел. (35,2%), Тюменской (65 тыс. чел.), Свердловской (53 тыс. чел.) областях, Приморском крае (38 тыс. чел.) и Санкт-Петербурге (35 тыс. чел.).

По данным ФМС России⁷⁹ в 2003 г. большая часть иностранных рабочих (более 67%) работала по трудовым договорам между российскими юридическими или физическими лицами, а остальные в рамках реализации иностранными юридическими лицами договоров подряда (привлекались на краткосрочную работу на определенный объем работ). Постепенно в российской экономике также увеличивается количество и удельный вес иностранной рабочей силы, нанимаемой российскими физическими лицами. Если в 2000 г. их доля составляла 1,8%, то в 2003 г. — 4,6% (или 17,1 тыс. человек).

Среди иностранных работников преобладают люди с низкой и средней квалификацией труда. Произведенный ФМС анализ разрешений на

⁷⁹ Мичников А.А. Совершенствование иммиграционной политики в современной России. Диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук. М.: РАГС, 2007. С. 89–92.

привлечение иностранных работников показывает, что мигранты приглашаются более чем по 100 специальностям. Среди них доминируют строители, работники, занятые на силовых установках и в металлообработке, рабочие шахт, буровых скважин, водители, работники сельского и лесного хозяйства.

Трудовая миграция из бывших союзных республик охватывает преимущественно профессиональные группы строителей и рабочих, причем доля строителей превышает треть. Второе место у рабочих, занятых в металлообработке (15%). Третье место принадлежит рабочим, занятым на силовых установках (мотористы, электрики, электромонтеры и др.) — 14%.

В профессиональной структуре рабочей силы из дальнего зарубежья преобладают строители и овощеводы. Основная часть строителей прибывает из Китая. Они работают в восточных регионах России. Строители из европейских стран (прежде всего из Польши, Германии, Финляндии, Югославии, Болгарии), а также из Турции заняты главным образом в европейских районах, прежде всего в Москве и Санкт-Петербурге. Большинство овощеводов прибывает из Китая — более 90% их общего числа. Анализ основных сфер занятости мигрантов в России свидетельствует о том, что российский рынок труда структурируется так же, как рынки других принимающих стран. Трудовые мигранты заполняют «не престижные ниши» на рынке труда, которые характеризуются с тяжелыми условиями работы, низким уровнем оплаты труда, отдаленностью районов, и на которые не всегда соглашаются местные жители.

Большинство внешних трудовых мигрантов в России являются нелегальными. **Незаконная (нелегальная) миграция** — это въезд, пребывание и (или) осуществление иностранными гражданами трудовой деятельности на территории страны с нарушением установленного порядка, т. е. без оформления или с ненадлежащим оформлением документов и разрешений, определенных законодательством, а также с использованием недействительных, поддельных или утративших силу в связи с истечением сроков действия документов⁸⁰. Часто человек прибывает в Россию легально, например, по туристической визе. После того, как просрочен разрешенный срок его пребывания в стране, или произвольно изменен характер его деятельности (с рекреационной на трудовую) — он становится нелегалом.

Достаточно сложно определить численность нелегальных мигрантов в стране. Некоторые специалисты исходят из разницы между учтенными числами прибытий и убытий через российскую границу иностранных граждан. Данные въезда в Россию иностранных граждан (по данным Пограничной службы ФСБ) публикуются Росстатом (табл. 5)⁸¹. Данные об их выезде не публикуются, но доступны экспертам правоохранительных органов.

⁸⁰ Юдина Т.Н. Указ. соч. С. 212.

⁸¹ <www.gks.ru>.

Таблица 5

**Въезд в Россию иностранных граждан из стран дальнего зарубежья
по целям поездок (тысяч поездок)**

	Число прибытий иностранных граждан в Россию							
	1995 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.
Всего	5311	7410	7079	7881	8148	8661	9398	8818
в том числе по целям поездок:								
служебная	2186	1997	1960	1980	2038	2057	2591	2417
туризм	1787	2215	2052	2686	2779	2637	2251	2275
частная	544	2239	2059	2339	2404	3016	3516	3134
транзит	84	90	150	126	131	131	148	109
обслуживающий персонал	710	869	858	750	796	820	892	883

Эксперты вычитают число выбывших иностранных граждан из числа прибывших и определяют, сколько человек предположительно осталось в России. Потом эти данные суммируются за определенный период времени. Данный метод оценки численности нелегальных мигрантов крайне несовершенен, т. к., во-первых, число пересечений границы больше, чем число физических лиц, их совершающих. Многие люди, в частности, торговцы — «челноки», пересекают границу неоднократно в течение года в обоих направлениях. Таким образом, число физических лиц, пересекающих границу, завышается. Во-вторых, некоторые участки государственной границы РФ с бывшими республиками СССР, контролируются недостаточно эффективно. Число лиц, пересекающих границу РФ в таких местах, в том числе выезжающих из страны, не известно. В-третьих, не учитываются процессы естественного движения данного контингента населения, в частности, смертность. Тем не менее, кроме данных Пограничной службы и оценок органов МВД в регионах России, других способов хотя бы приблизительно исчислить нелегальных внешних мигрантов не существует.

Исходя из этих способов, представители различных органов власти публично определяли масштабы нелегальной иммиграции в России от 5 до 15 млн человек. Нам представляются правдоподобными сдержанные варианты оценки численности нелегальных мигрантов, предлагаемые авторитетными исследователями в данной области. Так, Л.Л. Рыбаковский и С.В. Рязанцев предлагают оценку в 5 млн человек⁸². Е.С. Красинец дает оценку в 4–4,5 млн нелегальных иммигрантов, из них 1,8–2 млн человек — из стран СНГ⁸³.

⁸² Рыбаковский Л.Л., Рязанцев С.В. Международная миграция в Российской Федерации: Доклад, 2005. // <www.un.org>.

⁸³ Красинец Е.С. Незаконная миграция на южных рубежах России // Проблема незаконной миграции в России: реалии и поиск решений. М.: MOM, 2004. С. 196.

Последствия трудовой миграции в Россию достаточно разнообразны. С точки зрения предпринимателей, использующих дешевый труд мигрантов, это выгодно. Однако общество несет при этом многочисленные издержки.

В регионах массового притока мигрантов ухудшается криминогенная обстановка. Согласно данным МВД, иностранными гражданами совершается около 3% всех преступлений в Российской Федерации. Это относительно небольшая величина, но она неуклонно растет. В 2005 г. иностранными гражданами на территории Российской Федерации совершено 51,2 тыс. преступлений, что на 4,7% больше уровня 2004 г. При этом за 7 месяцев 2006 г. иностранцы совершили 33,5 тыс. преступлений, что на 9% больше аналогичного периода 2005 г.⁸⁴

Миграция населения вообще, и внешняя (международная) трудовая миграция в частности, порождает различные прямые и косвенные эффекты. Различаются эффекты миграции для человека (мигранта), отдающей стороны (страны — донора) и принимающей стороны (страны — акцептора).

Эффекты миграции для человека, осуществляющего переселение, следующие: повышение уровня безопасности и социального комфорта, получение подходящей работы, повышение уровня жизни.

Эффекты миграции для отдающей стороны (страны выхода переселенцев) достаточно разнообразны. Негативным эффектом является «утечка мозгов», т. е. отъезд квалифицированных специалистов (если таковой имеет место). Позитивные эффекты, особенно актуальные для развивающихся стран с относительным перенаселением, высокой безработицей и низкими доходами населения, состоят в экспорте безработицы и бедности. В результате эмиграции в этих странах бедных и безработных становится меньше, а в странах принимающих мигрантов — больше.

Эффекты миграции для принимающей стороны (страны пребывания мигрантов) могут состоять в компенсации естественной убыли населения и трудовых ресурсов. Последнее способствует увеличению ВВП и налоговых поступлений в бюджет. Если предположить, что в РФ общее количество иностранных работников, легальных и нелегальных, составляет 5 млн человек, а численность занятых в экономике, с неформальным сектором, 80 млн человек (при официальной оценке в 70 млн человек), то нелегалы создают около 6% учтенного ВВП. В ценах 2007 г. это около 2 трлн рублей. Эксплуатируя мигрантов, предприниматели не считаются ни с нормами Трудового кодекса по продолжительности рабочего времени, ни с другими нормами. Поэтому выжимают из них максимум возможного, в том числе повышенную прибыль.

Принято считать, что мигранты мало зарабатывают. Действительно, заработная плата большинства мигрантов, особенно нелегальных, ниже, чем

⁸⁴ Доклад по миграции в России к заседанию Государственного Совета. М.: ФМС, 2007.

отечественных рабочих, в расчете на единицу рабочего времени или единицу произведенного товара. Но за счет повышенной суточной продолжительности и (или) интенсивности труда многие из них зарабатывают примерно столько же, сколько россияне⁸⁵. Следовательно, исходя из принятых выше допущений о численности ИРС (5 млн человек) и их доле в ВВП, они могут заработать около 25 млрд долларов в год.

Часть заработной платы остается в нашей стране, т. к. мигранты расходуют ее на приобретение товаров повседневного пользования и продуктов. Другая часть заработной платы вывозится в страны, откуда прибыли мигранты, в виде переводов, вывоза наличной валюты, вывоза товаров длительного пользования. Согласно оценкам, иностранные рабочие вывозят из России более 1000 долларов на человека в год, т. е. от 5 до 15 млрд долл.⁸⁶ Если правильна наша оценка заработной платы в 25 млрд долл. (примерно 5000 долларов в год на 1 мигранта), то реальный вывоз средств может составлять более 15 млрд долл. Как уже неоднократно указывалось в публикациях специалистов, для некоторых республик бывшего СССР объем денежных поступлений от мигрантов из России сопоставим с ВВП и значительно превышает объемы экономической помощи от стран Запада.

Одной из проблем массовой, в том числе нелегальной, трудовой миграции является то обстоятельство, что, занимая (на данном этапе) на российском рынке труда самые непрестижные рабочие места (в ЖКХ, на транспорте, в строительстве) мигранты соглашались на сколь угодно тяжелые условия труда и низкую заработную плату. Тем самым они снимают с работодателей в соответствующих секторах экономики ответственность за повышение производительности труда, техническое перевооружение рабочих мест (чтобы они стали достаточно приемлемыми для россиян) и главное — за поддержание социально приемлемого уровня заработной платы.

Иммиграционная политика

В последние годы приняты Федеральные законы «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации», «Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую федерацию соотечественников, проживающих за рубежом», «Концепция регулирования миграционных процессов в Российской Федерации» и ряд других нормативных актов. В целом они придали российской миграционной политике больше ясности и целенаправленности.

⁸⁵ Тюрюканова Е. О влиянии миграции на рынок труда // Отечественные записки, № 4, 2007.

⁸⁶ Политика иммиграции и натурализации в России: состояние дел и направления развития / Под ред. С.Н. Градиловского. М.: Наследие Евразии, 2005. С. 291.

ти. Однако некоторые аспекты перспективной миграционной политики по-прежнему требуют обсуждения и определенных корректировок.

В действующей «Концепции регулирования миграционных процессов в Российской Федерации» (2003 г.), справедливо указывается, что «целями регулирования миграционных процессов являются обеспечение устойчивого социально-экономического и демографического развития страны, национальной безопасности РФ, удовлетворение потребностей растущей российской экономики в трудовых ресурсах...». В Концепции упомянут «дифференцированный подход государства к решению проблем различных категорий мигрантов». Предполагается совершенствовать иммиграционное законодательство, осуществлять контроль за деятельностью российских работодателей, использующих ИРС. В то же времени уделяется много внимания привлечению в страну трудовых ресурсов.

Последним по времени актом перспективной демографической политики в стране стало подписание Указа резидента Российской Федерации от 9 октября 2007 г. № 1351 «Об утверждении Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года».

В Концепции провозглашается цель стабилизации общей численности населения и ее повышения к 2025 г. «Привлечение мигрантов в соответствии с потребностями демографического и социально-экономического развития» присутствует в списке основных задач, но уже не в качестве самоцели. Конкретные направления миграционной политики в Концепции включают: «содействие добровольному переселению соотечественников...; привлечение квалифицированных иностранных специалистов, в том числе выпускников российских высших учебных заведений» и некоторые другие меры.

Тем не менее, в научной среде и федеральных органах власти продолжается дискуссия о необходимости массового (1 млн человек в год и более) привлечения дополнительной иностранной рабочей силы.

В связи с тем, что сторонники массового привлечения в Российскую Федерацию иностранной рабочей силы апеллируют к экономической необходимости, в частности, утверждают, что сокращение численности населения трудоспособного возраста сократит возможности роста ВВП и уровня жизни населения, мы предлагаем к этому следующие контраргументы:

Во-первых, по данным Росстата численность безработных составляла в 2007 — начале 2008 гг. 4,5–4,8 млн человек, а численность «экономически неактивного населения в трудоспособном возрасте», желающего работать — порядка 4,8 млн человек. Таким образом, **внутренний резерв населения, не имеющего работы и нуждающегося в работе, превышает 9 млн человек**. Согласно нашему прогнозу рынка труда, в перспективе до 2010 г. этот резерв может уменьшиться до 7 млн человек, но не исчезнет. Большинство указанного резерва составляют люди, способные работать, по крайней

мере, со средним уровнем эффективности, и заинтересованные в подходящих (с точки зрения условий и заработной платы) рабочих местах.

Во-вторых, в России чрезвычайно высока смертность населения в трудоспособном возрасте. Сокращение численности людей, умирающих ежегодно в трудоспособном возрасте, хотя бы до уровня 1989 г. уже сохранило бы для российского рынка труда около 300 тыс. человек в год.

В-третьих, производительность труда, рассчитанная как ВВП в сопоставимых ценах (по паритету покупательной способности) на 1 занятого в экономике, составляла в 2002 г. в США 76,7 тыс. долл., в Германии 60,7 тыс. долл., в России — 17,8 тыс. долл., т. е. в 4,3 раза ниже, чем в США и в 3,4 раза ниже, чем в Германии. Кстати, Германия силами 36,2 млн человек занятых в экономике произвела в 2002 г. ВВП (по ППС) 2,2 трлн. долл., а Россия силами 65,4 млн занятых — 1,2 трлн долл.⁸⁷ Эти цифры свидетельствуют о наличии в России огромных резервов повышения производительности труда. Повышение производительности труда хотя бы в 1,5 раза высвободит больше рабочей силы, чем предлагается некоторыми экспертами привлечь трудовых мигрантов в Россию.

По сообщениям информационных агентств в мае 2008 г., «дефицит рабочей силы в России к 2020 г. может составить от 8 до 20 млн человек, заявил на прошедшей в Японии встрече представителей стран «большой восьмерки», посвященной проблемам занятости, заместитель министра здравоохранения и социального обеспечения России»⁸⁸. По нашему мнению, государственным органам Российской Федерации, представители которых запугивают общество подобными апокалиптическими прогнозами, самое время озаботиться разработкой программы повышения производительности труда. Тогда и десятки миллионов внешних мигрантов России не понадобятся.

Что касается трудовых мигрантов, уже прибывших и прибывающих в настоящее время в Россию, то разумная политика состоит в том, чтобы постепенно легализовать и упорядочить деятельность если не всех, то хотя бы большинства из них.

В последние годы внесены изменения в ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в РФ», также с 15 января 2006 г. действует ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в РФ».

В Российской Федерации теперь предусмотрено квотирование числа трудовых иммигрантов из стран, с которыми у нее существуют визовые отношения. Постановлением Правительства РФ от 29 декабря 2007 г. № 982 «Об утверждении на 2008 г. квоты на выдачу иностранным гражданам раз-

⁸⁷ Российский статистический ежегодник. 2005: Стат.сб. / Росстат. М., 2005.; Международные сопоставления валового внутреннего продукта за 1999–2000 и 2002 годы: Стат. сб. / Росстат. М., 2005. С. 107–109.

⁸⁸ <www.narodru.ru/article16725.html>.

решений на работу» в целом по РФ утвержден норматив в 1828 тыс. квот, в том числе по Москве — 300 тыс. квот.

Механизм квотирования разрешений на работу требует дальнейшего совершенствования, в том числе повышения гибкости. В настоящее время существует длительная процедура согласования объема квот между предприятиями, службами занятости и миграционными службами субъектов РФ и федеральными органами исполнительной власти. Пока заявки по квотам проходят по данной цепочке, экономическая ситуация меняется. На одних предприятиях отпадает надобность в иностранных работниках, на других, напротив, появляется. Необходимо подумать, как сократить процедуру согласования и утверждения квот, которая сейчас занимает несколько месяцев.

В целом, по нашему мнению, в политике регулирования внешней миграции, Россия должна осуществлять **селективный (выборочный) подход**: во-первых, неограниченно принимать мигрантов-инвесторов, ценных специалистов (список таковых, по опыту США, может утверждаться федеральными органами исполнительной власти), а также принимать *соотечественников* (понимая, что это политически целесообразно и демографически полезно, хотя и затрудняет решение ряда социальных проблем).

При этом определение понятия «соотечественник» должно быть уточнено. В настоящее время, согласно статье 2 Федерального закона от 24 мая 1999 г. № 99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» под понятием «соотечественники за рубежом» подразумеваются: граждане Российской Федерации, постоянно проживающие за пределами Российской Федерации; *лица, состоявшие в гражданстве СССР, проживающие в государствах, входивших в состав СССР, получившие гражданство этих государств или ставшие лицами без гражданства* и ряд других категорий. С нашей точки зрения, соотечественников на территории бывшего СССР следует определять по национальному признаку (по примеру Германии, Израиля), как лиц русской национальности, а также относящихся к числу народов, имеющих на территории РФ республики, автономные области и иные административно-территориальные образования (национальные автономии). На поддержку прибывающих в Россию соотечественников, должно выделяться значительно больше средств, чем сейчас, они должны обеспечиваться жильем, работой и другими социальными благами.

Во вторую очередь, на основе временных соглашений, квот и в условиях ограничений, может приниматься иностранная рабочая сила, не относящаяся к категориям, перечисленным в первом пункте. После использования данная рабочая сила должна неукоснительно отбывать в страну первоначального проживания, или в третьи страны.

Российские политики должны понять, что экономика нашей страны, при правильном ее регулировании, может обойтись без мигрантов. Но прием

мигрантов может быть полезен по политическим соображениям, а также может рассматриваться как форма оказания экономической помощи менее развитым странам, страдающим от избытка рабочей силы. В подобных случаях прием иностранной рабочей силы должен увязываться с характером политических отношений с соответствующим государством, наличием или отсутствием задолженности у этого государства по межгосударственным кредитам, оплате поставок энергоносителей и т. д. При таком прагматическом подходе можно построить иммиграционную политику, выгодную для России и всех населяющих ее граждан.

Социальные проекты в структуре региональной социальной политики

Волосникова Е.А. (Сургут)

По своей сущности социальное проектирование относится к локальным социально-экономическим процессам, при этом задачи глобальность совокупности социальных проектов заключается в их воздействии на социум. Любой локальный процесс есть составная часть глобального. В рамках устойчивого развития планеты учеными обсуждается вопрос именно воздействия локальных процессов на жизнь будущих поколений, на глобальные изменения в мире. Такой подход должен быть свойственен и при рассмотрении роли социальных проектов в структуре региональной социальной политики.

Цель проектирования — внести определенные изменения в окружающий нас мир. Цель социальных проектов регионального уровня в рамках социальной политики — изменить в лучшую сторону качество жизни всего населения территории или ее отдельных групп.

Социальные проекты, разрабатываемые и реализуемые в настоящее время, в различных регионах России зачастую носят разрозненный характер, дублируют друг друга, не способствуют достижению общих целей социальной политики. В современных условиях актуальным является создание теоретических и методических подходов к формированию единой системы управления социально-экономическим развитием региона. При этом регионализм устойчивого развития объективно обуславливается тем, что социально-экономические процессы, структура производства и его специализация имеют четко выраженный региональный характер. В этой системе значительное место занимают социальные проекты различного уровня, т. к. последние предполагают решения локальных проблем на местном уровне.

Критерий успешности реализации проекта определяются в единстве принципа устойчивого развития: «природа-общество-человек». Для обеспечения такого единого подхода наиболее актуален именно региональный аспект, который обеспечивает интегральность социально-экономических характеристик среды, в которой происходит рождение и реализация проекта⁸⁹.

Принимая решение о создании проекта необходимо учитывать особенности регионального и территориального развития т. к., принимается решение об изменении социальной среды после реализации проекта, что в свою очередь не может не сказаться на устойчивости развития региона.

Социальные проекты призваны разрабатываться исходя из комплексного анализа социально-экономического развития, социально-демографической ситуации, производственно-инновационного потенциала, производственной и социальной инфраструктуры, финансово-кредитного потенциала и перспектив изменения внешних и внутренних факторов в соответствии со сценариями развития региона⁹⁰.

При определении направления создания социального проекта необходимо учитывать интегральные показатели, определяющие общую эффективность социально-экономического развития региона, муниципального образования, такие как, уровень и качество жизни населения, и изменение характеризующих их показателей в динамике⁹¹: Возникает вопрос, каким образом использовать эту информацию? Проблема, поставленная вами, в рамках проекта призвана быть ориентирована на улучшения составляющих данных интегральных показателей. Одним из критериев оценки уровня развития муниципального образования являются объем и качество социальных услуг, которыми обеспечено население. Учитывая то, что производство и потребление большинства социальных услуг высоко локализовано, для оценки проблем и перспектив обеспечения местного сообщества социальными услугами необходим детальный анализ развития социальной инфраструктуры и ее соответствия потребностям территории. В частности, необходим анализ развития: системы образования, здравоохранения, учреждений культуры, жилищно-коммунального хозяйства, потребитель-

⁸⁹ Стратегия и проблемы устойчивого развития России в XXI веке / Под ред. А.Г. Гранберга, В.И. Данилова-Данильяна, М.М. Циканова, Е.С. Шопхоева. М.: Экономика, 2002. С. 274.

⁹⁰ Пространственный аспект стратегии социально-экономического развития региона / Под ред. А.С. Новоселова. Новосибирск: ИЭОП, 2006. С. 23.

⁹¹ К данным показателям относятся: среднедушевые доходы населения, среднемесячная заработная плата работающих, занятость (общий уровень занятости, возрастная структура занятости, уровень занятости молодежи), прожиточный минимум, бюджетная обеспеченность, обеспеченность жильем, доля населения в оплате жилищно-коммунальных услуг, доходы от личного подсобного хозяйства, размеры социальной помощи (число покупателей, средний помощи), состояние окружающей среды (качество питьевой воды и ее соответствие нормативам, состояние воздушной среды).

ского рынка⁹². Все вышесказанное касается жизнедеятельности человека, его комфорта и безопасности.

Таким образом, стержнем социального проектирования в условиях устойчивого развития региона и соединяющей в себе множество социально-экономических элементов является человек — производитель и потребитель материальных благ и услуг.

Когда решается проблема, создается та или иная система, проект используются три типа логик. Эти логики имеют название:

- 1) логика исследования;
- 2) логика конструирования;
- 3) логика организации.

Работая с тремя типами логики во время проектирования необходимо постоянно помнить о взаимосвязях вашего проекта с окружающим миром. Модель представляет собой сравнительно упрощенную форму отражения знаний, обобщенно характеризующую исследуемое явление, объект.

Существует множество теоретических, методологических и методических подходов к моделированию. Накоплен богатый опыт в сфере моделирования технологических, технических моделей, социально — экономические модели представляют наибольшую сложность по структуре и содержанию, т. к. предполагают нелинейное программирование и нелинейную математику. На наш взгляд, более адекватным и перспективным является моделирование на основе методологии Г. Крона⁹³ Основой является выделение исходных единиц измерения данного процесса.

Следуя, рекомендациям П.Г. Кузнецова, исходя из системно — целостной модели, основными параметрическими величинами являются: бюджет социального времени на разработку и реализацию социальных проектов за год по стране в целом, по региону, по отдельному домохозяйству. Объектом моделирования служит система реализации социальных проектов в регионе. Структура жизнеобеспечения семьи представлена с позиции системно — целостного познания, в основе которого находится зависимость между потребностью семьи в социальной поддержке и возможностью государства по ее предоставлению, с одной стороны и потребностями государства в расширенном воспроизводстве и возможностями семьи, которые необходимы для воспроизводства.

Понятия потребности и возможности необходимы для сохранения и развития общественных институтов, а их ограничения обусловлены состоянием технологий и организацией общественного производства и общества в целом. Обратим внимание на то, что сохранению подлежит, рост возможности удовлетворять потребности как сегодня, так и всегда; измене-

⁹² Более подробно: Пространственный аспект стратегии социально-экономического развития региона / Под ред. А.С. Новоселова. Новосибирск: ИЭОП, 2006. С. 295.

⁹³ Кузнецов П.Г. Природа — общество — человек. М.: Эдиториал-УРСС, 2001.



Рис. 1. Взаимозависимость участников социальной политики

нию подлежат способы использования ресурсов, технологическое совершенствование, приоритеты развития⁹⁴. Потребность может быть минимальной, что характеризует деградационное развитие и реальной средневзвешенной величиной обеспечивающей минимально расширенное воспроизводство. Социальные проекты призваны способствовать развитию потребностей обеспечивающих расширенное воспроизводство населения.

При этом абсолютное число социальных проектов реализуемых в регионах направлены на семью, что соответственно требует учета специфики семьи, особенностей ее развития и изменений в течение жизни нескольких поколений семьи. Социальная политика в том случае будет успешной, если органам власти удастся удачно сочетать и учитывать множество внешних и внутренних факторов, как развития семьи, так и самого социального проекта как особого вида деятельности.

Если провести анализ структуры отдельных домохозяйств по фазам воспроизводственных циклов, то станет ясно, что на отдельных фазах, при определенном соотношении трудоспособных и нетрудоспособных членов семьи социальная нагрузка на одного члена семьи изменяется. Ясно, что здесь требуется компенсационное перераспределение, объективной основой которого является структура семьи, а степень социальной защиты семьи государством в рамках социальной политики пропорциональна долям соответствующих категорий и воспроизводственным циклам семьи с нормировкой к единице социального времени.

Компенсации на социальные затраты домохозяйствам со стороны региона, государства носят вид социальной услуги⁹⁵, которую возможно предоставлять в рамках отдельных социальных проектов.

⁹⁴ «Низкий уровень производственных отношений определяет объективные свойства социальной политики тем самым определяет субъективные потребности человека, который в свою очередь ограничивает потенциал своего развития в виду отсутствия представлений о многогранности возможных потребностей». Кузнецов П.Г. Природа — общество — человек. М.: Эдиториал-УРСС, 2001.

⁹⁵ Социальная услуга — это совокупность элементов общей формы услуг, направленных на преодоление, устранение или нейтрализацию основных причин и условий, вызывающих различного рода социальные отклонения негативного характера у населения // Словарь социального работника. М.: Пресс, 2000.

Потребность в затратах на социальную защиту у семьи возникает в зависимости от общих социально-экономических условий жизнедеятельности семьи.

Таблица 1

Матрица множественности состояний семейного домохозяйства по основным вариантам разработки социальных проектов

Фазы воспроизводственного цикла семьи	Основные варианты социальных проектов								
	C1	C2	C3	C4	C5	C6	C7	C8	C9
Подготовка социально-экономических условий к созданию семейного домохозяйства	K1 C1	K1 C2	K1 C3	K1 C4	K1 C5	K1 C6	K1 C7	K1 C8	K1 C9
Подготовка социально-экономических условий к развитию новой семьи	K2 C1	K2 C2	K2 C3	K2 C4	K2 C5	K2 C6	K2 C7	K2 C8	K2 C9
Создание новой семьи, рождение детей	K3 C1	K3 C2	K3 C3	K3 C4	K3 C5	K3 C6	K3 C7	K3 C8	K3 C9
Создание социально-экономических условий для развития семьи и воспитания детей	K4 C1	K4 C2	K4 C3	K4 C4	K4 C5	K4 C6	K4 C7	K4 C8	K4 C9
Создание социально-экономических условий семье и детям для активного участия в общественном производстве	K5 C1	K5 C2	K5 C3	K5 C4	K5 C5	K5 C6	K5 C7	K5 C8	K5 C9
Выход детей в самостоятельную социально-экономическую жизнь. Создание новых семей	K6 C1	K6 C2	K6 C3	K6 C4	K6 C5	K6 C6	K6 C7	K6 C8	K6 C9
Создание социально-экономических условий для изменения квалификации и участия в общественном производстве	K7 C1	K7 C2	K7 C3	K7 C4	K7 C5	K7 C6	K7 C7	K7 C8	K7 C9
Создание социально-экономических условия для выхода из общественного производства и занятия домашним хозяйством	K8 C1	K8 C2	K8 C3	K8 C4	K8 C5	K8 C6	K8 C7	K8 C8	K8 C9

Где K — коэффициент состояния домашнего хозяйства в определенной фазе воспроизводственного цикла семьи, $C1 \dots C9$ — основные варианты социальных проектов. При $C1$ требуется от семьи социальных затрат минимальное количество, а при $C9$ — максимальное.

Данная таблица дает представление о зависимости между фазами воспроизводственного цикла семьи и вариантами социальных проектов, направленных на выполнение семьей тех или иных функций. Прогрессивные варианты способствуют эффективному развитию и выполнению всех функций семьей, что в свою очередь способствует гуманному развитию всего общества.

Существующие общественные отношения стимулируют развитие новых общественных отношений, которые приводят к возникновению новых потребностей, следовательно, социальные проекты должны предвосхищать возникновения новых потребностей в связи с развитием общественных отношений, особенностями социальной политики.

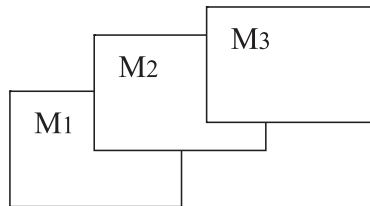


Рис. 2. Кластер концептуальной модели обеспечения потребностей населения в социальных услугах

Где $M1$ — кластер развития новой социальной идеи

$M2$ — кластер развития общественных отношений

$M3$ — кластер развития потребностей населения в новой социальной услуге.

В настоящее время в теории и практике подобная модель отсутствует. Ситуация развивается следующим образом

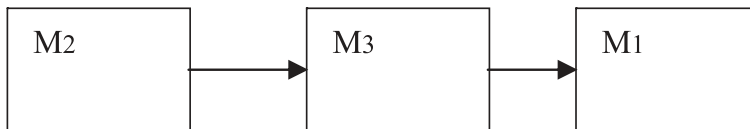


Рис. 3 Кластер концептуальной модели обеспечения потребностей населения в социальных услугах в настоящее время

Подобная ситуация ведет к разрушению горизонтально–вертикальных связей и снижению эффективности системы социальных проектов. Для большей адекватности модели процесс реализации социальной политики

через систему социальных проектов необходимо дифференцировать по фазам воспроизводственных циклов семьи и ее объективным потребностям.

Оптимальное соотношение между возможностями и потребностями, возможно, достичь при условии использования адекватной концептуальной модели социального проекта в рамках социальной политики региона.

Из приведенной ниже таблицы видно, что данная концептуальная модель построена по типу матрешки, в которой выделяются общие подходы, структура, направленность процесса, содержание и конкретизируются до необходимых субъекту управления пределов. Весь процесс от первого блока (развития взаимоотношений человека и природы — идеологии, методологии и т. д.) до заключительного — блока развития благосостояния семьи — позитивного, нейтрального или негативного результата последовательно может согласовывать деятельность и интересы по горизонтали и вертикали взаимодействия всех участников социальных отношений по всем уровням хозяйствования (рис.4).

Представленная концептуальная модель позволяет на математическом уровне имитировать оптимальные взаимодействия участников социальной политики, отклонения, необходимые поправки, тупиковые и неэффективные формы, пути и методы управления процессом повышения эффективности социальной политики. Также имеется возможность в каждом конкретном случае найти объективные обоснования выбора наиболее эффективного решения и раскрыть необоснованность и субъективизм тупиковых и неэффективных решений. Данная модель позволяет учитывать действия объективных законов развития природы и общества и использовать их в вырабатываемых мероприятиях и управленческих решениях по повышению эффективности социальных проектов. Такой подход к моделированию позволяет одновременно обосновать концепцию стратегии развития социальной политики.

Например, закон повышения благосостояния всего населения непосредственно отражается в идеологии социального проекта, в степени его гуманной направленности на развитие природы и общества. Также названный закон находит отражение и в стратегии реализации социального проекта, целях, принципах, критериях, показателях взаимодействия человека, общества и природы. Это в конечном итоге красной нитью проходит через все блоки данной концептуальной модели и непосредственно может найти отражение количественно и качественно в результатах реализации социального проекта — в блоке развития благосостояния населения. Особое место здесь отводится блоку творчества (блок 3) участников социального проекта, мотивационному блоку (блок 6), избранной технологии и организации деятельности участников социального проекта (блок 5), которые обеспечиваются организационно-правовой структурой, компетенциями участников (блок 4), ресурсами (блок 8) и информационной системой (блок 7).

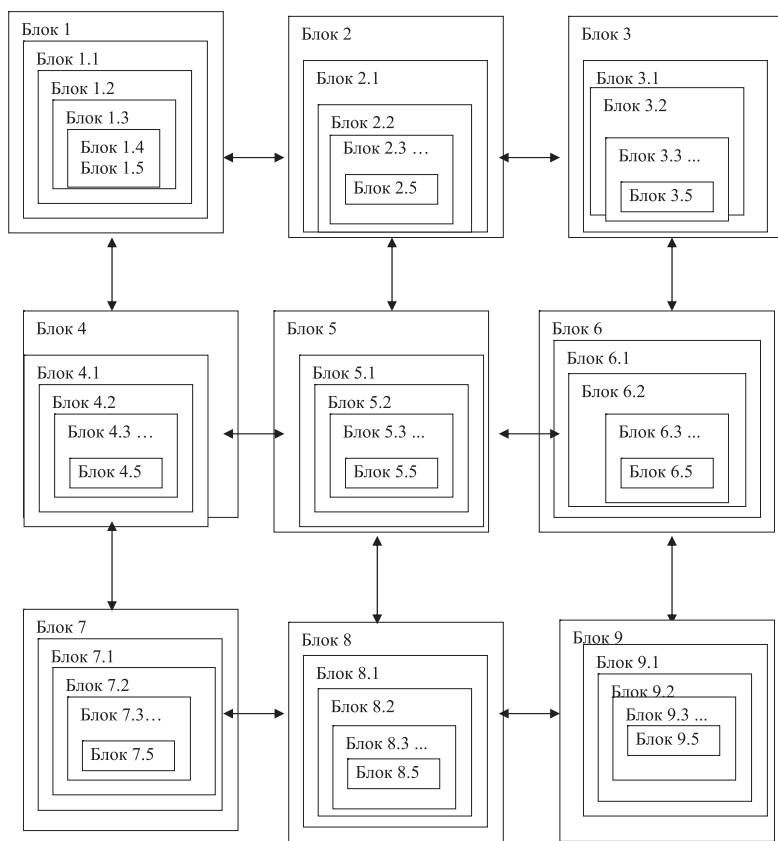


Рис. 4 Концептуальная модель социальной политики, реализуемой посредством социальных проектов*

* *Примечание:* Блок 1 — блок развития взаимоотношений человека, общества и природы (идеологии, методологии, теории) социального проекта.

Блок 2 — блок стратегии и тактики социального проекта.

Блок 3 — блок развития творчества участников социального проекта.

Блок 4 — блок развития организационно-правовой структуры и компетенций по уровням хозяйствования.

Блок 5 — блок развития технологии и организации деятельности участников социального проекта.

Блок 6 — мотивационный блок

Блок 7 — блок развития информационного обеспечения социального проекта.

Блок 8 — ресурсов-результатов социального проекта.

Блок 9 — блок развития благосостояния населения.

Блок 1.1, 2.1, 3.1, ... 9.1 — девять основных состояний участников в социального проекта по уровням хозяйствования.

Блок 1.2, 2.2, ... 9.2 — целостная модель соответствующего блока. (Включает три инварианта).

Блок 1.3, 2.3, ... 9.3 — полезность затрат для общества и субъекта хозяйствования.

Блок 1.4, 2.4, ... 9.4. — выполняемость социально-экономических функций участниками.

Блок 1.5, 2.5, ... 9.5. — система управления по соответствующему блоку.

При формировании концепции региональной социальной политики использование приведенной выше модели позволит в режиме мониторинга оценивать правильность предлагаемых положений по каждому из блоков. Данная модель предполагает дифференциацию свойств и характеристик явления, дающую возможность сохранить целостность изучаемого процесса. Адаптация модели к конкретным условиям предполагает: во-первых, выявление характерных признаков по каждому из блоков и пяти позициям; во-вторых, определение и учет важнейших закономерностей, тенденций факторов, способов развития; в-третьих, выявление системы количественных и качественных параметров, комплексно отражающих сущность социальной политики. Исходя из представленной модели, определим основные характеристики состояний социальной защиты населения исходя из выше предложенного подхода к социальному проектированию в структуре региональной социальной политики:

Вариант 1 характеризуется оптимальной структурой социальной защиты по уровням хозяйствования; рациональным сочетанием форм защиты; постоянным увеличением доли малозатратных технологий ориентированных на самоактивизацию семьи; мобильной интенсивной структурой организации социальной защиты; увеличением доли свободного времени и уменьшением доли необходимого общественного времени; непрерывным повышением хозяйственной активности социальных субъектов; выполнением семьей всех функций; комфортными условиями жизнедеятельности семьи. Оптимальным сочетанием плюсов всех видов структур социальной защиты. Государство обладает возможностями, превосходящими потребности семьи в социальной защите, при этом центр тяжести по социальной защите возлагается на человека очень не значительно на работодателя, преимущественно возлагается на негосударственные общественные фонды. Распределение компетенций, прав, обязанностей, ответственности четко регламентировано. Потери ресурсов и вредные затраты — результаты равны нулю. Такое положение по — существу характеризует степень нравственности, культурной, духовной зрелости общества. Этот вариант можно назвать прогрессивным, комплексно развивающимся.

Вариант 2 качественно отличается от предыдущего тем, что имеются элементы экстенсивных начал в организации системы социальной защиты; по уровням хозяйствования и сферам жизнедеятельности намечается застой в развитии социально — культурных и духовных начал жизнедеятельности общества. Постепенно снижается хозяйственная активность социальных субъектов. Длительное сохранение этой тенденции приведет к переходу общества от прогресса к деградации. Возможности государства по-прежнему выше потребностей населения в социальной защите. Структура социальной защиты формируется в условиях избытка ресурсной базы. Намечились к тенденции к возникновению вредных затрат — результатов, появляются

первые минимальные потери. Размеры затрат домохозяйства на социальную защиту все еще меньше затрат государства. Наиболее востребованы социально — педагогические, социально — психологические виды услуг. В распределении компетенций появились неиспользованные права, обязанность, ответственность. Такую систему мы охарактеризовали как прогрессивную социальную защиту с элементами экстенсивных начал и обозначившейся тенденцией к социально — культурному и духовному застою.

Вариант 3 качественно отличается от предыдущих. Сохраняется общая прогрессивная характеристика социальной защиты. Остается преимущественно интенсивная структура социальной защиты с высокой долей экстенсивных начал. Скорость развития общественных процессов и скорость возникновения потребностей в социальной защите стремятся к равновесию. Намечаются тенденции к сокращению общественного воспроизводства, снижению комфортности условий жизнедеятельности семей. Затраты домохозяйства на социальную защиту практически равны затратам государства. Бюджет социального времени сокращается. У населения формируются потребности в получении социально — бытовых и социально — экономических услугах.

Вариант 4 качественно отличается от предыдущих равным сочетанием экстенсивных и интенсивных начал в структуре социальной защиты. Вместе с тем неблагоприятно используется социальный потенциал семей. Растет доля дорогостоящих социальных технологий. Происходит деградация в таких сферах как наука, здравоохранение, воспитание, образование. Возможности государства по предоставлению социальной защиты равны потребностям населения. Значительно возросли потери общества и бесполезные и вредные затраты, резервы развития сокращаются. Затраты домохозяйства на социальную защиту выше государственных.

Вариант 5. Качественно отличается от предыдущих преобладанием экстенсивной структуры и организации социальной защиты, неравномерностью социальной защиты по регионам и отраслям народного хозяйства, увеличением скорости возникновения потребностей у населения в социальной защите по сравнению с возможностями государства по их удовлетворению, застоем в общественном развитии. Государство не способно обеспечить эффективное выполнение семьей ее функций. Спектр предоставляемых социальных услуг сужается, социально — бытовые и социально — экономические услуги приобретают натурально — вещественное выражение.

Вариант 6 отличается сокращением расширенного воспроизводства, низким уровнем комфортности условий жизнедеятельности семей, не выполнением семьей значительного числа функций, снижением хозяйственной активности и благосостояния населения, нерациональным использованием рабочего и свободного времени. Постепенно снижаются возможности государства по предоставлению населению социальной защиты. Затраты

домохозяйства на социальную защиту значительно выше государственных. Ответственность государства за социальную защиту общества резко снижается, предоставляемые права, обязанность и ответственность используются не в полной мере. Отсутствует четкая структура социальной защиты, что ведет к нарушению горизонтальных и вертикальных связей по уровням хозяйствования.

Вариант 7 Степень гуманизации социальной защиты низкая. Скорость развития общественных процессов ниже скорости возникновения потребностей в социальной защите. Доля необходимого общественного времени значительно больше доли свободного времени. Качественно отличается от предыдущих снижение силы развития общества по основным сферам его жизнедеятельности и уровням хозяйствования, снижается благосостояния населения; уровень комфортности жизнедеятельности. Потребности населения значительно превосходят возможности государства по их удовлетворению. Сокращается расширенное воспроизводство. Хозяйственная активность населения минимальна, преобладают иждивенческие настроения.

Вариант 8 отличается отрицательной силой развития, растратой накопленного научного, производственного потенциала, нерациональной структурой социальной защиты, социальные услуги предоставляются ограниченному кругу лиц носят минимальный и вещественный характер, обнищанием основной массы населения, нарастанием социальной напряженности, духовной деградацией общества, снижением общественной значимости института семьи.

Вариант 9 качественно отличается от предыдущих состояний трансформационной направленностью структуры и организации социальной защиты по уровням хозяйствования. Он имеет ярко выраженной формы и конфигурации, однако характерен для каждого предыдущего и в то же время объединяет их все. Девятый вариант является трансформационным совмещающим в себе возможности для развития других вариантов и негативные и позитивные и нейтральные. Представленные девять вариантов социальной защиты позволяют на практике проводить комплексный социально — экономический и организационно — правовой анализ системы социальной защиты.

Концептуальная оценка отношений между государством и личностью позволяет определить взаимозависимость между вариантами социальной защиты и комплексами, составляющими основу жизнедеятельности человека (табл. 2).

На сегодняшний день состояние социальной защиты по основным характеристикам можно определить как 7–8 со значительными ресурсами, которые создают резерв эффективного развития системы социальной защиты при адекватном подходе.

Таблица 2

**Матрица основных вариантов состояний социальной защиты
по сферам жизнедеятельности человека**

Комплексы, составляющие основу жизнедеятельности человека	Основные варианты состояния социальной защиты								
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Идеологический	I1	I2	I3	I4	I5	I6	I7	I8	I9
Организационно-административный	O1	O2	O3	O4	O5	O6	O7	O8	O9
Здравоохранительный	Z1	Z2	Z3	Z4	Z5	Z6	Z7	Z8	Z9
Социально-культурный	S1	S2	S3	S4	S5	S6	S7	S8	S9
Физической культуры и спорта	F1	F2	F3	F4	F5	F6	F7	F8	F9
Дошкольного воспитания	Ch1	Ch 2	Ch 3	Ch 4	Ch 5	Ch 6	Ch 7	Ch 8	Ch 9
Общего образования	Sc1	Sc 2	Sc 3	Sc 4	Sc 5	Sc 6	Sc 7	Sc 8	Sc 9
Профессионального образования	P1	P2	P3	P4	P5	P6	P7	P8	P9
Социального страхования	G1	G2	G3	G4	G5	G6	G7	G8	G9
Торговли и общественного питания	T1	T2	T3	T4	T5	T6	T7	T8	T9
Строительства	B1	B2	B3	B4	B5	B6	B7	B8	B9
Науки и информационных технологий	It1	It2	It3	It4	It5	It6	It7	It8	It9
ЖКХ	V1	V2	V3	V4	V5	V6	V7	V8	V9
Охраны общественного порядка	J1	J2	J3	J4	J5	J6	J7	J8	J9
Транспорта	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Q6	Q7	Q8	Q9
С/х	A1	A2	A3	A4	A5	A6	A7	A8	A9

Примечание: Где индексы есть количественные и качественные характеристики комплексов при определенном состоянии социальной защиты.

Концептуальная модель предполагает определенную дифференциацию свойств и характеристик явления, дающую возможность сохранить целостность изучаемого процесса. Кроме бюджета социального времени страны целесообразно внести в научный оборот понятия бюджета социального времени семьи и коэффициента социальной защищенности. Данные понятия создадут логическую основу формирования социальных стандартов по уровням удовлетворения потребностей населения в полном объеме и рамках данной модели обеспечат ориентир для укрепления горизонтальных и вертикальных связей по уровням хозяйствования.

Таким образом, во-первых, компенсаторное перераспределение благ и услуг на основе гуманных целей и принципов, среди домохозяйств, является объективной основой социальной политики; во-вторых, обеспечение

потребностей населения в социальной защите основано на развитии новой социальной идеи, реализовать которую возможно в рамках социальных проектов; в-третьих, концептуальная модель социального проекта призвана отражать как общие подходы, структуру, направленность процесса, содержание так и конкретизировать до необходимых субъекту приделов; в-четвертых, главная задача концептуальной модели социального проекта согласовывать деятельность и интересы по вертикали и горизонтали взаимодействия всех участников социальной политики по всем уровням хозяйствования.

Проблемы и приоритеты социального развития Юга России

Матишов Г.Г., Батиев Л.В., Котеленко Д.Г. (Ростов-на-Дону)

Важнейшей государственной задачей является сохранение стабильной социально-политической ситуации на юге нашей страны. Негативные последствия шоковой терапии 1990-х гг. проявляются до сих пор. Низкий уровень жизни населения в ряде южных субъектов и социально-экономическое неравенство регионов составляют основу многих социальных и политических проблем.

На сегодняшний день южный регион отличается высокой численностью населения и его крайне неравномерным распределением. Для большей части территории ЮФО характерна минимальная плотность населения (Калмыкия и Ногайская степь), препятствующая социально-экономическому развитию. В свою очередь, самые густонаселенные территории — республики Северного Кавказа (за исключением КЧР) и Краснодарский край испытывают чрезмерную нагрузку на социальную инфраструктуру.

Уменьшение численности населения, характерное для России в целом, на Юге проявляется в меньшей степени. Если в России с 2000 по 2007 г. численность населения уменьшилась на 4,6 млн чел., то население ЮФО за этот период даже увеличилось на 34 тыс. чел. Но если взять за точку отсчета 2003 г., когда в ЮФО зафиксирована максимальная численность населения — 22 892 тыс. чел., то станет ясно, что и ЮФО попал в полосу депопуляции (сокращение составило 40 тыс. чел.).

Демографические процессы на Юге протекают неравномерно. Наиболее существенное сокращение численности населения за последние 4 года отмечалось в Карачаево-Черкесской Республике и Республике Калмыкия (2,3% и 1,7% соответственно). Среди краев и областей как в абсолютном, так и в

относительном выражении более всего сократилась численность населения Ростовской и Волгоградской областей (на 2,7%), менее всего — Краснодарского края. При этом в республиках Дагестан, Ингушетия и в Чеченской Республике сохраняется прирост населения (от 3 до 7% за последние 4 года).

Уровень рождаемости населения ЮФО стабильно превышает среднероссийский показатель и обеспечивается, главным образом, за счет населения республик. При том, что жители Чеченской Республики и республик Ингушетия и Дагестан составляют 19% от общей численности населения Юга России, в 2006 г. на их долю пришлось более четверти родившихся в округе.

В областях и краях ЮФО естественная убыль не перекрывается миграционным притоком. Возвращение миллионов соотечественников на родину могло бы существенно смягчить демографическую проблему. Но, как отмечают исследователи, российские власти хронически отстают с обеспечением условий для приема и обустройства массы переселенцев. В то же время в некоторых республиках Северного Кавказа (прежде всего в Чечне, Ингушетии) наблюдается бурный естественный прирост населения. В последние годы наметилась тенденция возвращения в республики представителей титульных народов, которые ранее проживали в соседних регионах.

Вектор миграционной активности направлен на наиболее благополучные в социально-экономическом отношении и климатически привлекательные западные и прибрежные регионы, которые уже давно испытывают избыточное миграционное давление.

На современном Юге России наблюдается устойчивый процесс дерусификации: ежегодно из республик Северного Кавказа уезжают тысячи русских. Чечню и Ингушетию покинуло почти все русское население. Сегодня здесь мы наблюдаем процесс формирования моноэтничных и монокультурных обществ. Следующий этап — сокращение русского населения в приграничных районах и районах компактного проживания мигрантов-неславян Краснодарского и Ставропольского краев, Ростовской, Волгоградской и Астраханской областей. Как правило, среди русского населения республик высока доля квалифицированных специалистов (врачей, учителей, инженеров, рабочих). В результате их отъезда возникает дефицит квалифицированных кадров.

Одновременно с выездом русского населения по всем республикам Южного федерального округа отмечается положительное сальдо миграции титульных национальностей, прибывших в Россию из зарубежных стран и избравших новым местом жительства республики своей национальности.

Южный федеральный округ, занимая третье место в России по численности населения, по суммарному бюджету находится на предпоследнем месте среди федеральных округов. При этом важно отметить, что значительную долю бюджета регионов ЮФО составляет финансовая помощь из центра.

Получение по различным основаниям денег из федерального центра стало особенностью южнороссийской политики. Доля федеральной помощи в восьми республиках Юга России колеблется от 49% в Калмыкии до 89% в Ингушетии и Чечне. Объем федеральной помощи отдельным регионам, как в абсолютных цифрах, так и в пересчете на душу населения, отличается на порядок. Важно отметить, что дотации из федерального бюджета приводят к несоразмерности доходов населения и их трудового вклада. По сути, вся социальная сфера в наиболее дотируемых республиках финансируется за счет средств федерального бюджета.

Характерной особенностью южнороссийского рынка труда являются более выраженные, чем в целом по стране занятость в неформальном секторе, теневая и натуральная оплата труда, широкое производство товаров и услуг в домашних хозяйствах.

В целом, по ЮФО около трети работающих заняты в неформальном секторе экономики, в то время как в среднем по России — немногим более 20%. В определенной степени это объясняется тем, что численность занятых в неформальном секторе включает в себя занятых в личных подсобных хозяйствах производством сельхозпродукции.

Теневой бизнес фактически поставил под вопрос существование официальной экономики, что делает невозможным проведение эффективной социальной политики, приводит к существенным перекосам в социально-экономическом развитии регионов. География распространения неофициальной экономики зависит от уровня социально-экономического статуса региона — чем ниже уровень его развития и институциональная зрелость хозяйственного пространства, тем выше удельный вес теневого сектора экономики. Засилье теневого сектора к экономике приводит к неуплате налогов, низкой наполняемости региональных и местных бюджетов.

Известно, что в сельском хозяйстве, в первую очередь, в частном секторе, до 80% и более составляет неучтенная продукция, а доля рабочих мест неформальной занятости в общем объеме рабочих мест по данным на 2007 г. составила 59%. Среди сельских жителей охват занятостью в неформальном секторе экономики в среднем в течение года составляет около трети общей численности занятого сельского населения, среди городских жителей — 12–15%.

Значительное число людей занято в сфере неорганизованной торговли. Здесь, так же как и в сельском хозяйстве, строительстве, сфере услуг процветает теневой сектор — до 43% от общего числа занятых. Максимальный уровень теневой занятости (до 80–90%), по оценкам экспертов, наблюдается в Дагестане, КБР, КЧР, Ингушетии.

Наиболее широко неформальный сектор в строительстве (45–50%) представлен на Кубани, Дону и в Ставрополье. В Калмыкии главный источник заработка у кавказских и русских семей — личное подсобное хозяйство. По основным показателям социально-экономического развития республика

занимает последние места в ЮФО и России. Доля убыточных предприятий составляет 61%.

Высокий уровень неучтенных доходов наблюдается в сферах, связанных с эксплуатацией природных ресурсов. В течение последних десяти лет незаконное рыболовство в промышленных масштабах ведется фактически всеми, кто имеет такую возможность. Система рыбоохраны не справляется с возложенными на нее задачами. Эффективным средством минимизации теневой экономики в сфере рыболовства может стать единый вмененный налог, который позволит сократить объемы нелегального рыболовства, повысит экономическую рентабельность, увеличит уровень занятости местного населения, обеспечит дополнительные налоговые сборы.

Ключевое звено в решении социальных проблем — развитие малого и среднего бизнеса. Сегодня развитие легальной экономики тормозит чиновничий произвол: бизнесу проще уйти в «тень», скрыть не только доходы, но и само производство. Крупные фирмы относительно легко преодолевают коррупционный барьер, малый бизнес оказывается на грани разорения. Всем участникам, независимо от размеров капитала, организационной формы и ведомственной принадлежности приходится идти на нарушение законодательства, чтобы вывести из официальной части своего бюджета немалую сумму, необходимую для «решения вопроса» в соответствующих инстанциях.

Юг России, по официальным данным, — лидер по безработице, причем в экономически менее успешных республиках обстановка с занятостью населения продолжает ухудшаться.

В статистике используются различные методы учета занятости. Число ставших на учет в службе занятости по состоянию на апрель 2007 г. в России в целом составляет 1 млн 643 тыс. чел., а в ЮФО — 585 тыс. чел. (почти 36% от общего числа безработных в РФ). На Юге России по итогам 2007 г. не имели работы, но активно искали ее 1,2 млн чел. В соответствии с методологией МОТ они классифицируются как безработные.

Высокий уровень безработицы в ЮФО складывается в первую очередь за счет Чеченской Республики, где на учете состоит 320 тыс. чел. (53% от общей численности безработных в ЮФО). На каждую тысячу человек трудоспособного возраста здесь приходится свыше 700 чел. безработных. Очень высокий показатель безработицы в Ингушетии — 63,3% от экономически активного населения. В 2007 г. уровень безработицы чрезвычайно вырос в Северной Осетии и Карачаево-Черкесии (по сравнению с 2006 г., на 52% и 27% соответственно), наибольшее сокращение числа безработных произошло в Астраханской области — на 50%.

Не менее болезненной для населения является проблема скрытой безработицы. Люди официально числятся занятыми, но по существу не работают и не получают зарплату и, как следствие, не могут получать пособие по безработице.

В то же время разрыв между фиксируемой безработицей и теневой занятостью колоссален. Численность населения трудоспособного возраста в ЮФО — 14 млн чел. При этом численность экономически активного населения, по данным выборочных обследований, на начало 2007 г. составила 10,4 млн чел. (63%). Около 600 тыс. человек зарегистрированы в службе занятости и еще столько же считаются безработными по методике МОТ. В то же время в неформальном секторе экономики занято 2,4 млн чел. Такие показатели свидетельствуют, что многие из «потерянных» (не попавших в число экономически активного населения) 3,6 млн чел. трудоспособного возраста на деле заняты в теневом секторе.

Безработные практически не рассчитывают найти работу с помощью службы занятости. В России в 2005 г. лишь 28,5% безработных воспользовались службами по трудоустройству. В крупных городах Юга России, обладающих развитой промышленной и социальной сферой, многообразной сферой услуг и посредничества, сложилась благоприятная ситуация на рынке труда. Поэтому можно говорить не об отсутствии работы как таковой, а о структурной безработице: при наличии большого количества безработных, стране не хватает квалифицированных рабочих, строителей и др. Складывается парадоксальная ситуация — стране остро не хватает рабочих рук, при этом активно обсуждается вопрос об организованной миграции в Россию. В то же время миллионы граждан России являются безработными, как в экономически благополучных регионах, так и в депрессивных. Данное противоречие позволит решить только усиление социальной мобильности населения.

Серьезной проблемой большинства субъектов РФ на Юге России является значительная трудоизбыточность, особенно в сельских районах. Если в экономически развитых областях и краях эта проблема не так остра, то в Дагестане, Ингушетии и Чеченской Республике вопрос создания дополнительных рабочих мест является критически важным.

Подготовка и проведение Олимпиады 2014 г. — масштабное мероприятие для всей страны, и ее южных территорий в особенности. Важно, чтобы этот проект стал частью единой стратегии по развитию Юга России. Однако уже сегодня его реализация привела к ряду социальных проблем — на Черноморском побережье растут цены на землю, продукты питания, местное население опасается давления со стороны крупных компаний-застройщиков и т. д. Подготовка к Олимпиаде не привела пока к уменьшению числа безработных, более того для возведения олимпийских объектов планирует привлечь примерно 150 тыс. рабочих из Турции и других стран.

Имущественное расслоение представляет одну из актуальных угроз социальной интеграции в регионе. Наиболее наглядно эта тенденция проявляется во внешнем виде небольших городов и населенных пунктов в дотационных республиках, где «хижины» соседствуют с «дворцами». Условия

проживания являются одним из показателей социального здоровья населения, определяющим социальное самочувствие, жизненные установки и стратегии отдельно взятого человека.

Задача обеспечения населения качественным жильем имеет общероссийское значение. В дотационных регионах этот вопрос стоит наиболее остро. Ситуация усугубляется отсутствием внутренних резервов для масштабного строительства и реконструкции обветшавшего жилого фонда.

До 60% строительной активности сосредоточено вдоль побережья в пределах Краснодарского края и Ростовской области. В Ростовской области 50% строительного капитала вкладывается в пять прибрежных районов. Почти 90% нового жилья — это коттеджи некоренного населения — состоятельных людей, как правило, из богатых регионов (Москва, Санкт-Петербург, Западная Сибирь и др.). Для них — это даже не второе жилье, а выгодное вложение средств. Таким образом, строительный бум в прибрежных зонах никак не решает жилищных проблем обнищавшего местного населения. Это усиливает разницу в жизненном уровне населения. При таком развитии экономики существует риск протестных настроений среди коренного населения прибрежной зоны.

Доходы населения ЮФО в 2006 г. были на треть меньше общероссийских, а расходы — на четверть. В 2007 г. по этому показателю ЮФО находился на последнем месте среди федеральных округов. Неравномерность социально-экономического положения регионов проявляется, в частности, в том, что максимальное значение среднемесячной номинальной начисленной заработной платы в 2007 г. в Дагестане, Калмыкии, Карачаево-Черкесии в два раза ниже среднероссийского уровня.

Одним из объективных показателей реальных (с учетом неформальных) доходов населения являются его расходы. Дополнительные и теневые доходы населения в ЮФО обычно в несколько, а порой и в десятки раз, превышают официальную зарплату. Разница между номинальными и реальными доходами и расходами населения складывается за счет вторичной занятости и занятости в неформальном секторе, теневой оплаты труда, оплаты труда в конвертах, а также производства товаров и услуг в домашних хозяйствах.

Структура розничного товарооборота и, в частности, доля продовольственных товаров в расходах населения позволяют с некоторыми оговорками оценить уровень благосостояния населения: чем выше доля продовольственных товаров, тем ниже уровень благосостояния. Доля продовольственных товаров в обороте розничной торговли чуть выше общероссийской и в целом очень высока — до 90%.

Благоприятные природно-климатические условия, исторически сложившаяся структура экономики и хозяйственные традиции населения позволяют ЮФО оставаться одним из основных сельскохозяйственных регионов

страны. Причем его значение в данном качестве существенно выросло после распада СССР.

Для аграрного Юга России в целом характерна довольно высокая доля сельского населения, которая составляет 9,8 млн чел. (25% от численности сельского населения РФ). В период шоковой терапии 1990-х гг. вследствие развала колхозно-совхозной системы были утрачены рабочие места на молочно-товарных и свиноводческих фермах, птицефабриках, крупных плодовоовощных хозяйствах. В результате этого произошел массовый отток сельской молодежи в города. Сокращение сельского населения происходило и вследствие высокой смертности местного населения. Некоторая стабилизация численности сельского населения в 1990-е гг. объясняется притоком мигрантов из других регионов. Обезлюдение сел и целых районов — серьезная социальная и политическая проблема.

Юг России — зона рискованного земледелия, политические и климатические катаклизмы существенным образом влияют на урожайность. Резкий подъем цен на зерно и продукты питания с лета 2007 г., спровоцированный опасениями неурожая из-за засухи, показал, насколько уязвимым может быть не только само сельскохозяйственное производство, но и вся социально-экономическая жизнь.

Требуется не только финансово-экономическое оздоровление села усилиями государства, но и создание необходимых стимулов, для того, чтобы сделать сельскую жизнь социально привлекательной. Кроме того, необходимо определить приоритеты государства по поддержке сельхозпроизводителей: в первую очередь это снижение кредитного риска, гарантии выгодных производителю закупочных цен на зерно, чего можно достичь путем продуманной государственной политики, создание сельскохозяйственного социально-страхового фонда, например двойного запаса семян на случай неурожая в том или ином регионе. Поддержка государства должна быть целенаправленной с учетом роли отдельных категорий производителей в общем объеме сельхозпроизводства, необходимо помнить, что отдельные направления наиболее эффективно развиваются в частном секторе (например, овощеводство)

Сегодня состояние рыболовства, биоресурсов, аквакультуры на Каспийском, Азовском и Черном морях крайне неудовлетворительное. Между тем, жизнь населения приморских территорий полностью или частично связана с морем, с состоянием рыбных ресурсов. К 2000 г. на Азове и Каспии деградировало как естественное размножение рыб, так и искусственное выращивание молоди на заводах. Возрождение этой отрасли на качественно новой научной основе могло бы способствовать созданию дополнительных рабочих мест, восстановлению экологического баланса и в перспективе принести существенную прибыль. Самое перспективное для южных морей направление рыбозаведения — товарное осетроводство.

После распада СССР Азово-Черноморский регион стал фактически единственным в России приморским бальнеологическим и курортно-рекреационным центром. В последние годы здесь бурно развиваются порты, идет активная застройка прибрежных участков пансионатами, санаториями и домами отдыха. Отдыхающих принимают также горно-лыжные курорты Северного Кавказа, бальнеологические курорты Кавказских Минеральных Вод. Санатории КМВ наряду с уникальными природно-бальнеологическими ресурсами составляют основу туристско-рекреационного комплекса региона с 200-летними традициями восстановления здоровья населения. Санаторная база КМВ наращивает потенциал, совершенствует сервис, расширяет спектр и качество бальнеологических услуг, что позволяет уже сегодня обслуживать более 1,5 млн туристов в год. В связи с созданием на территории КМВ особой экономической зоны туристско-рекреационного типа, которая предполагает кардинальное усовершенствование всей системы рекреационного хозяйства, прогнозируется существенное увеличение потока отдыхающих. Важно также помнить, что практически не развиваются российские курорты на побережье Каспийского моря, основная причина этого связана с нестабильностью социально-экономической и этнополитической ситуации на этой территории.

Неуправляемый рост вузовской системы, не обеспеченный необходимыми профессорско-преподавательскими кадрами, стал одним из важнейших источником скрытой, отложенной и структурной безработицы, привел к пролонгированию социальной адаптации молодежи. Требуется ограничения заочная форма обучения в системе филиалов.

Ориентация на престижность профессии стала причиной дисбаланса в подготовке специалистов, перепроизводства экономистов, юристов, психологов и др. представителей гуманитарных и общественных дисциплин. Произошла существенная деформация устоявшейся отраслевой структуры образования. В начале XXI в. подъем индустрии выявил ощутимый дефицит квалифицированных профессионалов инженерно-технических и естественных специализаций. В результате мы имеем массу безработных гуманитариев, с одной стороны, и нехватку кадров в реальном промышленном и аграрном секторе, с другой.

Вектор развития высшей школы нацелен на количественные показатели, на адаптацию к рыночной экономике, часто — в ущерб качеству знаний. В последние два десятилетия наблюдается интенсивный рост количества вузов и числа студентов. За период 1990–2005 гг. количество вузов на Юге России выросло до 150, т. е. увеличилось втрое, а число студентов увеличилось с 307 тысяч до 930 тысяч человек. Такой процесс в условиях демографического спада нарушает воспроизводство трудовых ресурсов для различных сфер хозяйственной деятельности. В действительности обостряется проблема обеспеченности сельскохозяйственного, промышленного

и других реальных секторов экономики квалифицированными специалистами. В последние годы по темпам роста студенческого корпуса лидерами Юга России стали Чечня и Ингушетия.

Министерство образования было вынуждено принять меры по наведению порядка в сфере высшей школы. На Юге России было закрыто около 150 филиалов. Но очевидно, что процесс ликвидации наиболее слабых учебных структур должен быть продолжен. Остро стоит вопрос о расширении очной формы обучения, интеграции образования с фундаментальной наукой.

Частичная коммерциализация высшего образования в современных российских условиях привела не к большей ответственности студентов и преподавателей, как ожидалось, а к противоположному результату — качество образования резко снизилось. В 2006–2007 гг. на Юге России в 69 негосударственных вузах обучалось 145 тысяч студентов (более 15% всего студенческого корпуса). В государственных вузах широкое распространение получили формы платного обучения, включая подготовку абитуриентов.

Характерный для равнинных краев и областей демографический спад привел к существенному сокращению численности учащихся. Закрытие школ в малых населенных пунктах должно быть «компенсировано» созданием сети образовательных округов с опорными школами и системы доставки школьников специальными автобусами. В перспективе сокращение сети сельских школ — очагов образования и культуры — может негативно сказаться на социально-экономическом выравнивании регионов.

Старение педагогических кадров, обусловленное низкими социальными гарантиями и связанной с этим утратой престижности профессии педагога, особенно заметно в крупных городах с развитым рынком труда. В свою очередь, в сельских школах несколько меньший процент учителей имеет высшее образование, что напрямую сказывается и на качестве получаемого школьниками образования.

Приток инвестиций в Азово-Черноморский регион идет довольно узкой полосой по прибрежной части Ростовской области и Краснодарского края. По сути, на Юге России намечается новый раскол — между бурно развивающейся западной зоной и остальной территорией. Основной объем инвестиций федерального центра должен быть направлен на строительство объектов, остающихся в федеральной собственности. Речь идет, прежде всего, о крупных инфраструктурных проектах (строительство сооружений, жилья, автодорог, каналов, аэропортов и т. д.), а также проектах, направленных на развитие промышленного потенциала округа. Например, на Юге России необходимо организовать предприятия по выпуску широкой номенклатуры продукции для сельского хозяйства: уборочной техники, оборудования, запчастей и т. п.

Преодоление социально-экономических диспропорций является ключевым условием стабилизации общественно-политической обстановки и

обеспечения региональной безопасности. При этом существующий юго-западный вектор экономического развития региона необходимо скорректировать в восточном направлении.

Социальное партнерство в России: есть ли предпосылки?

Соболев Э.Н. (Москва)

Надежды и реалии

Новая ситуация, возникшая в социально-трудовой сфере после развала советской системы хозяйствования, требовала создания адекватных методов регулирования трудовых отношений. В качестве концептуальной основы для регулирования была положена идеология социального партнерства, успехи которой в деле предотвращения социальных конфликтов в западных странах были общеизвестны.

В самом общем виде механизм партнерства представлялся следующим образом: представители работников (профсоюзы) и работодателя (администрация) заключают коллективный договор, фиксирующий основные условия труда и направления социально-экономического развития предприятия. Для ведения переговоров и урегулирования разногласий, возникающих при заключении и выполнении договора, создается совместная двухсторонняя комиссия. Работодатель обязан выполнять принятые условия договора, на что работники, как правило, отвечают обязательством не бастовать⁹⁶. При необходимости стороны вправе предъявлять требования о пересмотре условий договора, которые также рассматриваются двухсторонней комиссией. Разумеется, на данном этапе могут возникнуть существенные разногласия, и даже конфликты. Однако здесь уже вступают в силу предусмотренные системой социального партнерства обязательные механизмы консультаций, переговоров, поиска компромиссов с целью урегулирования разногласий и недопущения коллективных трудовых конфликтов в более острых формах. Если разногласия не удастся устранить силами примирительной комиссии на уровне предприятия, стороны обращаются в созданную государством специальную Службу урегулирования коллективных трудовых споров, к институту посредников и арбитров.

⁹⁶ По данным Комитета по труду и занятости Правительства Москвы, более 60% коллективных договоров, зарегистрированных в 2004 г., содержали положение об отказе работников выступать с коллективными протестами (в т.ч. забастовками) на период действия коллективного договора при условии его выполнения работодателем.

Помимо заключения коллективных договоров на локальном уровне (предприятия и организации) социальное партнерство предполагалось реализовывать через систему соглашений на федеральном, отраслевом, территориальном, профессиональном уровнях. С этой целью были введены *генеральные соглашения*, определяющие общие принципы социально-экономической политики на федеральном уровне, *отраслевые (тарифные) соглашения*, фиксирующие направления социально-экономического развития отрасли, *территориальные (региональные) соглашения*, регулирующие конкретные социально-экономические проблемы регионального характера. Интересы работодателей на федеральном, отраслевом и территориальном уровне защищают представительные органы соответствующих объединений работодателей. От имени государства участвуют органы исполнительной власти соответствующих уровней.

В первой половине 1990-х гг. был принят пакет законов, указов, постановлений, составивший правовую основу социального партнерства. К важнейшим среди них следует отнести законы «О порядке разрешения коллективных трудовых споров (конфликтов)» от 20 мая 1991 г.⁹⁷, «О коллективных договорах и соглашениях» от 11 марта 1992 г.; указы Президента «О социальном партнерстве и разрешении трудовых споров (конфликтов)» от 15 ноября 1991 г., «О создании Российской трехсторонней комиссии по регулированию трудовых отношений» от 24 января 1992 г.; Положение о Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений от 20 февраля 1992 г.

Начали организационно оформляться стороны партнерских отношений. Существовавшее в советское время безальтернативное профсоюзное объединение ВЦСПС трансформировалось в Федерацию независимых профсоюзов России (ФНПР), которая в целом сохранила монопольные позиции на представление интересов работников в переговорах с работодателями и государством. Стали возникать альтернативные профсоюзы и профсоюзные объединения, наиболее известные из которых — Объединение профсоюзов России СОЦПРОФ, Независимый профсоюз горняков, профсоюз авиадиспетчеров. Еще в конце советской эпохи появилось первое объединение работодателей — РСПП, а в начале 1990-х гг. стали формироваться такого рода объединения по отраслевому признаку (судовладельцы, текстильщики, угольщики и т. д.). С 1992 г. в России работает трехсторонняя комиссия по урегулированию социально-трудовых вопросов, куда входят представители правительства, профсоюзов и организаций работодателей.

Созданная система социального партнерства не оправдала возложенные на нее надежды. Она оказалась громоздкой, неэффективной и не приспособленной к российским реалиям. На практике имеющиеся отдельные эле-

⁹⁷ С принятием этого закона впервые после КЗОТ 1922 г. было признано право работника на забастовку.

менты партнерства в тех или иных производственных звеньях и на различных уровнях народного хозяйства разрознены и зачастую не вписываются в механизм хозяйственного управления. Следует согласиться с Франком Хоффером из Московского бюро МОТ, который в докладе на конференции МОТ «Социальное партнерство в России» (Москва, 26–27 октября 1998 г.) сказал: «Не каждую форму диалога и переговоров можно расценивать как социальное партнерство в традиционном смысле. Социальный диалог может получить признание, если он способствует справедливому распределению доходов, экономической эффективности, безопасным и здоровым условиям труда, производственной демократии... Исходя из этих критериев, формально введенный в России механизм социального диалога нельзя признать удовлетворительным»⁹⁸.

Показали свою неэффективность действующие правовые механизмы по регулированию конфликтов. Так, под действие закона о порядке разрешения коллективных трудовых споров не попадали трудовые споры, связанные с коллективной защитой индивидуальных прав работников (например, невыплаты заработной платы). Суды так же не принимали к рассмотрению индивидуальные споры по поводу установления и изменения условий труда (в том числе зарплаты) в индивидуальных трудовых договорах (контрактах) при условии, если содержание этих договоров не противоречит действующему законодательству. Предусмотренные законом примирительные процедуры были громоздки и имели длительные сроки проведения, что приводило лишь к затягиванию конфликтов. По данным обследования трудовых отношений, проведенного институтом экономики РАН в 2004 г., почти половина конфликтов работников с работодателями остались неразрешенными, а еще примерно пятая часть имели результатом увольнение работников. Такая ситуация имеет следствием уменьшение общего числа открытых конфликтов и соответствующее увеличение числа так называемых подавленных конфликтов, которые существуют в скрытом виде. Работники не склонны открыто отстаивать свои интересы, т. к. не верят, что им удастся добиться успеха.

Интересы и возможности сторон

Основной причиной провалов политики социального партнерства является неготовность субъектов трудовых отношений к социальному диалогу.

Профсоюзы. Существовавшая ранее система «приучила» к тому, что все основные гарантии в трудовой сфере были зафиксированы и регулировались трудовым законодательством. В новых условиях, когда государственные гарантии предельно минимизированы, возникла необходимость вести переговоры с администрацией по всем важнейшим вопросам, включая

⁹⁸ Социальный диалог в России. Вып. 4. Серия публикаций по социально-трудовым вопросам в странах Восточной Европы и Средней Азии. Изд-е Бюро МОТ в Москве, 1999.

оплату труда. К таким переговорам профсоюзы оказались не готовы: им не хватало ни знаний, ни навыков. Существенные трудности были связаны также с отсутствием у профсоюзов (особенно на уровне предприятий) необходимой производственно-экономической информации, опыта анализа и прогнозирования финансово-экономической ситуации на ближайшую перспективу.

Определенную отрицательную роль сыграло то обстоятельство, что среди идеологов радикальных реформ преобладало мнение о профсоюзах как реакционной, антиконструктивной силе, препятствующей естественному действию рыночной конкуренции и снижающей эффективность производства. Требования профсоюзов об увеличении заработной платы рассматривались преимущественно в качестве необоснованных и как источник инфляционных тенденций. Отголоски “концепции реакционной роли профсоюзов” прослеживаются в некоторых публикациях последнего времени, где утверждается, что организованное со стороны профсоюзов «давление в сфере заработной платы скорее всего не столько сдержало бы снижение зарплат, сколько подтолкнуло бы развитие инфляционных процессов до гиперинфляционного уровня, когда говорить о реальной заработной плате уже просто не приходится»⁹⁹. Подобная трактовка социально-экономической роли профсоюзов представляется архаичной. Современные профсоюзы выступают необходимым институтом цивилизованных рыночных отношений, ограничивающим возможности работодателя повышать прибыльность производства за счет работников.

Низкая степень влияния профсоюзов на социальную политику предприятия проявилась:

- в постоянном снижении доли предприятий с профсоюзными организациями (в 1994 г. профсоюз действовал на 87,6%, в 1997 г. — на 81,7%, а в 2002 г. — на 68,7% промышленных предприятий);
- в незначительном охвате профсоюзами и коллективно-договорным регулированием сферы нового частного сектора (в 2002 г. лишь на 30% предприятий нового частного сектора заключались коллективные договоры);
- в увеличении количества предприятий, на которых профсоюзы не в состоянии заключить коллективные договоры (на 6% предприятий с профсоюзами). Практика заключения коллективного договора без участия профсоюзов получила распространение на 36% предприятий (в 1997 г. их было около 15%);
- в формальном подходе к заключению коллективного договора. Зачастую коллективный договор на предприятии просто повторяет гарантии трудового законодательства, иногда даже не включает пунктов об оплате труда. В 2002 г. пункты о ставках заработной платы отсутство-

⁹⁹ Обзор занятости в России. Вып. 1 (1991–2000). М.: ТЕИС, 2002. С. 261.

вали в 10% коллективных договоров, индексации заработной платы — в 38%, премиальных выплат — в 16,5%¹⁰⁰.

Новые — альтернативные — профсоюзы не получили широкого распространения среди наемного персонала. Они не сумели справиться с принятой на себя ролью реальных представителей интересов наемного труда в первую очередь из-за того, что их лидеры были недостаточно искушены в аппаратных играх, с одной стороны, и отдавали явный приоритет методам силовой экономической борьбы, с другой. Правда, активность новых профсоюзов имела следствием изменение методов реальных частных собственников в «профсоюзной политике». Наиболее крупные экономические агенты — Газпром, нефтяные компании и ряд других — стали создавать автономные корпоративные профсоюзы сверху, сделав их абсолютно зависимыми от менеджмента.

В сочетании с пассивностью ФНПР, которая с каждым годом становится все более сервильной по отношению к государству, это в конечном итоге привело к тому, что в настоящий момент практически повсеместно наемный труд полностью зависит от своего работодателя и не имеет сколько-нибудь эффективных средств для отстаивания своих интересов и прав. Сейчас членами профсоюзов является уже меньшинство занятых по найму.

Предприниматели. Образованные в конце 1980-х — начале 1990-х гг. объединения работодателей сосредоточились в основном на контактах с государством, лоббируя интересы бизнеса. Их взаимодействие с профсоюзами, учитывая описанную выше их трансформацию, установилось на формальном уровне, что не соответствует принципам социального партнерства.

Государство. Государство практически отказалось от контроля за развитием социально-трудовой сферы, перестав быть гарантом соблюдения минимума социально-трудовых прав работников. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти обеспечивали слабую защиту интересов работников в случае возникновения конфликтных ситуаций. При этом само государство подавало пример неисполнения своих обязательств перед работниками в бюджетном секторе экономики.

В условиях, когда апелляция к государству стала бесполезной, социальный диалог между трудом и капиталом на принципах равноправия и добровольности стал не возможен, социально-экономическое управление на предприятии приняло авторитарные формы. Интересы работника в спорных ситуациях зачастую игнорировались, в результате чего конфликты не разрешались, а лишь переходили в подавленное тлеющее состояние. В тех случаях, когда конфликты все-таки разрешались, то это происходило на достаточно поздней стадии их развития.

¹⁰⁰ Обследования гибкости рынка труда в промышленности (1991–2002 гг.).

В настоящее время сложилась ситуация, когда решение социально-трудовых проблем на российских предприятиях зависит не столько от функционирования механизма социального партнерства, базирующегося прежде всего на активности профсоюзов (в современных условиях этот механизм в значительной степени формален и играет второстепенную роль в определении социальной политики предприятия), сколько от менеджмента предприятия. При этом важнейшими условиями их успешного решения являются финансовое благополучие предприятия и выбранная стратегия менеджмента в отношении персонала (полярными вариантами стратегии являются в данном случае экономия затрат на труд и инвестиции в развитие человеческого потенциала).

Работает ли партнерство на Западе?

Означает ли констатация факта несбывшихся надежд — признание бесперспективности партнерства в стране? Вопрос в настоящее время — дискуссионный. Ряд исследователей выступают резко против внедрения элементов партнерства в нашей стране, считая его чем-то вроде дьявольского изобретения западных радикальных либералов¹⁰¹. Но рыночные радикалы как раз здесь не при чем. На Западе партнерство — это элемент социально-рыночных концепций, близких к европейской социал-демократии. Данное понятие возникло на Западе как антипод классовой борьбе между трудом и капиталом. Изначально под социальным партнерством понималась такая форма взаимоотношений, которая обеспечивала компромисс, преодоление антагонизма интересов наемных работников и работодателей.

Либералы же в целом весьма скептически относятся к развитию партнерских отношений, рассматривая их как деструктивную антирыночную силу. Они в основном акцентируют внимание на развитии системы индивидуальных трудовых договоров, как наиболее соответствующих, по их мнению, конкурентной рыночной среде. Не случайно в США, где господствует неолиберальная идеология, в рамках так называемой англосаксонской модели, партнерство не получило сколько-нибудь серьезного развития. В США против него выступают даже профсоюзы. В России идеологи радикального рыночного реформирования также неоднократно высказывали свое отрицательное отношение к модели социально-ориентированного развития, одним из конституирующих элементов которой является социальное партнерство¹⁰².

¹⁰¹ «... реформаторы вовсю пропагандируют камуфляжное «социальное партнерство» между работодателем и работником» (Проблемы и противоречия воспроизводства / Под ред. В.Н. Черковца. М.: ТЕИС, 2004. С. 10).

¹⁰² Е. Ясин пишет: «У нас есть возможность развития, которая может реализоваться по двум основным моделям — западноевропейской и американской. Первая, на мой взгляд, при-

Один из основных аргументов противников развития партнерства в России заключается в отрицании каких-либо его заслуг на Западе. По их мнению, партнерство в Европе не работает, а лишь камуфлирует обострение классовой борьбы, в лучшем случае лишь смягчая конфликты. «Сказ о социальном партнерстве так и остался мифом, не вытеснив забастовочного и протестного движения во многих странах мира»¹⁰³.

Что касается забастовочного движения, то, если брать достаточно длительный период, то на Западе отчетливо видна *отрицательная динамика числа забастовок*. Если сравнивать 1970-е и 1990-е гг. по так называемому удельному показателю забастовочной активности (а это лучший показатель, поскольку он учитывает и длительность забастовок), то видим — в 18 развитых странах забастовочная активность упала в 7,5 раз. Тогда на одну тысячу наемных работников ежегодно приходилось 450 забастовочных дней, а в 1990-е гг. — всего 60¹⁰⁴. Из отдельных стран устойчивым социальным миром отличалась Германия. В 2002 г. в результате забастовок потеряно 9,7 рабочих дней на 1000 наемных работников, тогда как, например, в Великобритании — 53,7, а в Италии — 309,6¹⁰⁵.

В чем причины снижения забастовочной активности в развитых странах?

Их, видимо, две. Во-первых, это есть следствие *реальных социальных сдвигов*, демонстрирующих улучшение положения работника. Эти сдвиги на Западе налицо опять же, если брать достаточно длительный период времени. Это и рост реальной оплаты труда, и уменьшение дифференциации в распределении доходов, и улучшение стандартов безопасности труда, и создание системы социального страхования и т. д. Только в Германии за последние 10 лет удельные издержки на зарплату повысились на 2% (в новых странах ЕС почти на 10%); средний класс стабилен и практически не уменьшается.

Во-вторых, борьба классовых интересов стала идти не через забастовки, а через *социальный диалог* как способ нахождения взаимовыгодного компромисса. В результате борьба интересов приобрела узаконенные и более цивилизованные формы, а разрушительная силовая конфронтация в экономике была сведена к минимуму. Если ранее на Западе с его развитыми традициями забастовочного движения динамика забастовок достаточно

ведет в нас тупик, вторая откроет перспективы» (Какой рынок труда нужен российской экономике? Перспективы реформирования трудовых отношений. М.: ОГИ, 2003. С. 112).

¹⁰³ Воейков М.И. Политико-экономическое эссе. М.: Наука. С. 230. См. так же: Мысляева И.Н. Современная идеология и практика социального партнерства. М.: Институт перспектив и проблем страны, 1998.

¹⁰⁴ Леш Х. Забастовочная активность в Западной Европе идет на убыль. Рынок и человек, 2003, № 10.

¹⁰⁵ Рыночная демократия в действии. Современное политико-экономическое устройство развитых стран / Под ред. В.А. Мау и др. М.: Изд-во Института экономики переходного периода, 2005. С. 44.

адекватно отражала положение работника: больше проблем в отношениях труда и капитала — больше забастовок, то в последние десятилетия прямая связь между уровнем напряженности в трудовых отношениях и количеством забастовок была разорвана. Такие акции рабочих как забастовки шахтеров в Великобритании и металлургов в Германии в 1970–1980 гг., скорее, можно отнести к рецидивам прошлого, чем рассматривать как типичное явление.

Конечно, в отдельные периоды возникают контртенденции к усилению классового противостояния, что наблюдается в настоящее время в некоторых европейских странах. Но это не отменяет общей долговременной тенденции перехода от политики конфронтации между трудом и капиталом к конструктивному сотрудничеству между ними. Такая тенденция в общем-то противоречит ортодоксальному марксизму, который, как известно, полагал, что в условиях капитализма классовые противоречия могут только обостряться, и что капитализм, как система, обречен. Но жизнь в западных странах пошла не так, как думали Маркс, Каутский или Троцкий, а, скорее, как предполагал Бернштейн¹⁰⁶. Западная система сумела гибко приспособиться к изменяющимся конкретным условиям посредством различного рода форм и механизмов, в т. ч. и при помощи социального партнерства.

Вопрос в том, насколько глубоки эти изменения? Ю. Ольсевич считает, что партнерство не уничтожило и не могло уничтожить классовую борьбу между трудом и капиталом, а лишь придало ей цивилизованный характер: вместо баррикад и забастовок — согласительные комиссии и коллективные соглашения. Ряд авторов полагает, что переход к партнерству знаменует формирование нового типа трудовых отношений. Представляется, что здесь неприемлем подход «или — или» и за развитием партнерских отношений могут скрываться оба указанных процесса.

Во-первых, *изменение форм классовой борьбы*: забастовки как метод разрушительной силовой конфронтации уступает место цивилизованному

¹⁰⁶ Формировавшаяся с конца XIX в., во многом благодаря усилиям Бисмарка, система социально-трудовых отношений, получившая свое завершение в 70-х годах XX в., считалась компромиссной. Германское государство довольно рано осознало, что без решения социального вопроса, т. е. преодоления нищеты рабочих масс, рыночно-капиталистическая система не будет устойчивой. Основными же усилиями решения «социального вопроса» были преодоление массовой безработицы закон о страховании от безработицы был принят в 1927 г.) и установление взаимоприемлемой — для работника и работодателя — заработной платы (так называемая тарифная автономия была введена в 1948 г.). Завершающим элементом германской модели трудовых отношений была «система соучастия работников в управлении» (в 1972 г. был введен институт советов предприятия, а в 1974 г. был принят Закон о соучастии в управлении, который обязал все крупные предприятия до половины мет в наблюдательных советах отдавать наемным работникам, не являющимся акционерами) (Рыночная демократия в действии. Современная политико-экономическое устройство развитых стран / Под ред. В.А. Мау и др. М.: Изд-во Института экономики переходного периода, 2005. С. 66–69).

диалогу, переговорам. Социальный мир обеспечивается правами профсоюзов, очевидными уступками предпринимателей при заключении тарифных соглашений. В 90-ые годы системой коллективных договоров было охвачено 98% работников в Австрии, 95 — во Франции и Финляндии, 92 — в Германии и около 80% — в Испании и Италии, в США — этот показатель оставался в 5–6 раз ниже — 18%¹⁰⁷. Эффективность социального диалога не в последнюю очередь связана с принятием мер принудительного порядка. Законодательство тем или иным способом существенно ограничивало возможности силового противоборства сторон (забастовки, локауты). В то же время оно обязывало стороны искать и находить компромиссные решения, была развита система государственного арбитража и посредничества¹⁰⁸.

Во-вторых, развитие партнерства выражает глубинные изменения в отношениях труда и капитала, процесс *преодоления классового антагонизма* (борьбы). Такие формы сотрудничества как участие наемного персонала в собственности (например, через акции), соучастие в управлении (прежде всего по социальным и кадровым вопросам), участие в присвоении (привязка оплаты труда к финансовым результатам фирмы) и являются формами проявления этого процесса. Основной причиной этих изменений служит «диффузия форм собственности», когда утрачиваются четкие границы между классами, появляются в большом количестве и увеличиваются промежуточные слои, утрачивается старая четкость в понимании социальной структуры, которая отличается существенным усложнением и разнообразием¹⁰⁹.

К сожалению, большинство из критиков партнерства ставят вопрос о партнерстве преимущественно в идеологической плоскости. Логика здесь незатейлива: исходная ситуация, сложившаяся в результате проводимых реформ (спад экономики, обнищание существенной доли населения, социальный и экономический антагонизм классов и групп населения и др.) не дает никакой возможности для какого-либо сотрудничества труда и капитала. Единственный выход — силовое противостояние труда капиталу, прежде всего посредством забастовок. Но этой логике с равным успехом вполне может быть противопоставлена противоположная логика: пережитый коллапс создает морально-политический фон, который заставляет искать выход из тупиков социального каннибализма на пути развития социального партнерства, в том числе при помощи мер принудительного характера.

¹⁰⁷ См.: В. Иноземцев, МЭМО, 2002. № 2. С. 9. Несовпадение доли работников, являющихся членами профсоюзов и доли, охваченных коллективно-договорным регулированием, — во втором случае она существенно выше — объясняется тем, что в Европе действует механизм принудительного распространения зоны действия коллективных соглашений на всех работников, а не только членов профсоюза.

¹⁰⁸ Ольсевич Ю. Социальное партнерство в России: имеются ли предпосылки? // Вопросы экономики. 1994. № 5. С. 67–68.

¹⁰⁹ Политико-экономические исследования социальной структуры общества. М.: ИЭ РАН, 2006. С. 21–22.

Вообще говоря, спор о необходимости развития партнерства в России не может быть решен аргументами подобного рода, поскольку они носят в значительной мере идеологический и априорный характер. Единственный путь — это отказаться от идеологических и политических штампов, а сосредоточиться на конкретном анализе и делать вывод об экономической целесообразности использования тех или иных форм партнерства в российской практике.

Исследователи трудового права на Западе отмечают, что в странах с развитой рыночной экономикой термин «социальное партнерство» практически не используется. Отсутствует он и в официальных документах МОТ. Ему предпочитают термины «социальный диалог», «дву — или трехсторонние консультации»¹¹⁰. Правда, в последнее время в западных публикациях на тему трудовых отношений наряду с социальным диалогом стал использоваться термин «механизм социального партнерства». Эксперты Международного бюро труда под механизмом социального партнерства понимают следующую совокупность институтов:

- согласование на национальном уровне социально-экономической политики в целом, включая распределение доходов, разработку критериев социальной справедливости и мер по защите интересов заинтересованных сторон;
- коллективно-договорное регулирование условий и оплаты труда;
- участие работников или их представителей на постоянной основе в управлении предприятиями и корпорациями;
- постоянно действующие органы и механизмы согласования интересов социальных партнеров на различных уровнях (например, трехсторонняя комиссия на общенациональном уровне);
- мирные (внесудебные) методы урегулирования возникающих между сторонами разногласий и споров¹¹¹.

Таким образом, принципиальным противникам партнерства необходимо ответить на вопрос, какие конкретно его механизмы и институты неприемлемы для России. Отказ от партнерства, если он будет реализовываться на практике, будет означать и отказ от коллективно-договорного регулирования, и отказ от отраслевых и региональных тарифных соглашений, и отказ от участия персонала в управлении предприятиями и т. д. Слишком высокая цена за приверженность идеологической чистоте.

Формально-показное и реальное партнерство

Горе России, лучше даже сказать, беда — это противоречие между формально-показным и реальным. С одной стороны, в России, особенно, если

¹¹⁰ Киселев И.Я. Сравнительное и международное трудовое право. М.: Дело, 1999. С. 682–712.

¹¹¹ См. подробнее: Современная экономика труда / Под ред. В.В. Куликова. М.: ЗАО «Финстатинформ», 2002, 2001. С. 620–621.

подъехать о стороны фасада все есть: и социальное государство (ст. 7 Конституции), и масса провозглашенных социальных гарантий, которым бы должны завидовать другие страны, и социально-ответственный бизнес, думающий и заботящийся не только о ближнем (социальные программы корпораций), но и о дальнем (благотворительность). А с другой стороны, если войти за парадную дверь, то обнаружишь — все есть, но как бы, т. е. как видимость, мираж. Как говорил известный классик, «по форме все правильно, а по существу издевательство». Более того, название может скрывать прямо противоположное содержание. В полной мере такой взгляд применим и к партнерству.

Найти практические критерии для различения фасадно-парадного и реального нелегко. Но, думаю, некоторые назвать можно. Прежде всего, реальное партнерство всегда базируется на развитой инфраструктуре социальной защиты, которая включает, по крайней мере, — правовую защиту (закон и суд), индивидуальные договора, коллективно-договорное регулирование. Кроме того, реальное партнерство должно иметь следствием устойчивый рост благосостояния работающих, улучшение условий их труда, снижение до социально-безопасных размеров дифференциации в оплате труда, действительное участие наемного персонала в управлении.

Рассмотрим основные механизмы партнерства и оценим их эффективность в российской экономике.

Согласование на национальном уровне социально-экономической политики в целом. В европейских странах имеется достаточно примеров согласования социально-экономической политики в целом. Так, важнейшим инструментом борьбы с безработицей стал компромисс между правительством, предпринимателями и трудящимися; правительство законодательно закрепляло более узкие рамки рабочей недели, предприниматели активизировали создание рабочих мест, наемный персонал соглашался на некоторое снижение уровня минимальной заработной платы. Первыми по этому пути двинулись Нидерланды, где безработица в 1984–2000 гг. с 9,3 до 1,8% трудоспособного населения, став самой низкой в ЕС. В 1996 г. за ней последовала Испания: здесь уровень безработицы снизился к лету 2001 г. с 21,3 до 14,4%; в 1997 г. Франция, Великобритания и Италия, а в 1998 г. — и Германия. Как следствие, в 1998 и 1999 гг. темп создания новых рабочих мест в ЕС впервые за 1990-е гг. сравнялся с американским, а начиная со второй половины 1999 г. даже превзошел его. В целом же за 1994–2000 гг. страны Европейского союза сократили численность безработных почти на четверть — с 18,7 до 14,3 млн человек¹¹². Таким образом, анализ показывает, что европейские страны нашли в соглашениях на общенациональном уровне эффективный способ борьбы с социально неприемлемыми масштабами безработицы.

¹¹² Иноземцев В. Возвращение Европы. В авангарде прогресса: Социальная политика в ЕС. М.: МЭИМО, 2002. № 2. С. 10–11.

В России трехсторонние соглашения между профсоюзами, бизнесом и правительством на общенациональном уровне носят декларативный характер, поскольку не определяют уровень минимальной оплаты труда, общий размер и периодичность индексации зарплат, допустимый рост цен на товары массового спроса и т. д. К тому же Генеральное соглашение принимается без какой-либо увязки с принятием бюджета на следующий год.

Коллективно-договорное регулирование. Коллективные договоры и коллективные переговоры возникли задолго до возникновения идеологии и практики социального партнерства. Они были стержневым элементом тред-юнионизма — классической идеологии профсоюзов времен классового противостояния труда и капитала с постоянными силовыми противоборствами (забастовками, локаутами, пикетами, митингами и т. д.) и недолгими перемириями, в течение которых и действовали коллективные договоры. С тех пор роль и значение коллективно-договорного регулирования изменились. Во-первых, коллективные договоры из механизма в основном разрешающего трудовые конфликты (забастовки) все больше стали превращаться в способ предупреждения возникновения силового противоборства. Во-вторых, произошла эволюция в самом содержании коллективно-договорного регулирования. Из договоров тред-юнионистского типа они стали все больше превращаться в договоры партнерского типа. Все большее место стали занимать вопросы о повышении заинтересованности работников в развитии предприятия.

Иногда возражают, что, мол, Россия сегодня социально поляризованное общество с сильным классовым противостоянием, поэтому надо не обниматься, а бороться с классовым противником. Но из этого факта совершенно не вытекает отказ от переговоров о лучших условиях продажи рабочей силы, если уж использовать марксистский язык. Забастовки и баррикады не самоцель, не модус вивенди, а средство принуждения капитала к таким переговорам. Опыт показал, что имеются элементарные формы социального диалога, апробированные на Западе для этого случая, в частности коллективные переговоры и коллективные договоры. Отказываться от этих форм было бы глупо и недальновидно.

В России коллективные договоры и соглашения оказывают слабое влияние на трудовые отношения. Это проявляется в незначительной доле предприятий нового частного сектора, где коллективные договоры не заключались. В 2002 г., по данным ОГРТ, таких предприятий было менее 30%. Невелико значение отраслевых тарифных соглашений и коллективных договоров при определении политики оплаты труда на предприятии. Они являются основанием для пересмотра ставок только в 16% случаев (в 62% основанием для пересмотра являются самостоятельные решения менеджмента). Более того, зачастую договор просто повторяет гарантии трудового законодательства, иногда даже не включает пунктов об оплате труда. В 2002 г. пункты о став-

ках зарплаты отсутствовали в 10% коллективных договоров, индексация зарплаты — в 38%, премиальных выплат — в 16,5%.

Участие (соучастие) наемных работников в управлении. Такое участие определяется как законами и другими государственными актами, так и соглашениями с профсоюзами. Оно может включать самые различные формы — проведение предварительных консультаций с персоналом перед принятием управленческого решения, выполнение представительными органами трудового коллектива некоторых управленческих функций, непосредственное участие в работе органов управления предприятием. Усиление власти администрации предприятий в ходе приватизации привели к ухудшению правового и реального положения рядового персонала по сравнению с позднесоветским периодом, когда вводились некоторые реальные элементы участия трудящихся в управлении (типа СТК), делалась попытка усилить контроль над действиями администрации. В целом на большинстве предприятий участие персонала в управлении либо отсутствует, либо происходит формально.

Социальный диалог и социальное партнерство

На практике под партнерством понимают все формы социального диалога — от коллективно-договорного регулирования до участия персонала постоянной основе в управлении предприятиями и корпорациями. Но строго в теоретическом плане не всякая форма социального диалога является формой партнерских отношений. Возможна развитая система коллективно-договорного регулирования (социальной защиты) практически без элементов сотрудничества. Например, в Англии, США. Действительное партнерство начинается тогда, когда развиваются институциональные формы участия наемного персонала в управлении. Поэтому не случайно в Германии всерьез стали говорить о политике социального партнерства лишь со второй половины XX века, когда стало развиваться так называемое соучастие наемных работников в управлении. Одними лишь решениями по заработной плате в рамках тарифной автономии без соучастия в управлении не удалось бы зримо снизить накал классовой борьбы в стране.

Вместе с тем коллективно-договорное регулирование, направленное преимущественно на социальную защиту наемных работников, является важной предпосылкой для партнерства. Последнее представляет собой надстройку над системой коллективно-договорного регулирования традиционного (тред-юнионистского) типа. Без действенной защиты социально-трудовых прав наемного персонала говорить о возможности какого-либо партнерства в говорить нельзя. Это будет профанация, камуфляж.

Развитие партнерства в узком смысле — прежде всего участия персонала в управлении — представляет собой отдельную задачу и ее решение не-

посредственно связано с некоторым изменением характера экономической власти в корпорациях (на предприятиях) в сторону ее демократизации. Демократизация — процесс болезненный, связанный, прежде всего с получением правовых гарантий для наемного персонала для определенных форм участия в управлении.

Когда говорят о проблеме борьбы за власть в корпорациях, то чаще всего имеют в виду схватку за контроль над движением финансовых потоков между менеджментом и собственниками-акционерами. Эта борьба ведется с переменным успехом на протяжении всего периода постсоветской истории. Каждая из сторон стремится заручиться поддержкой трудового коллектива, обещая золотые горы в случае своей победы. Но эти обещания зачастую оказываются обычным блефом. От них отказываются. Как, впрочем, отказываются и от выполнения обязательств по коллективному договору, поскольку последний был заключен, мол, прежними хозяевами. Но иначе и быть не может, поскольку реальные права коллектива слабо институцированы в трудовом законодательстве. Но кроме распределения власти между менеджментом и акционерам имеется проблема подключения к управлению представителей наемного персонала, хотя бы по вопросам касающихся вопросов труда и занятости. На этот счет имеется опыт на Западе. Например, в Германии персоналом выбирается в совет директоров их представитель по кадровой политике.

Опыт послевоенной Европы показывает, что в обществе с разнородными групповыми интересами грань между партнерством и силовым противостоянием в конкретных сферах хозяйства весьма неустойчива, и первое способно переходить во второе. Но этот же опыт говорит, что имеются средства минимизировать этот риск. Основная нагрузка ложится на государственную власть. Именно государство должно обеспечить меры принудительного экономического и организационного характера, которые ограничивали силовое противоборство и направляли трудовые отношения в русло социального диалога. Достаточно высокий уровень социально-трудовых гарантий, контролируемых и обеспечиваемых государством, должен поддерживать механизм социального партнерства. Дилемма «либо партнерство, либо государственное регулирование» представляется ложной. Если посмотреть на западные страны непредубежденным взглядом, легко заметить, что в тех странах, где сильное государство (Германия, Франция), и партнерство также наиболее развито. Напротив, в США при слабом партнерстве функции государства по сравнению с Европой существенно ограничены.

Для укрепления партнерства под него должна быть подведена экономическая и организационная база: соответствующие процедуры распределения доходов (соотношение зарплаты и производительности, индексация, участие в прибылях и др.); участие наемных работников в собственности предприятий, вплоть до владения ими контрольным пакетом акций; учас-

тие в управлении предприятием (членство в наблюдательных советах, в разного рода комиссиях).

Судьба партнерства зависит, во-первых, от выбора правящей элитой социально-экономического курса страны: ориентация на социально-ориентированную экономику предполагает определенное развитие партнерских отношений; во-вторых, от уровня социальной ответственности бизнеса; в-третьих, от степени организованности трудящихся, от меры осознания ими своих, а не привнесенных извне интересов. Если же курс будет на создание системы олигархического капитализма, то ситуация несколько осложнится. Но и в этом случае, вопрос должен стоять о силовом принуждении к диалогу, переговорам.

Особенности формирования института социальных услуг в приграничном регионе

Белая Р.В., Морозова Т.В., Козырева Г.Б. (Петрозаводск)

Социальное обслуживание населения является одним из важнейших направлений государственной социальной политики России. Зарубежный и передовой отечественный опыт свидетельствуют о том, что устойчивость функционирования данной сферы является фактором снижения социального неблагополучия в обществе¹¹³. Несмотря на то, что в настоящее время система социальных услуг получила импульс для развития, качество и разнообразие предоставляемых услуг, их доступность для населения еще в значительной степени отстает от существующей в обществе в этих услугах потребности. Сегодня есть основания говорить об отставании предложения на рынке социальных услуг от формирующегося спроса.

В настоящее время социальная сфера подверглась существенным преобразованиям. Помимо государственных учреждений в процесс предоставления социальных услуг включился негосударственный сектор. Активно формируется предложение социальных услуг со стороны общественных организаций. Кроме этого, коммерческий сектор также готов предоставлять такие услуги. В свою очередь, среди населения появился контингент, готовый получать их на платной и частично платной основе.

Данные обстоятельства во многом определяют необходимость исследования процессов, происходящих в системе социальных услуг, выявления проблем рассогласования между спросом и предложением. Особенно остро данные вопросы стоят в муниципальных образованиях. Эти проблемы изу-

¹¹³ Сбережение народа / Под ред. Н.М. Римашевской. М., Наука, 2007.

чались на примере г. Петрозаводска в рамках проведения экономико-социологического обследования учреждений, предоставляющих социальные услуги населению¹¹⁴. В опросе приняли участие 48 руководителей учреждений сферы социального обслуживания населения¹¹⁵. Оценка работы системы социальных услуг осуществлена через мнения руководителей по следующим аналитическим блокам:

- современное социально-экономическое состояние организаций, как потенциал агентов социального обслуживания населения;
- соотношение спроса и предложения на рынке социальных услуг города, перспективы развития спроса, проявление конкуренции, в качестве определения рыночной ниши социальных учреждений и форм маркетингового поведения;
- институциональное развитие системы социальных услуг.

При анализе целевых функций агентов предоставления социальных услуг (рис. 1) обращает на себя внимание опережающее развитие адаптационно-реабилитационного направления и некоторое отставание профилактического сегмента. Кроме того, распределение целевых функций свидетельствуют о реакции рынка социальных услуг на сигналы со стороны потребителей, которые демонстрируют устойчивый спрос на услуги, позволяющие решить уже существующие социальные проблемы.

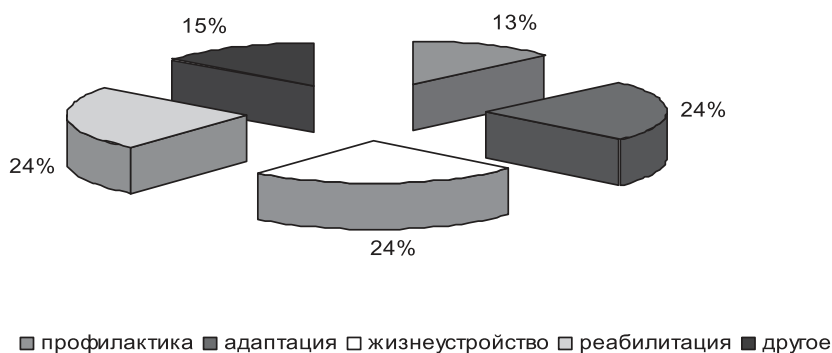


Рис. 1. Целевые функции организаций

На основе интервью руководителей социальных организаций можно проследить историю развития сектора «социальное обслуживание». До реформ вся система социальных услуг лежала на плечах государства. В 1990-е гг. про-

¹¹⁴ Проект РГНФ «Проблемы формирования института социальных услуг в условиях переходной экономики (2005–2007 гг., РГНФ, № 05–02–02089а. Рук. Белая Р.В.)

¹¹⁵ Фактор влияния приграничного положения на функционирование и развитие института социальных услуг изучался в рамках проекта «Карельская модель трансграничного сотрудничества» (2007–2009 гг., РГНФ, № 07–02–009а. Рук. Морозова Т.В.).

изошло разделение функций между федеральными, региональными, и муниципальными учреждениями. При этом было создано много новых организаций на базе различных подразделений советских государственных структур. Основная группа новых учреждений (30% в нашем обследовании) была создана в связи с необходимостью решения острых социальных проблем, которые уже не смогли решать бывшие государственные организации.

Причем, инициаторами создания подобных учреждений стали энтузиасты, готовые решать проблемы социального обслуживания населения и искать для этого финансовые средства. Появление таких агентов предоставления социальных услуг говорит о формировании модели поведения, которая в большей степени характеризуется как социальная, нежели рыночная миссия.

Другая когорта организаций, включившихся в процесс предоставления социальных услуг, появилась благодаря формированию и росту спроса на различные социальные услуги, недостаточно оказываемые государственными и муниципальными учреждениями по чисто рыночным соображениям.

Учреждения социального обслуживания г. Петрозаводска отличаются не только по направлениям деятельности и целевым функциям, но и по своим размерам. Среди опрошенных организаций доминируют мелкие (40%) и средние (46%) структуры, доля крупных, по численности работающего персонала превышающих 100 человек, составляет всего 14%.

Финансирование учреждений социального обслуживания является одним из важнейших ресурсов развития, который сегодня во многом определяется их активностью, позиционированием на рынке социальных услуг. Распределение обследованных организаций по наличию имеющихся в их арсенале финансовых средств свидетельствует о том, что среди них имеются достаточно продвинутые (рис. 2). Почти у половины агентов предоставления услуг объем ежегодного финансирования превышает 1 млн руб., причем 14% из них получают для осуществления своей деятельности от 3 до 50 млн руб. в год. Наряду с этим среди социальных учреждений имеются слабо финансируемые структуры — почти 20% оценивают свой бюджет крайне низко — до 100 тыс. руб., а 6% вообще не смогли дать определенной оценки.

Более развернутую информацию о финансировании сферы социальных услуг дает распределение по его источникам (табл. 1).

Основными источниками финансирования социальных организаций являются спонсорская помощь и муниципальный бюджет. Значительно отстает от этих источников региональный бюджет. Существенная роль спонсоров (их доля составляет 23,4%) в формировании бюджетов данных структур свидетельствует о развитии благотворительности в сфере социальных услуг.

Вторым по значимости источником финансирования организаций, оказывающих социальные услуги населению, является муниципальный бюд-

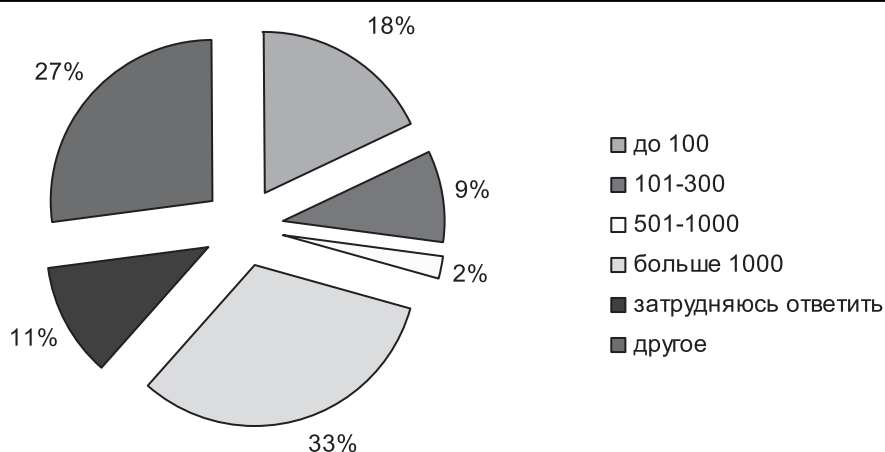


Рис. 2. Объем финансирования социальных организаций в 2003 г. (тыс. руб.)

Таблица 1

Источники финансирования сферы социальных услуг

Источники финансирования	Доля, %
Федеральный бюджет	5,6
Региональный бюджет	12,1
Муниципальный бюджет	19,6
Субсидии (гранты) отечественных фондов	1,9
Субсидии (гранты) международных фондов	5,6
Международные программы	7,5
Спонсоры	23,4
Оказание платных услуг	7,5
Членские взносы	10,3
Другие	6,5

жет. Его доля составляет около 20%. Следует отметить, что муниципалитет г. Петрозаводска финансируют не только те организации, которые находятся в его непосредственном подчинении. Помимо традиционного канала финансирования получили развитие конкурсы для НГО социальной сферы, в которых могут принимать участие все общественные организации, имеющие идеи для реализации социально значимых проектов. Такие конкурсы проводятся ежегодно, хотя выделяемое финансирование не большое и не позволяют в полной мере реализовывать серьезные проекты. Тем не менее, в сочетании с другими источниками, которыми являются российские и международные фонды, международные программы, членские взносы, на-

и более активные учреждения способны более полно финансово обеспечить свою деятельность.

В непосредственной связи с финансированием находится состояние материальной базы организаций, по оценке характера которой наблюдается следующее распределение. Руководители, участвующие в опросе, чаще склонялись к мнению, что их материальное обеспечение «скорее неудовлетворительное» — доля таких ответов составила 40%. Около 18% имеют более четкое мнение и оценивают свою материально-техническую базу как «неудовлетворительную». Полностью удовлетворены своим техническим обеспечением только 5% руководителей, а оценивают его как «скорее удовлетворительное» — 36%. То есть практически почти 60% организаций функционируют в условиях не достаточной материально-технической оснащенности.

Четко выраженной зависимости между оценкой материальной базы организации и ее принадлежностью не просматривается. Так, недостаточность финансирования и обеспеченности материальными средствами отмечают и общественные организации, муниципальные и отделения федеральных структур. По всей видимости, материальное положение организаций социального обслуживания определяется включением в хорошо финансируемые международные, федеральные и региональные проекты и программы и наличием хороших спонсоров. Это в свою очередь зависит как от их социально-экономической активности, так и интеграции в социальные сети муниципального и регионального сообщества.

Важной характеристикой материальной базы является состояние помещений и условия их использования. Основная группа помещений социальных учреждений (44%) предоставлена в пользование социальным организациям бесплатно, арендуется 29% производственных площадей. Остальные (а их 16%) или занимают рабочие помещения на правах субаренды, или имеют неформальные договоренности по оплате, что свидетельствует об их неустойчивом положении. Высока доля тех, кто недоволен имеющимися помещениями (15%). Основные причины — подвальное помещение, недостаточная площадь, удаленность, неудобное расположение в городе, территориальная разбросанность.

Недостаточная финансовая и материальная составляющая обуславливают расширение поля деятельности организаций. Большинство обследуемых учреждений имеет основную специализацию — социальное обслуживание семей и детей. Вместе с тем более половины из них (56,8%) занимаются еще другими видами деятельности, среди которых представлены следующие: образовательные услуги, профилактика заболеваний, предоставление гуманитарной помощи, медицинское обслуживание, помощь в трудоустройстве своих клиентов, психологическая помощь, помощь в ремонте квартир, реабилитация инвалидов, обучение народным ремеслам, организация досуга, производство.

В общем числе учреждений, ведущих дополнительную деятельность, около 50% занимаются производственной деятельностью, что позволяет им достигать одновременно двух важных целей — предоставлять специально организованные рабочие места своим клиентам с ограниченными возможностями (инвалидам) и получать дополнительное финансирование своей деятельности. При этом многие руководители отмечают значительное ухудшение условий хозяйственной деятельности в связи с недавней отменой налоговых льгот для коммерческой деятельности инвалидов.

В настоящее время наблюдаются процессы, свидетельствующие о расширении деятельности организаций сферы социальных услуг, что обусловлено несколькими факторами. Во-первых, это рост потребности со стороны клиента. Во-вторых — необходимость повышения профессионального уровня специалистов — социальных работников. В-третьих — улучшение финансового и материального обеспечения организаций. Латентным фактором при этом выступает пока еще не достаточно четкая обозначенная потребность организаций социального обслуживания включения в процесс формирования интеграционных сетей.

Рыночные отношения с началом реформ стали неотъемлемым элементом не только экономической, но и социальной жизни российского общества. Сфера социальных услуг также стала полем для формирования рыночных ниш. Во многом именно расширение спроса на социальные услуги, связанное с обострением социальной ситуации в стране, послужило сигналом для развития данного рыночного сегмента.

При оценке характера спроса на социальные услуги в г. Петрозаводске (рис. 3) более половины респондентов отметили его повышательный характер, в частности: 39,6% — растущий; 14,6% — высокий. Почти 30% респондентов показали, что сохраняется постоянный, устойчивый спрос на социальные услуги. И лишь незначительная группа респондентов (2,1%) считает, что спрос на услуги сокращается.

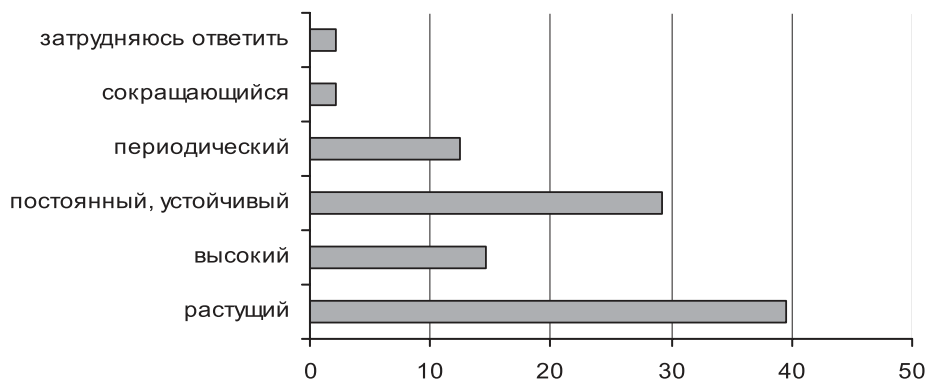


Рис. 3. Оценка респондентами характера спроса на социальные услуги (% ответов)

В качестве основных причин, обусловивших возрастающий спрос, 33,7% респондентов выделили обострение социальных проблем. Кроме того, что немаловажно, на данные тенденции в значительной степени повлиял уже сформированный к настоящему времени устойчивый объем спроса на рынке со сложившимся контингентом потребителей.

Перспективы изменения спроса также имеют повышательный характер. Так, более 60% респондентов отметили, что объем спроса на социальные услуги будет расти за счет расширения категорий и количества нуждающихся, что связано с ухудшением их здоровья, осложнением экологической обстановки и общим старением населения. Несомненно, данная тенденция должна повлечь за собой необходимое расширение спектра предлагаемых услуг со стороны социальных учреждений. Данные обстоятельства предполагают их включение в маркетинговую деятельность, которая в данной системе может быть охарактеризована двумя процессами — развитием конкурентных отношений и формами управления спросом на предлагаемые услуги.

Сложившаяся к настоящему времени ситуация говорит о неразвитости маркетинга в сфере социальных услуг. Следует отметить, что клиенты в основном самостоятельно обращаются в учреждения за необходимыми услугами, о чем заявили почти треть респондентов. Вместе с тем некоторые учреждения включены в самостоятельную работу с населением, что отметили 16,6% опрошенных руководителей. Учреждения формируют контингент своих клиентов по нескольким каналам — получая информацию от органов социальной защиты — 13,8%, образования, здравоохранения — 15,9%, а также через средства массовой информации — 13,1%.

Степень удовлетворения существующего спроса со стороны предложения характеризуются следующими показателями. Только 4% опрошенных организаций на 100% удовлетворяют заявленный спрос на социальные услуги; почти 60% организаций способны обслужить от 40 до 80% потенциальных клиентов; около 10% агентов на рынке социальных услуг обслуживают только 5% нуждающихся. Эти данные отчетливо свидетельствуют о существенном отставании предложения от спроса на рынке социальных услуг. Несмотря на то, среди участников опроса доминирует группа, показывающая положительный тренд в сторону рыночного равновесия, в целом можно сказать, что сформированный на рынке социальных услуг г. Петро-заводска спрос удовлетворяется в среднем только на 50%. Ситуация еще более усугубляется его ростом и отмеченными повышательными тенденциями в его развитии.

О неразвитости рынка социальных услуг свидетельствует слабая конкуренция среди его агентов. Она практически не оказывает никакого влияния на формирование предложения со стороны социальных учреждений. Ее ощущают только 25% респондентов. Абсолютное большинство — 70%

респондентов — считают, что конкуренции на рынке социальных услуг нет. Тем не менее, существование множества учреждений с одинаковыми или близкими видами деятельности, говорит о том, что или имеется скрытая конкуренция за ресурсы (финансирование от властей различного уровня, от филантропов), или же она может проявиться в ближайшем будущем.

Слабая конкуренция свидетельствует о неразвитости рыночных отношений в системе социальных услуг, что в свою очередь имеет ряд объясняющих обстоятельств. Во-первых, рынок — это не панацея для такой сферы, т. к. основной потребитель ее услуг не имеет адекватной платежеспособности. Во-вторых, расширяющийся за счет общественного сектора круг участников, способных предлагать такого рода услуги, не готов сегодня удовлетворять имеющийся спрос ни по качеству, ни по ассортименту в виду своей финансовой и материальной необеспеченности, а также слабой профессиональной подготовки. В-третьих, государство не включило институциональный ресурс для регулирования стихийного рынка социальных услуг на коммерческой основе, что привело его к теневому варианту. Данные обстоятельства актуализируют разработку новых подходов, основанных на консенсусе интересов. Причем государство должно взять на себя главную ответственность за развитие сферы социальных услуг, не умаляя при этом роли рыночных отношений.

Отсутствие конкуренции компенсируется интеграционными элементами в деятельности организаций социального обслуживания. Практически все руководители отметили наличие в своей работе активизацию различных форм взаимодействия с другими учреждениями, элементы товарной политики — работу над расширением ассортимента, и улучшение качества.

Во многом сформированная модель рынка социальных услуг отражается в поведении его агентов. Спектр распространенных форм поведения социальных учреждений достаточно разнообразен (рис. 4). Преимущество отдается так называемой «товарной политике» — расширению структуры предоставляемых услуг (как отметили 27% респондентов), а также улучшению качества услуг — 20%. К другим активным формам поведения могут быть отнесены различные взаимодействия — с другими учреждениями, с органами местной власти, а также поиск дополнительных источников финансирования.

Руководители учреждений выделили целый спектр проблем, которые сдерживают развитие рынка социальных услуг (рис. 4). К основным они отнесли проблему не подкрепленного высокого спроса существующими финансовыми ресурсами, которые должны быть в распоряжении учреждений, и могли бы быть предоставлены на уровне государственных программ. Об этом заявили 37% респондентов. Ту же проблему дополняет противоречие между существующим спросом и возможностями его удовлетворения со стороны социальных учреждений.

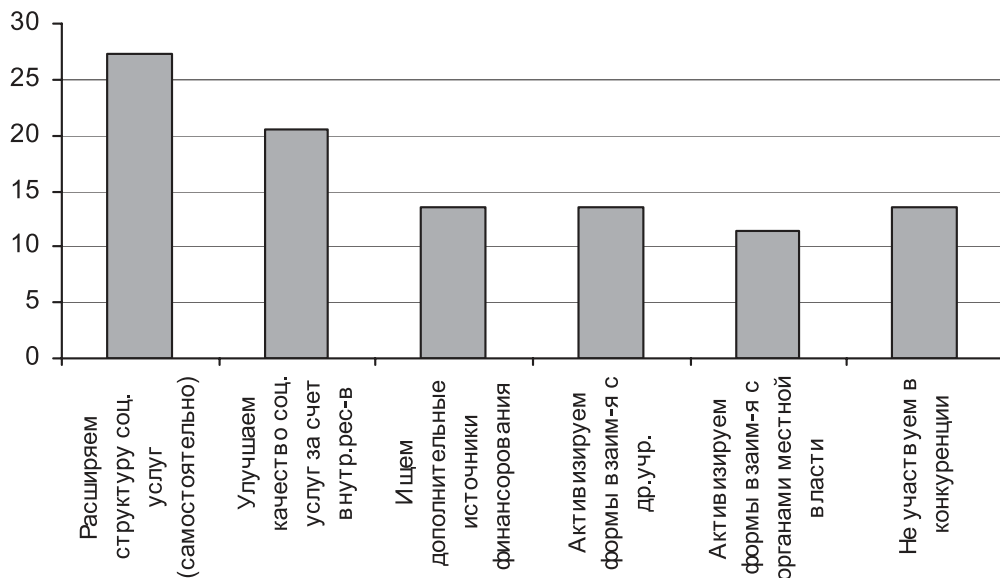


Рис. 4. Формы поведения социальных учреждений на рынке услуг (% ответов)

Это мнение высказали 21% опрошенных руководителей. Около 10% респондентов считают, что проблемы рынка состоят в неразвитости спроса на качественные социальные услуги, который отстает от существующих возможностей, что тормозит развитие предложения услуг. И только 28% респондентов видят более глубокие проблемы рынка социальных услуг — а именно несовершенство законодательства, как фактор, мешающий его развитию. Некоторые руководители считают, что рынок социальных услуг вообще не существует в России.

Среди проблем, препятствующих деятельности учреждений, доминирует проблема финансирования, о чем заявила почти половина респондентов. На втором месте стоит сложность взаимодействия с государственными и муниципальными организациями (15%). Некоторые отмечают несовершенство законодательства (в частности, проблемы с таможенным оформлением гуманитарных грузов), проблемы привлечения волонтеров (10%). Низкая финансовая и материальная обеспеченность рождает проблемы получения помещений, оборудования (особенно специализированного), приобретения и содержания транспорта, высокой оплатой аренды помещений и жилищно-коммунальных услуг, создания производств. Определенную озабоченность может вызвать тот факт, что очень не многие организации имеют лицензию и работают по определенным стандартам качества социального обслуживания. Многие отметили, что качество их услуг проверяется Министерством труда РК, для многих стандартом качества являются должностные обязанности, утвержденные министерствами РФ.

По-видимому, эта ситуация объясняется тем, что ранее все социальные услуги предоставлялись государственными организациями, деятельность которых регламентировалась ведомственными документами. С началом либерализации сфера социальных услуг была поделена между государственными и негосударственным секторами. Вместе с тем нормативно-правовая база существенно отстала от реальных процессов, что по прошествии 15 лет стало препятствовать развитию альтернативных направлений социального обслуживания. В современных условиях совершенствование правового регулирования и лицензирования деятельности учреждений, предоставляющих социальные услуги, становится весьма актуальным.

В целом все проблемы, которые, по мнению респондентов, мешают их деятельности, можно разделить на две большие группы — финансовые и институциональные. При этом последние включают не только вопросы правового характера, но и проблемы, связанные с отсутствием условий для налаживания цивилизованных интеграционных связей с возможными партнерами, будь то государственное или общественное учреждение. Кроме того, нормальному функционированию препятствует наличие обратной связи с вышестоящими структурами.

Особенности институционального развития системы социальных учреждений раскрываются на основе анализа:

- ориентаций руководителей учреждений к реализации социальных услуг высокого качества;
- взаимодействий с другими учреждениями;
- активности социально-экономической позицией учреждений в системе институционального окружения.

Руководители социальных учреждений расходятся во мнениях о наличии стандартов качества обслуживания на предлагаемые виды оказываемых услуг. Под стандартами в ходе опроса понималось описание требований к работнику, которые он обязан выполнить при оказании услуги своему клиенту. Только 38% респондентов отметили, что стандарты существуют по всем видам обслуживания, 15% — указали на наличие стандартов лишь по некоторым видам обслуживания. Четвертая часть респондентов считает, что стандарты качества в сфере оказания социальных услуг практически отсутствуют. Около 20% респондентов дали более развернутые ответы на вопрос о стандартах качества. Так, среди образцов по качеству предоставляемых услуг в организациях применяются должностные обязанности специалистов, уставы, образовательные стандарты, имеющийся собственный опыт работы и опыт аналогичных учреждений в других регионах. Один из руководителей ответил, что «стандарты не нужны, важно понимание и привыкание». Данные представления позволили сделать вывод, что единого понимания и подхода к вопросу о стандартах качества социальных услуг у респондентов не сформировано. Причина может крыться в том, что широ-

кий спектр предлагаемых услуг, а также неформализованный характер их предоставления затрудняет возможности стандартизации их видов, выработки регламентирующих норм и документов.

В основе субъективной оценки критериев качества предлагаемых социальных услуг руководителями отмечены практически все предложенные характеристики. Как видно на рис. 5, распределение ответов имеет достаточно широкий разброс.

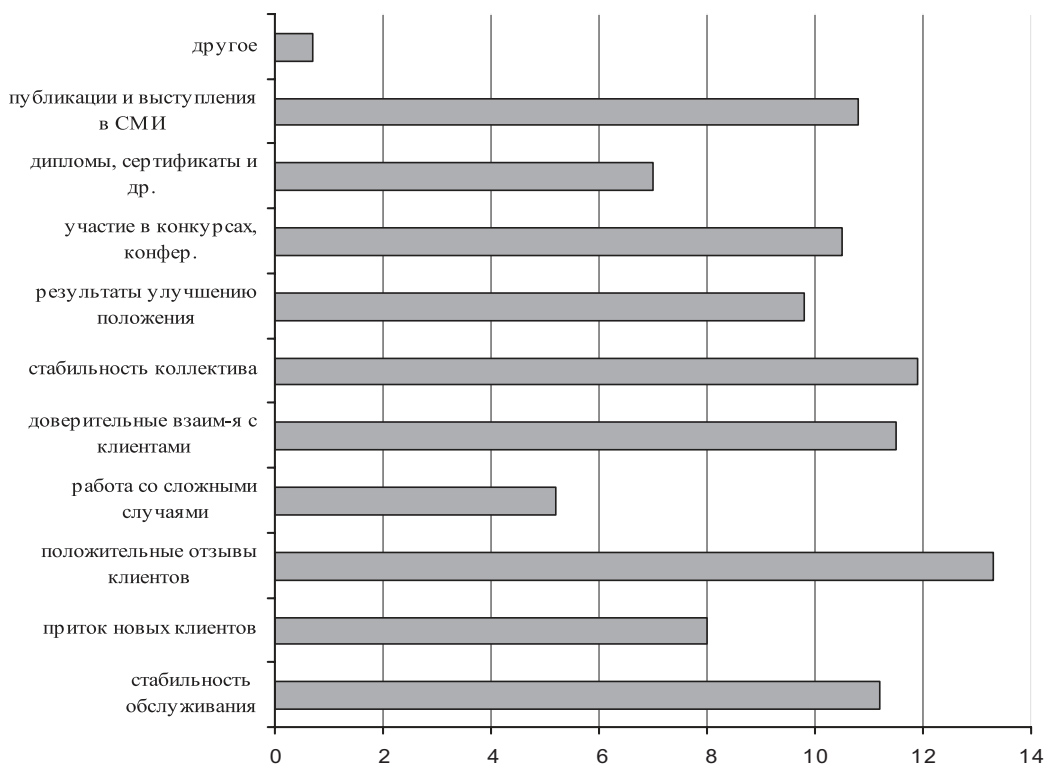


Рис. 5. Критерии оценки качества работы социальных учреждений (% ответов)

Самым популярным критерием качества среди респондентов является реакция клиента на оказанную услугу, а именно его положительный отзыв. Так думают 13% респондентов. Среди наиболее распространенных критериев оценки качества услуг руководителями выделены такие характеристики, как качество менеджмента, например, стабильность коллектива, отмеченная 12% респондентов, а также параметры, характеризующие эффективность обратной связи с клиентами, которые впрочем, свойственны сфере услуг, доверительный характер взаимоотношений с клиентами, стабильность в обслуживании клиентов — 11% респондентов.

Менее распространенный критерий среди респондентов — «возможность работать с тяжелыми случаями, клиентами», реализация которого, ориентирует организации на индивидуальный характер работы.

Таблица 2

**Формы внешнего контроля за выполнением стандартов
качества обслуживания**

Формы контроля	Доли ответов (%)
Формы внешнего контроля за выполнением стандартов	13,5
Налоговых и финансовых органов	16,1
Органов юстиции	10,4
Грантодателей, спонсоров	9,8
Обществ организаций	5,7
Отдельных клиентов и общественности	10,4
Внутренний контроль в организации	19,7
Публикации в СМИ	8,8
Со стороны СМИ, экспертные оценки	1,6
Другое	3,1
Внешний контроль не осуществляется	1

Высокий спрос на социальные услуги и преимущественно массовый характер реализации услуг, к сожалению, в ближайшем будущем, не будут способствовать ориентации системы социального обслуживания на данный качественный критерий.

В любой организации должен каким-то образом осуществляться контроль за выполнением стандартов качества обслуживания. Среди участников опроса почти у 20% учреждений функции контроля осуществляются внутри организации. Эта ситуация может быть объяснена тем, что опрошенные учреждения в большинстве случаев представляют собой муниципальные и региональные учреждения или же отделения всероссийских общественных организаций.

Наряду с организациями и фирмами другой специализации, контролю со стороны налоговых, юридических органов в социальных организациях уделяется большое внимание. На третьем месте по распространенности, респондентами выделен контроль со стороны органов местного самоуправления. Естественно, что подобный контроль должен осуществляться в полной мере, особенно в группе организаций, учрежденных муниципалитетом г. Петрозаводска.

Значительная доля мнений, в которых критерием качества услуг выступают налоговые и финансовые органы, а также внутренний контроль организации, говорит о том, что руководители организаций социального

обслуживания смешивают понятия финансовой дисциплины и качество предоставляемых услуг, а также подменяют функции внешнего контроля на внутренних.

Важными направлениями реализации внешнего контроля, которым уделяют внимание руководители, являются — контроль со стороны общественности и публикации в средствах массовой информации. Это означает равнодушное отношение к общественному мнению, а также понимание со стороны руководителей значимости ориентаций своей деятельности на запросы потребителей.

Одним из важнейших управленческих задач в сфере социальных услуг выступает разработка мер по повышению качества предоставляемых услуг. Результаты опроса показали, что руководители организаций из предлагаемых вариантов ответов выбрали реальные направления, содействующие решению таких задач. Так, 30% респондентов в качестве основной меры выбрали сбор информации от потребителей услуг — реакцию внешней среды, что вполне коррелирует с критерием качества — положительный отзыв клиента. Почти столько же опрошенных отметили, что в их организациях существуют практические руководства по оказанию конкретных видов услуг, что на их взгляд, способствует формированию и развитию адекватных установок со стороны специалистов в повышении качества их работы с клиентами.

Действенными мерами, позволяющими работать над повышением качества услуг, являются семинары, круглые столы, совещания. Данные мероприятия в качестве основных мер, выбрали 25% руководителей. В некоторых организациях (11%) имеется план повышения качества услуг. И только 4% организаций не проводят никакой работы.

Таким образом, можно констатировать, что в большинстве организациях системы социальных услуг уже сложились формализованные виды деятельности, направленные на повышение качества предоставляемых услуг населению. Вместе с тем существующее рассогласование между пониманием стандарта качества предоставляемых услуг, выбираемыми критериями качества и мерами, нацеленными на его повышение, свидетельствует об отсутствии системы институционализации категории «стандарт услуги». Данное обстоятельство препятствует нормальному развитию рынка социальных услуг.

Участие в реализации программ различных уровней характеризует активность организаций в институциональной среде. Самая многочисленная группа — 32% руководителей, отметили, что участвуют в региональных программах в области обслуживания семей и детей, 29% в муниципальных программах. Большинство организаций имеют региональное и муниципальное подчинение, этим обусловлена высокая вероятность организаций участия в подобных программах.

В федеральные целевые программы в области социального обслуживания включены 11% социальных организаций. Интересен и важен тот факт, что 25% организаций участвуют в международных программах. В большинстве случаев, это обусловлено развитием совместной интеграционной, проектной деятельности и поддержке социальных учреждений зарубежными организациями (рис. 6).

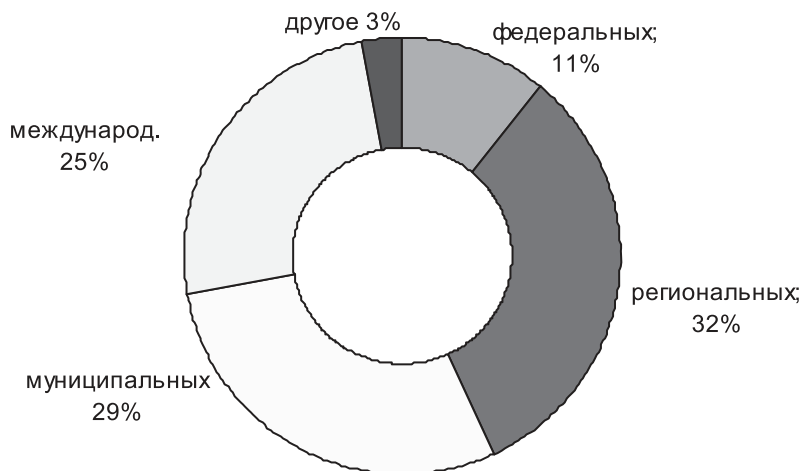


Рис. 6. Участие организаций в реализации целевых программ (% ответов)

Как положительный фактор следует отметить сравнительно высокий уровень взаимодействия карельских организаций социальной защиты с зарубежными коллегами. Производится обмен опытом, делегациями, методическими материалами. Социальные учреждения Финляндии, Швеции, Норвегии, Германии, США оказывают значительную помощь (в том числе, материальную) карельским организациям.

В настоящее время получила распространение практика оказания социальных услуг непрофильными организациями, среди которых присутствуют как государственные, так и коммерческие структуры. По оценкам 54% опрошенных руководителей учреждений, доля неформального сектора на рынке социальных услуг г. Петрозаводска, составляет около 20%, а 8% респондентов считают, что доля неформального сектора превышает 50%.

Развитие неформального сектора в сфере социальных услуг может быть обусловлено различными факторами (рис. 7). По мнению наиболее многочисленной группы — 21% руководителей, развитие неформального сектора связано с широким пониманием и размытостью понятия «сектор социальных услуг». Около 20% респондентов считают, что в сфере социального обслуживания недостаточно государственных гарантий, защиты организаций

и их сотрудников. Наряду с этим, другая группа респондентов (10%) отмечает отсутствие стимула повышения профессионализма на формальном рынке.

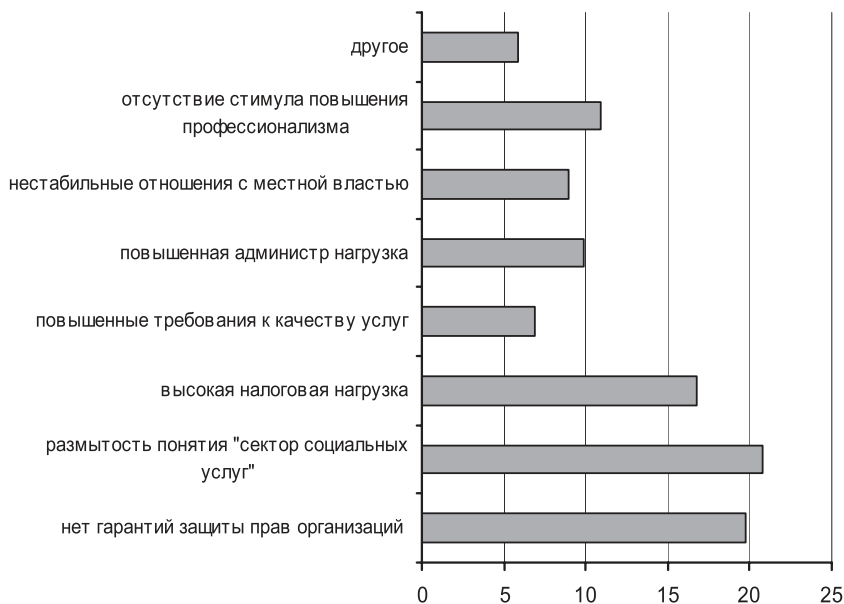


Рис. 7. Причины существования неформального сектора (% ответов)

Следует отметить, что выявленные ситуации являются проблемными для дальнейшего развития сферы социальных услуг, планирования деятельности социальных учреждений. Наряду с этим, руководителями (17% ответов) отмечается и высокая налоговая нагрузка организаций данного типа. Повышенная административная нагрузка (10% ответов), нестабильные отношения с местной властью (9% ответов) также способствуют развитию неформального сектора в социальном обслуживании.

Исследование проблем, связанных с взаимодействием социальных организаций с различными органами власти, позволило получить некоторые представления о процессах, ориентированных на интеграцию и консолидацию муниципальной системы социальных услуг (рис. 8). И здесь мнения респондентов разделились достаточно равномерно. Среди ответов респондентов (46%) доминирует позиция об эффективности системы взаимодействия, подтверждая высказывание о том, что «социальные организации могут рассчитывать на реальную поддержку со стороны различных структур».

Среди структур, которые могли бы оказать поддержку, руководителями выделены, в первую очередь, местные органы власти, министерства и ве-

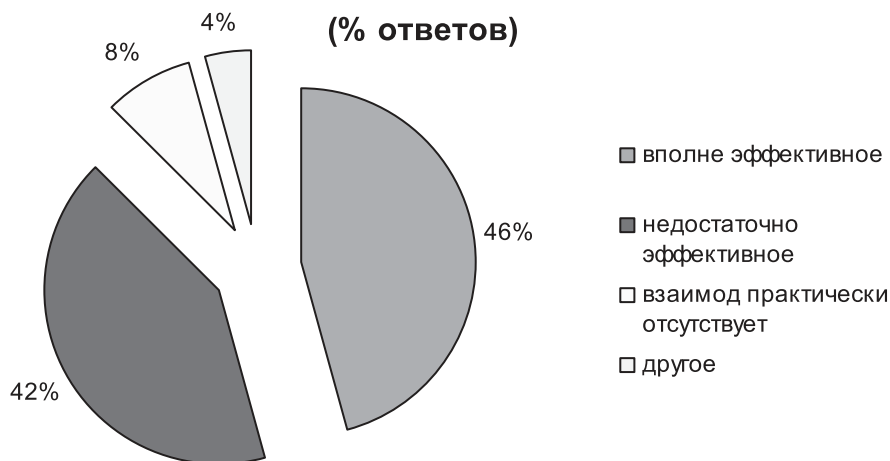


Рис. 8. Оценка взаимодействия социальных организаций с местными органами власти (% ответов)

домства, организации социальной защиты. Немаловажная роль отводится ориентации на поддержку спонсоров, благотворительных фондов. Следует отметить, что специфика деятельности организаций предусматривает возможность получения различных форм помощи, как финансового, так материального, информационного и других видов.

Второй по рейтингу вариант ответа (42%) имеет противоположную оценку процесса — система взаимодействия практически не эффективна, о чем было высказано мнение — «поддержки ждать не откуда». Данную оценку еще более усилила позиция 8% респондентов, которые придерживаются мнения о том, что взаимодействие практически отсутствует.

В заключении приведем оценку деятельности организаций, оказывающих социальные услуги населению г. Петрозаводска через мнения руководителей (рис. 9). Доминирующая позиция, которую разделяет 74% респондентов, связана с тем, что многое удалось сделать. То есть большинство руководителей положительно оценивают свою деятельность и не сомневаются в стратегии своего развития.

Незначительная доля опрошенных руководителей (6%) считает, что деятельность только начинается, поэтому сделано еще не много, имея в виду открывающиеся возможности для будущего развития. Только 10% руководителей не удовлетворены работой, возглавляемых социальных учреждений и не видят возможности в ближайшем будущем решить существующие проблемы.

Исследование предложения на рынке социальных услуг г. Петрозаводска позволило выявить ряд острых проблем, связанных с рассогласованием

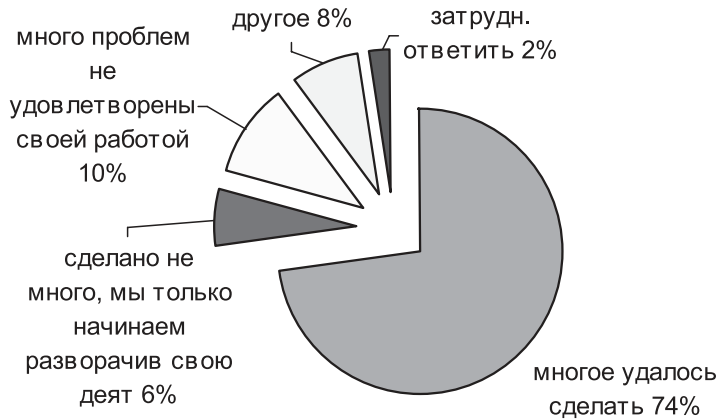


Рис. 9. Оценка деятельности организаций руководителями (% ответов)

спроса и предложения при значительном отставании последнего. И здесь важно отметить неразвитость рыночных отношений — слабая конкуренция, отсутствие маркетинговой деятельности, характер поведения на рынке. Вторая проблема связана с институционализацией сферы социальных услуг, из чего вытекают финансовые и материальные проблемы, препятствующие нормальному функционированию системы. Сегодня государство должно обратиться к новым образцам в социальной политике, выработав инновационные подходы регулирования рыночных отношений в данной сфере.

В настоящее время муниципалитеты не обладают достаточным институциональным ресурсом, чтобы решать проблемы социальных услуг. Будут ли у них полномочия стать полноценным субъектом по предоставлению услуг? В рамках развивающейся реформы пока не определены функции муниципальных органов власти. Вместе с тем уже сегодня возможно выстраивание отношений муниципалитетов с различными заинтересованными субъектами в контексте социальных услуг. Это общественные организации, коммерческий сектор и сам потребитель социальных услуг. Оптимальная модель таких отношений должна основываться на консенсусе интересов.

Государство и человек. Проблемы социализации человека в условиях становления экономики рыночного типа

Коваленко С.В., Ермолаева Л.К. (Иваново)

Объектом исследования авторов является повторяющаяся серия кризисных ситуаций, которые на протяжении XX века дважды раскалывали историко-социальный организм — Россию. Гипотеза авторов заключается в утверждении, что формирующаяся система глобального производства вызывает бифуркационные противоречия между локальными цивилизациями. Позитивное разрешение этого противоречия зависит от способности социума максимально использовать творческий потенциал личности в процессе созидания и потребления ценностей. Устойчивость локальных цивилизаций в условиях глобализации определяется качеством управления. Катаклизмы 1917, 1991 гг. и серия кризисных явлений на рубеже XXI века заставляют искать закономерности, действие которых ведет к принятию неадекватных управленческих решений. Анализ этих закономерностей дает возможность выявить:

- а) философско-методологические сбои процесса познания;
- б) социально-философские факторы, корректирующие деятельность объекта управления;
- в) социокультурную основу модернизации систем принятия управленческих решений.

Философско-методологической основой деятельности субъектов управления была методология классической рациональности. Эта методология господствовала в силу того, что рождающаяся техногенная цивилизация создавала иллюзию возможности прогрессивного развития общества. В странах «догоняющего развития» или модернизации естественной основой принятия управленческих решений стало представление о детерминирующей роли целесообразности действий субъекта. В соответствии с интересом субъекта действовал принцип «цель оправдывает средства», а человек рассматривался как орудие движения к вечным ценностям субъекта. Различные субъекты для России создавали такие ценностные модели как: «Москва есть третий Рим», «Православие. Самодержавие. Народность», «коммунизм», «развитой социализм», «советский народ как новая историческая форма общности» и т. д. Следует сделать вывод, что все попытки модернизации России на основе создания идеальной модели на разумных и рациональных началах не удалась.

Объективной основой появления всех этих моделей модернизации стала необходимость ответить на вызовы XX века — начала эпохи глобализации и мировых войн. В этих условиях классические концепции рациональности, детерминирующие жизнедеятельность человека, не могли обеспечить ни роль России, ни активизацию созидательной позиции человека. Смысл философского исследования состоит в том, чтобы не только прояснить те мировоззренческие структуры, которые определяют образ мира и жизни людей, но и, рефлектируя над этими (глубинными) структурами, предложить новые варианты активизации созидания жизненных смыслов и ценностей. На рубеже XX в. представители западноевропейской цивилизации стали пересматривать свои методологические позиции в исследовании человека. Новые методологические подходы были представлены философией жизни и экзистенциализма (О. Шпенглер, Ф. Ницше, А. Бергсон, З. Фрейд, К.Г. Юнг). Основной пафос новых мыслителей был направлен на изучение таких аспектов состояния субъекта как воля, непосредственное созерцание, чувства, интуиция, бессознательное, мистическое озарение, воображение, инстинкт и т. п. Неклассические модели формирования личности делают акцент на естественности развития индивида в диалектике его бессознательного и социально-культурного компонентов.

Сторонники неклассических концепций всегда подчеркивают приоритет естественности, исходя из концепции неотчуждаемых прав человека. По мнению А. Токвиля: «Равенство, делающее людей независимыми друг от друга, вырабатывает в них привычку и склонность руководствоваться в частной жизни лишь собственными желаниями и волей... Возьмите любого из них и, если вы сможете добраться до инстинктивных чувств, вы обнаружите, что из разных форм правления он более всего признает и уважает то, главу которого он избрал сам и действия которого находятся под его контролем»¹¹⁶. Неклассические концепции «Франкфуртской школы» продолжили линию экзистенциалистов, утверждая извечность и непреодолимость противоположности между первично противоположным самосознанием индивида и теми навязанными ему формами общественного сознания, в которых протекает реальное существование его «я». Превращение свободного человека в «одномерного человека» оборачивается тиранией большинства и массы, подавляющей более эффективно, чем любой абсолютистский режим¹¹⁷.

¹¹⁶ Цит. по: Лебедева Т.П. Два подхода к ревизии классической теории демократии. Мэдисон и Токвиль // Вест. Моск. Ун-та. Сер. 12. Социально-политические исследования. 1992. № 3. С. 63.

¹¹⁷ Федорова М.М. Либеральный консерватизм и консервативный либерализм (сравнительный анализ английской и французской политической философии времен Великой Французской революции) // От абсолюта свободы к романтике равенства (из истории политической философии) М., 1994. С. 40.

По мнению академика В.С. Степина идеалы и нормы неклассической науки характеризовались отказом от прямолинейного онтологизма и пониманием относительной истинности теорий и картины природы, выработанной на том или ином этапе развития естествознания. В противовес идеалу единственно истинной теории, «фотографирующей» исследуемые объекты, допускается истинность нескольких отличающихся друг от друга конкретных теоретических описаний одной и той же реальности, поскольку в каждом из них может содержаться момент объективно-истинного знания. Следовательно, в рамках неклассической науки тип научного мышления всегда скоррелирован с характером общения и деятельности людей данной эпохи, обусловлен контекстом ее культуры¹¹⁸. Поэтому, конкурирующие исследовательские программы, в своей совокупности, более адекватно отражают энергетический потенциал объекта и создают адекватные условия для его естественного развития, что нашло свое отражение в философии жизни и экзистенциализма.

Эти концепции акцентировали внимание на феномене самоорганизации личности в конкретных условиях его бытия. Категория «самоорганизация» (саморазвитие) означает стремление как социальных, так и природных систем к достижению максимальной устойчивости по отношению к возможным действиям со стороны окружающей среды¹¹⁹, посредством оптимизации энергоинформационного взаимодействия. Переработка полученной энергии живыми организмами связана с таким фундаментальным свойством живого вещества как устойчивое неравновесие, соответствующее законам Вернадского — Бауэра. Они формулируются следующим образом: 1. Геохимическая биогенная энергия стремится в биосфере к максимальному проявлению; 2. При эволюции видов выживают те организмы, которые свою жизнь увеличивают биогенную геохимическую энергию. Н.Н. Моисеев, разрабатывая концепцию ноосферы и используя этот принцип, отметил, что «особую роль в мировом эволюционном процессе играет «принцип минимума диссипации энергии»¹²⁰. Реализация этого принципа означает, что выживают те социальные системы, которые сводят рост энтропии к минимуму. Критерием эффективности стратегических управленческих решений является максимальное использование энергии личности и социума.

Сторонники неклассической методологии и российские либералы активно пропагандируют тезис максимальной свободы рынка и невмешательства государства в социально-экономические процессы. Итогом такой политики стала приватизация государственной собственности и аппарата управления

¹¹⁸ Степин В.С. Теоретическое знание. Структура, историческая эволюция. М., 2000. С. 624, 634.

¹¹⁹ См.: Бранский В.П. Социальная синергетика как постмодернистская философия истории // Общественные науки и современность. 1999. № 6. С. 119.

¹²⁰ Моисеев Н.Н. Человек и ноосфера. М., 1990. С. 42.

олигархическими кланами, новые кризисные ситуации. Для создания основы устойчивого развития исследователи обращают внимание на необходимость согласования творческой субъективности с антропологической природой человека, восстановления баланса между эмпирическим бытием человека и ноосферной перспективой его развития в системе антропо-экологических взаимодействий. Достижение этого баланса является условием преодоления кризисных тенденций в развитии локальных и глобальных проблем. В.И. Вернадский в своей концепции ноосферогенеза специально подчеркивает «...значение демократических и социальных организаций трудящихся, интернациональных объединений и их стремление к получению максимального научного знания»¹²¹. На основе этого положения можно сделать вывод о том, что методология постнеклассической рациональности основана на выдвижении только тех целей, которые осознаются и адекватно воспринимаются доминирующим большинством граждан. Это означает, что цели и управленческие решения доминирующего субъекта управления должны отвечать реальным интересам рядовых граждан. Содержание этих интересов обусловлено потребностью граждан в защите конкретного минимума естественных и гражданских прав человека и последовательном расширении возможностей их реализации. Опыт развитых стран запада показывает, что методология постнеклассической рациональности стала основой оценки политики и эффективности действий субъектов власти.

Следовательно, системы подготовки управленческих кадров должны учитывать эволюцию методологии теоретического познания, от которой непосредственно зависит эффективность принимаемых управленческих решений субъектами государственной и политической власти.

Социально-философские основы ошибочных действий субъектов принятия управленческих решений заключались в игнорировании исследований реального состояния объекта управления и учета его интересов. Исходя из вышесказанного, можно утверждать, что причиной двух разломов единого социального организма России в XX веке, была неадекватная оценка потенциала и интересов населения страны со стороны субъекта власти. В связи с такой постановкой проблемы возникает вопрос, каким должен быть гражданин? Каково отношение человека и власти? Как политическая система передает свои ценности и цели от одного поколения к другому? Эти вопросы обсуждаются на протяжении всей истории общественной мысли в контексте понятия «социализация». Данное понятие впервые было введено в научный оборот американским социологом Ф. Гиддингсом и французскими социопсихологами в конце прошлого века. Они понимали под социализацией «процесс развития социальной природы человека». Позже этот термин эпизодически использовался обществоведами, но только к середине

¹²¹ Вернадский В.И. *Размышления натуралиста* // Научная мысль как планетное явление. Кн. II. М.: Наука, 1977. С. 62, 63.

XX в. получил официальный статус и был внесен в реестр Американской социологической ассоциации. В современной научной литературе понятие «социализация» широко используется для описания процесса формирования личности под воздействием социальной среды, хотя его природа трактуется по-разному.

Общественная потребность в теории социализации появилась, когда все общественные науки наталкивались на различные противоречия, создававшие угрозу стабильности системы. Для их объяснения потребовалось создание новой концептуальной схемы, призванной выявить причины кризиса и найти рецепты его снятия. Этот кризис был реакцией как отдельных индивидов, так и массового сознания на лавинообразное нарастание противоречий, ставшее препятствием на пути адаптации человека к системе рынка. Кризис социализации проявлялся, прежде всего, в активизации социального протеста против господствующей системы ценностей. Крах системных ценностей порождает инстинктивный протест, выразившийся в индивидуальных и коллективных действиях. Индивидуальный протест проявлялся в алкоголизме, наркомании и преступности. Коллективные действия были направлены на слом системы и проявились в цепи революций и гражданских войн.

Причиной кризиса социализации стало использование методологии классической рациональности, которая объясняет развитие общества, основываясь на абсолютизации либо технологических, либо социальных показателей. Технологические параметры акцентируют внимание на специфике производства, соответственно, выделяются аграрные, индустриальные, информационные общности. Социальные параметры акцентируют внимание на отношениях эксплуататоров и эксплуатируемых, соответственно, выделяются рабовладельческие, феодальные, буржуазные общности. В результате фактор самоорганизации человека исключается из внимания исследователей и, тем самым, человек рассматривается как инструмент, что приводит к существенным сбоям в функционировании систем государственного управления. Следовательно, социально-философское исследование объекта управления должно базироваться на изучении феномена человека. Классическое понимание науки о человеке оформилось в антропологии. До сих пор сущность и содержание антропологии как науки предполагает такое многообразие подходов, что представители философской антропологии отказались от исследования сущности человека и закономерностей его самоорганизации¹²².

Социальная или культурная антропология, как наука о ценностях и мотивах самоорганизации человека, возникла в английских колониях в связи с необходимостью оптимизировать отношения между колониальной адми-

¹²² Шведов М.Ш. Человек как незавершенная завершенность // Вопросы философии. 2004. № 2. С. 180.

нистрации и местным населением. Администрация колоний пришла к выводу, что попытки рационализировать сверху жизнь туземцев не эффективны. Следовательно, деятельности администрации должна основываться на приоритете естественности развития человека. Отсюда следовал вывод, что анализ содержания понятия «человек» должен включать в себя исследование взаимодействия всех структурных уровней самоорганизации материи, каждая из которых обладает собственной спецификой. Основоположник исследования материально-энергетических взаимозависимостей биосферы и человека В.И. Вернадский выдвинул тезис о трансформации биогеохимической энергии в ее новую форму, которую можно назвать энергией человеческой культуры или культурной биогеохимической энергией¹²³.

По мнению академика В.С. Степина биогенетические программы взаимодействия становятся основой формирования регулятивных надбиологических, т. е. культурных программ человеческой жизнедеятельности¹²⁴. Антропологической составляющей всех этих уровней являются генетические программы жизнедеятельности, действующие на индивидуальном и популяционном уровнях. Индивидуальная программа, как совокупность инстинктов, предписывает индивиду необходимость:

- а) сохранения жизни;
- б) продолжения рода;
- в) самоутверждения, самореализации своей индивидуальности.

Групповая программа предписывает членам сообщества:

- а) необходимость деления группы на управляемых и управляющих;
- б) управляющие должны стимулировать созидательную активность и подавлять деструктивную;
- в) управляемые, как правило, поддерживают управляющих, способствующих развитию общества, повышению их уровня и качества жизни.

Взаимодействие этих программ определяет принципы и порядок формирования архетипов, которые корректируют процессы социальной самоорганизации. Культура как совокупность надбиологических программ человеческой жизнедеятельности в концепции универсального эволюционизма не может противоречить биологическим программам индивида и социального организма. Соответственно действие надбиологических программ самоорганизации человека, в том числе и деятельности государства, корректируется генетическими программами жизнедеятельности, направленными на повышение уровня и качества жизни. Реализация этих программ зависит от уровня хозяйственно-культурной деятельности человека. Эта идея была высказана в работах американского социолога Л.А. Уайта доказавшего, что

¹²³ Вернадский В.И. Размышления натуралиста // Научная мысль как планетное явление. Кн. 2. М., 1977. С. 95.

¹²⁴ Степин В.С. Эпоха перемен и сценарии будущего. Избранная социально-философская публицистика. М., 1996. С. 9.

потребление энергии на душу населения является важнейшим экономическим и социальным показателем, определяющим как уровень жизни конкретной страны или цивилизации, так и этап исторического развития, на котором они находятся.

В зависимости от способности человека производить достаточное количество энергии для поддержания жизнедеятельности выделяются этапы самоорганизации человеческой жизнедеятельности. Первым этапом социокультурной самоорганизации человека было натуральное хозяйство, эффективность которого определяется зависимостью от стихии природно-климатических факторов. Эта зависимость порождает особый тип взаимоотношений человека и государства, содержанием которого был патернализм власти по отношению к подданным (внутренняя функция государства) и мессианство (внешняя функция государства)¹²⁵. Тип самоорганизации человека, нуждающегося в политике патернализма, мы определяем как человека «природного» — находящегося в постоянной зависимости от влияния природно-климатических и политических факторов. Его выживание определяется эффективностью государственной власти, функциональное назначение которой заключается в обеспечении воспроизводства этноса, конкретного минимума реализации врожденных антропологических программ, обозначаемых термином «естественные права человека».

Одним из важнейших факторов самоорганизации человека является фактор зависимости от стихии природно-климатических процессов. Они определяют существенные черты мировоззрения человека, вынужденного приспосабливаться к природной среде вырабатывая определенные установки, стереотипы и эмоциональные реакции, задающие контуры национального характера. Наконец, в непосредственной связи с условиями деятельности людей находятся нормы и идеалы их культуры, их предпочтения и отрицательные реакции, совокупность которых обозначается понятием «менталитет». Взаимосвязь климата, трудовой деятельности и национальных традиций была замечена еще В. Ключевским, который писал: «В одном уверен великоросс — что надобно дорожить ясным летним рабочим днем, что природа отпускает ему мало удобного времени для земледельческого труда и что короткое великорусское лето умеет еще укорачиваться безвременным нежданым ненастьем. Так, великоросс приучился к чрезмерному кратковременному напряжению своих сил, привыкал работать скоро, лихорадочно и споро, а потом отдыхать в продолжение вынужденного осеннего и зимнего безделья»¹²⁶. Человек в условиях рискованного земледелия был вынужден подчинять свой личный интерес общине и жесткой авторитарной власти, поскольку только такая власть способна формировать стратеги-

¹²⁵ Государственная политика вывода России из демографического кризиса / Монография. В.И. Якунин, С.С. Сулакшин, В.Э. Багдасарян и др. М., 2007. С. 70.

¹²⁶ Ключевский В.О. Сочинения. В 8 т. Т. 2. М., 1957. С. 396–397.

ческие ресурсы, необходимые для выживания в условиях резко континентального климата.

Мировосприятие «человека природного» осуществляется по образцу самой природы. Античное понимание историзма, — писал Лосев, — будет тяготеть к природному историзму. «...Именно природа будет моделью для истории, а не история — моделью для природы»¹²⁷. Эволюция природы, как и человека, с точки зрения П. Кропоткина, определяется инстинктом общности. «Общественный инстинкт, прирожденный человеку, как и всем общественным животным, — вот источник всех этических понятий и всего последующего развития нравственности»¹²⁸. По мнению П. Кропоткина: «Взаимопомощь, Справедливость, Нравственность — таковы последовательные шаги ..., которые мы познаем при изучении животного мира и человека.... Говоря образным языком, мы имеем здесь всеобщий, мировой закон органической эволюции...»¹²⁹. Диалектика эволюции человека предполагает поиск вариантов гармоничного взаимодействия биогенетических инстинктов, на основе которых возникает проблема соотношения частного интереса с общим, что и определяет процесс эволюции *Homo sapiens*, особенности его организации или социальной структуры¹³⁰.

Естественно-биологическая природа кровнородственных связей сохраняет в себе «биосоциальные архетипы» — инстинктивные программы поведения. Они регулируют действия систем отношений, обеспечивая сохранение единства сообщества по отношению к другим сообществам¹³¹. Витальные «биосоциальные архетипы», с точки зрения социобиологов, через ритуал становятся культурными. Культурная ритуализация запрещает борьбу с членами своей группы; поддерживает групповое единство; ограничивает членов данного сообщества от представителей других групп¹³². На основе биологических архетипов формируются психологические установки, в основании которых лежит потребность обеспечить эффективное функционирование коммуникаций сплочения этнической общности и ее воспроизводство на основе чувства справедливости. Именно ощущение справедливости субъектов общности формирует нормы сотрудничества и морали, но не агрессивность¹³³. Поэтому доминирующими духовными и социальными ценностями «человека природного» были нормы поддержки «своих»

¹²⁷ Лосев А.Ф. Античная философия истории. М., 1977. С. 19.

¹²⁸ Кропоткин П.А. Этика: Избранные труды. М., 1991. С. 55.

¹²⁹ Там же. С. 44.

¹³⁰ Моисеев Н.Н. Человек и ноосфера. М., 1990. С. 350.

¹³¹ Олескин. <<http://l.cellimm.bio.msu.ru>>.

¹³² Лоренц К. Агрессия (Так называемое Зло). М., 1994. С. 84; Бутовская М.Л. Современная этология и мифы о нарушенном балансе агрессии — торможения у человека // Общественные науки и современность. 1999. № 4. С. 128–134.

¹³³ Рьюз Майкл. (Канада) Эволюционная этика: здоровая перспектива или окончательное одряхление? // Вопросы философии. 1989. № 8. С. 36.

в противостоянии с миром «чужих». Сплочение «своих» осуществлялось посредством сакральных и властных ценностей, которые воспринимались «человеком природным» как божественная гарантия выживания рода.

Приоритет интересов государства по отношению к интересам личности был обусловлен геополитическим положением русского этноса. Формирование и развитие его государственности происходило в зоне постоянных военных конфликтов западной и восточной цивилизаций, католического и мусульманского миров. А. Тойнби, отметил, что хотя Россия принадлежит к христианскому миру, русские всегда сталкивались с враждебностью западного христианства. «Восточное и западное христианство всегда были чужды друг другу, антипатичны и часто враждебны, что, к несчастью, мы и сегодня наблюдаем в отношениях России с Западом, хотя обе стороны находятся в так называемой постхристианской стадии своей истории»¹³⁴. Обеспечить военно-политическое выживание России в условиях постоянных войн могла только жесткая авторитарная власть. Например, в течение пяти веков Россия находилась в состоянии торговой блокады, только используя все резервы государства, Петр I добился права свободной торговли. Все эти особенности геополитики сформировали архетипы необходимости патерналистского государства как гаранта реализации минимума прав человека.

Кризис патерналистского государства как социального института возникает при игнорировании субъектом власти принципов социальной справедливости в организации совместной деятельности и распределении ее результатов. «Создание племенных организаций неолитов, — писал Моисеев, — совместный труд, а впоследствии зачатки разделения труда и начало обмена — это все результаты действия кооперативных механизмов, объединяющих усилия, смысл которых — обеспечение стабильности рода, племени, и всего вида *Homo sapiens* в конечном итоге»¹³⁵. Труд как способ реализации антропологических потребностей человека представляет собой сферу противоречия биологических и социальных факторов. С одной стороны, труд требует значительных затрат энергии индивида, но, с другой стороны, несправедливость в распределении его результатов порождает отчуждение. Нейтрализацию разрушительного действия феномена отчуждения некоторое время удавалось преодолевать с помощью категории «служения» державе и православной вере.

Традиции восприятия трудовой деятельности в православной России подчеркивали приоритет служения духовному началу, воплощенному в Боге или в идее. С. Н. Булгаков подчеркивал, что этика труда есть, в конечном итоге, вопрос о господстве духовного начала над материальным¹³⁶. По мнению Т. Коваль, повседневный труд, профессиональная деятельность,

¹³⁴ Тойнби А. Цивилизация перед судом истории: Сборник. / Пер. с англ. М., 2002. С. 156.

¹³⁵ Моисеев Н.Н. Человек и ноосфера. М., 1990. С. 278.

¹³⁶ Булгаков С.Н. Философия хозяйства. М.: Наука, 1990. С. 186.

взаимоотношения людей в процессе производства и потребления не соотношались с их верой, не просвещались высшим смыслом служения Богу и ближнему¹³⁷. Отсюда следует, что ни количество, ни качество труда не связывались непосредственно с призванием и служением Христу. Возможно, действие православной этики стало препятствием образования предпринимательских династий. Потомки предпринимателей, промышленников, купцов рассматривали богатство своих отцов как их отложенный долг и направляли нажитые капиталы на развитие образования, науки, культуры своего общества. Сохранение социально психологических связей представлялось важнейшим богатством для членов самых различных общин¹³⁸.

Разрушение этих связей приводит к противоречию между трудом как способом индивидуального самосовершенствования человека, и трудом — проклятием. Это противоречие четко выразил А. И. Герцен. «Наша цивилизация — цивилизация меньшинства, она только возможна при большинстве чернорабочих. Я не моралист и не сентиментальный человек; мне кажется, если меньшинству было действительно хорошо и привольно, если большинство молчало, то эта форма жизни в прошедшем оправдана»¹³⁹. Как известно, цепь революций сломала эту систему отношений, восстановив принципы общины в советской государственности. Этот социальный опыт учитывал В. И. Вернадский, отметив необходимость преобразования социальных принципов общества на основе определенного баланса между потребностью «поддерживать существование своего тела» и «неустанным трудом». «Большие перевороты в общественных строях, ошибки, совершенные на этой почве, всегда приводили к ужасающим последствиям»¹⁴⁰. Проблема кризиса социализации населения России в условиях интенсивного внедрения «дикого» рынка заключается в сопротивлении человека «природного» рыночным новациям.

Рыночные реформы в России на рубеже XX века и, прежде всего, аграрная реформа Столыпина, стали мощнейшим ускорителем революционного кризиса, охватившего массы российского крестьянства. Российские рыночные реформы 90-х гг. XX века сопровождались отказом реформаторов от многопоколенческих и многовековых ценностных функций российской государственности, в том числе от патернализма и мессианства. Искусственное разрушение традиционных систем ценностей существенно повлияло на дезадаптивность значительной части населения к новым социально-экономическим условиям жизни и характер демографического поведения

¹³⁷ Коваль Т.Б. Этика труда православия // *Общественные науки и современность*. 1994. № 6. С. 55–70.

¹³⁸ Ерасов Б.С. Социальная культурология. М., 1998. С. 87; Ульянова Г., Шацилло М. Предисловие // Бурыйшкін П.А. Москва купеческая. М., 1991. С. 8–15.

¹³⁹ Герцен А.И. С того берега. Собр. соч. В 30-ти т. М., 1955. Т. 6. С. 55–56.

¹⁴⁰ Вернадский В.И. Размышления натуралиста // *Научная мысль как планетное явление*. Кн. 2. М., 1977 1993. С. 291.

россиян¹⁴¹. Отсюда следует необходимость учета уровня самоорганизации региональных и локальных сообществ России при принятии управленческих решений.

Современное российское общество включает в себя различные по уровню самоорганизации сообщества. Их эволюция обусловлена тем, что отдельные сообщества, создав производство, гарантирующее сохранение жизни и продолжение рода, ориентируются на реализацию антропологических установок в индивидуальной самореализации. В этом процессе объект порождает «свое иное», которое взаимодействует с породившим его основанием и наращивает новые уровни организации, формируя новое целое¹⁴². Применив этот принцип к «человеку природному» мы получаем субъекта, снимающего свои внутренние противоречия посредством создания своего иного — «человека экономического». Энергетическим источником его развития, по мнению Н.В. Клягина, становятся естественные инстинкты конкуренции, заложенные в биогенетической природе человека¹⁴³. По мнению Вебера, эволюция — это процесс рационализации, вытеснения из человеческого действия всех тех элементов, которые препятствуют достижению поставленной цели. Отсюда возникает подъем эмпиризма, рационализма, а в религии — принципа непосредственной очевидности (в связи с реформацией), т. е. научности в самом широком смысле слова, сопровождавшийся упадком самостоятельности языка или же изящного стиля¹⁴⁴. Критерием индивидуальной самореализации человека «экономического» становится рост прибыли. Его нравственными ценностями становятся «призвание», «кредитоспособность», «труд как долг»¹⁴⁵. Архетип человека «экономического» ориентирует его на максимизацию выгоды, понимаемой им как приращение лично контролируемых материально-финансовых ценностей. В этом процессе он обретает подъем духа, самоуважение и веру в себя.

По мнению Г. С. Петросяна, экономика как теория выбора и практика рационального хозяйствования, т. е. разумного использования ограниченных ресурсов для производства благ и удовлетворения растущих потребностей человека, была и останется основой жизнедеятельности людей, а человек в своем бытийном существовании всегда был и останется *homo economicus*¹⁴⁶. Практика «экономического человека» — это практика рационального выбора между его предпочтениями и объективными возмож-

¹⁴¹ Государственная политика вывода России из демографического кризиса... С. 71.

¹⁴² См.: Дрюк М.А. Синергетика: позитивное знание и философский импрессионизм // Вопросы философии. 2004. № 10. С. 105.

¹⁴³ См.: Клягин Н.В. Человек в истории. М., 1999. С. 116, 117.

¹⁴⁴ См.: Барт Р. Избранные работы. Семиотика. Поэтика. М., 1989. С. 376.

¹⁴⁵ См.: Вебер М. Протестантская этика и «дух капитализма» // М. Вебер Избранные произведения. М., 1990. С. 73, 83.

¹⁴⁶ Петросян Г.С. Гуманистическая экономика и социальная справедливость // Общественные науки и современность 2007. № 5. С. 19.

ностями самореализации, с точки зрения его экономических интересов. Активность формирующихся сообществ «человека экономического» резко усиливает бифуркационные процессы, разрушающие традиционные системы ценностей взаимодействия личности и общества, человека и биосферы. Кризис проявляется в противоречии традиций «человека природного» и инноваций «человека экономического».

Конфликт этих уровней самоорганизации приводит к поиску силы, способной ограничить потенциал хаоса. «Человек природный» рассматривает в качестве такой силы божественное или властное начала. «Человек экономический» такую силу видит в экзистенциальной самореализации своего частного интереса в процессе конкуренции. Осознание своего частного интереса становится основой установки «человека экономического» на защиту своих естественных и гражданских прав. Рынок как система, с одной стороны, формирует дух конкуренции, с другой, представляет собой школу апробации кооперативного взаимодействия участников индустриального и информационного производства. Эффективность экономических реформ в России зависит от способности субъектов власти вписать сообщества «человека природного» в рыночную экономику, а также гармонизировать интересы элит, средних слоев и масс на основе идей и норм социальной справедливости. В основе этой идеи «человек экономический» закладывает определенное соотношение меры труда и потребления, посредством которого осуществляет свое воспроизводство и самоорганизацию общества. Политика гармонизации является важнейшим фактором повышения эффективности и конкурентоспособности национальной экономики.

Согласно академику Л. Абалкину, «главный ориентир социальной политики на современном этапе — всемерное стимулирование экономической активности, создание предпосылок, при которых каждый человек способен своим трудом, энергией, инициативой и талантом обеспечивать достаточные условия жизни для себя и своей семьи. Это отвечает как требованиям эффективности, так и принципу социальной справедливости общества»¹⁴⁷. Проблема природы и принципов справедливого общественного устройства экономики рыночного типа приобрела статус одной из главных проблем англо-американской политической философии, благодаря знаменитой книге Д. Роулза «Теория справедливости»¹⁴⁸. В основе концепции Роулза лежат идеи о возможности выведения справедливости, как вспомогательного принципа, из пользы. Утилитарная справедливость предоставляет доступную количественному подсчету меру определения степени справедливости общественной системы. Он позволяет предельно рационализировать общественные отношения и создает возможность того, что принято называть со-

¹⁴⁷ Абалкин Л.И. Избранные труды. В 4 т. Т. IV. В поисках новой стратегии. М., 2000. С. 643.

¹⁴⁸ См.: Роулз. Д. Теория справедливости. Новосибирск, 1997.

циальной инженерией¹⁴⁹. Показателем такой утилитарной справедливости могут быть показатели роста производительности труда и, соответственно, уровня и качества жизни человека.

По мнению одного из лидеров «Римского клуба» А. Печчеи: «Социальная справедливость составляет главную цель человеческой революции. Раз, начавшись, кризисы, скачки и перемены могут в дальнейшем лишь набирать скорость, наращивать способность к дальнейшим мутациям. Точно также и идеи. И одну из таких могучих идей представляет упомянутая идея социальной справедливости, ставшая одним из самых страстных стремлений современного человека. Именно она вдохновила движение за новый мировой порядок и стала важнейшим принципом нового гуманизма...»¹⁵⁰. А. Печчеи утверждает, что изменилось понимание концепции справедливости. Это изменение «...связано с растущим осознанием необходимости более равномерного распределения власти и доходов между всеми гражданами, группами и странами..., и при этом каждый имел бы достаточно реальную и равноправную возможность для раскрытия заложенных в нем способностей»¹⁵¹. Следовательно, принцип справедливости предполагает создание равных возможностей для раскрытия творческого потенциала каждого посредством созидания.

Социокультурной основой модернизации систем принятия управленческих решений является преодоление эгоизма субъектов государственной власти применяющих различные модели управления по отношению к сообществам человека «экономического» и человека «природного». Государство, поощряя активность субъектов рынка, одновременно игнорируя потребности наемной рабочей силы, воспроизводит противоречие между сущностью человека и его существованием. Анализ возникновения тоталитарных режимов по оценке Фр. Фюре был связан с практикой социальной несправедливости. Буржуазия, провозгласив универсальные ценности: свободы, равенства, братства предельно низкой оплатой труда привела к тому, что труд начинает рассматриваться как проклятие для пролетариата. Отсюда возникает стремление к равенству и массовая «самая мощная — ненависть к буржуазии»¹⁵². В условиях современной России ряд исследователей также приходят к выводу о необходимости использования социокультурного потенциала авторитаризма русской государственности, способного ограничить эгоизм не только нынешней элиты, но и немалой части средних слоев¹⁵³.

¹⁴⁹ Кашников Б.Н. Либеральный утилитаризм и его критика и его критика в политической философии Дж. Роулза // *Общественные науки и современность*. 2002. № 2. С. 93.

¹⁵⁰ Печчеи А. *Человеческие качества*. 2-е изд. М., 1985. С. 216.

¹⁵¹ Там же. С. 217.

¹⁵² Фюре Фр. *Прошлое одной иллюзии*. М., 1998. С. 20.

¹⁵³ Шкаратан О.И. Социальная политика. Ориентир — новый средний класс // *Общественные науки и современность*. 2006. № 4. С. 44–45, 51–52.

Нарушение принципов социальной справедливости отражается не только во флуктуации субъектов социума и национального производства, но и в искажении биохимической составляющей обменных процессов на уровне организма индивида и общества. Социологизаторы считают, что биологическое начало нейтрально, ибо исторически не меняется, не эволюционирует, но в этом утверждении допускается известная «натяжка», ибо меняется биохимическая составляющая организма человека. Генетически организм человека вырабатывает дофамин — вещество, которое появляется в мозгу в ответ на выполнение биологически полезных действий (еда, секс, умеренные физические нагрузки) или в ответ на социально одобряемое поведение и вызывает чувство удовольствия и удовлетворения. Такое положительное подкрепление «правильного», с точки зрения биологического вида, поведения существенно для выживания. Нарушение принципов социальной справедливости вызывает отсутствие дофамина, что толкает людей к неестественным способам замещения, посредством употребления алкоголя, никотина, наркотиков, азартных игр¹⁵⁴.

В соответствии с принципами синергетики и идеями Вернадского о трансформации биохимической энергии в энергию культуры следует подчеркнуть, «...старые эволюционные формы (движения материи — авт.) не элиминируются полностью, но продолжают сосуществовать с новыми, часто при этом, включаясь в них как составная часть или подсистема... Эволюция напоминает пирамиду, которая прирастает своей вершиной за счет некоторого редуцирования и уплотнения основания»¹⁵⁵. Следовательно, необходимо учитывать, игнорирование принципов социальной справедливости со стороны государства вызывает не только индивидуальный, но и социальный протест. Реализация принципов социальной справедливости дает возможность оптимизировать взаимодействие бессознательного и сознательного, биологического и социального в жизнедеятельности личности и различных сообществ.

С точки зрения авторов социальная справедливость для «человека экономического» — это исторически конкретное желательное соответствие между вкладом группы в экономику и получаемой ею социальной долей. В зависимости от реализации норм социальной справедливости в обществе выделяются следующие группы:

- а) привилегированные — чей вклад в экономику меньше их социальной доли (привилегированные группы образуются, как правило, за счет тех, кто осуществляет контроль над ключевыми точками производства и управления, т. е. элитами);

¹⁵⁴ Боринская С.А., Хуснутдинова Э.К. Этногеномика: история с географией // Человек. 2002. № 3. С. 28–29.

¹⁵⁵ Панов А.Д. Сингулярная точка истории // Общественные науки и современность. 2005. № 1. С. 123–124.

- б) средние — чей вклад в экономику приблизительно соответствует их социальной доле (в развитых странах доля средних слоев составляет от 70 до 90% экономически активного населения, что обеспечивает действие реальных для всех групп населения стимулов созидательной активности);
- в) дискриминируемые — чей вклад в экономику больше их социальной доли (они являются инициаторами пересмотра сложившихся социальных отношений).

Социальная политика государства становится эффективной, если она способна гармонизировать взаимодействие элит, средних слоев и масс в точке развития национальной экономики при адекватном распределении ее результатов. Роль государства заключается в необходимости регулирования социально-экономических отношений между сообществами «человека природного» и «человека экономического», ограничивая эгоизм последних. Утверждения либеральных экономистов о свободном рынке не выдерживают критики, поскольку исторический опыт свидетельствует о неизбежной монополизации и обострении социально-политических противоречий общества. Поэтому, задача субъектов государственной власти — создать условия естественной трансформации сообществ «человека природного» на уровень самоорганизации «человека экономического» как доминирующего слоя. Внедрение инноваций определяется объективной потребностью общества, с одной стороны, в создании социальных институтов, гарантирующих человеку право на жизнь и продолжение рода, с другой стороны, необходимостью стимулирования индивидуумов в поиске новых способов концентрации и использования энергии для обеспечения жизнедеятельности группы. Ломка традиций признается обществом только тогда, когда социальные новации повышают коэффициент эффективности созидания общественно-значимых ценностей и возможности индивидуальной самореализации в этом процессе.

Современные исследователи отмечают, что в информационной экономике вновь возрождается индивидуальность труда, институт мастерства (и ученичества). Отмирает узкий профессионализм и возрождается универсализм через совмещение функций и операций, все шире распространяется поливариантность технологий. Это означает, что на основе технологического роста появляются возможности снятия противоречий между «человеком экономическим» и «человеком природным». В результате изучения антропологических и этнических особенностей работников исследователи пришли к выводу о возможности использования общины как коллективистской структуры в системе либеральной экономики. Община способна быстрее адаптироваться к новым условиям, нежели еще не сформировавшийся индивид и еще не сложившееся гражданское общество¹⁵⁶. Задача субъектов уп-

¹⁵⁶ Шкаратан. О.М. Русская культура труда и управления // Общественные науки и современность. 2004. № 1. С. 42, 32–33.

равления в период модернизации экономики заключается в создании нового производства и новых рабочих мест, способствующих превращению труда в экзистенциальный по своей сути способ бытия личности. Процесс становления такого бытия обусловлен интенсивным внедрением новых технологий и покупкой производственных мощностей под ключ, как это делалось во времена индустриализации в СССР и в современном Китае.

На рубеже третьего тысячелетия, когда идет формирование глобального информационно-духовного производства, основой принятия управленческих решений должна стать методология постнеклассической рациональности. Ее использование позволяет гибко менять различные методики управления, направленные на снятие противоречий двух типов самоорганизации человека. Такая гибкая политика даст возможность создать условия появления нового типа самоорганизации — «человека разумного», ориентированного на движение к свободе как гармонии личности, общества и природы.

Опыт становления и развития российской государственности показывает неизбежность прохождения исторических этапов самоорганизации и необходимость корректировки социальной политики государства с учетом специфики объекта и типа его самоорганизации.

Динамика основных характеристик питания населения России (РФ)¹⁵⁷

Овчарова Л.Н., Попова Р.И. (Москва)

Рост цен на продукты питания, как в глобальном мире, так и на российском рынке, обусловивший высокие темпы инфляции, привлек внимание аналитиков и исследователей к проблемам сбалансированности и качества питания. Исследования по данной проблеме оказались востребованы экономистами, оценивающими продуктовую безопасность страны и перспективы развития внутреннего рынка сельхозпродукции, специалистами по сельскому хозяйству и уровню жизни населения. Обзор публикаций по этой теме [1, 2, 3, 4] позволил нам сделать вывод о том, что большинство из них ограничиваются анализом макроэкономических показателей производства и продаж продуктов питания, и практически отсутствуют исследования, анализирующие динамику качественных показателей питания на уровне индивидов или домашних хозяйств. Динамика благосостояния в основном рассматривается через призму характеристик доходной, жилищной и иму-

¹⁵⁷ Исследование ведется при финансовой поддержке Российского гуманитарного научного фонда (проект № 08–02–0083А)

щественной обеспеченности, несмотря на то, что количественные и качественные оценки питания населения относятся к числу основных показателей достигнутого уровня экономического и социального развития. Характеристики питания в разрезе социально-демографических групп населения свидетельствуют не только о достигнутом уровне благосостояния, но и отображают потенциал здоровья нации [6, 7].

Реальные возможности населения в получении сбалансированного полноценного питания зависят от соотношения уровня *текущих доходов и цен на продукты питания*, которые в свою очередь формируются под влиянием спроса и предложения. Предложение определяется масштабами отечественного производства продуктов питания и возможностями покупать их на мировых рынках.

Одним из главных аргументов в пользу перехода от плановой системы народного хозяйства СССР к рыночной, было неудовлетворительное обеспечение населения России и бывших союзных республик продуктами питания.

Политика поддержки низких розничных цен на продукты питания требовала все больше и больше дотаций, как потребителям, так и производителям. В 1989 г. только продовольственные дотации потребителям составили 1/3 бюджета Российской Федерации. Доля продовольственных дотаций в розничной цене основных продовольственных товаров достигала 80%¹⁵⁸. Поэтому при сокращении бюджетных поступлений вследствие падения цен на энергоресурсы, ситуация в конце 80-х гг. обострилась настолько, что агропромышленный комплекс стал нуждаться в радикальной реформе. Однако, переход к рыночному реформированию в сельском хозяйстве в конце 1991 — начале 1992 г. не дал желаемых результатов. Прежде всего, либерализация цен означала отмену продовольственных дотаций. В результате этих мер и общего двукратного падения доходов спрос населения на отечественную сельскохозяйственную продукцию существенно сократился.

Подчеркнем, что падение роста отечественного сельскохозяйственного производства происходило на фоне роста потребления импортных продуктов питания, отличавшимся разнообразием и более привлекательным товарным видом.

Приоритетность динамических аспектов в данном исследовании предопределила целесообразность рассмотрения тенденций изменения основных характеристик рынка продуктов питания на протяжении длинных временных периодов.

В первую очередь обратимся к показателям, характеризующим рынки отечественных производителей. Так, анализируя данные производства про-

¹⁵⁸ Серова Е. Российский агропродовольственный сектор: Положение дел // Агропродовольственный сектор России на пути к рынку, М.: ИЭПП, 2001. С. 83.

дукции животноводства в России за 90 лет, можно отметить, по крайней мере, несколько периодов спада в его развитии (рис. 1)¹⁵⁹.

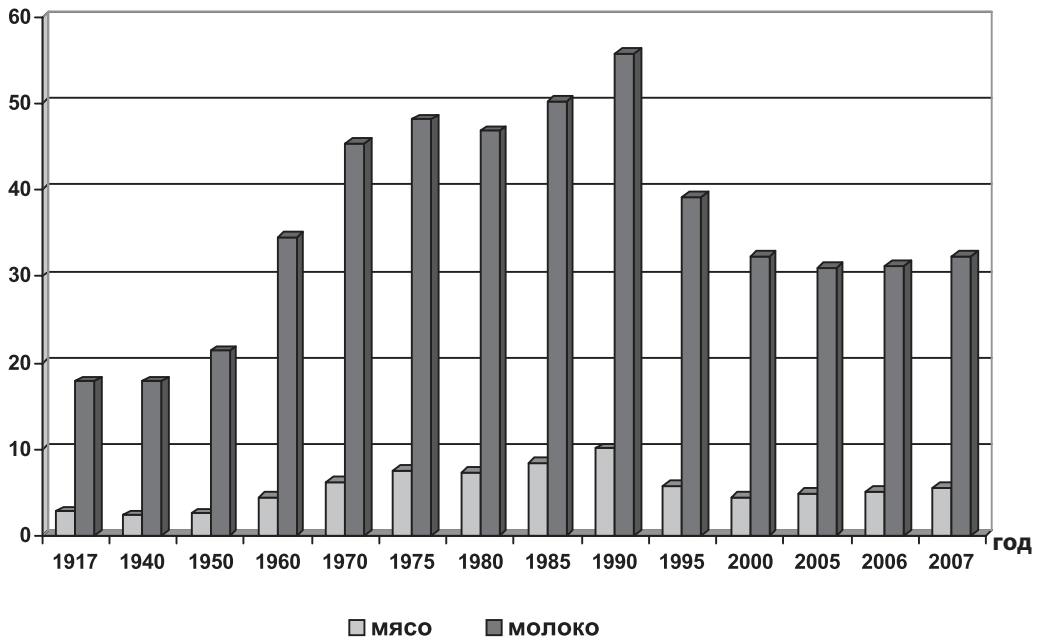


Рис. 1. Динамика объемов производства мяса и молока в РФ РСФСР) за 1940–2007 гг. (млн т)

Как показывают данные рис. 1, первые два из них вызваны революциями и войнами в России, а последний спад произошел в относительно «мирное» время, но в период глубокого экономического и политического кризиса, модель выхода из которого предполагала проведение рыночных реформ. В период перехода сельского хозяйства к рыночной экономике в 1990-е гг. производство мясомолочной продукции стало быстро сокращаться. Так, в 1999 г. по сравнению с 1990 г. объем отечественного производства мяса упал почти в 2,5 раза, т. е. до уровня 1960 г., а по молоку — еще ниже, до уровня конца 1950-х гг.

В настоящий период экономического роста в стране последствия спада отечественного производства молока и мяса 1990-х гг. все еще далеки от восстановления. Тем не менее, следует отметить что, начиная с 2001 г. в ответ на признаки экономической стабилизации и благоприятные погодные условия, в отечественном животноводстве также наметились позитив-

¹⁵⁹ Народное хозяйство СССР за 70 лет, М., Госкомстат. С. 374; Народное хозяйство СССР, 1987. С. 343. Статистический Ежегодник, 1998. С. 481; Статистический ежегодник, 1991. С. 416, 82; Социальное положение и уровень жизни населения России, М., Росстат, С. 48; Народное хозяйство СССР в 1969 г., М.: Статистика. С. 7.

ные тенденции. Производство *мяса* в 2001–2004 гг. выросло с 4,4 млн т до 5 млн т, т. е. за 4 года прирост составил 13,6%, причем в первую очередь за счет роста птицеводства. В *молочном* животноводстве, требующем более значительных инвестиций для восстановления, не все однозначно: наметившийся небольшой рост в 3,7% в 2001–2002 гг., сменился дальнейшим сокращением в 2003–2005 гг. (до 92,5% от уровня 2002 г.). Данные за 2005 г. также указывают, что тенденция роста затормозилась и в производстве *мяса*, его объем упал до 98,3%, от уровня 2004 г. Определенный оптимизм внушают принятые экономические меры: в январе 2006 г. стартовал национальный проект по развитию агропромышленного комплекса (АПК), одним из направлений которого, является ускоренное развитие животноводства. В результате, рост производства *мяса* в 2006 г. относительно 2005 г. увеличился почти 5%, *молока* — 0,5%. По итогам 2007 г. рост продолжился и составил соответственно 9% и 3,5%. Реализация мер по дальнейшему развитию АПК позволит увеличить в 2010 г. объемы производства *мяса* до 6,3 млн т, *молока* — до 38 млн т, т. е. производство *мяса* вырастет только до уровня 1970 г., *молока* — до уровня 1995 г.¹⁶⁰

Как показывают приведенные данные на рис. 2¹⁶¹, в 1989 г. отечественное сельскохозяйственное производство пшеницы, картофеля, *молока* и яиц значительно опережало соответствующие показатели в США. Исключение составляло душевое производство *мяса* — меньше чем в США почти в 2 раза. С 1989 по 2000 гг. отечественное производство продуктов питания неуклонно сокращалось. По сравнению с 1989 г. душевое производство пшеницы составило 78%, *мяса* — 44%, *молока* — 59%, *масло животного* — 29%, *яиц* — 70%. Лишь по производству *картофеля* не произошло снижения и это понятно, т. к. этот продукт питания стал основным для выживания значительной части населения, выращивающих его на приусадебных и садово-огородных участках.

Следствием сокращения отечественного производства продуктов питания зависимость от импорта продовольствия приобрела качественно новый характер. Сравнительный анализ данных, приведенных на рис. 2 и рис. 4 наглядно показывает, что в 1989 г. данные о душевом производстве и душевом потреблении *мяса* практически совпадали (68,4 и 69 кг в год). В 2000 г. эти уровни соответственно составили 30 и 41 кг в год, т. е. душевое потребление *мяса* более чем на 1/3 превышало его душевое производство.

О возрастании доли импорта мясных и молочных продуктов в общем объеме их ресурсов для потребления в России в 1990–2004 гг. убедительно говорят данные, приведенные на рис. 3¹⁶².

¹⁶⁰ Сайт Министерства сельского хозяйства.

¹⁶¹ Российский статистический ежегодник, 2001. С. 642–643

¹⁶² Российский статистический ежегодник. 1998. С. 500; Российский статистический ежегодник. 2005. С. 465.

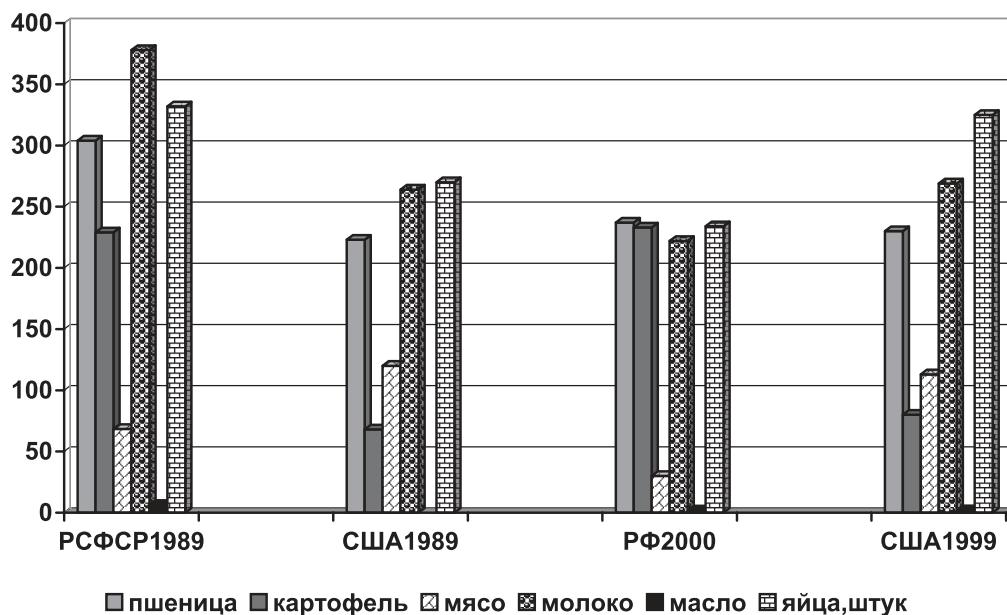


Рис. 2. Производство основных продуктов питания на душу населения в РСФСР (России) и США в 1989 г. и 2000 г. (кг)

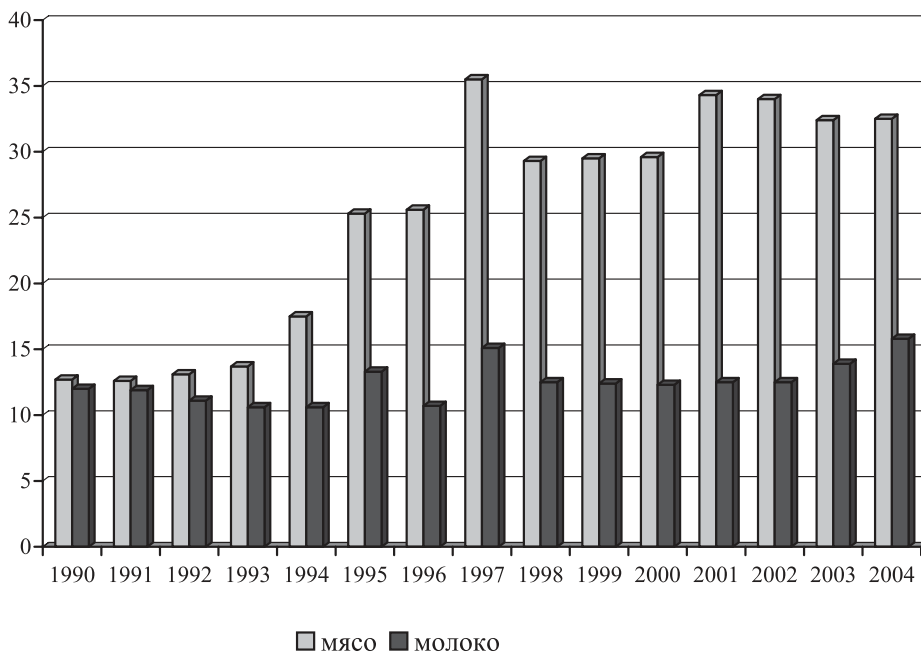


Рис. 3. Доля импорта мясных и молочных продуктов в общем объеме их ресурсов для потребления в России в 1990–2004 гг. (%)

Доля импорта мяса и мясных продуктов выросла практически в 3 раза, молока и молочных продуктов — до 16%. Причем среди молочных продуктов, по данным Госкомстата в 1995–1998 гг., удельный вес импорта *животного масла* составлял 37,4% в 1995 г., 28,4% в 1996 г., 46% в 1997 г., 27,3% в 1998 г.¹⁶³

В целом в 1996 г. импорт продовольствия в России составил 35% от общего количества потребляемого жителями страны продовольствия¹⁶⁴. В крупных российских городах, таких, как Москва и Санкт-Петербург, доля импортируемых продуктов питания оказалась еще выше, достигнув 80% в потреблении мяса¹⁶⁵. Импорт продовольствия продолжал расти и в 2000-е гг. В результате, по словам министра сельского хозяйства РФ, в 2006 г. доля российских продуктов на нашем рынке не превышала 2/3. Ряд аналитиков считает, что это свидетельствует о потере Россией продовольственной независимости, т. к. ее угроза наступает, когда доля иностранных продуктов превышает 25%¹⁶⁶. Как показали данные рис. 3, по основным социально значимым продуктам — мясу и ряду молочных продуктов — порог продовольственной безопасности мы перешагнули. В условиях роста цен на продовольствие во всем мире, начавшегося осенью 2007 г., этот факт приобретает особую актуальность для населения России, пережившего беспрецедентный рост цен в 1990-е гг.

Потребление основных продуктов питания на душу населения определяется с учетом потребления как произведенных в стране, так и импортированных продуктов. Приведенные на рис. 4 данные являются оценками национальных статистических ведомств или ФАО и рассчитываются балансовым методом на основе официальной статистики о производстве продуктов, импорте, экспорте и пр.

Снижение производства продовольствия в условиях экономического кризиса в стране в 1990-е гг., сопровождавшимся резким падением реальных доходов населения, существенно ухудшило структуру его питания. Причем, как и ожидалось, в потреблении продовольствия понизился спрос на более дорогие и качественные продукты. Как показывают данные за 1989–2003 гг., приведенные на рис. 4¹⁶⁷, по четырем биологически ценным продуктам — мясу, молоку, яйцам, рыбе произошло ощутимое снижение их потребления. Так, в 2000 г. душевое потребление мясных и молочных продуктов снизилось соответственно до 59% и 55% от соответствующих уровней 1989 г. Од-

¹⁶³ Социальное положение и уровень жизни населения России, М.: Госкомстат России, 1999. С. 233.

¹⁶⁴ Агропродовольственный сектор России на пути к рынку. М.: ИЭПП, 2001. С. 253.

¹⁶⁵ Там же.

¹⁶⁶ Аргументы и факты, № 7 (1320), февраль 2006. С. 5.

¹⁶⁷ Социальное положение и уровень жизни населения России, М., 2006, ФСГС, С. 472–475; Российский статистический ежегодник. 2005. М.: ФСГС, С. 771

новременно по 2-м продуктам — *картофелю* и *хлебопродуктам*, произошло увеличение душевого потребления, соответственно, на 23% и 3%.

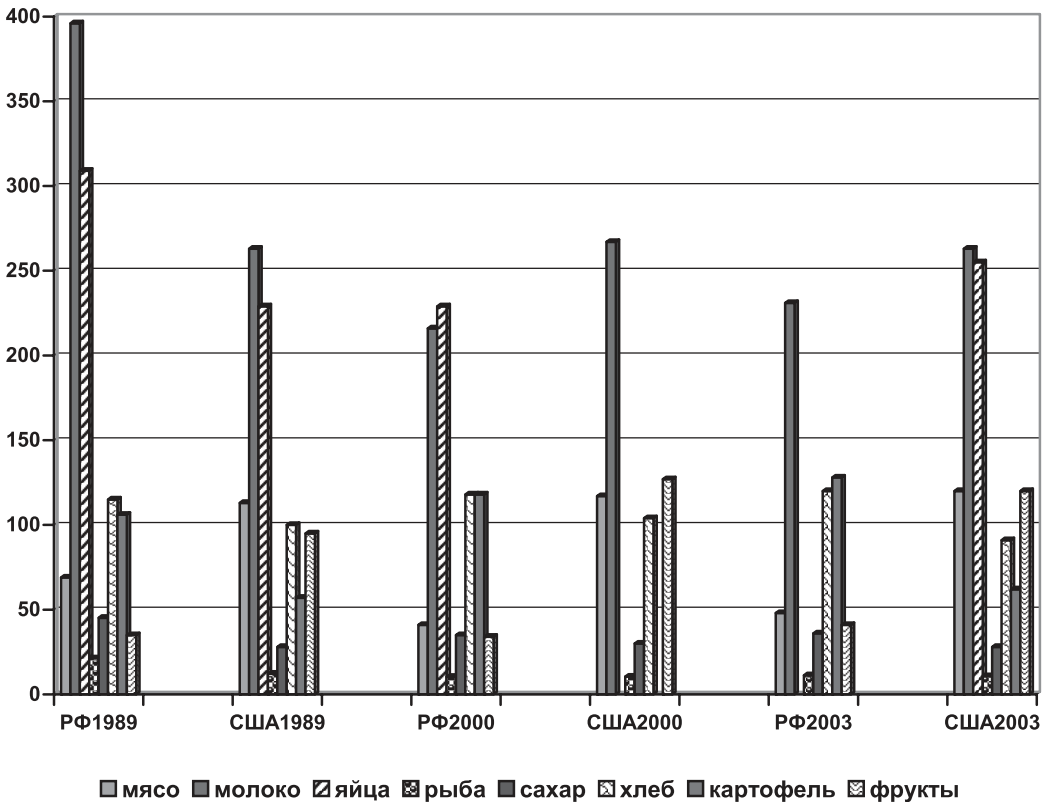


Рис. 4 Потребление основных продуктов питания в США и России в среднем на душу населения (кг в год)

В качестве позитивной тенденции в структуре питания россиян с 2000 по 2003 г. следует отметить восстановительный рост потребления: *мяса* — на 7 кг, *рыбы* — на 2 кг (с 1997 г.), *молока* — на 15 кг, что составило соответственно 69%, 53% и 58% от уровня 1989 г. Особо следует отметить рост потребления фруктов — их объем в 2003 г. превысил дореформенное душевое потребление 1989 г. на 6 кг.

Наряду с этим нельзя не отметить тот факт, что современная структура питания российского населения характеризуется все еще очень низким потреблением наиболее биологически ценных продуктов питания, таких как *мясные и молочные* продукты, фрукты, особенно в сравнении с соответствующими данными США. Так, душевое потребление *мяса и мясопродуктов, фруктов* в 2000 г. почти в 3 раза превысило российское потребление, по *молоку и молочным продуктам*, соответственно на 20%.

По таким продуктам как *рыба и яйца* наблюдается практически одинаковое потребление, а вот по *сахару и хлебопродуктам* мы «обгоняем» американцев, соответственно на 17% и 14%, а *картофеля* едим в 2 раза больше. Недостаток *мясных и молочных продуктов, фруктов* в своем рационе россиянам приходится восполнять *хлебом и картофелем*.

Динамика цен на продовольствие в условиях рыночной экономики отображает баланс спроса и предложения, индикаторами которого, соответственно являются доходы населения и предложение продуктов питания на рынках. Расчеты индексов цен на отдельные продукты (см. табл. 1¹⁶⁸ ПРИЛОЖЕНИЕ) свидетельствуют о том, что в целом в анализируемом периоде (1992–2006 гг.) наблюдался устойчивый рост цен на продовольствие, причем степень его интенсивности была неодинаковой как по отдельным продуктам, так и временным периодам. Наиболее стремительным рост цен на продовольствие был в первые годы после либерализации. В период 1995–1997 гг. произошло существенное замедление их темпов, а после финансового кризиса 1998 г. снова произошел их резкий рост; лишь в 2000–2006 гг. наблюдалась позитивная тенденция их снижения.

Особое внимание обращает на себя быстрый рост цен на наименее эластичные от дохода *молочные продукты и хлеб*, общие индексы потребительских цен, на которые в анализируемом периоде составили максимальные величины среди всех остальных продуктов — 45792 и 37655 раз (без учета деноминации 1998 г.). Общий рост цен за 15 лет на *мясо, рыбу и яйца*, продукты более эластичные от дохода, был примерно одинаковым и составил соответственно 13863, 13671 и 10220 раз. Рост цен на *сахарный песок* составил 8663 раз. В отличие от *роста цен на хлеб* рост цен на *сахарный песок* не был постоянным, а в отдельные годы (1996, 1999, 2001, 2003) наблюдалось даже снижение цен на сахар. По-видимому, на падение цены на сахарный песок в отдельные годы влияли поставки импортного сахара на российский рынок, зачастую по демпинговым ценам. Отсутствие сопоставимых рядов цен по овощам и картофелю не позволило проделать соответствующие расчеты за анализируемый период. Однако из данных таблицы 1 ПРИЛОЖЕНИЯ видно, что цены на эти продукты росли в наименьшей степени. Причинами более низких темпов роста цен на овощную продукцию и картофель является перемещение их производства в подсобные хозяйства и переход значительной части населения на самообеспечение. Опережающий рост цен на хлеб вызван тем, что именно здесь цены сдерживались в наибольшей степени, и в результате либерализации политики ценообразования произошел

¹⁶⁸ Российский статистический ежегодник, М., 2001. С. 587; Социальное положение и уровень жизни населения России. *Госкомстат России Официальное издание, 1998, С. 240; Социальное положение и уровень жизни населения России. Федеральная служба Государственной статистики. Официальное издание. 2005. С. 292.

их естественный скачок¹⁶⁹. Сводный индекс роста цен на продукты питания за 1992–2006 г. составил 12533 раз, в том числе за 1992–1999 гг. — 5521,5 раз; за 2000–2006 гг. — 2,27 раза.

Беспрецедентный рост цен на социально необходимые продукты питания в первую очередь отразился на материальном положении семей с низкими доходами. Данные бюджетной статистики позволяют рассчитать не только средние цены покупок продуктов в целом по населению, но и рост индексов потребительских цен на продовольственные товары для децильных групп населения с наименьшим и наибольшим уровнем среднедушевых денежных доходов (табл. 1)¹⁷⁰.

Таблица 1

**Индексы потребительских цен на продовольственные товары
для децильных групп населения с наименьшим и наибольшим уровнем
среднедушевых денежных доходов
(декабрь к декабрю предыдущего года, в %)**

	1995 г.	1996 г.	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.
Индексы потребительских цен на продовольственные товары для:											
Первой децильной группы	226,4	116,3	108,7	193,1	138,6	114,9	116,5	110,9	112,1	112,6	108,6
Десятой Децильной группы	222,1	119,1	109,4	196,3	135,7	118,7	117,1	111,3	109,8	112,1	108,1

Анализ приведенных данных показывает, что индексы потребительских цен на продовольствие в первой децильной группе (10% домохозяйств с наименьшими денежными доходами) в 1995, 1999 и 2003–2005 гг. были выше соответствующих значений индексов десятой децильной группы (10% домохозяйств с наибольшими денежными доходами). По данным 2007 г. эта тенденция усилилась, и Правительство РФ было вынуждено заморозить рост цен на ряд социально значимых продуктов. С мая 2008 г. в связи с отменой заморозки из-за ее неэффективности произошел очередной скачок цен, от которой пострадают в первую очередь наиболее необеспеченные слои населения. Данный факт означает, что опережающий рост средних цен покупок продуктов питания беднейших домохозяйств (1 дециль) по сравнению с ценами, по которым покупают высокообеспеченные семьи (10 дециль) усугубляет и без того чрезмерную дифференциацию населения.

¹⁶⁹ Суринов А.Е. Уровень жизни населения России: 1992–2002 гг. М., ИИЦ «Статистика России», 2003. С. 142.

¹⁷⁰ Социальное положение и уровень жизни населения России, Госкомстат России, М., 1998. С. 242. Социальное положение и уровень жизни населения России, Росстат, М., 2005. С. 294.

Либерализация цен января 1992 г., ценовой шок на продовольствие в результате финансового кризиса 1998 г. оказали крайне неблагоприятное воздействие на потребление населения России в целом и бедных слоев в особенности. Так, например, данные бюджетной статистики, приведенные в табл. 2¹⁷¹ ПРИЛОЖЕНИЯ, показали, что спад потребления продуктов питания населения с наиболее низкими доходами (1-й дециль) в 1999 г. относительно соответствующего 1-го дециля 1996 г., составил по овощам — почти 60%, фруктам — 80%, мясу и мясным продуктам — 63%, молочным продуктам — 62%, сахару — более 50%, яйцам — около 40%, рыбе — 17%. И даже по хлебу и картофелю произошло существенное сокращение потребления, составившее соответственно 26% и 50%. По нашим расчетам, калорийность такого продуктового суточного набора не превышала 1000 ккал, это в 2 с лишним раза меньше нормы минимального продовольственного набора. Это означает, что у этих людей потребление самых необходимых для здоровья продуктов в результате дефолта августа 1998 г. упало до такого уровня, при котором начинаются физиологические изменения в организме и деградация здоровья.

Неполноценное питание наносит ущерб здоровью, снижает иммунитет. Поскольку, такие продукты, как мясо, рыба, молоко, яйца являются основными источниками животного белка, отсутствие или недостаток этих продуктов в рационе может вызвать серьезные заболевания. Доказано, что именно ухудшением качества питания в 1990–1994 гг. обусловлено 22% прироста заболеваний желудочно-кишечного тракта и 44% — эндокринной и иммунной системы, нарушений обмена веществ.¹⁷² По данным РМЭЗ¹⁷³ особую озабоченность как показателю хронического недоедания вызывало повышение низкорослости среди детей младше 2-х лет. В период с сентября 1992 г. по декабрь 1994 г. ее уровень повысился на 26%. В дальнейшем динамика данного показателя стала снижаться, но все равно является высокой. Все больше и больше молодежи, призывающейся в армию, страдает пониженной или недостаточной массой тела. По данным военно-врачебной комиссии призывники, получившие отсрочки из-за хронического недоедания, составляют 30% от общего числа новобранцев¹⁷⁴. Все это в первую очередь относится к социально уязвимым группам населения с доходами ниже прожиточного минимума.

В 2005–2007 гг. г. благодаря реальному росту доходов населения и, в том числе домохозяйств 1-го дециля, питание в них немного улучшилось. Так, в 2005 г. энергетическая ценность питания самых бедных домохозяйств

¹⁷¹ Российский статистический ежегодник, М., 1998, С. 250.

¹⁷² Российский статистический ежегодник, М., 1995. С. 170.

¹⁷³ Мониторинг состояния здоровья населения РФ в 1992–2001 гг., апрель 2002 г., Мониторинг состояния здоровья населения РФ в 1992–2005 гг., апрель 2006 г.

¹⁷⁴ Московский комсомолец, 13 июня 2006 г.

составила 1505 ккал на человека. Калорийность питания 2-й децильной группы составила 1568 ккал, 3-й децильной группы — 1816 ккал, 4-й децильной группы — 2050 ккал, 5-й децильной группы — 2302 ккал¹⁷⁵. Это означает, что более чем у 40% населения России питание по-прежнему не отвечало минимальным нормам.

При сравнении характеристик питания, приведенных в табл. 2 ПРИЛОЖЕНИЯ, с соответствующими данными рис. 4, обнаруживаются существенные расхождения в оценках потребления. Этот факт связан с различными методиками сбора информации о потреблении продовольствия на микро и макроуровнях. Информацией о потреблении основных продуктов питания, их пищевой и энергетической ценности на микроуровне являются данные выборочного обследования бюджетов домохозяйств (ОБДХ), а на макроуровне — данные баланса продовольственных ресурсов о производстве продуктов, импорте, экспорте, расходах на непищевые цели и об изменении запасов продуктов в течение года, полученные балансовым методом (БПР). Так, по оценкам ФАО¹⁷⁶, рассчитываемых балансовым методом среднесуточное потребление калорий на душу населения в 2000–2003 гг. выше рассчитываемого по соответствующим данным бюджетной статистики примерно на $\frac{1}{4}$ ¹⁷⁷. На наш взгляд, это связано с тем фактом, что официальная бюджетная статистика недоучитывает потребление продуктов питания в домохозяйствах. Здесь надо отметить, что фактический анализ питания домохозяйств проводится по *домашнему* потреблению, включающему 3 источника — покупку продуктов питания, поступлений продуктов питания от собственного производства (ЛПХ), а также поступлений продуктов питания из других источников. Продукты питания, потребленные семьями *вне дома* (в столовых на предприятиях, в школах, детских дошкольных учреждениях, ресторанах, кафе и других предприятиях общественного питания), по методике обследования бюджетов домохозяйств с 1997 г. не включаются в общие объемы потребления. Поскольку в реформенный период происходило резкое сокращение доли расходов на питание вне дома в общих потребительских расходах домашних хозяйств: с 6,4% в 1980 г. до 1,7% в 1999 г., то недоучет Госкомстатом данного вида потребления существенно не влиял на общие объемы потребления продуктов питания. Однако, с 2001 г. доля расходов на питание вне дома начинает расти, достигнув 3,5% в 2004 г. Если же принять за 100% все потребительские расходы на питание и пересчитать, то указанная выше доля расходов на питание вне дома в 2004 г. составила существенную величину — 8,9%. Надо также отметить, что публикуемые данные бюджетной статистики не позволяют корректно провести анализ основных

¹⁷⁵ Социальное положение и уровень жизни населения России. Госкомстат России, М, 2001. С. 228.

¹⁷⁶ Продовольственная и сельскохозяйственная организация объединенных наций.

¹⁷⁷ Социальное положение и уровень жизни населения России, М., 2006. С. 477.

характеристик питания в домохозяйствах с душевым доходом (располагаемым ресурсом) на уровне и ниже величины прожиточного минимума.

Проведенный нами детальный анализ показателей питания населения на репрезентативных данных «Национального обследования благосостояния населения и его участия в социальных программах» (НОБУС), проведенного в 2003 г. (общероссийская выборка, сформированная аналогично ОБДХ, содержит более 44,5 тыс. домохозяйств, в которых проживает более 117 тыс. человек из 79 регионов России), позволяет дополнить данные официальной бюджетной статистики.

Анализ полученных результатов на данных НОБУС показал, что среди домохозяйств с душевым располагаемым ресурсом ниже регионального прожиточного минимума, принятых за 100%, 20% или каждое пятое домохозяйство не имеет полноценного питания, как с точки зрения калорийности, так и содержания белкового компонента. Общая численность таких домохозяйств по данным НОБУС в 2003 г. составила 7,5% от общей численности всех домохозяйств РФ. Как показали дальнейшие расчеты подавляющее большинство домохозяйств (69,7%), входящих в эту группу домохозяйств с доходом ниже прожиточного минимума, составляют семьи с детьми, причем 64,5% приходится на семьи с 1–2 детьми, а 5,2% — на многодетные семьи с 3 и более детьми. Домохозяйств пенсионеров в данной группе — всего 2,8%.

Анализ профиля бедности домохозяйств с недостаточным питанием указывает на высокое представительство в них неработающих лиц трудоспособного возраста, 59,4% из них имеют в своем составе неработающих трудоспособных граждан, что указывает на то, что в значительной степени их бедность обусловлена кризисными процессами в экономике и на рынке труда.

Расчеты также показали, что в семьях с детьми с доходом ниже прожиточного минимума даже при учете питания вне дома сохраняется дефицит потребления продуктов питания. При минимальной потребности в животных белках в 30 грамм средний суточный набор в этих семьях содержал всего 19 граммов в многодетных и 22 грамма в малодетных семьях.

Таблица 2

Калорийность и содержание питательных веществ с учетом питания вне дома в расчете на 1 члена в семьях различного типа и душевым доходом ниже прожиточного минимума (Нобус, 2003)

Типы домохозяйств	ККАЛ	БЕЛКИ грамм	В т. ч. животных, грамм	ЖИРЫ грамм	УГЛЕВОДЫ Грамм
Калорийность и содержание питательных веществ питания с учетом питания вне дома					
Многодетные	2113	62	18,5	52	345
Малодетные	1949	58	22	57	292
Без детей	2405	69	24	71	364
В среднем	2131	63	23	62	322

В завершении хотелось бы подвести некоторые итоги проведенного исследования, определяющие основные параметры качества и сбалансированности питания российского населения. Во-первых, кризис 90-х годов привел к существенному снижению, как предложения, так и спроса на продукты питания, и по ряду продуктов (например, мясомолочным продуктам), дореформенный уровень потребления не восстановлен до настоящего времени, несмотря на то, что в 2006 г. был зафиксирован факт восстановления дореформенного уровня доходов. Среди бедных семей каждая пятая семья не имеет питания, полноценного с точки зрения потребляемых калорий, а содержание белка ниже уровня обеспечивающего полноценное физическое развитие. С ростом цен на продукты первой необходимости доступность продовольственных товаров в данных домохозяйствах приобретает особую актуальность с точки зрения здоровья нации. Очевидно, именно данные слои населения требуют реальных мер адресной социальной помощи, например, в виде продуктовых талонов, гарантирующих доступ к набору продуктов, обеспечивающему минимальные потребности в калориях и белках.

Литература

1. А.К. Батулин, А.Н. Мартинчик, А.М. Сафронова // Вопросы питания: Научно-практический журнал. 2002. Т. 71, № 2. С. 3–7.
2. Демоскоп Weekly № 141–142, 1–25 января 2004. Электронная версия бюллетеня Население и общество.
3. Серова Е. Российский агропродовольственный сектор: положение дел // Агропродовольственный сектор России на пути к рынку. М., ИЭПП, 2001.
4. Кара-Мурза С.Г. Белая книга. «Экономические реформы в России 1991–2001 гг.», электронная версия.
5. Овчарова Л., Теслюк Э. Бедность и неравенство в России: Зависимость статистических показателей бедности и неравенства от метода измерения благосостояния домашних хозяйств / Под ред. Р. Емцова. М.: Алекс, 2007.
6. Прокофьева Л.М., Овчарова Л.Н. Попова Р.И. и др. Анализ социально-экономического положения многодетных семей. М., 2007 г.
7. Можина М.А., Овчарова Л.Н. Попова Р.И. и др. Уровень жизни городского населения России и социальные проблемы реформ. М., ИСЭПН РАН, 1995.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Таблица 1

Индексы потребительских цен на основные группы продуктов питания (декабрь к декабрю предыдущего года, в %)

	1992 г.	1993 г.	1994 г.	1995 г.	1996 г.	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.
Мясо и птица	1930	1190	280	220	115,7	111,3	205,8	133,5	128,3	128,5	102,7	108,9	119,6	118,6	105,9
Рыбопродукты	3210	840	300	210	113,1	108,1	188,7	134,1	128,4	123,0	112,1	108,7	111,8	113,1	106,9
Молоко и мол. продукты	4940	1310	420	230	117,5	110,2	178,0	138,7	121,1	116,6	105,9	113,1	112,8	110,5	108,7
Яйца	1950	1150	380	210	112,8	97,4	282,4	100,6	111,7	114,0	106,3	110,5	128,7	86,1	110,4
Сахар-песок	5530	600	320	200	85,3	122,8	330,3	73,2	170,7	95,5	130,8	94,4	107,5	99,9	114,9
Хлеб и х/б изделия	4430	1060	410	320	121,8	104,9	117,5	170,2	116,5	112,4	104,9	130,4	116,7	103,0	111,1
Фрукто-овощная продукция; включая картофель	Н.д.	790*	390*	170* 180	90,2* 110,9	99,8* 100,6	198* 255	130,7	97,0	127,6	133,3	95,8	103,3		
Сводный индекс цен на продукты	2630	900	310	220	117,7	109,1	196	135,9	117,9	117,1	111,3	110,2	112,3	109,6	108,7

* С 1993–1998 индексы цен на картофель, а с 1998–2003 индексы цен на плодоовощную продукцию, включая картофель

Потребление продуктов питания в домашних хозяйствах (по материалам выборочных обследований бюджетов домашних хозяйств, в среднем на 1 члена домохозяйства, в год килограмм)

	1991 г.		1996 г.		1999 г.		2000 г.		2004 г.		2005 г.		Минималь- ный продоволь- ственный набор 1992 г.
	в сред- нем	в 1-ом деци- ле	в сред- нем	в 1-ом деци- ле	в сред- нем	в 1-ом дециле	в сред- нем	в 1-ом дециле	в сред- нем	в 1-ом дециле	в сред- нем	в 1-ом дециле	
Хлеб и хле- бопродукты	101	88	97	88	111	65	109	66	106	79	113	93	134
Картофель	98	128	108	107	94	53	93	56	86	61	78	61	123
Овощи	87	48	78	65	81	27	82	32	86	45	90	50	93
Фрукты и ягоды	36	11	31	20	22	4	27	6	39	14	51	19	19
Мясо и мя- сопродукты	65	38	48	35	47	13	50	16	61	27	64	33	27
Молоко, мол. продукты	348	288	235	186	194	71	199	79	227	114	244	139	218
Сахар и конд. изде- лия.	29	18	26	22	28	10	30	12	26	14	34	22	20
Яйца	229	216	173	132	199	84	202	97	202	116	209	136	151
Рыба и ры- бопродукты	14	11	10	6	13	5	14	5	15	7	17	10	12
Энергети- ческая цен- ность, ккал	2590	2150	2200	1700*	2352	980*	2394	1190	2458	1505	2571	1505	2240
Потребление белков, г					79			29	67	39	96	39	73,5
В т. ч. жи- вотных	36		29,9				30,9	12	36	15		17	28,8

О социокультурных основаниях выбора русской модели социальной политики

Скворцов И.П. (Краснодар)

Для нашей страны в настоящее время представляется чрезвычайно актуальным выбор приоритетов и модели социальной политики, а также определение модели, способа самого данного выбора.

Современный этап социального развития России предполагает поиск ответов на вопросы:

- какая из существующих в мировой практике моделей социальной политики органична России и ей необходима;
- к какой модели социальной политики движется Россия;
- совпадают ли векторы движения, обозначенные в первых двух вопросах;
- каковы факторы, влияющие на выбор модели;
- от какого общественного субъекта преимущественно зависит выбор и др.

Данные проблемы достаточно активно обсуждаются в научных, экспертных, политологических сообществах, решаются социальной практикой русского государства. Попробуем высказать свое мнение по обозначенной проблеме.

Органичность способа решения социальных проблем может определяться исходя из соответствия социо-экономических и культурных характеристик модели базовым основам социальной жизни страны, а также создаваемых возможностей социального развития. К базовым основам мы относим в данном случае, во-первых, соотношение индивидуального — коллективного в организации общественной жизни, институтов, доминирующих идей и принципов. Движение от первого ко второму способствует развитию от либеральной к социальной модели государства.

Во-вторых, соотношение общества и государства в определении целей и задач социального развития, его характеристик. Как известно, весомая роль гражданского общества, развитие общественных инициатив, способности к самоорганизации граждан также содействует укреплению социальных начал.

В-третьих, определение ведущего субъекта, чьи ресурсы, возможности, усилия преимущественно обеспечивают социальную поддержку и защиту населения. Модель социальной политики зависит в этом случае от места и роли индивида — корпораций — государства, с развитием черт социальности при движении к двум последним субъектам.

Судить об органичности той или иной вырабатываемой модели политики возможно, если сами экономические, культурные, социальные основы

общества обладают укорененностью, стабильностью, преемственностью. Но ситуация значительно усложняется, если они находятся в динамике изменений, что, как следует из исследований отечественных авторов, и происходит в современной России.

Конечно, процесс выбора модели социальной политики российским государством имеет мало сходства с выбором пути былинным русским витязем, т. к. в значительной степени predetermined сложившимися обстоятельствами. К факторам, влияющим на предпочтение социально ориентированной модели социальной политики, можно отнести, например, следующие.

Во-первых, оставшееся от советского периода у значительной части населения представление об ответственности государства за решение основополагающих социальных вопросов жизнедеятельности граждан. В соответствии с результатами опроса населения России в 2004 году о роли государства в социальной сфере, большинство населения России выступает не за либеральные модели социальной политики, и не за уравнительную модель, а за вариант, в целом укладывающийся в концепцию социального государства¹⁷⁸.

Схожие данные приведены и в исследовании Института социологии РАН «Социальная политика и социальные реформы глазами россиян» в марте–апреле 2006 года¹⁷⁹.

Имеющийся в отечественном общественном сознании термин «русская система» вполне адекватно характеризует преимущественную роль государства в производстве цивилизирующих и социализирующих импульсов развития России на протяжении ее истории. В ближайшее время, учитывая относительно невысокий уровень жизни большинства граждан, участия предприятий в социальной поддержке работников, развития института социального страхования, можно ожидать сохранения решающей роли государства в создании социальных условий жизнедеятельности граждан.

Во-вторых, преобладание в обществе на данный момент традиционной модели социальных ценностей. В известном сравнительном исследовании политических и социальных культур разных стран отмечается¹⁸⁰, что Россия, о чем ясно свидетельствуют результаты проведенного исследователями кластерного анализа, не входит ни в одно из европейских культурных семейств, поскольку она сама по себе — семейство культур, уникальная цивилизация.

¹⁷⁸ Тихонова Н.Е. Оптимальная социальная политика: ожидания россиян // Социальная модель государства: выбор современной России и опыт стран Европы: Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания РФ. М., 2006. № 6. С. 30.

¹⁷⁹ Реформы с чужого плеча: Европейские модели социальной политики очень трудно адаптировать к российским условиям // Российская газета. 2006. 21 июня.

¹⁸⁰ Рукавишников В.О., Лук Халман Питер Эстер. Политические культуры и социальные изменения. Международные сравнения. М: Совпадение, 1998. С. 324.

К числу российских особенностей, определяющих специфику реформирования в России, в аналитическом докладе «Стратегия реформирования экономики России», подготовленного Институтом экономики РАН отнесены:

- вторичность материально-экономических факторов, высокая роль неэкономических факторов успеха, моральных, духовных стимулов к труду;
- сакральное отношение к государству и его интересам как к высшей ценности;
- традиции отношения к богатству, собственности в духе коллективизма и общинности, равенства и социальной справедливости;
- соборность, понимаемая как общенациональный, всесословный, межкорпоративный, межконфессиональный способ выработки и утверждения общенациональных ценностей достижения национального согласия¹⁸¹.

В-третьих, пример функционирования социально ориентированных моделей в странах Европы и утверждения в них соответствующих социальных стандартов, внедрение которых в России становится необходимостью по мере присоединения нашей страны к нормам Совета Европы.

В-четвертых, позицию Русской Православной Церкви, отстаивающей идеи фундаментальной значимости социальных и нравственных ценностей и др.

Вместе с тем, существуют весомые обстоятельства, определяющие утверждение в России модели социальной политики либерального типа. К их числу возможно отнести следующие.

Недостаточный для реализации социал-демократической модели, несмотря на успехи последних лет, уровень экономического развития страны, тем более ввиду необходимости решения задач технологического, инфраструктурного, инновационного перевооружения экономики;

Далее, необходимость коренных преобразований социальной сферы России, требующих громадных средств, политической воли, системности и последовательности, согласованности действий власти и общества, наличия субъектов социального выбора развития страны.

Но в современных условиях России массового рабочего класса традиционных индустриальных отраслей, восприимчивого к идеям социализма уже нет по причине, во-первых, происшедших изменений в структуре промышленности страны, и, во-вторых, общемировых глобализационных тенденций.

Многочисленного среднего класса, в определенной степени разделяющего ценности стабильности и солидарности, еще нет.

¹⁸¹ Базовые ценности россиян: Социальные установки. Жизненные стратегии. Символы. Мифы / Отв. ред. А.В. Рябов, Е.Ш. Курбангалеева. М., 2003. С. 73.

Крупный предпринимательский класс преимущественно сырьевых и первичной промышленной обработки отраслей сегодня с трудом можно представить в качестве позитивного субъекта социального развития, мелкий и средний бизнес не развит и несет на себе родовые черты российского капитализма 1990-х гг.

Социокультурный и психологический профиль отечественной элиты, т. е. групп людей, номинально призванных принимать важнейшие решения и задавать общенациональные цели, не только по экспертным мнениям, но и в том числе по оценкам высшего государственного руководства, пока не соответствует масштабу стоящих перед страной задач.

Кроме того, необходимо вести речь о неразвитости важных структурно-институциональных предпосылок реализации социального курса: встроенных в политико-административный механизм правовых и институциональных регуляторов социальной политики, действующих независимо от идеологической окраски пришедших к власти сил. Определение приемлемости и органичности той или иной модели происходит в процессе политического выбора общества и его правящего класса, объективно непосредственно не обусловлено, носит при этом ценностный характер Идеино-политические установки правящих кругов, лиц, принимающих решения, играют важнейшую роль.

Серьезное влияние на процесс выбора оказывают также реальные социальные практики населения России, позволяющие говорить о низком уровне социальной солидарности и культуры общества. Общественный сектор, способный выступить в качестве инициатора и базы позитивных социальных изменений, защиты социальных прав граждан не развит, налицо слабость гражданского общества и низкая активность граждан. В большом числе публикаций идет речь о примерах разобщенности русских общин, и в целом русских граждан за рубежом.

По мнению специалистов Института социологии РАН, сегодняшний всплеск «патерналистских ожиданий» — ответ россиян на многолетний уход государства из социальной сферы, а не органичное следствие их представлений о социальной справедливости и роли государства в социальной политике. Такой подход делает проблематичной применимость в России социал-демократической модели. Наши сограждане не готовы быть «сознательными и сплоченными», платить высокие налоги ради того, чтобы поддержать всех нуждающихся. Люди не считают, что государство должно помогать бедным независимо от причины их нищеты — объективных обстоятельств или просто нежелания работать, пьянства и т. д.¹⁸²

Как отмечают многие отечественные авторы, психологический строй личности наших сограждан, их менталитет существенно изменились. Ныне

¹⁸² Реформы с чужого плеча: Европейские модели социальной политики очень трудно адаптировать к российским условиям // Российская газета. 2006. 21 июня.

с учетом смены поколений наблюдается движение российского общества в сторону модели системы ценностных ориентаций с приоритетом опоры на собственные силы, индивидуализма как способа социального выживания, роста ценностей успеха, иерархии. В поведенческих моделях российских граждан уравнивательные и коллективистские установки воплощаются слабо, а ориентация на равенство доходов все больше уступает место ориентации на равенство возможностей. И хотя, по данным ИКСИ РАН, 39% представителей среднего класса и 56% других категорий россиян предпочитают «обществу индивидуальной свободы» «общество социального равенства», в случае значительного ухудшения условий жизни большинство из них выбрало бы индивидуальные формы адаптации: 48,9% среднего класса и 40,5% остального населения попытались бы найти дополнительные источники доходов и лишь незначительная часть (порядка 10% и 15%, соответственно) обратилась бы к коллективным средствам защиты¹⁸³.

По своей социально-культурной составляющей Россия является сегодня страной ориентированной на индивидуализм и во многом вестернизированной скорее по американскому, чем европейскому, образцу. «Восток» с его культом «коллектива», подавлением личности, патриархальной семьей и культурно, и социально чужд современному россиянину¹⁸⁴.

Стремление граждан России к индивидуализации, решению проблем на путях обособления от других народов и республик бывшего СССР, обусловило относительный успех либерально-консервативных преобразований и отступление идей социализма. Последние в ходе решающих для страны событий — президентских выборов 1991 и 1996 годов — не были приняты большинством граждан.

На процесс выбора модели социального развития весомое влияние будет оказывать и постепенное встраивание России в систему экономических, политических, культурных, социальных отношений глобализирующегося мира, в котором происходит трансформация представлений элитных групп и обществ в целом о возможностях и задачах социальной политики, социальной роли государства. В условиях развивающейся глобализации происходит ослабление не только политического и экономического суверенитета государства, но и его социальных позиций. По обоснованной оценке, в том числе русской православной церкви, происходит ослабление в христианском мире также и нравственных начал, необходимых для утверждений идей социального государства. Постхристианский и глобализированный мир в своих основах как минимум, мало-, если не антисоциален.

¹⁸³ Семененко И.С. Культурные факторы и механизмы формирования национально-цивилизационной идентичности на рубеже XXI в. // Полис. 2004. № 1. С. 105.

¹⁸⁴ Базовые ценности россиян: Социальные установки. Жизненные стратегии. Символы. Мифы. М., 2003. С. 74.

Подведем некоторые итоги. Распространенным в отечественном гуманитарном знании является мнение, что Россия по духу и приоритетным ценностным ориентациям — страна «левая», исповедующая ценности традиционно-коллективистского типа. В этом случае можно ожидать, что весомое место социальных ценностей, соответствующая социальная культура общества проявятся во влиянии на изменения в России, задавая им социокультурные рамки и ориентиры. Но реальность, как известно, несколько иная. Социальная реформа 1990-х гг. в России осуществлялась «по остаточному принципу» и не была просчитана с точки зрения социальных последствий. Согласно оценке В.И. Жукова, в РФ в социальной политике идет процесс перехода от патерналистской к субсидиарной модели. Это означает доступность и бесплатность для всех граждан базовых социальных услуг, прежде всего образования и здравоохранения; перераспределение социальных расходов государства в пользу самых уязвимых групп населения при одновременном сокращении помощи обеспеченным семьям; сокращение социального неравенства; предоставление гражданам возможностей более высокого уровня социального потребления за счет собственных доходов¹⁸⁵.

Почему так получилось? На этот вопрос существуют разные ответы, но, исходя из вышесказанного, все же можно показать ряд причин и предпосылок.

Либеральный путь преобразований 1990-х гг., причем в крайних его формах, реализовался в нашей стране не случайно. В одном направлении действовали факторы экономического (объективная необходимость незамедлительных реформ) и политического (на волне популярности находились силы, заявлявшие о готовности реализовать реформы), психологического (сформировавшиеся, в том числе с помощью пропаганды, ожидания масс в скорейшем улучшении положения дел за счет перехода к рыночно-западным моделям жизни, сулившим, как казалось, скачок в царство благосостояния) и идеологического (на том историческом отрезке вперед вышли идеи либерального, а не социального смысла) порядка.

Политические силы с социальными целями в этих условиях не обладали должным объемом различных ресурсов в политическом, правовом, информационном пространствах для реализации своих идей. В правящей элитной группировке возобладали установки на скорейший переход к рынку с минимальным учетом социальных последствий. В итоге на всех уровнях политического процесса — народа — групп интересов — государства сложился своеобразный либеральный консенсус, к тому же при наличии объективно небольшого объема социально-экономических ресурсов общества.

Определенный поворот к решению социальных задач в 2005–2008 гг. связан с расширившимися ресурсными возможностями проведения более основательной социальной политики.

¹⁸⁵ Жуков В.И. Российские преобразования: Социология, экономика, политика. 1985–2001 годы. М.: Изд-во МГСУ, 2002. С. 488.

Социальная стабильность, социальная справедливость вышли на первые места среди ценностных установок большинства групп населения. Сформировался запрос общества на социальную отдачу от позитивных итогов экономического роста.

Кроме того, формируется политическая целесообразность усиления действий власти в социальной сфере. Под воздействием государства появляются начала социальной ответственности крупного бизнеса.

Сохранение социальной ориентированности внутренней политики в нынешних и на ближайшее время условиях обусловлено в основном социокультурным выбором ведущей части правящего высшего политического класса России, ее политической волей и организаторскими усилиями. Подобная ситуация развития под воздействием импульсов от верховной власти — типична для нашей страны.

В отдаленной перспективе данный процесс связан с формированием в передовых секторах экономики, государственного управления, общества в целом соответствующих субъектов, способных поддержать и закрепить усилия государства.

В свою очередь, их появление зависит, как показывает практика европейских социальных государств, от становления фундаментальных условий: изменения структуры производства при переходе от сырьевой к индустриальной и постиндустриальной экономике; формирования институтов и структур представительной демократии; сдвигов в политической и социальной культуре общества.

Выбор модели развития может делаться исходя из текущей ситуации, возможных условий и задач, быть оптимальным для данного момента времени. Возможен и необходим учет перспектив социального роста страны и его внешних условий, вероятности изменений самих моделей социальной политики государств.

Определяющую роль может играть необходимость решения важнейшей стратегической задачи, от чего зависит само существование нации, народа. Можно утверждать, что органична для нашей страны будет только та модель социальной политики, которая способна ответить на исторический вызов нашему государству, обществу, цивилизации в целом — сохранению не только в качестве самостоятельного и самодостаточного субъекта политики, но его существованию в принципе. Речь идет об обозначенной уже не только великими русскими писателями, но и современными ведущими политиками, верховной государственной властью задачи «сбережения народа», увеличения численности населения России.

Подобная задача может быть решена лишь на путях выработки и реализации новой стратегии социального развития, социальной политики нового качества за счет сочетания индивидуальной активности и солидарного коллективизма, высокой социальной ответственности государства и разви-

тия социального вклада других ведущих субъектов социальной политики, повышения уровня самоорганизации, социальной энергии и сплоченности общества и важнейшей роли государства в определении перспектив и условий развития страны. Ее выполнение потребует формирования новых смыслополагающих ориентиров общественной жизни, их системного проведения средствами информационной, культурной политики.

Основные приоритеты социального развития Северо-Западного федерального округа

Скворцова М.Б. (Санкт-Петербург)

Важную роль в определении основных приоритетов и ориентиров социального развития Северо-Запада сыграла Стратегия социально-экономического развития Северо-Западного федерального округа на период до 2015 г.¹⁸⁶ Стратегия развития СЗФО — это долгосрочный прогноз развития макрорегиона, в рамках которого разрабатываются и реализуются различные проекты и программы субфедерального уровня. Документ был высоко оценен на различных уровнях власти, в академических и бизнес-кругах, и его сейчас активно используют при подготовке стратегических документов федерального уровня, программ политических партий и общественных движений.

Основные приоритеты развития СЗФО:

1. *Повышение качества населения и качества жизни населения.* Это означает: повышение уровня здоровья, образования, профессиональной квалификации и культуры, а также повышение материального благосостояния населения, безопасности условий жизни, уровня удовлетворения социальных и духовных потребностей. На достижение этой важнейшей цели прямо или косвенно ориентированы задачи всех органов власти и бизнес-сообщества.

2. *Поддержка высоких темпов экономического роста* означает: рост валового регионального продукта, обеспечение макроэкономической стабильности, улучшение инвестиционного климата и создание новых производительных субъектов экономики, повышение конкурентоспособности российского бизнеса.

3. *Развитие свободных и конкурентных рынков* включает: обеспечение субъектам рынка равноправного доступа к потребителям и ресурсам, сокра-

¹⁸⁶ Воронцова С.Д., Совершаева Л.П., Слуцкий Е.Г., Скворцова М.Б. и др. Стратегия социально-экономического развития Северо-Запада России до 2015 года: Основные положения шестой редакции. СПб., 2005.

щение доли монопольных секторов в экономике, сокращение возможностей жесткого административного регулирования деятельности субъектов рынка, защита контрактов, обеспечение гарантий частной собственности.

Мировой опыт свидетельствует: обеспечить высокие и устойчивые темпы роста экономики субъектов Российской Федерации можно только при осуществлении мер, направленных на обеспечение качества экономического развития, в основе которого лежат инновации.

4. *Инновационная экономика должна стать стержнем нового освоения Северо-Запада России.* Это потребует (совместно с ведущими зарубежными компаниями) развития ряда приоритетных направлений по формированию единого экономического пространства макрорегиона и его модельной роли для существенного роста экономики России, Севера Европы и стран бассейна Балтийского моря. К 2015 году инновационная экономика определит структуру хозяйственного уклада наряду с новым этапом индустриализации, что потребует замены технологий, инфраструктуры и строительства новых транспортных коридоров. При этом сложная структура Северо-Западного региона будет продолжать включать регионы-доноры инновационного уклада, регионы-поставщики рабочей силы и регионы — сырьевые провинции (с учетом укрупнения субъектов РФ).

Вопросы обеспечения условий устойчивого социально-экономического развития регионов Северо-Западного федерального округа становятся важнейшей задачей органов власти всех уровней и бизнес-сообщества. Именно поэтому необходима разработка правовых и организационных механизмов межсубъектных отношений и экономического взаимодействия, а главное — определение приоритетов, «точек и локомотивов» (секторов) экономического роста.

В мировом сообществе экономический рост принято рассматривать не в качестве самоцели, а только как средство достижения гуманных целей в области развития человека. В центре внимания социального развития Северо-Западного региона поставлен вопрос: как экономический рост может содействовать устойчивому и поступательному развитию самого человека.

Главное в политике развития СЗФО отведено решению острых социальных проблем: снижению масштабов бедности, повышению уровня жизни, развитию ЖКХ, образования, здравоохранения и культуры и др.

Главная социальная задача Стратегии заключается в том, чтобы к 2015 г. приблизиться к минимальным стандартам благосостояния, удовлетворения социальных потребностей, развития интеллектуального потенциала, мотивации труда, достигнутым к началу XXI в. в экономически развитых странах. Только выход на этот рубеж гарантирует воспроизводство населения, качество которого способно обеспечить устойчивое поступательное экономическое и социальное развитие субъектов Российской Федерации, входящих в Северо-Западный федеральный округ.

Северо-Запад России пока сталкивается с растущими ограничениями в социальной сфере, главный из которых — неуклонное снижение количественных и качественных характеристик человеческого (в т. ч. трудового) потенциала. Процесс этот быстро приближается к критическому порогу, за которым население Северо-Запада в силу своей недостаточной численности, относительно низких показателей здоровья, образования, профессиональной подготовки, отсутствия выраженных стимулов к трудовой и предпринимательской активности, правовой и гражданской культуры, самодисциплины может оказаться неспособным к эффективному освоению имеющихся ресурсов.

На обеспечении высокого качества населения должны сконцентрироваться усилия всех ветвей государственной власти и национальное самосознание всего общества. Именно такая цель в условиях нестабильности и кризисных процессов призвана объединить население, государственную власть и бизнес на пути достижения этой цели, ради которой должны быть созданы благоприятные условия для начала экономического подъема государства.

Мировой опыт свидетельствует: наибольший эффект в темпах экономического роста достигнут в тех странах, где многие годы реализуется эффективная национальная политика человеческих ресурсов, направленная на сбережение, целевое формирование и активное использование человеческого потенциала. Речь идет о таких разных странах как Финляндия, Дания, Израиль, Норвегия, Сингапур, Швеция, Япония. Все постиндустриальные страны проводят активную государственную политику человеческих ресурсов, направленную на улучшение здоровья, повышение образования, профессиональной подготовки, творческой активности и уровня жизни населения, интеллектуальное развитие нации.

Сутью политики человеческих ресурсов в СЗФО на долгосрочную перспективу должны стать сбережение, воспроизводство, активное использование, формирование человеческого потенциала с заранее заданными свойствами и качествами, отвечающими потребностям современной экономики.

Общество в лице государства, в свою очередь, призваны обеспечить необходимые для этого правовые нормы, экономические стимулы, организационные формы, информационную среду и систему эффективно действующих социальных учреждений.

Соответствующую работу по социальному развитию, а в перспективе по реализации национальной политики человеческих ресурсов в СЗФО, следует вести одновременно в нескольких плоскостях.

- Воспроизводство (сбережение, формирование, развитие и активное использование) человеческого потенциала — как ключевая задача обеспечения национальной безопасности России и ее регионов, включая СЗФО.

- Повышение уровня жизни и качества населения — как важнейший элемент национальной идеи России.
- Реализация эффективной единой (ювенальной) политики в отношении семьи, детей и молодежи на территории Северо-Запада — как средство и условие целевого параметрирования молодежной составляющей человеческого потенциала в соответствии с экономическими ориентирами развития макрорегиона (а также мегаеврорегиона и мировой экономики в целом).

В социальном развитии СЗФО ставка сделана на молодом поколении. Основопологающим принципом единой политики в отношении семьи, детей и молодежи должно быть сочетание ее целей и задач с прогнозом социально-экономического развития Российской Федерации и Северо-Запада на долгосрочную перспективу. При этом предлагаются принципы:

- сочетания федеральных, региональных и местных интересов с интересами семьи и молодого поколения при формировании системы жизнеобеспечения населения в целом;
- взаимной ответственности власти и молодого поколения за социально-экономическое, культурное, экологическое и научно-техническое состояние и развитие Северо-Запада Российской Федерации;
- обеспечения преемственности поколений в процессе формирования и реализации политики в отношении семьи, детей и молодежи.

Политическим условием реализации к 2015 году политики человеческих ресурсов в СЗФО должно стать понимание всеми группами и слоями населения, социальными институтами, властью и бизнесом необходимости перехода от политики всеобщего государственного патронажа общества к нормам и реалиям гражданского общества, где роль личности становится все более активной и при этом повышаются ее права и возможности.

В создании социального, демократического государства видится путь к установлению органического взаимодействия экономики и человеческого фактора, которое будет способствовать экономическому подъему регионов в соответствии с ориентирами современной экономики и будущего развития Северо-Запада РФ. Проводимая экономическая политика должна учитывать социальные интересы общества.

В условиях ограниченности финансовых ресурсов особое значение приобретает задача эффективного распределения имеющихся средств на социальные проекты. В этом случае учет острых социальных проблем по воспроизводству, сбережению и активному использованию человеческого потенциала при решении общих экономических задач становится основой (базой) динамичного развития территории Северо-Запада РФ.

Уровень благосостояния населения становится ключевым индикатором проводимых сегодня реформ. Выполнение основных социальных задач политики человеческих ресурсов позволит достичь качественно новой ситуа-

ции и в экономике СЗФО, которая характеризуется системой ориентиров и показателей, охватывающих основные стороны жизнедеятельности и жизнеобеспечения людей.

В качестве нормативов жизнеобеспечения необходимо определить регламентированные значения социальных стандартов, выражающих общественно приемлемый уровень требований, предъявляемый к условиям и процессам жизнедеятельности человека и социальных общностей. Социальные нормативы качества населения будут закреплены решениями органов законодательной и исполнительной власти. Разработка и использование стандартов жизнеобеспечения в процессе управления социальным развитием необходимо не в виде отдельных значений или разрозненной их совокупности, а только в форме взаимоувязанной системы, имеющей целевую ориентацию.

Особенность новой идеологии социального развития базируется на:

- изменении приоритетов нынешней социальной политики, которая должна носить мобилизационный характер и опираться на глубокий анализ и использование имеющихся резервов, а также отечественный и зарубежный опыт;
- использовании более разнообразных механизмов реализации социальной политики как важнейшего органического элемента региональной политики в округе;
- учете активной взаимосвязи социальной сферы и имеющегося экономического потенциала, а также тенденций в мировой экономике, геополитике, особенностей системного кризиса в России 1990-х гг.;
- разработке отдельных целевых региональных программ по каждому из направлений социальной политики, предлагаемых в Стратегии.

В рамках социального развития предлагаются первоочередные меры:

- уменьшение масштабов бедности;
- стабилизация (с последующим улучшением) демографической ситуации;
- улучшение здоровья населения и совершенствование системы здравоохранения;
- пропаганда здорового образа жизни;
- повышение качества трудовых ресурсов, создание эффективной структуры занятости;
- проведение селективной миграционной политики, направленной на соответствие количества и качества трудовых ресурсов ориентирам экономического развития СЗФО;
- формирование и реализация единой (ювенальной) политики в отношении семьи, детей и молодежи как фактора, условия и средства повышения качества будущих трудовых ресурсов, в соответствии с ориентирами экономического развития СЗФО;

- повышение уровня жизни и усиление социальной защищенности определенных категорий населения;
- совершенствование оплаты, условий и охраны труда; создание высокооплачиваемых рабочих мест;
- трансформация пространственного расселения в СЗФО (изменение ее административно-территориального деления);
- сохранение и обогащение образовательного, научного, культурно-нравственного потенциалов;
- формирование новых подходов к воспитанию и профессиональному образованию молодого поколения в их взаимосвязи;
- создание эффективной системы профессиональной подготовки и переподготовки кадров и образования взрослых;
- улучшение жилищных условий населения;
- снижение уровня преступности и повышение правовой культуры населения;
- социальная адаптация военнослужащих и их семей и ряд других мер.

Стратегия, тактика и методика социального развития могут отличаться в различных субъектах РФ при условии восстановления, а затем сохранения и развития единого экономического, а затем и социального пространства (как отдельно по субъектам РФ, так и по федеральному округу в целом).

Следует ориентироваться на ряд параметров социальной системы, принятых ООН в виде «жизненных стандартов», компонентами которой являются: долголетие и здоровье на всем протяжении работоспособного периода; оптимальные демографические параметры; личная свобода; социальная безопасность; хорошее воспитание; высокий уровень общего и профессионального образования; благоприятные условия труда; питание на уровне медицинских норм; достаточный объем потребления; доступные здравоохранение, жилье и транспорт; отдых, развлечения, спорт, туризм.

Достижение основных ориентиров социального развития Северо-Запада зависит не только от эффективности работы органов государственной власти регионов, муниципалитетов, бизнеса, общественных организаций, населения, но и от политики Федерального центра. Последний пока обладает основными полномочиями в сфере социально-экономической политики на территории России.

Повышение качества населения, улучшение условий жизни на территории Северо-Запада невозможно без бережного отношения к окружающей среде и рационального природопользования. Высокие доходы населения и передовой уровень удовлетворения его потребностей не дадут должного эффекта в условиях ухудшения качества природной среды, возникновения экологических катастроф, отсутствия действенной системы экологической безопасности. Важность выполнения этой задачи предопределяется ее глобальным характером: от нее зависит возможность нормальной жизнеде-

тельности новых поколений жителей Северо-Запада, интеграция в мировую систему хозяйствования.

Положительными факторами социального и экономического развития России на протяжении ее сложной истории всегда выступали сильная государственная власть, наличие больших территориальных, экологических, природно-сырьевых и энергетических ресурсов, относительно высокое качество населения, а также ставка на молодое поколение как будущий трудовой ресурс, отвечающий перспективным экономическим ориентирам и задачам. Все названные выше факторы следует и сегодня задействовать в полной мере.

Жилищная обеспеченность в России и Москве: тенденции последних лет, социальные различия, жилищная политика

Гузанова А.К. (Москва)

Основные тенденции в обеспеченности населения жильем

Показатели уровня и динамики жилищной обеспеченности. Согласно данным официальной статистики [1] в России на конец 2006 года площадь жилищ, приходящаяся в среднем на одного жителя, составила 21,1 кв.м, в Москве — 19,7 кв.м (что существенно меньше, чем в европейских странах, где этот показатель составляет 35–50 кв.м [2]) — рис. 1. За последние 10 лет средняя обеспеченность квадратными метрами увеличилась в России на 10%, в Москве же — всего на 5%. При этом не стало меньшим число москвичей, проживающих в одной квартире (3 человека в среднем).

Анализ основных причин низкой обеспеченности жильем. Чем обусловлены такие плохие показатели по России, а в особенности по Москве? На первый взгляд кажется, что это вызвано низкими темпами жилищного строительства. Для России это действительно так, там жилье долгое время практически не строилось. А вот Москва с Московской областью отличалась сравнительно высокими темпами ввода жилья.

Вместе с тем год от года уменьшалось строительство муниципального жилья и, соответственно, росли объемы жилья, выставленного на продажу [3]. Коммерческое жилье, которое было москвичам недоступно, покупалось в основном приезжими. Об этом говорит значительный, если не сказать чрезмерный рост численности населения Москвы (с 8,6 млн человек в 1989 г. до 10,4 млн человек — в 2007 г. [1]), который, в условиях депопуляции населения, очевидно, вызван исключительно миграционным приростом.

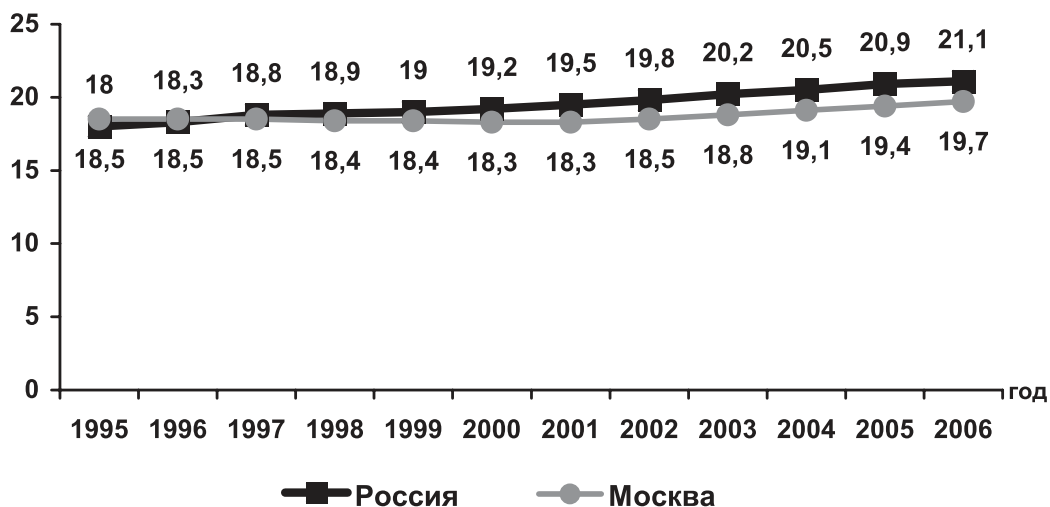


Рис. 1. Обеспеченность населения жильем в России и Москве, 2006
(кв. м общей площади на одного жителя)

Источник: Российский статистический ежегодник, Федеральная служба государственной статистики, 2007.

Статистические данные последних лет позволили также выявить значительную категорию населения, которое не имеет постоянного жилья. Такая негативная тенденция характерна прежде всего для Москвы. Проиллюстрируем это на основании данных переписи 2002 г. [4]. Во-первых, по сравнению с 1989 г., возросла доля домохозяйств, снимающих жилье. По данным переписи она составляла по России — 3,5%, по Москве — 4% (по разным оценкам это число существенно выше, особенно в Москве). Плюс 9% московского населения были учтены по переписи как постоянные москвичи, проживающие в других жилых помещениях, отличных от квартир и индивидуальных домов, — вагончиках, бытовках и т. п. Видимо, часть из них также снимает жилье. Заметим, что такое проживание «нигде» характерно именно для Москвы (в России таких всего 1,2%). Еще 4–5% везде проживают во временном жилье: общежитиях, гостиницах, институциональных учреждениях. В итоге в России имеют свое жилье 91% домохозяйств, а в Москве — всего 83%, у остальных 17% нет своего жилья (рис. 2).

Имеются различия по размеру домохозяйств, снимающих жилье [4]. В России снимают жилье примерно такие же домохозяйства, что и те, кто проживает в постоянном жилье. Другое дело в Москве, в которой среди снимающих много домохозяйств большого размера, состоящих из 5 и более человек (13% против 8% в среднем по России). При этом в снимаемых квартирах проживает по 3 жильца, а в среднем по городу — 2,6.

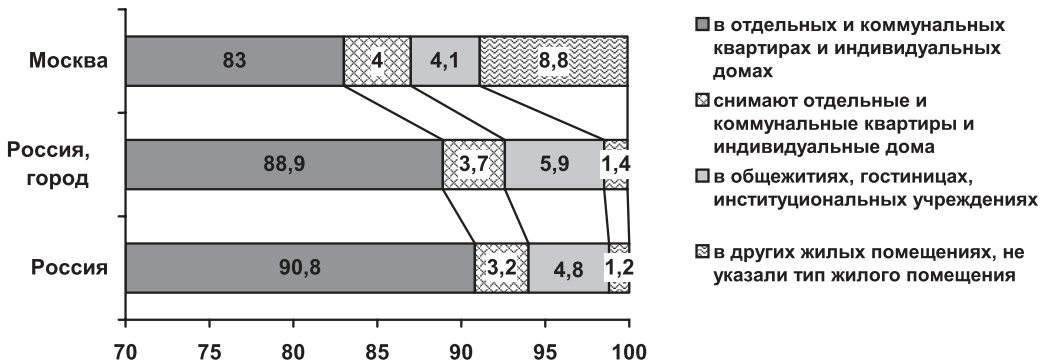


Рис. 2. Население по типам занимаемых жилых помещений в России и Москве, %

Источник: Итоги Всероссийской переписи населения 2002 года. Том 11. Жилищные условия.

Таким образом, многие сдаваемые московские квартиры перенаселены. Кроме всего прочего, это создает проблему с существенным недобором жилищно-коммунальных платежей. Дело в том, что сдают квартиры как раз небольшие семьи, состоящие из одного — двух человек, на которых и начисляется квартплата, а проживает в них жильцов в два раза больше. С учетом того, что в Москве доля сдаваемых квартир высока (по нашим оценкам, не менее 15%) и имеет тенденцию к росту, выявленная проблема требует решения. На наш взгляд, вряд ли можно добиться больших успехов разного рода запретительными мерами, налогами и штрафами, направленными против тех, кто сегодня сдает жилье. Выходом, в том числе и из этой проблемы, является создание в противовес стихийному рынку цивилизованного сектора арендного жилья, прежде всего в Москве, а потом и в других крупных российских городах.

Проблемы жилищной обеспеченности в Московской области в связи с жилищными проблемами москвичей. Анализ обеспеченности жильем в Московской области показывает, что там она росла невиданными темпами, особенно в сельской местности, где этот показатель увеличился в 2006 г. по сравнению с 1996 г. в два раза с 19,3 до 37,4 кв. м общей площади на одного жителя (рис. 3) [3]. Действительно ли так просторно жить населению Подмосковья? Сопоставление жилищной статистики [1] [3] [4] по жилищному фонду Московской области с результатами переписи проживающего на этой территории населения обнаружило заметное расхождение в показателях жилищной обеспеченности, которые свидетельствуют о том, что в Московской области значительная часть жилья никем не занята. Предположительно это жилье используется москвичами сезонно, другими гражданами или стоит пустым. Объемы такого жилья, особенно в сельской местности, весь-

ма значительны (по статистике — более 60%). Имеется в виду жилищный фонд, не включая дачных построек. А если добавить к этому все, что было возведено за последнее время на дачах, то налицо явная переориентация платежеспособного спроса москвичей на Подмоскovie. Большой интерес представляет вопрос, какими обстоятельствами это вызвано — нехваткой денег на покупку московских квартир или желанием вкладывать средства именно в дачную недвижимость, в собственные индивидуальные дома.

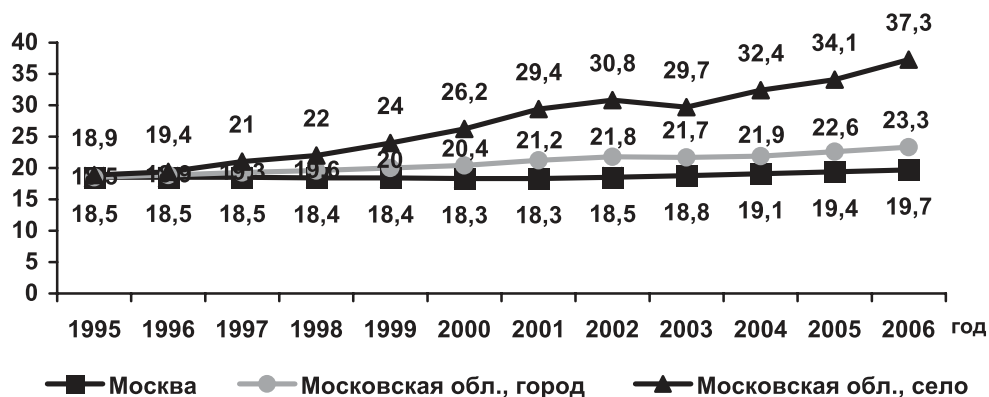


Рис. 3. Обеспеченность населения жильем в России и Московском регионе, 2006 (кв. м общей площади на одного жителя)

Источники: Российский статистический ежегодник, Федеральная служба государственной статистики, 2006; Жилищное хозяйство и бытовое обслуживание населения в России. Статистический ежегодник, Федеральная служба государственной статистики, 2006.

Общие тенденции дифференциации в жилищной обеспеченности. Статистические данные обследований домохозяйств позволяют оценить положение с жилищной обеспеченностью в России и Москве (рис. 4) [1] [5]. По этим данным в Москве дело обстоит заметно лучше — 25 против среднероссийских 21,5 кв. м общей площади на члена домохозяйства, и по сравнению, скажем, с 1996 годом, эти московские показатели улучшились весьма существенно (на 25%). (Как видим, бюджетная статистика по Москве показывает более высокую обеспеченность жильем по сравнению с жилищной статистикой — 19,7 кв. м на человека, по которой учитывается проживание в Москве тех, кто не имеет собственной жилплощади). Согласно бюджетной статистике, в Москве заметно ниже, чем в среднем по России, доля семей с крайне острой жилищной ситуацией (до 10 кв. м общей площади на члена домохозяйства). Это число составляет порядка 5% против 12% по России. Довольно много — треть московских домохозяйств — имеет просторное по российским меркам жилье от 30 кв. м на члена домохозяйства, в России таких 22%.

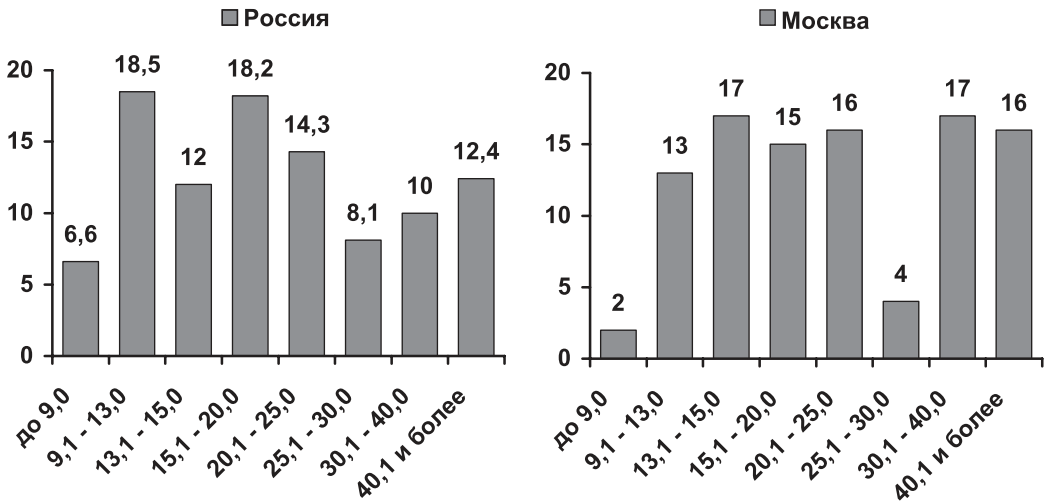


Рис 4. Распределение домашних хозяйств по площади жилых помещений, приходящейся в среднем на одного проживающего, в 2006 г., %

Источники: Российский статистический ежегодник, Федеральная служба государственной статистики, 2007; Итоги обследования домашних хозяйств г. Москвы в 2006 году, территориальный орган федеральной службы государственной статистики по г. Москве, 2007.

Данные свидетельствуют о заметной дифференциации в жилищной обеспеченности домохозяйств с тенденцией ее усиления. Расчеты показывают, что заметно больше половины домохозяйств (в России — 58%, в Москве — 63%) имеют кв. м меньше, чем в среднем.

Различия в жилищной обеспеченности в зависимости от уровня доходов домохозяйств. Что касается различий в жилищной обеспеченности в зависимости от уровня доходов домохозяйств (рис. 5), то они явно прослеживаются как в России, так и еще более выражены в Москве. В России разница между 20-ти процентными группами домохозяйств с самыми низкими и самыми высокими среднедушевыми доходами составляет 1,5 раза (17,6 кв. м и 27,2 кв. м, соответственно). При этом наблюдается прямая связь: с ростом доходов растет и количество жилья. В Москве различия между бедными и материально обеспеченными выше и составляют более 2 раз. А вот характер зависимости отличается от общероссийского распределения. Выявленные тенденции таковы.

- Бедные слои населения обеспечены жильем также плохо, как в целом в России. Это видно по показателям по первой и второй децильным (10%-м по уровню среднедушевого дохода) группам.

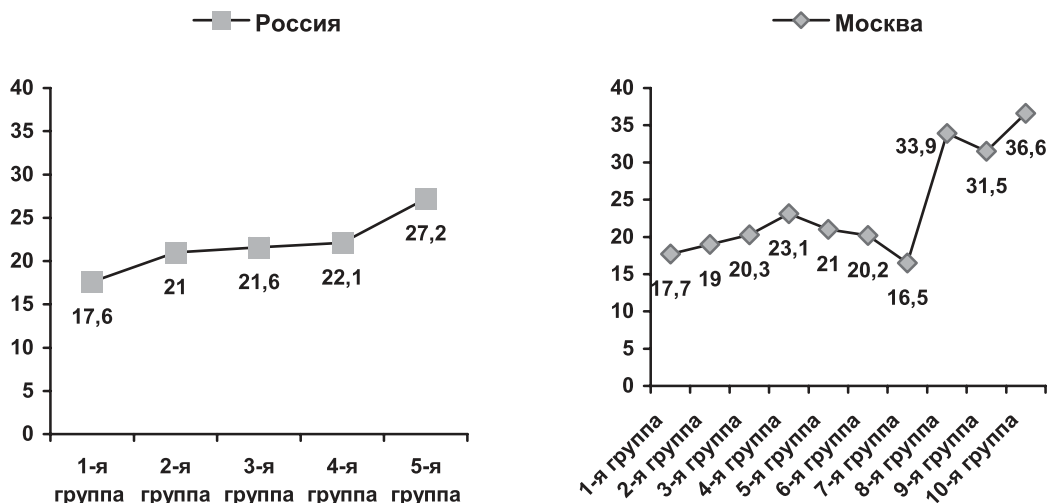


Рис. 5. Дифференциация по обеспеченности жилой площадью в зависимости от уровня среднедушевого дохода, в России — по 20%-м группам и в Москве — по 10%-м группам, кв. м общей площади на члена домохозяйства, 2006

Источники: Российский статистический ежегодник, Федеральная служба государственной статистики, 2007; Итоги обследования домашних хозяйств г. Москвы в 2006 году, территориальный орган федеральной службы государственной статистики по г. Москве, 2007.

- Средняя обеспеченность по первым семи децильным группам (70% населения) примерно одинаковая и низкая — везде ниже средней. Некоторый «всплеск» наблюдается в 4-м и смежных с ним децилях. Очевидно, это обусловлено сосредоточением там домохозяйств пенсионеров, у которых кв. м существенно больше, чем в среднем. Если пересчитать обеспеченность по первым пяти децильным группам без учета пенсионеров, то она будет ниже в 1,5–2 раза.
- Явный показатель недоступности для москвичей московского жилья — уровень жилищной обеспеченности в 7-й децильной группе с совсем не низкими для московского населения доходами. Он опускается ниже, чем у самых бедных. Здесь уже нет пенсионеров. Зато много семей с детьми. Именно у них сегодня нет жилья, но они не в состоянии купить для своей семьи квартиру при нынешних ценах на московскую недвижимость.
- Наконец, в последних трех децильных доходных группах обеспеченность делает резкий скачок вверх — в 2 раза. Доходов уже достаточно, и демографическая нагрузка не играет роли.

Такова общая картина. Если посмотреть динамику зависимости жилищной обеспеченности от доходов домохозяйств, то тенденции весьма нега-

тивны и говорят об усилении дифференциации. Скажем, в России в 2007 г. по сравнению с 2004 г. бедных домохозяйств, имеющих плохие жилищные условия (с потенциальным правом на очередь), стало несколько больше и в то же время увеличилось число материально обеспеченных домохозяйств с хорошими жилищными условиями. Небезынтересно сравнить, что изменилось за последние десять 10 лет в Москве (рис. 6) [1] [6]. За это время по бюджетной статистике обеспеченность существенно выросла с 20 до 25 кв. м на человека. При этом, однако, средние показатели по первым семи децильным доходным группам стали даже ниже, за исключением четвертой децильной группы (в которую, видимо, переместились пенсионеры из второй-третьей децильных групп). Зато резкий скачок имел место при наличии самых высоких доходов. Очевидно, именно на эти категории пришлась львиная доля введенного за эти годы, а также приобретенного на вторичном рынке московского жилья.

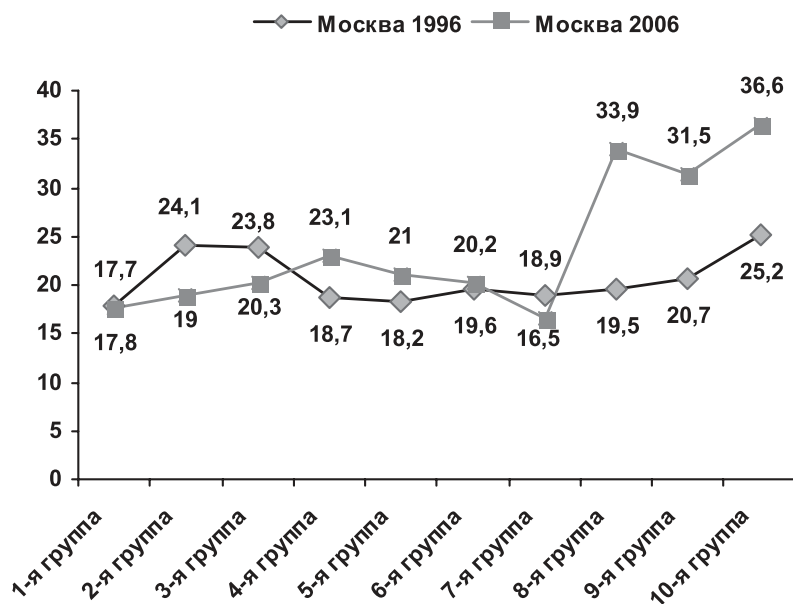


Рис. 6. Дифференциация в жилищной обеспеченности в Москве в 1996 и 2006 гг. в зависимости от уровня среднедушевого дохода группам, по 10%-м группам, кв. м общей площади на члена домохозяйства

Источники: Итоги обследования домашних хозяйств г. Москвы в 2006 году, территориальный орган федеральной службы государственной статистики по г. Москве, 2007; Социологическое обследование московских домохозяйств по жилищной проблеме, 1996, Институт экономики города.

Демографические факторы. Уровень низкой жилищной обеспеченности по социально-демографическим категориям. Принятые в настоящее

время условия постановки домохозяйств в очередь на получение жилья требуют наличия крайне тяжелой жилищной ситуации и низкого материального достатка. Ниже мы постараемся очертить круг семей, остро нуждающихся сегодня в улучшении жилья, в том числе и имеющих неплохие по среднемосковским меркам доходы.

Были в далекие прошлые годы, остаются существенными, а порой и усилились различия в жилищной обеспеченности по демографическим категориям. Тенденции в России в целом и в Москве довольно похожи. В Москве уровень жилищной обеспеченности колеблется от 40 кв. м для одиночек до менее 13 кв. м на члена домохозяйства из четырех и более человек (рис. 7). За критерий нуждаемости нами был принят порог менее 12 кв. м на члена домохозяйства. В этом случае в улучшении жилищных условий нуждается каждая четвертая семья из четырех человек и почти половина семей из пяти и более человек (рис. 8).

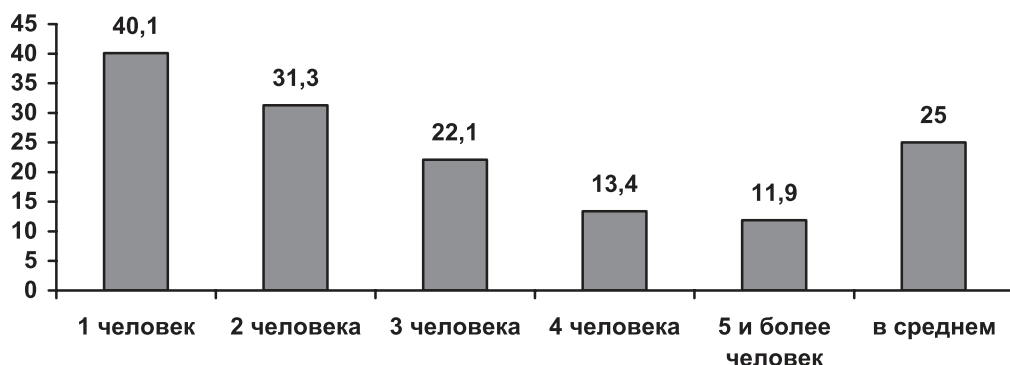


Рис. 7. Обеспеченность жилой площадью в зависимости от размера домохозяйства, кв. м общей площади на члена домохозяйства, Москва, 2006

Источник: Итоги обследования домашних хозяйств г. Москвы в 2006 году, территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по г. Москве, 2007.

На рис. 9 видно, что сравнительно неплохо обстоит дело с жильем только у семей без детей. Уже наличие одного ребенка «опускает» домохозяйство на уровень обеспеченности заметно ниже. Семья с двумя детьми проживает в квартирах, в два раза более тесных, чем в среднем по Москве, на каждого члена семьи здесь приходится только 13 кв. м. А в семьях с тремя и более детьми — всего 9 кв. м. В итоге остро нуждаются в улучшении жилья каждая пятая семья с одним ребенком, каждая четвертая семья с двумя детьми и практически все многодетные семьи (рис. 10).

Как показывает обеспеченность жильем по децильным доходным группам (см. рис. 5), семьи с плохими жилищными условиями имеются и среди

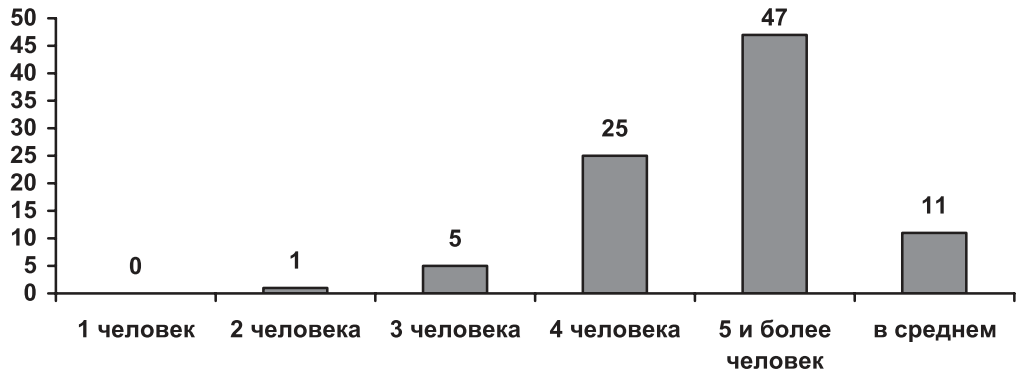


Рис. 8. Доля домохозяйств с низкой обеспеченностью жилой площадью менее 12 кв. м общей площади на члена домохозяйства в зависимости от размера домохозяйства, %, Москва, 2006

Источник: Итоги обследования домашних хозяйств г. Москвы в 2006 году, территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по г. Москве, 2007.

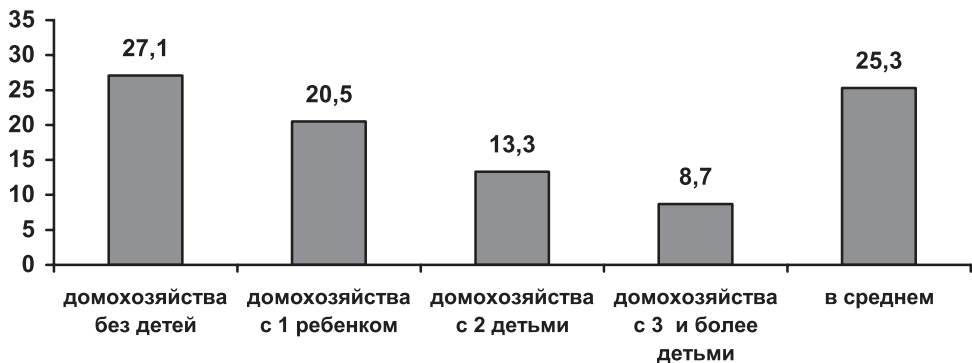


Рис. 9. Обеспеченность жилой площадью в зависимости от количества детей в домохозяйстве, кв. м общей площади на члена домохозяйства, Москва, 2006

Источник: Итоги обследования домашних хозяйств г. Москвы в 2006 году, территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по г. Москве, 2007.

семей со средними и сравнительно высокими доходами. Это обусловлено именно влиянием демографических факторов, прежде всего сосредоточением семей с детьми в этих доходных категориях. Рис. 11 демонстрирует, сколько семей в каждой доходной группе проживают в крайне тесных квартирах. Обращает на себя внимание положение в шестой и седьмой децильных группах, в которых количество таких семей достигает до 20–25%, т. е. ситуация вполне сопоставима с жильем самых бедных семей (первым и вторым децилем). Таким образом, при нынешней жилищной политике и

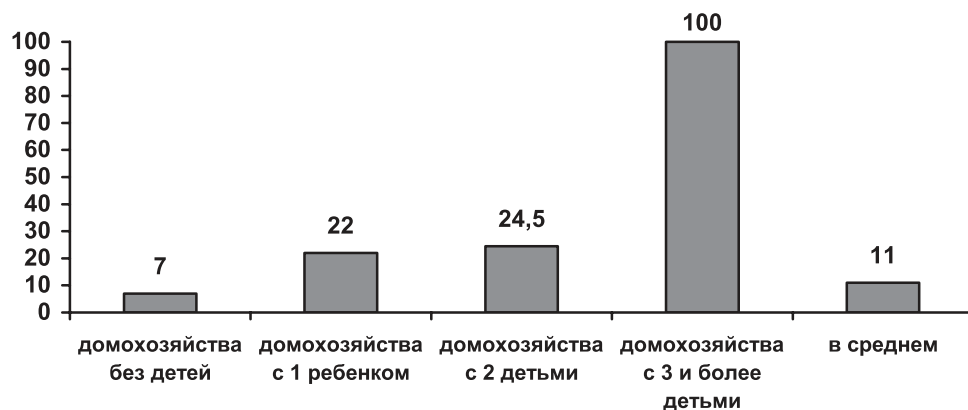


Рис. 10. Доля домохозяйств с низкой обеспеченностью жилой площадью (менее 12 кв. м общей площади на члена домохозяйства) в зависимости от количества детей в домохозяйстве, %, Москва, 2006

Источник: Итоги обследования домашних хозяйств г. Москвы в 2006 году, территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по г. Москве, 2007.

уровне цен на московское жилье большинство семей с детьми не могут решить своих жилищных проблем. Для этого представляется целесообразным выработка специальных социальных жилищных программ, ориентированных на семьи с детьми. Это представляется также крайне важным в связи с нынешним демографическим кризисом в России.

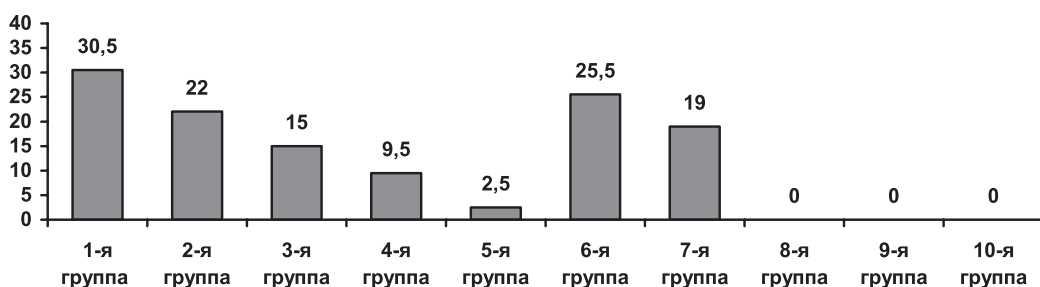


Рис. 11. Доля домохозяйств с низкой обеспеченностью жилой площадью (менее 12 кв. м общей площади на члена домохозяйства) в зависимости от уровня среднедушевого дохода, по 10-ти процентным группам, %, Москва, 2006

Источник: Итоги обследования домашних хозяйств г. Москвы в 2006 году, территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по г. Москве, 2007.

Оценка темпов решения проблемы социальной очередности на улучшение жилищных условий

С 1998 г. в России не уменьшилось число остро нуждающихся семей. Удельный вес очередников составляет 6% в общем числе семей (от 4 до 24% по различным субъектам РФ, в Москве — 5%) [7]. Очередь продвигалась медленно: по 4–5% от общего числа очередников в год. Приведенные цифры косвенно характеризуют безвыходность тяжелой жилищной ситуации бедных семей, которых среди очередников много. Положение с жилищной очередью во многом обусловлено недостаточным строительством государственного и муниципального жилья, удельный вес которого в общем объеме жилищного строительства в последние годы неуклонно снижался [4]. В настоящее время доступность социального жилья для определенных категорий населения Москвы представляется довольно условной, т. к. данные статистического учета свидетельствуют об увеличении срока ожидания в очереди на социальное жилье до 20 лет. Это никак не соответствует изменению жилищных потребностей семей на разных стадиях ее жизненного цикла.

Проблемы приватизации жилья и частной жилищной собственности

В России на сегодня в собственности граждан находится 77% жилья (в городах — 70,1%), в Москве — 65% [1]. Как показывают исследования [8] [9], в Москве в ходе массовой приватизации приватизировалось лучшее и просторное жилье, к этому добавились купленные не самые тесные квартиры и коттеджи. В муниципальном и государственном фондах остались семьи с детьми и большие семьи, подросток, молодое поколение, очередники и другие категории, охватывающие более 40% населения. Квартиры таких семей перенаселены. При остроте жилищной ситуации им нечего продать для выхода на рынок жилья. Исследования показывают также, что социальный состав москвичей, проживающих в частном жилье, весьма неоднороден — с одной стороны, это пенсионеры, требующие социальной защиты из-за низкой пенсии, с другой стороны — богатые жильцы дорогих приватизированных или купленных квартир [9].

Несколько слов в пользу развития аренды жилья. В России доля частного жилищного фонда намного больше, чем в развитых европейских странах (Франция — 56%, Нидерланды — 55%, Германия — 45%, Швеция — 46%; 2003 г.) [2]. Значительную долю там составляет арендный сектор. Спрос на арендное жилье подтверждается результатами проведенных в 2007 г. социологических исследований [10]. Они показали, что Москва и некоторые регионы крайне нуждаются в структуризации рынка аренды жилья и удешевлении стоимости аренды. Несмотря на существующие проблемы, по данным

проведенного исследования, около трети населения столицы в настоящее время предпочитает арендовать жилье.

Жилищные условия и потребности молодежи в связи с проблемой рождаемости

В утвержденной в конце 2007 г. концепции демографической политики России на период до 2025 г. к числу основных задач отнесены снижение уровня смертности и повышение уровня рождаемости, укрепление института семьи, регулирование миграции. Для решения этих проблем большая роль отводится жилищной политике, направленной на обеспечение жильем молодых семей. На основании социологического обследования москвичей 2004 г. [11] были проанализированы жилищные условия московской молодежи. Число домохозяйств, в состав которых входит молодежь от 18 до 30 лет, составляло порядка 40% от общего числа московских домохозяйств — Рис. 12. Из них проживающие: отдельно молодые одиночки без детей и неполные семьи — 2,4%, совместно с родственниками молодые одиночки без детей и неполные семьи — 23,4%, отдельно молодые супруги с детьми и без детей — 8%, совместно с родственниками молодые супруги с детьми и без детей — 6,1%. По сравнению, скажем, с 1996 г. [6] ситуация мало изменилась. Большая часть несемейной молодежи проживает с родственниками. Что касается семей, то в прошлые годы половина из них проживали самостоятельно и столько же — с родителями. В последние годы наметилась тенденция в пользу раздельного проживания. Большой проблемой является теснота занимаемых квартир. За исключением молодых одиночек, обеспеченность молодежи жилплощадью заметно (в 1,5–2 раза) не дотягивает до среднего уровня. Особенно это касается семей нескольких поколений.

Наиболее заметной тенденцией, связанной с попытками молодежи решить свои жилищные проблемы, является существенное увеличение числа тех, кто снимает жилье (рис. 12). Среди молодых домохозяйств, проживающих отдельно, каждое четвертое снимает жилье.

Что касается репродуктивного поведения молодежи, то результаты наших исследований [12] говорят о том, что там, где есть семья, все показатели, взгляды и мнения по поводу рождаемости, аборт и разводов существенно выделяются в лучшую сторону. Особенно это касается мнений и установок молодежи по поводу рождаемости. Раздельное от родственников проживание оказывает положительное влияние на репродуктивное поведение молодых семей (в этом случае семей с двумя и более детьми в 2 раза больше).

Согласно опросу, значительное число молодых семей — порядка 10% от общего числа московских домохозяйств — не имеют своего жилья. Это порядка 300 тысяч домохозяйств. Что по этому поводу предусматривает национальный проект по доступному жилью? Являются ли предлагаемые в

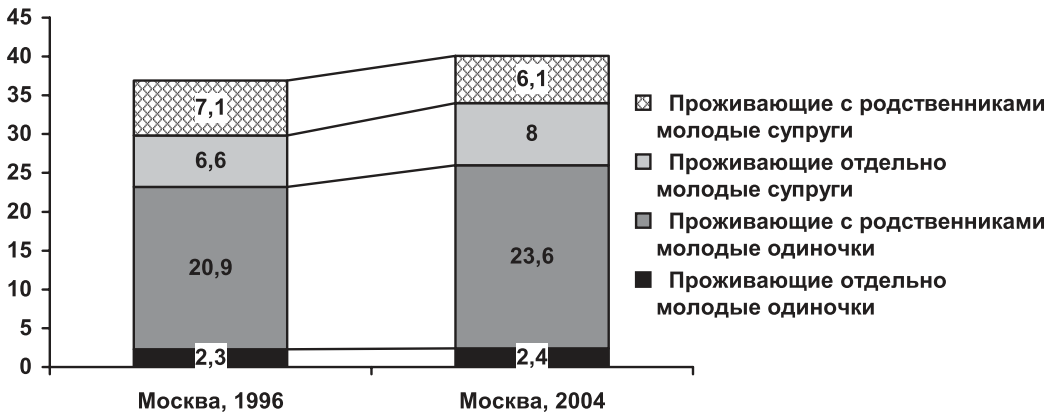


Рис. 12. Структура домохозяйств, включающих молодежь до 30 лет, по семейному положению и совместному или раздельному проживанию с родственниками в Москве, %

Источники: Социологическое обследование московских домохозяйств по жилищной проблеме, 1996, ИЭГ; Социологическое обследования «Здоровье москвичей», 2004, ИСЭПН РАН.

нем меры достаточными? Справочно, в Москве с 2003 по 2006 год молодым семьям было предоставлено 7,7 тыс. квартир, построенных за счет средств бюджета города. Что касается России, то реализация национального проекта позволит обеспечить жильем в 2006–2007 гг. около 69,5 тыс. молодых семей. Всего же с 2006 по 2010 годы — 181,7 тыс. молодых семей [13]. Очевидно, что планируемые государственные мероприятия столь малого масштаба вряд ли смогут оказать влияние на улучшение жилищного положения молодых семей, чтобы это как-то сказалось на повышении показателей рождаемости.

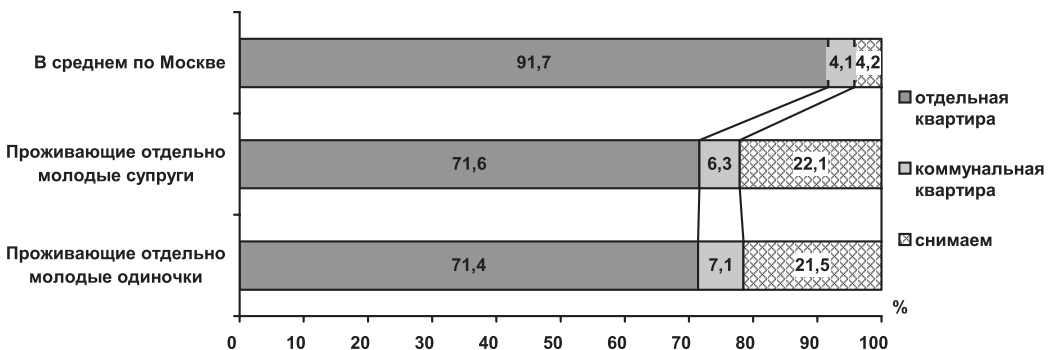


Рис. 13. Распределение домохозяйств, включающих молодежь до 30 лет, по видам занимаемого жилья в Москве, 2004, %

Источник: Социологическое обследования «Здоровье москвичей», 2004, ИСЭПН РАН.

Жилищная политика, особенно в ее рыночных механизмах, сводимых к поддержке ипотечного кредитования, представляется плохо реализуемой в условиях отсутствия политики занятости, серьезных проблем с заработной платой, наличия весьма ощутимой дифференциации доходов. При наличии таких обстоятельств, по-видимому, большую роль должна играть государственная поддержка молодых семей, строительство жилья для молодежи. Развитие ипотеки мало связано с жизненным циклом семьи, проблемами молодой семьи. Необходимы и другие механизмы семейной жилищной политики.

Для семей без детей и с одним ребенком целесообразной представляется поддержка аренды жилья. Для этого экспериментально предлагается внедрить строительство домов, квартиры в которых будут сдаваться молодым семьям и молодежи в аренду на льготных условиях. Что касается семей с двумя и более детьми, то перспективной является ориентация на отдельные дома, развитие индивидуального жилищного строительства. Исследования [14] показывают, что индивидуальные дома как тип жилища являются для семей с большим числом детей более подходящими, чем квартиры. Многодетные семьи, особенно с четырьмя и более детьми, заслуживают большой государственной поддержки и, в силу их малочисленности в центральных регионах России (особенно в Москве, которая находится на последнем в России месте по уровню многодетности: семей с тремя и более детьми — всего 1%) и, как правило, бедности. Обеспечение их жильем должно происходить за счет бюджетных средств. Задача эта имеет как практическое, так и политическое значение для формирования установок семей в отношении большего числа детей.

Литература

1. Гузанова А.К. Приватизация жилья в Москве: факторы и социальные последствия. Проблемы прогнозирования, 1996, № 1. С. 92–100.
2. Гузанова А.К. Перспективы решения жилищной проблемы в оценках российских семей. Проблемы прогнозирования, 1998. № 2. С. 127–144.
3. Гузанова А.К. Необходима целенаправленная семейная политика, Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены, ВЦИОМ, 2005, № 4.
4. Доступное жилье: что хочет население (результаты социологического исследования). Экспертный совет при Совете при Президенте Российской Федерации по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике // <<http://rusdb.ru/research/9>>, 2007.
5. Жилищное хозяйство и бытовое обслуживание населения в России. Статист. ежегодник, Федеральная служба государственной статистики, 2007.

6. Итоги Всероссийской переписи населения 2002 года. Том 11. Жилищные условия.
7. Итоги обследования домашних хозяйств г. Москвы в 2006 году. Федеральная служба государственной статистики по г. Москве, 2007.
8. Прокофьева Л.М., Овчарова Л.Н., Гришанов В.И., Гузанова А.К. и др. Анализ социально-экономического положения многодетных семей. Министерство здравоохранения и социального развития РФ, ИСЭПН РАН, Москва, 2007.
9. Российский статистический ежегодник, Федеральная служба государственной статистики, 2007.
10. Россия и страны — члены Европейского союза в цифрах, Федеральная служба государственной статистики, 2005.
11. Социологическое обследование московских домохозяйств по жилищной проблеме, 1996, Институт экономики города. Первичная база данных.
12. Социальное положение и уровень жизни населения России. Официальное издание. Федеральная служба государственной статистики, 2007.
13. Социологическое исследование «Здоровье москвичей», ИСЭПН РАН, 2004, 1190 респондентов. Первичная база данных.
14. <http://www.rost.ru/habitation/100voprosov_i_otvetov_a5.pdf>.

Опыт социального регулирования сферы труда микроуровня в рыночной экономике

Маковская Н.В. (Минск)

Зарождение трудовых отношений в организации в отечественной истории может быть отмечено началом XVIII в., когда были изданы Петром I Указ и «Регламент» (1722 г.), предписывающие ограничить продолжительность рабочего дня на мануфактурах и казенных заводах, а также установить максимальный размер заработной платы. До конца XVIII в. практически не наблюдается динамики в развитии трудовых отношений внутри организаций. По мере развития крупного промышленного производства в середине XIX столетия органы государственной власти осуществляли все более активное воздействие на трудовые отношения, как на государственных, так и на частных предприятиях. Регулирование трудовых отношений постепенно выделялось в самостоятельную отрасль права, что формировало законодательную основу регламентирования трудовых процессов на микроуровне. Исследование событий в отечественной истории, влияющих на развитие трудовых внутрифирменных отношений, указывает на то, что:

- во-первых, появилась необходимость у работодателей и работников в закреплении своих отношений внутри организации нормами, выходящими за рамки государственных регулирующих мер. Такая необходимость была продиктована становлением рыночных отношений, обусловленных ростом и концентрацией промышленного производства, усложнением технологий и активизацией процессов кооперации и разделения труда внутри предприятий, что создавало многоуровневую иерархию рабочих мест. Все это способствовало усилению конкурентной борьбы между работодателями за привлечение квалифицированных работников, что явилось фактором формирования образовательных структур внутри предприятий, или финансирования таких с целью сохранения работников и совершенствования их трудовых способностей и навыков;
- во-вторых, появились признаки внутрифирменных отношений, обусловленных квалификационной принадлежностью рабочих к высококвалифицированным и низкоквалифицированным работникам;
- в-третьих, наблюдается становление форм социального партнерства, которые явились простейшим механизмом регулирования внутрифирменных трудовых отношений между работниками и работодателем.

Таким образом, на этапе становления рыночной экономики в отечественной истории сформировались основы трудовых отношений на микроуровне.

1. Впервые оформились и получили развитие административные правила и процедуры, регулирующие трудовые отношения на микроуровне.
2. Становление рыночных отношений способствовало появлению потребности в квалифицированных кадрах, что повлекло развитие системы профессионального образования и развитие механизмов закрепления этих работников на предприятиях.
3. Начало формирования нормативно-правового механизма регулирования труда на микроуровне, выраженное в регулировании отношений «работник-работодатель» на основе трудовых и коллективных договоров, в осуществлении мер по созданию внутриорганизационных систем стимулирования труда на основе регулирования оплаты труда и рабочего времени, в формировании минимальных социальных гарантий на уровне предприятия через систему социального страхования.

Развитие социального регулирования сферы труда на микроуровне в странах рыночной экономики имело свой специфический характер, объясняемый рыночными тенденциями и условиями технического прогресса. В современной практике социального регулирования в странах рыночной экономики следует выделять два основных направления: квалификационное и социальное.

При квалификационном направлении развитие сфер труда организаций ориентировано на внутрифирменное движение кадров. Главным условием данного направления развития является наличие у работников сформированного специфического человеческого капитала, который длительное время реализуется в рамках предприятия. Закрепляя работников на предприятии, работодатель может в этих условиях ориентироваться на более длительный период их профессиональной подготовки и повышения квалификации работников, инвестируя в человеческий капитал значительные средства. Отсюда возникла система «непрерывного образования», которая характерна для квалификационного направления развития.

В целом, характерными чертами квалификационного направления в развитии трудовой сферы организации является следующее:

- регулирование отношений «работник-работодатель» основано на гарантиях занятости и стимулировании длительного стажа работы на предприятии;
- классификация работ основана на взаимосвязи рабочих мест, стажа работы на предприятии и повышении профессионально-квалификационного уровня работников. Здесь нет четких границ содержания той или иной работы. Производственный процесс рассчитан на специфический капитал работников способный реализовываться в технологических условиях предприятия;
- внутрифирменные социальные гарантии и гарантии постоянной занятости повышают эффективность использования человеческого капитала работников, поскольку они содействуют процессу вовлечения работников в производственные интересы и в принятие решений, касающихся трудового процесса на рабочих местах (рационализация производственных процессов, расширение профессионального профиля работников, внедрение инноваций и т. п.). Классическим примером квалификационного развития является система «пожизненного найма», предусматривающая гарантии постоянной занятости работникам вплоть до наступления пенсионного возраста и которая действует на предприятиях в Японии.

Важным моментом квалификационного направления является заметное влияние государства на процессы функционирования сферы труда микроуровня. Формы проявления такого влияния состоят:

- в усилении государственных мер контролирующих найм иностранных работников, возраст вступления в трудовую жизнь и выход на пенсию; в регламентировании гибкого рабочего времени. В 1970–1980-е гг. в США все более широкое развитие получили «нестандартные» формы занятости. В 1984 г. насчитывалось 26,8 млн человек — 22% экономически активного населения занятого на условиях неполного рабочего времени. [1, с. 22;]

- в предоставлении работодателям налоговых льгот и дотаций для сохранения не престижных рабочих мест;
- в предоставлении работодателям кредитов и субсидий для сокращения транзакционных издержек связанных с движением работников в условиях неблагоприятной рыночной конъюнктуры.

Социальное направление в развитии сферы труда микроуровня неразрывно связано с внешним рынком труда. Важная характеристика данного направления в развитии — это активная поддержка и влияние государственной политики занятости, которая предполагает необходимость крупных бюджетных расходов и временный характер создаваемых рабочих мест. Основу данного направления развития определяет социальная мотивация работников: обеспечение сохранения или предоставления работы и, следовательно, трудового дохода всем категориям работников, независимо от их квалификационного уровня. Такая социальная мотивация работников предприятий является составной частью социальной деятельности государства и нацелена на претворение в жизнь лозунга «работу — всем». Включение в производственную деятельность расценивается как ключ к достижению нормальной жизни, а работа как важнейшее право личности, к реализации которого надо стремиться всем.

Общую предпосылку развития по социальному направлению следует видеть в относительно высоких и устойчивых темпах экономического роста, а также в перманентной структурной и технологической рационализации производства, которая позволит сохранить достигнутые конкурентные позиции, например в Швеции и Германии. Теоретической концепцией данного направления развития ВРТ является модель селективного регулирования, предложенная экономистами И. Реном, Р. Мейднером и Центральным объединением профсоюзов Швеции (ЦОПШ), которая оказала влияние на регулирование труда работников на предприятиях Швеции. Согласно данной концепции социально-экономическое развитие предприятий должна определять общая фискально-денежная политика государства: в частности, если указанная политика будет вести к росту безработицы, то поддерживать занятость и экономический рост селективными средствами (созданием новых рабочих мест на тех предприятиях, где высока безработица; поощрением перемещения работников из предприятий трудоизбыточных на предприятия с их недостатком, и т. п.). Исследование данной концепции выявило основной инструментарий ее реализации (например, Швеция, Германия):

- государственные мероприятия по формированию спроса на человеческий капитал работников: а) мероприятия, обеспечивающие занятость безработным и б) мероприятия, предотвращающие безработицу;
- активные государственные формы прямого воздействия на совокупный рынок и косвенного на ВРТ предприятий: государственные программы переподготовки и повышения квалификации работников.

Таким образом, в основе социального направления в развитии сферы труда микроуровня находится система активных мер государства в области регулирования макро рынка труда, которая охватывает и систему регулирования ВРТ. Швеция, например, использовала в 80-х гг. прошлого столетия около 3% ВВП и 7% государственного бюджета на эти меры, из которых лишь менее 1/3 используется на финансовую компенсацию безработным.

Определение и анализ основных направлений в развитии сферы труда микроуровня позволил выявить специфические характеристики каждого из этих направлений (табл. 1).

Таблица 1

Сравнительные характеристики направлений развития сферы труда микроуровня

Характеристики направлений развития	Квалификационное направление (Япония, Франция, Италия, США, Великобритания, Канада)	Социальное направление (Швеция, Германия, Германия, Нидерланды, Дания)
Формирование	Поиск и привлечение молодых перспективных специалистов. Предпочтение внутреннего набора на основе внутрифирменного движения кадров	Основа набора персонала – государственные программы содействия занятости населения
Условия функционирования	Спрос и предложение распространяется на неквалифицированный персонал. Квалифицированное ядро персонала обеспечено гарантиями постоянной занятости	Спрос и предложение человеческого капитала является производным от темпов экономического роста государства
Система оплаты труда	Зависимость заработной платы от квалификационно-производственного статуса работника	Гарантированный минимальный уровень заработной платы
Система социальных гарантий	Социальные гарантии, определяемые только квалификационно-производственным статусом работника	Государственная система социальных гарантий (государственные и частные фонды социального страхования)
Система социальных ценностей	Взаимодействие и доверие	Социальное взаимодействие и согласие
Качество человеческого капитала	Внутрифирменное инвестирование в развитие персонала, программы «непрерывного обучения»	Государственное финансирование образовательных программ
Влияние государства на развитие	умеренное	Активное
Роль трудовых коллективов и социального партнерства	Активная сопричастность	Активная

Опыт социального регулирования сферы труда микроуровня в транзитивной экономике имеет свои особенности. Анализ процессов, происходящих в рамках сферы труда микроуровня в условиях транзитивной экономики, представляется возможным увидеть при исследовании функционирования трудовых сфер микроуровня в странах, имеющих транзитивный опыт развития (конец 80-х гг. — 90-е годы XX в.), в частности, опыт стран Центрально-Восточной Европы (Албания, Болгария, Чехия, Венгрия, Польша, Румыния, Словакия, Словения, Хорватия, Югославия), стран Балтии (Литва, Латвия, Эстония) и стран СНГ.

Анализ развития сфер труда микроуровня в странах с транзитивной экономикой показывает, что их функционирование в условиях перехода от административно-командной системы к рынку не было идентичным, хотя, по утверждению Я. Корнаи, существовала со времен СССР «схожесть рынка рабочей силы с ограниченными ресурсами» [2]. Отличия развития трудовых сфер данных стран обусловлено тем, что каждая из них имела свой стратегический курс реформ в сфере труда: реформы, основанные на кардинальных рыночных изменениях или реформы имеющие умеренный характер социально-экономических преобразований. Однако общим для данных стран стало наличие четко обозначенных этапов в развитии:

1. Этап глубокой трансформационной рецессии (мнение В. Гимпельсона и Р. Капелюшникова) [3, с. 23], который растягивался на десятилетия (для стран СНГ с 1991 г. по 1999 г.)
2. Этап посттрансформационного подъема, в условиях которого начали эффективно функционировать все составляющие рынка труда. Для стран Центрально-Восточной Европы (ЦВЕ) данный период имеет разные хронологические периоды (Чехия — 5 лет, Польша 7 — лет, Югославия более 10 лет). Для стран СНГ этот период начался с 1999 года и продолжается по настоящее время.

Транзитивные процессы в сфере труда взаимосвязаны на всех уровнях. Такая взаимосвязанность порождает внутреннюю противоречивость развития сферы труда микроуровня в переходный период, выражающаяся:

- во-первых, в одновременном применении в регулировании данной сферы рыночных методов (сокращение занятости, увеличение трудовых нагрузок) которые способствовали формированию хозяйственной инициативы работодателей при выработке внутрифирменных систем управления трудом, и нерыночных методов (сокращение продолжительности рабочего времени, использование нестандартных форм занятости, несвоевременные выплаты заработной платы) которые отрицали рыночные условия функционирования сферы труда в организации;
- во-вторых, в активном влиянии государства на трудовые процессы на микроуровне, выражавшемся в сдерживании роста открытой безрабо-

тицы, что препятствовало формированию рыночной свободы работодателей при регулировании сферы труда организации.

В целом все страны, имеющие транзитивный опыт развития, имеют практически одинаковые тенденции в функционировании сферы труда, но формы и масштабы их проявления разные. Например, Беларусь входит в число наиболее благополучных стран с транзитивной экономикой, с одной стороны. Но, с другой стороны, при наличии низкого уровня безработицы существовало значительное недоиспользование трудовых ресурсов на микро уровне.

Схожесть направлений развития сфер труда микроуровня в странах ЦВЕ и СНГ в условиях транзитивной экономики позволяет говорить о существовании общих закономерностей в системе государственного регулирования данных сфер труда. Эти закономерности определяются тем, что все постсоветские страны вынуждены были «демонтировать» старый механизм управления трудом и создавать рыночную систему координации трудовых процессов. В отличие от стран ЦВЕ в странах СНГ создание такой системы осложнялось параллельным образованием собственных государств у бывших советских республик, что порождало институциональные пустоты в регулировании трудовых процессов. В целом реформирование трудовой сферы микро уровня в странах СНГ и ЦВЕ шло по следующим направлениям (табл. 2).

Анализ опыта государственного регулирования сферы труда микроуровня в условиях транзитивной экономики позволяет говорить о том, что:

1. Законодательная защита занятых работников (сохранение рабочих мест, гибкие ставки первого разряда, применение нестандартных режимов рабочего и т. п.) способствовала сохранению кадрового ядра в организациях, и «вымыванию» неконкурентоспособных работников.
2. Чрезмерная законодательная защита старых рабочих мест затрудняла создание технологически новых мест, что сдерживало найм квалифицированных работников и способствовало неформальному найму (если была необходимость в дополнительной рабочей силе).
3. Нормативно-правовая база не регламентировала регулирование транзакционных издержек при найме работников на вновь созданные рабочие места, что заставляло работодателей останавливаться на определенной численности работников и не увеличивать данные издержки при обороте рабочей силы.
4. Регулирование при помощи нестандартных форм занятости и режимов рабочего времени порождало «навес» избыточной занятости, которая останавливала спрос на человеческий капитал даже в условиях инновационного совершенствования рабочих мест.
5. Регулирование на основе мероприятий, характерных условиям кризиса, подорвало «репутацию» главного института функционирования

Реформирование трудовой сферы на микроуровне в странах СНГ и ЦВЕ*

Направление реформирования	Характеристика реформ
Законодательное обеспечение механизмов регулирования спроса и предложения рабочей силы	1. Принятие Закона «О занятости населения»: конец 1980-х гг. (ЦВЕ) — нач. 1990-х гг. (СНГ) Закон регламентировал спрос и предложение работников на предприятиях всех отраслей путем определения положений, касающихся упорядочения использования рабочей силы, повышения уровня конкурентоспособности занятых работников, создания бирж труда, определения принципов формирования оплаты труда работников и т. п. 2. Введение системы регулирования оплаты труда в отраслях экономики: — децентрализация при разработке тарифных ставок (ЦВЕ и СНГ); — прямое государственное регулирование ставки первого разряда только в бюджетном секторе (ЦВЕ и СНГ). — субсидирование заработной платы на предприятиях (ЦВЕ — Венгрия)
Нормативно-правовое обеспечение для использования нестандартных режимов рабочего времени в организациях	1. Юридическое оформление системы регулирования норм рабочего времени как в сторону его увеличения, так и в сторону уменьшения (ЦВЕ и СНГ). 2. Юридическое закрепление в организациях категорий занятых работников с нестандартными режимами рабочего времени: работники с сокращенным рабочим временем (ниже 40 часов в неделю); работники с неполным рабочим временем; работники, работающие по укороченному графику или отправленные в административные отпуска (СНГ — Россия, Беларусь, Украина, Казахстан)
Мероприятия по стимулированию создания рабочих мест и содействию развития найма работников	1. Программы стимулирования работодателей по созданию и сохранению рабочих мест: — в СНГ мероприятия финансировались либо за счет государственного фондов содействия занятости (Белоруссия, Киргизия, Молдавия), либо за счет средств местных бюджетов (Казахстан, Россия); — в ЦВЕ финансирование региональными бюджетами (например, Чехия)

* Составлено автором по: [4, с. 242; 3; 5]

сферы труда микроуровня — контракта. Хаотичность в применении разных видов контрактов (долгосрочный, срочный, на неопределенный срок), и несоблюдение его условий привело к частичной утрате юридической силы трудового договора.

Опыт транзитивного развития и регулирования сферы труда микроуровня в Беларуси имеет следующую специфику механизма государственного регулирования и принципы, регламентирующие трудовые процессы и их дифференциацию на микроуровне. Данная специфика состоит в следующем:

1. В усилении государственного регулирования трудовой сферы микроуровня (с 1991 г.), которое связано с первым кризисным этапом транзитивной экономики.
2. Государственное регулирование в транзитивных условиях имеет централизованный характер (1991–1994 гг. — Законы Республики Беларусь, с 1995 г. Указы и Декреты Президента Республики Беларусь).
3. К регулированию сферы труда организаций привлечены все уровни государственного управления, о чем свидетельствует содержание нормативно-правовых актов органов управления.
4. Среди направлений регулирования управленческому воздействию в большей степени подвергаются вопросы условий и охраны труда, и вопросы регулирования трудовых отношений в организациях, что позволяет говорить об их зарегулированности. Мировая практика показывает, что излишнее давление государства на эти сферы функционирования системы труда на микроуровне не позволяют работодателям проявлять управленческую инициативу в построении собственных внутрифирменных систем управления кадрами, которая является рыночной базой отношений «работник-работодатель». Невозможность развития таких систем управления явилось «тормозом» становления рыночных принципов и правил в сфере труда на микроуровне.
5. Вопросы стимулирования труда работников, становление рыночных принципов и подходов к этой системе в меньшей степени подвержены регулирующему влиянию со стороны органов государственного управления.

К принципам, регламентирующим трудовые процессы и их дифференциацию на микроуровне в Беларуси правомерно относить:

- ориентацию на приоритет традиционных для отечественной практики административные формы взаимодействия с персоналом, что сдерживает развитие рыночных механизмов внутрифирменного регулирования трудовых отношений;
- использование простых, не требующие дополнительных затрат методов взаимодействия с работниками, которые отражение лишь в несколько более высоком уровне оплаты труда в сочетании с ухудшением его условий;

- выработка новых рыночных отношений, основанных на паритете производственно-финансовых интересов работодателя и социально-экономических интересов работников.

Литература

1. *Радина Е.П.* Государственно-монополистическое регулирование занятости в США (70–80-е) // Государственное регулирование занятости в капиталистических странах. Сб. научн. тр. Вып. 1. М., 1990.
2. *Корнаи Я.* Дефицит / Пер. с венг. М.: Наука, 1990.
3. Нестандартная занятость в российской экономике / Под ред. В.Е. Гимпельсона, Р.И. Капелюшникова. Гос. Ун-т — Высшая школа экономики. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2006.
4. *Топилин А.В.* Рынок труда России и стран СНГ: реалии и перспективы развития. М.: ЗАО Изд-во «Экономика», 2004.
5. *Вишневская Н., Гимпельсон В., Монусова Г.* Динамика рабочего времени: сравнительный анализ // Международная экономика и международные отношения. 2001. № 2. С. 61–72.

Содержание и механизмы реализации региональной социальной политики (на материалах Орловской области)

Минакова И.В. (Орел)

Одним из ключевых инструментов реализации управления социальной сферой является социальная политика государства, без которой невозможно обеспечение конкурентоспособности страны и требуемых темпов ее экономического роста.

С начала рыночных преобразований в России социальная политика формально рассматривалась как элемент общей экономической стратегии, в качестве ориентиров которой были выбраны следующие цели:

- постепенный отказ государства от роли координатора социальных процессов, делегирование все большего числа социальных функций на места;
- перенесение центра тяжести в финансировании социальных расходов с государственного бюджета на сбережения граждан через аккумуляцию этих средств специализированными институциональными инвесторами (пенсионными и инвестиционными фондами, страховыми компаниями и др.);

- устранение значительного числа ограничений в социально-трудовой сфере, создание условий для зарабатывания денег и увеличения доходов граждан с акцентом на использование ими собственных возможностей;
- сдерживание безработицы.

Таким образом, по первоначальному замыслу социальная политика государства должна была вписаться в либеральную схему перехода к рынку, опираясь на задел прежней социальной системы. Данная стратегия реформирования вытекала из убеждения, что накопленных социальных резервов должно хватить на период экономических преобразований, а следовательно, социальная сфера не станет источником дополнительной угрозы экономической безопасности страны¹⁸⁷.

Однако по существу в России так и не была выработана общенациональная социальная программа, которая бы, сообразуясь с приоритетами национальной безопасности, в достаточной мере учитывала реалии переходных процессов, выходила за рамки минимизации наиболее опасных последствий кризиса и могла стать основой стратегии экономической безопасности¹⁸⁸.

В этой связи в Российской Федерации, наряду с экономической политикой, в настоящее время на ведущее место должна выйти социальная политика государства, осуществляемая на нескольких уровнях: федеральном, региональном, муниципальном, а также на уровне отдельных предприятий, организаций, учреждений. Если на федеральном уровне определяются основные цели, задачи, принципы социального развития, а также основные способы, меры их достижения по отношению ко всему обществу, то региональная социальная политика осуществляется с учетом особенностей региона (уровня экономического развития и возможностей, этно-национальных, историко-культурных и других особенностей).

Оценивая результативность социальной политики в Российской Федерации сегодня, следует отметить в целом неплохие социально-экономические показатели. Так, в сфере оплаты труда в 2007 г. сохранилась характерная для последних лет тенденция роста номинальной и реальной начисленной заработной платы. По предварительным данным номинальная начисленная среднемесячная заработная плата составила 13518 рублей¹⁸⁹.

В течение 2007 г. осуществлялись меры, направленные на поэтапное повышение минимального размера оплаты труда до уровня прожиточного

¹⁸⁷ Куликов В.В. Социальная политика как приоритет и приоритеты социальной политики // Российский экономический журнал. 2005. № 1. С. 3.

¹⁸⁸ Волгин Н. Социальная политика XXI века // Государственная служба. 2001. № 4. С. 68.

¹⁸⁹ Основные тенденции социально-экономического развития в январе-декабре 2007 г. / Министерство экономического развития и торговли. <<http://www.economy.gov.ru/wps/wcm/myconnect/economylib/mert/welcome/economy/macroeconomy/administmanagementdirect/doc1202482220291>>.

минимума. С 1 сентября 2007 г. установлен МРОТ в сумме 2300 рублей в месяц¹⁹⁰.

Значительные успехи достигнуты в 2007 г. в области здравоохранения, что связано с реализацией с 2006 г. приоритетного национального проекта «Здоровье». Средства федерального бюджета в объеме более 209 млрд рублей, направленные в прошлом году в сферу здравоохранения, стали рекордными за последнее десятилетие. Благодаря этому значительно укрепилась материально-техническая база амбулаторно-поликлинических учреждений здравоохранения. Система «родовой сертификат» позволила на 35–40% увеличить оплату медицинской помощи женщинам в период беременности, родов, после родов и в первый год жизни детей. В рамках Проекта начато строительство по модульному принципу 15 новых федеральных центров высоких медицинских технологий в субъектах Российской Федерации, в 2007 г. сданы в эксплуатацию центры в Пензе, Астрахани и Чебоксарах.

Для повышения качества современного образования осуществлялась реализация приоритетного национального проекта «Образования».

В развитии отрасли произошло значительное улучшение всех показателей по следующим направлениям:

- *информатизация образования.* В 2007 г. завершено подключение всех образовательных учреждений к сети Интернет, общее количество которых составило 52064.
- *Государственная поддержка талантливой молодежи.* В рамках данного направления в 2007 г. выделено 5350 премий талантливой молодежи: 1250 премий по 60 тыс. руб. — победителям российских и призерам международных олимпиад и 4100 премий по 30 тыс. руб. — победителям региональных и призерам российских олимпиад.
- *Денежное поощрение лучших учителей.* В 2007 г. осуществлена выплата 10 тыс. денежных поощрений в размере 100 тыс. рублей каждое учителям — победителям конкурсного отбора. Общий объем финансирования составил 1,0 млрд рублей.
- *Государственная поддержка субъектов Российской Федерации, внедряющих комплексные проекты модернизации образования,* включающие изменение системы оплаты труда и повышение доходов учителей. 21 регион получил федеральную поддержку своих комплексных проектов модернизации.
- *Государственная поддержка образовательных учреждений, внедряющих инновационные образовательные программы.* В системе общего образования ежегодно, начиная с 2006 г., поддерживается 3 тысячи школ, внедряющих инновационные образовательные программы с объемом финансирования 3,0 млрд рублей.

¹⁹⁰ Там же.

В рамках реализации данного направления проведен второй этап конкурса высших учебных заведений, внедряющих инновационные образовательные программы, победителями которого стали 40 российских вузов (среди них — 15 московских учебных заведений и 25 региональных). На финансирование их инновационных образовательных программ из федерального бюджета в 2007 г. выделено 10,0 млрд рублей.

- создание национальных университетов в Южном и Сибирском федеральных округах, бизнес-школ в г. Санкт-Петербурге и Московской области, на что в федеральном бюджете предусмотрено 7 млрд рублей.

В то же время, наряду с достигнутыми позитивными результатами, можно выделить следующие негативные явления в социальной сфере:

- недостаточные темпы реструктуризации учреждений социальной сферы;
- низкое качество социальных услуг, оказываемых населению на бесплатной основе;
- неконтролируемое замещение бесплатных социальных услуг платными;
- несмотря на рост расходов на социально значимые статьи бюджета, поддерживающие развитие человеческого капитала в России, в последние годы, их абсолютная и относительная величина по сравнению с другими странами является недопустимо низкой. Так, реальная заработная плата еще не достигла уровня 1991 г.;
- существенная дифференциация в заработной плате между различными видами экономической деятельности (рис. 1¹⁹¹)¹⁹².

На основе выше изложенного в рамках социальной политики мы считаем необходимыми следующие мероприятия:

- 1) увеличение оплаты труда и пенсий;
- 2) развитие институтов обязательного и добровольного социального страхования, позволяющего компенсировать основные виды социальных рисков (болезни, старости, инвалидности, утраты места работы). В РФ эти расходы в последние 15 лет не превышают 7% ВВП по сравнению с 15–25% в развитых странах;
- 3) увеличение расходов на представляемые общественные блага, связанные с социальным обеспечением, образованием, наукой, здравоохранением, жилищно-коммунальными услугами. В России эти расходы составляют не более 10% ВВП по сравнению с 18–25% в развитых странах.

¹⁹¹ Основные тенденции социально-экономического развития в январе-декабре 2007 г. / Министерство экономического развития и торговли < <http://www.economy.gov.ru/wps/wcm/myconnect/economylib/mert/welcome/economy/macroeconomy/administmanagementdirect/doc1202482220291>>.

¹⁹² Доходы населения в Российской Федерации / Федеральная служба статистики <http://www.gks.ru/scripts/db_inet/dbinet.cgi>.

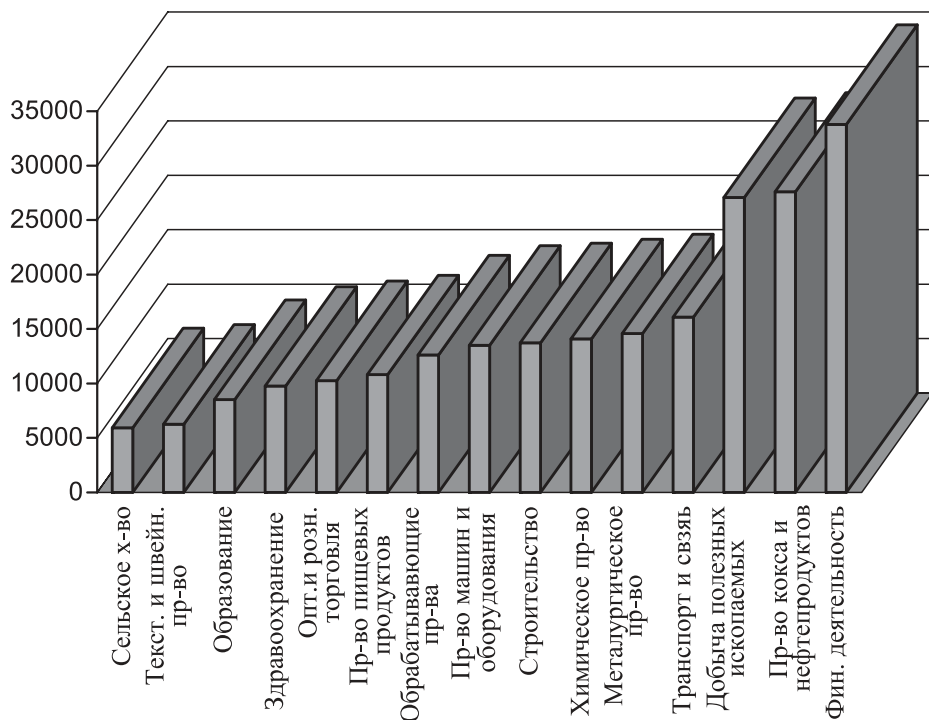


Рис. 1. Дифференциация заработной платы по видам экономической деятельности

Источниками денежных средств могут явиться:

1. Средства Стабилизационного фонда, объем которого на 1 января 2008 г. достиг 3849,11 млрд руб. (156,81 млрд долл., или 11,7% ВВП)¹⁹³.
2. Золотовалютные резервы Центрального Банка, составившие по состоянию на 1 января 2008 г. 476,391 млрд долл. США¹⁹⁴. По их объему Россия еще прочнее укрепилась на третьем месте в мире (после Китая и Японии).
3. При существующем дефиците финансовых ресурсов и недофинансировании социальной сферы следует пересмотреть вопрос о целесообразности профицита бюджета.

В условиях регионализации всех сторон жизнедеятельности общества возрастает значимость региональной социальной политики. Тем более, что Россия исторически формировалась как федеративное государство. С пе-

¹⁹³ Основные показатели развития экономики / Федеральная служба статистики <http://www.gks.ru/bgd/free/B04_03/IssWWW.exe/Stg/d040/13vvp31.htm>.

¹⁹⁴ Основные экономические показатели в 2007 году / Центральный Банк РФ <http://www.cbr.ru/analytics/macro/print.asp?file=macro_07.htm>.

реходом к новой политической и экономической системе каждый регион — субъект федерации стал экономической подсистемой с сильной взаимосвязанностью своих основных элементов. Теперь он рассматривается как квазигосударство, представляющее собой относительно обособленную подсистему национальной экономики и аккумулирующее все больше функций и финансовых ресурсов, ранее принадлежавших «центру». Для России такая децентрализация неизбежна ввиду того, что многие российские регионы (республики, края, области) по территории, численности населения превосходят целые страны, что позволяет предположить необходимость предоставления им возможности для реализации своей инициативы в решении вопросов их развития (не в ущерб целостности экономики, государства и общества, конечно). Данная идея становится одной из ключевых в работах по региональной экономике, основывающихся на институциональном подходе¹⁹⁵. Большое внимание в них уделяется политике региональных органов власти как одному из важнейших факторов экономического развития регионов. Субнациональные власти в федеративных государствах должны обладать достаточно широким набором полномочий, позволяющим говорить о собственной экономической политике региональных властей. Это в полной мере относится к социальной политике, региональные особенности которой мы рассмотрим на примере Орловской области.

Состояние экономики Орловской области в 2007 г. характеризовалось стабильным ростом основных социально-экономических показателей¹⁹⁶.

Среднемесячные денежные доходы на душу населения в 2007 г. составили 7183 рубля и увеличились по отношению к 2003 г. в 2,2 раза (рис. 2)¹⁹⁷.

Величина среднего размера пенсии достигла 3084 рублей, что в 1,9 раза выше уровня 2003 г.

В регионе сложилась достаточно эффективная система социальной защиты малообеспеченных граждан, нацеленная, в том числе, и на укрепление семьи. Значительный вклад в развитие данного направления внесла реализация программ «Дети Орловщины», «Семья», закона «О защите прав ребенка», постановлений главы администрации области («О дополнительных мерах по социальной защите детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, и детей с ограниченными возможностями здоровья», «О дополнительных мерах социальной поддержки семей, имеющих детей-инвали-

¹⁹⁵ *May B., Яновский К.* Политические и правовые факторы экономического роста в российских регионах // Вопросы экономики. 2001. № 11. С. 25–37; *Кузнецова О.* Теоретические основы государственного регулирования экономического развития регионов // Вопросы экономики. 2002. № 4. С. 46–66.

¹⁹⁶ Об итогах социально-экономического развития Орловской области в 2007 г. — Департамент экономической политики Орловской области. Орел, 2008.

¹⁹⁷ Прогноз социально-экономического развития Орловской области на 2008–2010 гг. — Департамент экономической политики Орловской области. Орел, 2007.

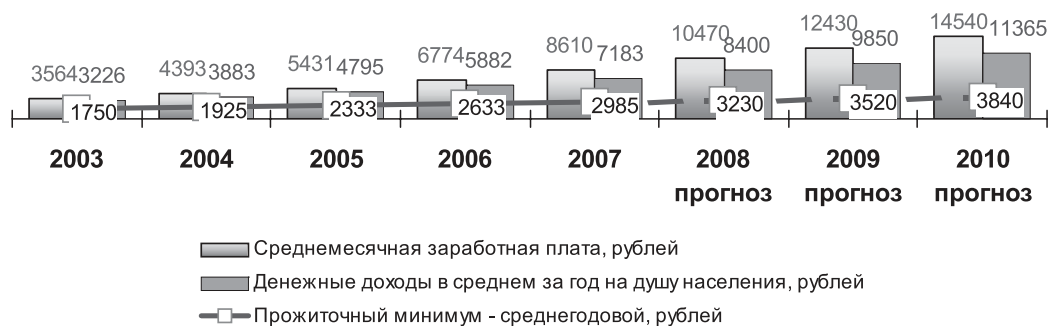


Рис. 2. Уровень жизни населения в Орловской области

дов», «О мерах социальной поддержки многодетных семей», «О социальной защите многодетных семей» и др.).

Орловская область вошла в число шести российских регионов, где проведены научные исследования и апробированы программные мероприятия по организации работы социально-оздоровительных центров и домов ветеранов малой вместимости. В области сложилась разветвленная инфраструктура учреждений социальной защиты: во всех районах открыты центры социального обслуживания населения — многопрофильные учреждения, предоставляющие престарелым, инвалидам, малообеспеченным гражданам социальные услуги (медицинские, бытовые, торговые). В большинстве районов созданы дома ветеранов, рассчитанные на 10–30 человек.

За последние годы удалось привлечь внимание общественности к проблемам инвалидов. Открытие нового специализированного предприятия позволило удовлетворить потребности этой категории населения в протезно-ортопедических изделиях. Успешно работают областной центр социальной профилактики и реабилитации инвалидов «Березка», спортивно — реабилитационный центр для инвалидов, где под руководством опытных тренеров занимаются более 500 человек.

Одним из наиболее важных направлений деятельности системы социальной защиты населения является организация выплат по социальному обеспечению. В настоящее время через органы социальной защиты населения области государственными социальными и компенсационными выплатами обеспечиваются более 335 тысяч человек. Из них 75 тысяч ветеранов труда, 5,2 тысяч тружеников тыла, более 2 тысяч жертв политических репрессий, почти 100 тысяч получателей детских пособий, 10,8 тысяч детей из многодетных семей, 2,1 тысячи граждан, награжденных нагрудным знаком «Почетный донор России» и «Почетный донор СССР». Меры социальной поддержки осуществляются также 132 тысячам гражданам области за про-

живание на загрязненных территориях вследствие аварии на Чернобыльской АЭС.

В области более 8,5 тысяч пожилых граждан и инвалидов получают социальные услуги на дому, из которых почти 6 тысяч человек обслуживаются на условиях частичной или полной оплаты.

В стационарных учреждениях, как государственных, так и муниципальных проживают и проходят реабилитацию 3,5 тысячи престарелых граждан и инвалидов.

В течение 2006–2007 гг. на реализацию четырех национальных проектов в Орловской области за счет всех источников финансирования направлено свыше 20,4 млрд руб., в том числе из федерального бюджета — 2,32 млрд руб., из регионального бюджета — 0,36 млрд руб., привлечено около 17,8 млрд рублей кредитных и внебюджетных средств.

На реализацию национального проекта «Здоровье», являющегося самым крупным по объемам государственного финансирования, в 2006 г. израсходовано 535,8 млн руб., в том числе 466,9 млн руб. — из федерального бюджета, 68 млн руб. — из регионального бюджета.

В 2007 г. финансирование увеличено на 36,1 млн руб. и составило 571,9 млн руб., в том числе 525,9 млн руб. — из федерального бюджета, 46 млн руб. — из регионального бюджета¹⁹⁸.

Другой приоритет — развитие системы образования, подкрепленное эффективной правовой базой (законы «Об образовании в Орловской области», «О защите прав ребенка», «О региональной государственной молодежной политике в Орловской области», и т. д.).

Общий объем финансирования национального проекта «Образование» в 2007 г. составил 310,9 млн рублей, в т.ч. 221,1 млн руб. — из федерального бюджета, 67 млн руб. — из областного бюджета. Доля внебюджетных средств составила 22,8 млн рублей.

Результаты реализации проекта отражены в табл. 1¹⁹⁹. 72 человека из числа талантливой молодежи получили федеральные гранты на сумму 2,4 млн руб.; 3,6 млн рублей направлено из регионального бюджета на оснащение оборудованием школ-новостроек Верховского и Троснянского районов; 547 школ подключено к сети Интернет; 34 школы, реализующие инновационные программы, получили государственную поддержку в размере 1 млн руб.

На реализацию проекта «Доступное и комфортное жилье — гражданам России» в 2007 г. в области было израсходовано 256,85 млн рублей государ-

¹⁹⁸ Постановление Коллегии Администрации Орловской области от 29.12.2005 № 194 «Об утверждении плана мероприятий по реализации приоритетных национальных проектов в Орловской области».

¹⁹⁹ Постановление Коллегии Администрации Орловской области от 29.12.2005 № 194 «Об утверждении плана мероприятий по реализации приоритетных национальных проектов в Орловской области».

Таблица 1

Объем бюджетного финансирования в 2006–2007 гг.

Наименование мероприятий	2006 г. млн руб.	2007 г. млн руб.	в % к 2006
Всего на реализацию проекта:	135,3	288,1	В 2,1 раза
1. Дополнительное вознаграждение за классное руководство	87,1	88,3	101,4
2. Государственная поддержка талантливой молодежи	1,23	17,65	в 14 раз
3. Оснащение школ учебными и учебно-наглядными пособиями и оборудованием	13,0	28,2	в 2,2 раза
4. Приобретение школьных автобусов	6,6	12,2	в 1,8 раза
5. Стимулирование ВУЗов (ОГАУ), внедряющих современные инновационные программы	–	104,5	
6. Поощрение лучших учителей	7,2	7,1	98,2
7. Стимулирование образовательных учреждений, активно внедряющих инновационные образовательные программы	19,6	19,0	96,9

ственных инвестиций²⁰⁰. 311,5 тыс. кв. м. общей площади жилья введено в эксплуатацию (рис. 3); 191 семья получила государственные жилищные сертификаты на сумму 174,7 млн рублей; 212 семей приняли участие в программе «Обеспечение жильем молодых семей»; 38,9 млн рублей из всех источников финансирования направлено на модернизацию объектов коммунальной инфраструктуры; 5 млн руб. выделено из федерального бюджета на мероприятия по переселению граждан из ветхого и аварийного жилищного фонда.

В качестве нерешенных проблем социального характера следует назвать следующие:

1. Практически не уменьшается численность малообеспеченных граждан, состоящих на учете в органах социальной защиты населения.
2. Тревожным является процесс демографического старения населения. В настоящее время 210 тысяч человек, или 24% населения области старше трудоспособного возраста.
3. Продолжает оставаться острой проблема многодетных семей, детской безнадзорности, асоциального поведения родителей.
4. Сохраняется значительная дифференциация заработной платы по видам экономической деятельности.

²⁰⁰ Об итогах социально-экономического развития Орловской области в 2007 г. — Департамент экономической политики Орловской области. Орел, 2008.

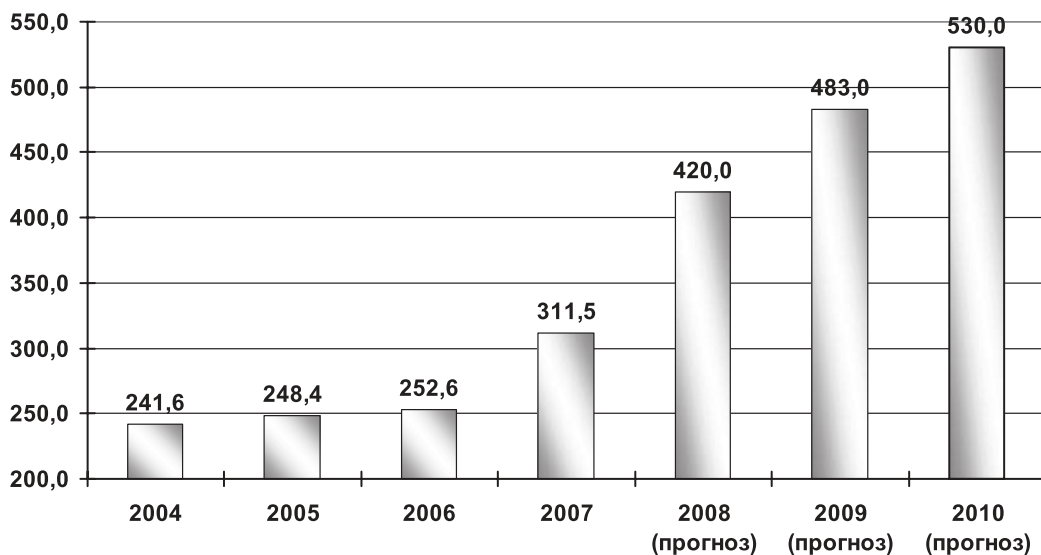


Рис. 3. Объем ввода жилья в Орловской области, тыс. кв. м общей площади

Как и прежде, самый высокий уровень оплаты труда отмечен в финансовой деятельности — 19593 руб. (в 2,4 раза выше среднеобластного показателя), самый низкий — в рыболовстве, рыбоводстве — 3105 руб. (38% от среднеобластного уровня) и в сельском хозяйстве — 4557 руб. (56%)²⁰¹.

Проведенный анализ состояния социальной политики в Орловской области позволил сформулировать основные направления ее совершенствования в 2008–2010 гг.:

- 1) необходимо оптимизировать работу в сфере государственной социальной поддержки граждан, подвергшихся воздействию радиации, вследствие радиационных аварий и катастроф;
- 2) следует активнее проводить работу по организации выплат денежных компенсаций членам семей погибших (умерших) военнослужащих, сотрудников органов внутренних дел и других федеральных органов исполнительной власти, ежемесячного пособия детям погибших (пропавших без вести) военнослужащих (по призыву) и проведению их оздоровления;
- 3) важно осуществлять работу по повышению благосостояния многодетных семей за счет увеличения ежемесячного пособия на ребенка и

²⁰¹ Российская Федерация. Законы. Закон Орловской области. О концепции промышленной, научно-технической и инновационной политики Орловской области на период до 2010 года: от 9 марта 2006 № 586-ОЗ.

принятия комплекса мер по оказанию различных видов социальной помощи;

- 4) необходимо осуществлять работу по профилактике социального сиротства, развитию различных форм семейного устройства детей, оставшихся без попечения родителей;
- 5) необходимо организовывать работу по социальной интеграции и профессионально-трудовой реабилитации детей-инвалидов;
- 6) следует улучшать работу по обслуживанию пожилых граждан и инвалидов на дому.

В заключение отметим, что орловская модель рыночных преобразований основывается на стремлении к минимизации их социальной «цены», признании равенства интересов личности и государства. В качестве приоритетов социальной политики областная администрация выдвигает повышение жизненного уровня населения, поддержку его наиболее уязвимых слоев, что полностью согласуется с экономической политикой государства.

Российское государство сегодня стоит не просто перед выбором между активной социальной политикой и экономическим развитием. Необходимо выработать такую линию государственной политики, которая позволит сочетать решение социальных проблем с созданием условий для максимально быстрого развития экономики на современной научно-технической основе.

Проблемы социальной устойчивости нефтегазового региона (на примере Ханты-Мансийского автономного округа-Югры)

Некрасов В.Л. (Сургут)

Проблема роли нефтегазовых ресурсов в современной экономике тесно сопрягается с темой социального государства. На рубеже XX–XXI вв. нефть и газ рассматривались и рассматриваются в ряде стран мира, одним из основных источников и факторов построения социального государства и «государства всеобщего благоденствия».

Беспрецедентное возрастание роли нефтегазового сектора в решении социальных и экономических проблем естественно требует переосмысления места минерально-сырьевого сектора в современной экономике, формирования системы управления использованием природно-ресурсного потенциала в интересах страны и отдельных ее регионов. Тем самым, проблема

социальной устойчивости нефтегазовых регионов является крупной самостоятельной темой в отечественной региональной науке и государственном управлении. В этой связи, необходимо отметить ряд принципов выработанных отечественной региональной наукой, следование которым является обязательным при формировании региональной социальной политики.

1. Принцип единства и взаимосвязи социальной и экономической сферы. Только увязка целевых установок и методов реализации этих двух форм общественной деятельности может привести к позитивным изменениям и достижению целей устойчивого развития²⁰².
2. Социальная ориентация как стержневое направление стратегии развития должна рассматриваться не только по региону в целом, но и в пространственном разрезе, т. е. с учетом интересов всех муниципальных образований региона. Поскольку уровень их развития различен, социальная политика должна осуществляться дифференцированно, но с неперемным условием, что конечный результат должен ориентироваться на выравнивание уровня социального положения различных муниципальных образований,²⁰³ хотя, по нашему мнению, более точной формулой представляется не «выравнивание», а поддержание социально-экономического равновесия между зонами и регионами.
3. Современный регион может быть правильно понят только как пространство, где люди рождаются, учатся, работают, создают семьи²⁰⁴.

Территории, структура экономики которых включает те или иные элементы нефтегазового сектора, имеют относительно более устойчивое экономическое и финансовое положение²⁰⁵. В тоже время социальное развитие нефтегазовых регионов характеризуется рядом противоречивых явлений.

Нефтегазодобывающие автономные округа имеют самый низкий в стране уровень бедности — в пределах 10%, это следствие масштабной поддержки низкодоходных групп населения²⁰⁶. Но в последнее время этот уровень практически не снижался, т. к. меняется структура бедного населения. Обеспечив денежными выплатами, вывод из бедности большинства дееспособ-

²⁰² Стратегия и проблемы устойчивого развития России в XXI веке / Под ред. А.Г. Гранберга, В.И. Данилова-Данильяна, М.М. Циканова, Е.С. Шопхаева. М.: Экономика, 2002. С. 187.

²⁰³ Шнипер Р.И. Регион: диагностика и прогнозирование. Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 1996. С. 53, 54.

²⁰⁴ Пчелинцев О.С. Региональная экономика в системе устойчивого развития. М.: Наука, 2004. С. 90.

²⁰⁵ Крюков В.А., Токарев А.Н. Нефтегазовые ресурсы в трансформируемой экономике: о соотношении реализованной и потенциальной общественной ценности недр (теория, практика, анализ и оценки). Новосибирск: Наука-Центр, 2007. С.268, 269.

²⁰⁶ В 1999 г. ХМАО наравне с г. Москва и ЯНАО входил в группу относительно благополучных регионов, доля бедных среди населения составляла — 14 %, Москва — 23%, ЯНАО — 14%. Зубаревич Н.В. Социальное развитие регионов России: проблемы и тенденции переходного периода. М.: Издательство ЛКИ, 2007. С. 185.

собных домохозяйств, власти богатых автономных округов столкнулись с проблемой застойной бедности маргинальных групп населения.

В северных автономных округах высокий уровень безработицы молодежи (18–26%) обусловлен иными факторами: специализацией их экономики на нетрудоемкой нефтегазодобычи, избыточной численностью населения городов, унаследованной от советской стратегии освоения Севера, очень сильной конкуренцией за рабочие места при высокой оплате труда. Сказывается и омоложенная возрастная структура населения, при которой в трудоспособный возраст входят более многочисленны когорты молодежи по сравнению с уходящими на пенсию. Все эти факторы — длительного воздействия, поэтому молодежь останется наиболее уязвимой группой на рынке труда еще долго²⁰⁷.

Для этих территорий характерен контраст между относительно благополучными показателями развития экономики и остротой социальных проблем, создаваемых жестким разделением населения нефтегазовых регионов на группы занятых в нефтегазовом и ненефтегазовом секторах экономики, работающих и неработающих. Социальное благополучие в нефтегазовых регионах жестко локализовано — концентрируясь в базовых отраслях²⁰⁸.

Значительны экономические контрасты между нефтяными и ненефтяными муниципальными образованиями, между уровнем горожан и селян²⁰⁹.

Известный факт, что в формировании народнохозяйственного комплекса России северные регионы занимают исключительное место. Необходимо отметить, сырьевая специализация северных регионов является естественной, и в этом качестве она не может быть ущербной. Таковой она становится в силу непродуманной (противоестественной) экономической политики, и в том числе из-за недооценки роли институциональных факторов в социально-экономической трансформации регионов²¹⁰. Учет институциональных факторов в трансформации региональных комплексов необходим в связи, с тем, что классические факторы регионального развития — географическое разделение труда, территориально-экономические отношения, местные потребности и интересы — в конкретных условиях Севера приобретают специфические формы своего проявления. Эта специфика выявляется че-

²⁰⁷ Доклад о развитии человеческого потенциала в Российской Федерации за 2006/2007 гг. / Под общей редакцией проф. С.Н. Бобылева и А.Л. Александровой. М.: Весь Мир, 2007. С. 78, 79.

²⁰⁸ Пчелинцев О.С. Региональная экономика в системе устойчивого развития. М.: Наука, 2004. С. 99, 117.

²⁰⁹ Сидоров П.П. Стратегия экономического и социального развития Ханты-Мансийского автономного округа-Югры до 2010 года (стратегия диверсификации) // Государственный и муниципальный менеджмент Югры. Т. 2. Экономика и бизнес-планирование. Ханты-Мансийск, 2007. С. 47.

²¹⁰ См.: Лаженицев В.Н. Проблемы топливно-энергетического и минерально-сырьевого секторов хозяйства Севера // Вестник Российской академии наук. 2007. Т. 77. № 7. С. 598–600, 607.

рез нордификацию хозяйства. Вся совокупность проблемных ситуаций, характерных для Севера, рассматривается на стыке трех начал:

- северности (холодовая дискомфортность, периферийность и этничность — жизнь коренных малочисленных народов);
- управленческих вызовов государству (северное удорожание, слабая освоенность территории, низкий уровень инновационности, экстерриториальное поведение корпораций, слабая общественная ориентация природно-ресурсной ренты);
- управленческих ответов государства (выбор северной стратегии, протекционизм и компенсационность, оптимизация внутреннего и внешнего рынка, контрактные отношения, рентное налогообложение).

Именно так формулируется «проблемное поле» управления северными условиями, совершенствования финансово-экономических отношений, выдвигая на первые позиции институциональных и социальных факторов развития²¹¹.

К числу отличительных особенностей развития нефтегазовых территорий, которые в целом были характерны для освоения их нефтегазовых ресурсов в 1960–1980-е гг. (прежде всего в Республике Коми и Севера Западной Сибири), можно отнести²¹²:

1. Опережающее развитие геолого-поисковых и геологоразведочных работ;
2. Ускоренный ввод в освоение и разработку крупных и гигантских месторождений;
3. Отсутствие приоритета в решениях сугубо региональных социальных и экономических задач (таких как развитие общерайонной инфраструктуры, социальных и непроизводственных объектов, непрофильных производств). Финансирование этих задач осуществлялось по остаточному принципу. Выделение средств на сооружение подобных объектов определялось в процентах от суммы капиталовложений в сооружение объектов основного производственного назначения и, как правило, выделенные средства осваивались с большим отставанием от плановых сроков ввода данных объектов;
4. Массированное привлечение на территорию освоения трудовых ресурсов из других районов страны (даже из других стран — что имело место в рамках кооперации по линии СЭВ). За период интенсивного освоения нефтегазовых ресурсов Западной Сибири население север-

²¹¹ Доклад «Об основах государственной политики Российской Федерации в районах Севера». Заседание президиума Государственного совета № 36. 28 апреля 2004 г. // <www.kremlin.ru/text/appears2/2004/04/28/97302.shtml>.

²¹² См.: Гаврилова Н.Ю. Социальное развитие нефтегазодобывающих районов Западной Сибири. Тюмень: Изд-во ТюмГНГУ, 2002. С. 212–220; Борозинец Л.Г. Из истории создания нефтегазового комплекса на северо-западе России (конец 30-х — середина 70-х гг. XX в.) // Нефть страны Советов. Проблемы истории нефтяной промышленности СССР (1917–1991) / Под общ. ред. В.Ю. Алекперова. М.: Древлехранилище, 2005. С. 366–414.

ных регионов выросло в 6–7 раз. Вполне естественно, что постоянно нарастала нехватка жилья и объектов социальной инфраструктуры;

5. Отсутствие внимания к вопросам и проблемам, связанным с охраной окружающей среды и рациональным освоением и разработкой месторождений нефти и газа.

В результате социально-экономическая система регионов, затронутых разработкой нефтегазовых ресурсов, сформировалась как результат воздействия различных тенденций и процессов, отражающих приоритеты и представления различных ведомств.

Ханты-Мансийский автономный округ стабильно входит в группу российских регионов с относительно высоким и выше среднего уровнем развития. Производственно-экономический потенциал, сформированный на территории округа в 1960–1980-е гг., обеспечил смягчение последствий затяжного социально-экономического кризиса в России.²¹³

С конца 1990-х гг. округ входит в число самых обеспеченных регионов, с максимальными денежными доходами населения²¹⁴.

Анализ демографической ситуации по Ханты-Мансийскому автономному округу в сравнении со предельными территориями за 1990-е гг. показал, что в целом она складывалась более благоприятно. Причина этого — в стабильно динамичном развитии экономики региона, высоких инвестициях в социальную сферу²¹⁵.

По мнению экспертов, «опыт Ханты-Мансийского АО позволяет надеяться на лучшие перспективы»²¹⁶.

Успешное развитие экономики округа за последнее десятилетие основывалось не только на наличие углеводородных ресурсов на его территории, но и обязано тому, что все это время кропотливо создавалась и развивалась система управления социально-экономическим развитием региона. При этом важно, что администрация округа давно ставит задачу диверсификации экономики как одну из приоритетных и актуальных. Необходимо отметить, что для северного нефтедобывающего региона (с учетом природно-климатических и экономико-географических условий) ХМАО имеет более

²¹³ Сидоров П.П. Стратегия экономического и социального развития Ханты-Мансийского автономного округа-Югры до 2010 года (стратегия диверсификации) // Государственный и муниципальный менеджмент Югры. Т. 2. Экономика и бизнес-планирование. Ханты-Мансийск, 2007. С. 39; Зубаревич Н.В. Социальное развитие регионов России: проблемы и тенденции переходного периода. М.: Издательство ЛКИ, 2007. С. 168, 180, 185.

²¹⁴ Региональное измерение государственной экономической политики России / Под общей редакцией А.С. Малчинова. Центр проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования. М.: Научный эксперт, 2007. С. 28, 29.

²¹⁵ Демографическое развитие Ханты-Мансийского автономного округа: ситуация, прогноз, политика / Под ред. Л.Л. Рыбаковского и А.В. Филипенко. М. Ханты-Мансийск: Экон-информ, 2002. С. 111.

²¹⁶ Зубаревич Н.В. Российские города как центры роста // Российское экспертное обозрение. № 2 (16) 2006. С. 22.

или менее диверсифицированную структуру экономики (по сравнению с другими российскими нефтегазодобывающими регионами, расположенными в северных широтах). В структуре промышленного производства помимо нефтедобычи присутствуют и другие отрасли: нефтегазопереработка, электроэнергетика, машиностроение и металлообработка, лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная промышленность.

Социально-экономическое развитие ХМАО связано с нефтегазовым комплексом. Югра занимает ведущие позиции среди субъектов Российской Федерации по добычи нефти. Потенциальные ресурсы углеводородного сырья в регионе составляют более 40 млрд тонн, но только половина из них переведены в запасы открытых залежей и распределены по промышленным категориям. Невыявленные ресурсы нефти в округе оцениваются в 15–20 млрд тонн. По оценке экспертов, ХМАО останется «главной базой страны по добыче нефти... на всю первую половину нынешнего века»²¹⁷. Хотя крупнейшие месторождения на территории округа перешли в стадию падающей добычи.

Целевой ориентир долговременного устойчивого развития округа — превратить «нефтяной» рост в диверсифицированный — возник не сегодня. Современная экономика ХМАО является, по сути дела, моноотраслевой — главную роль в ней по всем параметрам играет нефтяная промышленность. При этом если не рассматривать экологические факторы и ограничения, непосредственные интересы нефтегазодобывающего региона состоят, прежде всего, в поддержании рациональных темпов освоения ресурсов нефти и газа, позволяющих:

1. Максимально продлить во времени период получения высоких доходов от добычи нефти и газа, составляющих основу формирования доходной части бюджета территории;
2. На протяжении длительного времени обеспечивать приемлемый уровень занятости и прямых доходов населения (без резких скачков спроса на рабочую силу со стороны предприятий нефтегазового сектора);
3. Постепенно создать экономические, и прежде всего финансовые, условия для диверсификации региональной экономики, ее перехода в новую в «постнефтегазовую» стадию развития.

К числу основных особенностей диверсификации экономики и социальной сферы нефтегазовых территорий в России следует отнести:

1. Необходимость завершения процесса «достройки» структуры нефтегазового сектора региона путем выделения инновационно-технологического нефтегазохимического кластера;
2. Развитие транспортно-логистической, производственной и социальной инфраструктуры региона (развитие сети дорог и «открытие» выходов в другие районы Урала и Сибири);

²¹⁷ Экономика. Нефть и газ // Российская газета. 12 декабря 2007. № 278 (4541). В конце мая 2008 г. на месторождениях Югры была добыта 9 млрд. тонна нефти.

3. Создание условий для развития производств, связанных с комплексным освоением и использованием всей гаммы минерально-сырьевых и природных ресурсов (включая лесные ресурсы, горнорудное сырье);
4. Усиление внимания к укреплению и развитию человеческого потенциала территории и создание на этой основе предпосылок формирования современной инновационно-ориентированной экономики.

Диверсификацию экономики нельзя считать самоцелью — это одно из средств обеспечения устойчивого социального и экономического развития, что отражается на динамике показателей доходов региона и уровня жизни населения. Но последний из названных показателей является производным не только от прямых доходов населения, но и от доходов, распределяемых через сферу государственных финансов (бюджет, социальные фонды), а также численности работающего и неработающего населения.

Темпы и масштабы диверсификации должны быть такими, чтобы в течение периода активной добычи углеводородов регион и муниципалитеты избавились бы от полной зависимости от нефтегазовой промышленности в вопросах своего социально-экономического развития, что прийти к состоянию, когда добывающий сектор остался бы одним из основных, но не «определяющих» секторов хозяйства территории.

Образовательная политика в контексте социокультурного развития региона

Рябова М.Э. (Саранск)

Осуществление государственной образовательной политики предполагает выработку каждым регионом как равноправным субъектом Российской Федерации самостоятельной региональной политики, обеспечивающей, с одной стороны, развитие целостной региональной системы образования, отражающей его специфические социально-экономические проблемы, а с другой — разработку механизма интеграции с образовательными системами других регионов России и вхождения в качестве составной части в федеральное образовательное пространство, сохранения его целостности и качественной определенности. В настоящее время этот процесс протекает сложно и противоречиво, и, соответственно, теоретический анализ образовательной политики в контексте социокультурного развития региона позволит выявить основные проблемы региона и обозначить приоритетные направления их решения. Чтобы сложить сколько-нибудь полный образ региона и осмыслить динамику его социокультурного развития, представля-

ются крайне важными любые попытки сбора конкретных данных по заявленной теме и их анализа — ведь именно в регионах живет большая часть населения России, заключающая в себе потенциал российских трансформаций. Такой анализ необходим обществу, чтобы знать, каковы общие условия развития образовательного процесса и от чего они зависят в регионе; каковы его основные характеристики; что влияет извне и внутри на происходящее с региональными образовательными системами; чего следует от них ожидать в современных условиях и в ближайшем будущем.

Интернационализация образовательного пространства региона

Под региональным образовательным пространством понимается природно-социально-экономическая система региона, взятая в ее отношении к образованию, или комплекс политических, социально-культурных научных, образовательных, экономических институтов (государственных и негосударственных, официальных и неофициальных); средств массовой коммуникации, ориентированных на образование; общественность, вовлеченную в решение проблем образования; а также социально-психологические стереотипы, регламентирующие поведение людей; по отношению к образованию, функционирующих в конкретном регионе. «По сути — образовательное пространство — это все физические и юридические лица региона, весь регион, только взятый в определенном аспекте — отношении к образованию»²¹⁸.

Сегодня неотъемлемой чертой для многих вузов мира становится интернационализация образовательного пространства. Российская вузовская система также претерпевает аналогичные изменения. Это касается как центральных вузов, так и находящихся на периферии.

Под интернационализацией вообще понимается взаимное обогащение культур, в контексте же образования речь идет о включении образовательных учреждений в международную образовательную среду путем взаимного обмена студентами, преподавателями, модернизации учебного процесса на основе международных стандартов, демократизации всей вузовской системы. Интернационализация образования порождена процессом глобализации, завершением «холодной войны» и революцией в средствах коммуникаций. Происходящие радикальные перемены в мире бросают вызов всем социальным институтам, в том числе и высшей школе. Это особенно актуально для провинциальных вузов в силу их большей, по сравнению с центральными, уязвимости к неизбежным болезненным переменам.

Провинциальный вуз — это периферийный вуз, находящийся, как правило, вдали от центральных вузов, с относительно небольшим количеством

²¹⁸ Новиков А.М. Российское образование в новой эпохе // Парадоксы наследия, векторы развития. М., 2000. С. 149.

студентов. Подобные учреждения имеют низкий рейтинг, слабо связаны с внешним миром. Многим региональным вузам приходится искать пути приспособления к новой обстановке. В связи с этим формируется проблема трансформации периферийных вузов из провинциальных в современные посредством включения в международную образовательную среду. Существо проблемы заключается в том, что российская вузовская образовательная инфраструктура в провинции представляет собой «раздутую», плохо адаптированную к рынку систему. Управление вузом, кадровый состав преподавателей, преобладающая в большинстве вузов педагогическая система подавления личности — делает провинциальный вуз динозавром в информационную эпоху. Между обучением и потребностями в специалистах региона лежит громадная пропасть. Налицо противоречие между реальным образовательным пространством и сложившейся системой образования в регионе. Фактически, периферийный вуз живет в другом измерении времени, слабо реагируя на вызовы внешней среды и производя продукцию, которая мало кому нужна.

Качество подготовки педагогических кадров

Отметим, что обсуждать качество работы педагогических кадров и тем более уровень их образования у нас как-то не принято. Между тем модернизация российской системы образования на сегодняшний день упирается в главную проблему — кадровую.

В этом плане актуальным встает вопрос о престиже педагогической профессии. В течение десятилетий популярность профессии педагога постоянно снижалась и в 1990-е гг. достигла предельно низкой отметки. Ничего удивительного в этом нет. Современное российское общество переживает глубокий кризис. При этом масштабное снижение уровня жизни связано с изменением статуса многих профессий, особенно в сферах, финансируемых бюджетом. В числе таких профессий одно из наиболее показательных мест занимает педагогическая. Материальное положение учителя таково, что учитель, чтобы обеспечить себе прожиточный минимум, должен работать не только в школе, но и иметь еще дополнительный заработок. И это серьезная проблема, т. к. работа учителя требует максимальной энергетической самоотдачи. Роль педагога значима практически в любых исторических условиях. Но сегодня положение педагогов в современном обществе и престиж педагогической профессии не адекватны значению их деятельности. Необходимо также осознать, что престиж педагогической профессии зависит и от квалификации педагога, от личностных, профессиональных качеств каждого педагога. Особенность педагогической деятельности требует глубоких знаний и мастерства, которые должны поддерживаться систематическим и непрерывным образованием.

В чем же сущность современного образования? На этот вопрос вряд ли можно ответить исчерпывающе. Речь идет скорее о том, чтобы пробудиться к особому рода реальности человеческого бытия, к человеческим корням такого культурного явления, как образование. Слово образование включает в себя корень «образ», а образ — по Платону — это внешнее раскрытие сущности. Образование в глубинном смысле есть раскрытие человеческой сущности.

На сегодняшний день часто можно слышать мнение, что уровень педагогических кадров явно не отвечает задачам и стандартам современного образования. В числе определяющих факторов, от которых сегодня зависит развитие российского образования, является его качество. На данный момент имеются существенные расхождения в понимании и интерпретации качества подготовки специалистов.

Оценкой качества образования могут быть: академические успехи студентов, результаты государственных экзаменов, достижения учеников и т. д. В результате мы получаем разные оценки одного и того же феномена. Тем не менее, при оценке качества образования необходимо учесть, по крайней мере, три точки зрения, а именно: точку зрения личности, точку зрения государства и точку зрения социума.

Известно, что они не всегда совпадают. К примеру, анализ проведенных исследований в Республике Мордовия (мониторинг государственной аттестационной комиссии Мордовии за 2007 г.) показал, что в результате итоговой аттестации (а это точка зрения государства) подготовка педагогических кадров оценивается средним баллом 4,27. А вот около 80% родителей (опрошено 370 родителей г. Саранска), отражающих оценку качества образования с точки зрения социума, считают реальную подготовку педагогических кадров недостаточной.

Данные проведенных мной в течение 2006/07 г. социологических исследований по проблеме качества первичной подготовки учителей (само-оценка) (опрошено 250 выпускников университета г. Саранска) свидетельствуют, что полностью удовлетворены своей подготовкой — 42%. Частично удовлетворены своей подготовкой — 48%. Затруднились ответить — 4%. Не удовлетворены — 6%. Результаты разные, поэтому необходим некоторый общий взгляд на проблему оценки качества образования.

Проблема оценки качества образования

Понятие качества раскрывается в различных источниках по-разному. Качество — это сложная философская, системная, экономическая и социальная категория, раскрываемая через систему определений, отражающих единство системно-структурного и ценностно-прагматического аспектов²¹⁹.

²¹⁹ Селезнева Н. А., Субетто А. И. Новое качество высшего образования в современной России. М., 1995. 200 с.

Качество знаний выявляется в роли многоаспектного анализа усвоения и применения знаний человеком в различных видах деятельности. Основными параметрами качества знаний в системе являются: полнота, глубина, оперативность, гибкость, осознанность. Под качеством образования понимается социальная и психолого-педагогическая категория, определяющая уровень и результат процесса образования в обществе и у отдельной личности, соответствие этого результата потребностям и ожиданиям в развитии личностной и профессиональной компетентности²²⁰.

Из приведенных определений вытекает аналогия качества образования с рыночным понятием цены, если рассматривать образование как товар или услугу. Таким образом, трактуя образование как услугу (своеобразную рыночную категорию), мы сталкиваемся с диалектикой интересов «производителя» и «потребителя».

Отношение к качеству образования связано с конкурентоспособностью. Аналитики высшего образования различают две формы конкуренции: внешнюю и внутреннюю. Внешняя (традиционная) — общеизвестна и представляет собой конкурентоспособность товаров и услуг на рынке, в том числе на рынке образовательных услуг, и завоевание товаром этого рынка.

Внутренняя конкуренция (невидимая) заключается в самой среде образовательного учреждения: интеллектуальной, творческой, управленческой, а так же в том, как осуществляется становление психолого-педагогической компетентности будущих учителей, их субъективной позиции и личностное развитие.

Именно традиционная форма конкуренции направлена на понимание результата образования как его соответствия стандарту образования. Внутренняя форма конкуренции менее поддается внешней оценке и требует больших усилий для своего развития, но именно она — ключ к стратегическому обеспечению конкурентоспособности будущих учителей и достижению высокого уровня профессионализма педагога, развития его личности за счет его саморазвития и самопроектирования.

Отметим, что базовой категорией, способной определить уровень внешней формы конкуренции является мониторинг, но сегодня наиболее важной проблемой в современной теории и практике управления качеством образования является разработка его методик.

Изменение образовательной парадигмы, все большее внимание к личности обучающегося как к основной социальной ценности подразумевает построение педагогического образования таким образом, чтобы обеспечивалась индивидуальная траектория личностно-профессионального становления педагога. Идея личностного движения к профессиональному становлению порождает множественность логик движения к ценностному

²²⁰ Бойцов Б., Шленов Ю., Крянев Ю. и др. С чего начинается качество? // Высшее образование в России. 2000. № 1. С. 40–46.

самоопределению, раскрывающему личностную плоскость образовательного пространства.

В данном контексте возникает вопрос, что же нужно изменить в высшей школе, чтобы она готовила педагогов, соответствующих современным требованиям? Думается, что задавать качество высшего педагогического образования мы должны уже на школьной скамье. Но у людей, идущих сегодня в высшие педагогические учебные заведения, прежде всего ощущается недостаток мотивации в выборе профессии. Большая часть будущих дипломированных педагогов поступает в эти вузы только для того, чтобы попасть куда-нибудь, уцепиться хоть за что-то. Раньше речь шла о том, что человек ищет свое призвание, сейчас эта тема даже не обсуждается.

Становление психолого-педагогической компетентности предполагает *иную плоскость понятия качества*. На современном этапе развития общества достаточно убедительными представляются доводы о том, что акценты в образовании должны быть поставлены не на получении декларативных сведений, все более доступных людям в век информационных телекоммуникаций, а на технологические знания, методы, на развитие мышления.

Качество начинается с самой личности человека, развития его духовных, творческих возможностей, реализуемых в созидательно-преобразующей деятельности. В результате такого непрерывного развития рождается новое качество. Проведенные мной исследования в 2006/07 году (опрошено 300 учителей различных районов Мордовии) показывают, что 36,5% учителей оценивают свою самореализацию как не сложившуюся, 26,8% считает, что они остановились в своем профессиональном саморазвитии. Лишь 17,5% верят в свои потенциальные возможности, 14,3% оценили свою самореализацию как успешную, а 4,9% вообще затруднились дать ответ на поставленный вопрос. Результаты довольно настораживающие, вызывающие обеспокоенность.

Учитывая это, можно говорить о том, что роль образования заключается в становлении такой личности, которая способна осуществить качественные изменения в сфере своей профессиональной деятельности, которая сможет эффективно и оперативно принимать решения в условиях как большого объема противоречивой неполной информации и дефицита времени, так и чужеродных информационных воздействий. Кроме того, нельзя забывать, что если ты пошел в педагоги, то волей-неволей накладываешь на себя некие «оковы», ибо работа в школе — это своего рода подвижничество. Но дети берут пример с таких подвижников, и это очень важно для развития личности, для оздоровления ситуации в обществе.

Мордовский университет в социокультурном развитии региона

Мордовия в силу сложившихся исторических социально-экономических условий является в основном сельскохозяйственной республикой, т. е. ос-

новая масса населения республики (85%) проживают в сельской местности. В силу этой особенности наблюдается большой разрыв между городским и сельским уровнем культуры. Но на сегодняшний день эти грани стираются, чему активно способствует как Правительство Российской Федерации, так и Правительство Мордовии. Например, Мордовия стала экспериментальной площадкой для выработки новых проектов, которые стали востребованы на российском и даже международном уровне. Большой общественный резонанс получила программа обучения на дому, через Интернет детей с ограниченными возможностями. 6 млн рублей на этот значимый социальный проект выделил Глава РМ Н.И. Меркушкин и еще 6 млн его разработчики получили, выиграв президентский грант.

Что касается связи университета с экономикой страны, то проблема очевидна: соотносимо ли количество специалистов какой-либо специальности потребности в них? В настоящий момент в МГУ им. Н.П. Огарева обучается свыше 20000 студентов по разным специальностям. Вопрос в том, смогут ли они реализовать себя и найти работу в пределах республики, довольно актуален для современной Мордовии. После проведения социологического опроса среди студентов на тему: «Как ты собираешься получить работу по специальности после окончания вуза» были получены довольно интересные результаты: 48% студентов ответили, что ничего для достижения этой цели делать не будут, 31 — рассчитывают на помощь друзей, 20 — на себя, 17 — попытаются использовать СМИ для нахождения работы, 5 — рассчитывают на направление из вуза, а 3% отправятся на биржу труда. Следует отметить тревожный факт, что только пятый выпускник мордовского вуза работает по специальности. Главная причина — невостребованность. Это означает, что в условиях региона централизованная система образования не способна реализовать парадигму личностно ориентированного образования, вписаться в систему рыночных отношений, демократизироваться и гуманизироваться.

Понимание данного факта пока еще не стало общим достоянием, что и проявляется в слабом отражении в государственной региональной политике «индивидуального» подхода к конкретным регионам. Поэтому продолжают попытки выстроить новое образование на основе прежних технократических подходов, возродить систему «социального заказа образованию на подготовку кадров», переименовав его в государственный, региональный, муниципальный заказ. Каким образом этот заказ будет соотноситься с российскими реалиями, в которых 80% предприятий относятся к числу негосударственных; большинство молодежи не намерено покидать свои регионы для продолжения образования; имеет место значительная нехватка рабочих мест и соответственно высок уровень безработицы в большей части регионов, ведомо только самим разработчикам заказа. А это в первую очередь означает, что при проектировании региональной образовательной системы

необходимы новые, смелые подходы, опирающиеся на научную базу и педагогический эксперимент, учитывающие особенности ее свойств и состояний, разнообразие элементов и их связей.

Институт социальной ответственности как основа социально ориентированной экономики: теоретические основы и опыт России

Фролова Е.А. (Томск)

Социальная ориентация рыночной экономики в обязательном порядке подразумевает учет социальной составляющей хозяйственной деятельности, что обычно выражается в императиве социальной ответственности субъектов за результаты хозяйственной деятельности.

Под социальной ответственностью обычно понимают степень готовности субъекта выполнять свои обязательства, реализуя оптимальный, с точки зрения общества, вариант развития событий.

Мы в данной работе будем использовать более конкретизированное определение социальной ответственности, данное С.В. Бурдавицыным, которое в концептуальном плане, по нашему мнению, не вызывает больших возражений. Автор определяет социальную ответственность как экономическое явление «отражающее систему отношений, возникающих между государством, предпринимателями, работниками, всем населением за создание условий по рациональному использованию и воспроизводству человеческого капитала»²²¹.

Безусловным достоинством данного определения является акцентирование внимания на взаимодействии экономических субъектов и накоплении и использовании человеческого потенциала.

Социальная ответственность в современных условиях является неотъемлемым элементом деятельности каждого субъекта, дополняя принцип свободы. Институционализированная социальная ответственность государства формирует новое его качество — социальное государство. Социальная ответственность населения в общем случае реализуется в институтах гражданского общества, а ответственность предпринимателей образует так называемое корпоративное гражданство или феномен социально ответственного бизнеса.

²²¹ Бурдавицын С.В. Развитие социальной ответственности как функции государства в транзитивной экономике/ Автореф. дисс.... д-ра. экон. наук. Саратов, 2001. С. 4.

Триада социального государства, социально ответственного бизнеса и гражданского общества образует фундаментальную субъектную основу современной социально ориентированной рыночной экономики, причем выше указанные ее элементы являются рядоположными, обеспечивая паритет сил.

Благоприятное взаимное влияние этих субъектов реализуется следующим образом:

- Государство регулирует и стимулирует экономику, а также способствует самореализации общества.
- Бизнес определяет возможности и мощь государства и формирует экономические интересы общества.
- Общество «воспитывает» государство и указывает бизнесу цели и ограничения развития.

Историческая ретроспектива показывает, что процесс социализации деятельности коснулся, прежде всего, государства, что явилось объективным и закономерным результатом разрешения социально — экономического конфликта конца XIX века. И с того момента как государство официально провозгласило свою ответственность в социальной сфере, закрепив данную норму в законодательстве, и отказалось от практики выборочной благотворительности исходя из финансовой возможности и желания власть предержащих, появилась возможность говорить о становлении модели социального государства. Это обстоятельство является, с одной стороны, проявлением накопленных социальных изменений, а с другой — выступает результатом процесса институционализации государственных социальных функций.

Единой теории, объясняющей процесс возникновения социального государства нет, однако тот факт, что все современные развитые демократические государства считают себя социальными, очевиден.

Эту мысль подтверждает высказывание Г.А. Николаева: «Социальное государство — это условное обозначение модели государства, формирующегося на определенном историческом этапе эволюции общества, когда созревают политические и социально — экономические условия, позволяющие государству действовать в интересах всего общества во имя единой цели — обеспечения достойного уровня благосостояния этого общества»²²². Автор отмечает эволюционность процесса социализации функций государства и безусловный приоритет в деятельности этого института в области повышения уровня и качества жизни общества в целом, а не только отдельных групп лиц. В результате, критерием выделения социального государства как специфического феномена стало распространение патернализма органов власти на всех членов общества вне зависимости от их социального статуса.

²²² Николаев Г.А. Сущность и основные признаки социального государства // Социальное государство: мировой опыт и реалии России. М., 2001. С. 11.

В то время как теоретический фундамент концепта социального государства был заложен еще в трудах представителя классической школы Дж. Ст. Милля, пионером в государственном строительстве такого рода стала Германия, в которой идей социальной направленности хозяйственной жизни всегда были актуальными, но реализовались, порой, в противоречивых формах. Наряду с моделью социального государства Л. фон Штайна активно разрабатывалась модель социалистического государства К. Маркса, что, по мнению большинства ученых, далеко не одно и то же. Например, И. А. Ильин²²³ отмечал несовпадение этих понятий и признавал, что социальность нужна при всех условиях, а социализм — только при том условии, если он действительно реализует социальность.

Главные задачи, которыми должно заниматься социальное государство по Л. фон Штайну это «поддерживать абсолютное равенство в правах для всех различных общественных классов, для отдельной частной самоопределяющейся личности посредством своей власти. Оно обязано способствовать экономическому и общественному прогрессу всех своих граждан, ибо, в конечном счете, развитие одного выступает условием развития другого, и именно в этом смысле говорится о социальном государстве»²²⁴.

Данное высказывание автора поднимает проблему активного государственного участия в хозяйственной жизни путем обеспечения институциональных условий социальности, а также через перераспределительную политику, обеспечивающую реализацию принципа социальной справедливости.

Феномену социальной государственности, в том числе применительно к российским реалиям, уделяется большое внимание в современной науке и хозяйственной практике. За последние 2 года произошли значительные изменения в анализе сущности социального государства и в реализации механизмов институционализации его социальных функций в государственной политике России. На страницах журнала «Общественные науки и современность» в 2006–2007 годах развернулась масштабная дискуссия, инициированная Л. И. Якобсоном, о сущности и специфике государственных социальных функций, программ и проектов²²⁵. Не остались в стороне от обозначенных проблем и другие ученые, заинтересованные проблемами институтов социальной политики. Е. Гонтмахер и Т. Малева²²⁶ обратили осо-

²²³ Ильин И. А. О грядущей России. Избранные статьи. М.: Военное изд-во, 1993. С. 68

²²⁴ Цит. по Калашиников С. Социальное государство: эволюция и этапы становления // Человечество и труд. 2002. № 10. С. 47.

²²⁵ Якобсон Л. И. Социальная политика: коридоры возможностей // Общественные науки и современность. 2006. № 2., Аврамова Е. М. О пространстве возможностей реформирования социальной сферы // Общественные науки и современность. 2006. № 3, Акопян А. С. Якобсон предлагает сдаться // Общественные науки и современность. 2006. № 5 и другие...

²²⁶ Гонтмахер Е., Малева Т. Социальные проблемы России и альтернативные пути их решения // Вопросы экономики. 2008. № 2. С. 61–72.

бое внимание на социальные проблемы современной России и возможные пути их решения, а А.Ф. Храмцов²²⁷ провел сравнительный анализ опыта становления институтов социального государства в Европе и России.

Причем наблюдается заметная эволюция взглядов на феномен социального государства. Определяя сущность социального государства, некоторые авторы (С. Калашников, В. Торлопов, Б. Алейников и ряд других)²²⁸ обращают особое внимание на функциональное содержание данного феномена, а именно совокупность качественных свойств, определяющих его специфику, а также на набор функций, к которым, например, С. Калашников относит:

- Социальное обеспечение.
- Обеспечение доступного образования и здравоохранения.
- Социальную защиту.
- Сглаживание социального неравенства.
- Обеспечение занятости.
- Предоставление социальных услуг.
- Проведение государственной социальной политики²²⁹.

Автор считает данный перечень необходимым и достаточным для отнесения конкретного государства к группе социальных в его современном виде. Причем иерархия функций построена по принципу последовательности их появления.

Однако, на наш взгляд, некоторые элементы этого перечня вызывают определенные возражения. Большая часть замечаний, с нашей стороны, связана с седьмой функцией, которая автором обозначена как проведение государственной социальной политики.

По мнению большинства исследователей, с которым мы полностью согласны, содержание государственной социальной политики гораздо шире, чем все выше перечисленные функции и, в целом, представляет собой их органическое единство, т. е., включает в себя, в качестве составных элементов, и социальное обеспечение, и социальную защиту и т. д.

Свой подход С. Калашников объясняет отсутствием очевидной связи между новыми и первичными социальными функциями, что, по его мнению, обуславливает невозможность установление структуры социальных функций государства. Однако, рассматривая его функциональную структуру, он отмечает, что социальными функциями могут являться только те функции,

²²⁷ Храмцов А.Ф. Социальное государство: практика формирования и функционирования в Европе и России // Социологические исследования. 2007. № 2. С. 21–32.

²²⁸ Торлопов В. Социальное государство в России / Автореф. дисс. ... д-ра социол. наук 22.00.05. СПб, 1999; Калашников С. Функциональная теория социального государства. М., 2002; Алейников Б. Социальное государство и собственность // Государство и право. 2008. № 1. С. 5–13.

²²⁹ Калашников С. Функциональная теория социального государства. М.: «Издательство «Экономика», 2002. С. 112.

через которые государство реализует социальную политику²³⁰, косвенным образом подтверждая правомерность нашего замечания, а именно рассматривая социальные функции как проявления государственной социальной политики, а не располагая их рядом.

Различные инструментальные определения сущности и специфики социального государства не всегда позволяют определить причины, в соответствии с которыми реализация принципов социального государства приводит к формированию специфических особенностей национальных хозяйственных моделей — немецкой, английской, шведской, российской. Особое значение приобретает анализ ценностных установок населения. Именно они, по точному замечанию Т.Ю. Сидориной, определяет приоритеты и направления реализации государственных социальных функций. Данный автор рассматривает социальную политику как «зеркало общественных умонастроений, морали, представлений о социальном устройстве мира»²³¹.

Описывая социальное государство как государство социального гуманизма, И. Орлов справедливо отмечает: «Качественное изменение функций государства состоит не только и не столько в расширении сферы социальной политики, а прежде всего, в гуманизации ее направленности»²³².

Развивая свою мысль автор отмечает, что:

- Базовой социальной ценностью должен стать именно социальный гуманизм.
- Необходима социальная направленность экономической политики.
- Особую роль должна играть социальная эргономика как ориентация на максимальный объем инвестиций в человека.
- Весомое место занимает социальная ответственность государства в аспекте предоставления социально значимых благ, количественные и качественные свойства которых закреплены в социальных стандартах.
- Обязательно должны находить реализацию принципы социальной солидарности как паритетное сочетание интересов различных социальных групп.
- Солидарность должна дополняться институтами социального партнерства.
- Неотъемлемым элементом должна стать социальная рыночная экономика, которая позволит за счет высокой экономической эффективности обеспечивать реализацию государственных социальных функций в направлении сокращения имущественного неравенства и обеспечения социальной справедливости.

²³⁰ Калашиников С. Функциональная теория социального государства. М.: «Издательство «Экономика», 2002. С. 39.

²³¹ Сидорина Т.Ю. Два века социальной политики. М.: РГГУ, 2005. С. 22

²³² Орлов И. Государство социального гуманизма: от социальной экономики и экономической социальности // Общество и экономика. 2007. № 11. С. 248

Однако автор отмечает, что формирование социального государства в России находится на самом раннем этапе, т. к. законодательная база явно несовершенна и более того, уже принятые законодательные акты исполняются не полностью или не исполняются вовсе. Несмотря на рост ряда показателей имущественной и социальной обеспеченности, реальный уровень благосостояния и качества жизни значительной массы населения постепенно снижается, что, в основном, обусловлено ростом степени дифференциации доходов населения.

Причем мероприятия социальной политики, направленные на улучшение положения незащищенных слоев населения, как ни странно, не столько улучшают, сколько, напротив, отягощают ситуацию.

Храмцов А.Ф. отмечает, что стоимость предоставляемых в натуральном выражении дотаций и льгот для домашних хозяйств с наименьшим доходом составила 0,3% от общих затрат, во втором и третьем квинтилях — по 0,4%, а в пятом квинтиле (с максимальным доходом) — 0,7%. В результате, разница в крайних квинтилях по объему представленных льгот составила 13,4 раза. Аналогичная ситуация наблюдается и в результате анализа опыта монетизации льгот. В итоге, значительная часть населения, находящаяся за гранью нищеты, лишена доступа к социальной поддержке, что прямо противоречит принципам социального государства. Приоритетные национальные проекты также несут лишь демонстрационный эффект и, по данным аналитического центра Ю. Левады, лишь 19% населения рассматривают их как проявление заботы о благе незащищенных слоев населения.

Следовательно, социальная ответственность государства в обязательном порядке должна дополняться социальной ответственностью других субъектов, т. к. в современных условиях обеспечить полную реализацию принципов социальной ориентации хозяйства только силами государства невозможно.

Социальная ответственность бизнеса (corporate social responsibility) — новое явление в российской экономике, однако, в странах Западной Европы — это реальная хозяйственная практика с конца 70-х гг. XX века.

В общем виде — это самоограничение свободы предпринимательства в целях достижения социального мира, создания благоприятных условий для привлечения инвестиций и мотивации труда.

В данной работе под социальной ответственностью бизнеса мы будем понимать философию поведения и концепцию выстраивания деловым сообществом, компаниями, отдельными представителями бизнеса своей деятельности с акцентом на следующие ориентиры.

- Производство качественной продукции и услуг для потребителей.
- Создание привлекательных рабочих мест, выплата легальных заработных плат и инвестиции в развитие человеческого потенциала.
- Неукоснительное выполнение требований законодательства.

- Построение добросовестных взаимоотношений с заинтересованными сторонами.
- Эффективное ведение бизнеса, ориентированное на создание добавленной стоимости и рост благосостояния своих акционеров.
- Учет общественных ожиданий и общепринятых этических норм в хозяйственной практике.
- Вклад в формирование гражданского общества через партнерские программы и проекты развития местного сообщества²³³.

В данном контексте принято рассматривать внутреннюю и внешнюю социальную ответственность.

Внутренняя социальная ответственность предусматривает создание достойных социально — экономических (трудовых) условий для персонала предприятия (как работающего, так и пенсионеров и молодых специалистов). Наиболее полно она реализуется в рамках системы социального партнерства, регулирующей взаимодействие основных агентов рынка труда, позволяющей эффективно сочетать основные интересы работников, работодателей и государства при регулировании социально — трудовых отношений. На практике это выражается в достойной оплате труда и социальном пакете.

Внутренняя социальная политика организации в современной экономике выступает одним из важнейших элементов социальной ориентации хозяйства, т. к. организация является субъектом социальной политики по ряду основных причин:

- Предприятие формирует и развивает собственный рынок труда.
- Предприятие является субъектом реализации социальной политики государства для занятого населения.
- Наблюдается устойчивая тенденция дифференциации социальных потребностей, которые государство не имеет возможности удовлетворить в силу стандартизации государственных социальных функций.
- В условиях, когда государство в силу определенных причин не может полностью нести бремя социальной ответственности, решение большей части социальных вопросов ложится на плечи предпринимателей.

В более широкой трактовке социальная ответственность бизнеса включает не только заботу о работниках предприятия, но и реализацию социальных программ на уровне территории или государства в целом — это благотворительная помощь различным некоммерческим организациям и отдельным гражданам.

Добровольная помощь обществу повышает социальный престиж компании, свидетельствуя:

²³³ О социальной роли бизнеса // Общество и экономика. 2004. № 11–12. С. 46.

- об эффективном управлении, что позволяет получать высокие доходы;
- о «прозрачности» бизнеса — реального наличия средств не только на текущее производство и потребление, модернизацию и инновации, но и на благотворительность, что подтверждается официальной отчетностью и сопровождается уплатой причитающихся налогов;
- о наличии гарантий со стороны государства и общественных организаций в случае возникновения форс-мажорных обстоятельств и т. д.

Все это в конечном итоге повышает инвестиционную привлекательность бизнеса как внутри страны, так и за ее пределами. Е. Гонтмахер в данном контексте отмечает: «Есть такое понятие — «репутация», качество которой в немалой степени зависит от того, какие социальные программы вы осуществляете, куда вкладываете деньги. Если у вас хорошая репутация с точки зрения социальной продвинутости, то при прочих равных условиях инвестор выберет вас. Это мировая стандартная практика, подтвержденная десятилетиями. Реализация социальных приоритетов, способствующая повышению репутации, приводит к существенному увеличению ликвидности и капитализации фирмы»²³⁴.

На эту задачу работает введение в учет компании (бизнеса) форм социальной отчетности, в которых отражаются расходы на социальные программы, и результаты социального аудита, отражающего оценки деятельности бизнеса со стороны контрагентов, органов власти, общественных организаций и населения. Социальная отчетность и социальный аудит не только улучшает имидж компании, но и повышает интерес рынка к ее акциям. Для реализации данной инициативы в 1997 году создана Глобальная инициатива по представлению отчетности (GRI), а в 1999 году разработан международный стандарт AccountAbility 1000, главная функция которого — это измерение результатов деятельности компаний с этических позиций.

Также социальная ответственность бизнеса реализуется в создании корпоративных социальных кодексов, которые закрепляют обязательства, взятые организацией сверх законодательно установленных норм, и включает в себя совокупность корпоративных социальных гарантий, совокупность правил делового поведения работников внутри организации и за ее пределами, а также ценностные ориентации.

Помимо инвестиционной привлекательности социальная ответственность приносит и другие положительные эффекты для предприятия:

- улучшение финансовых показателей деятельности. С. Литовченко, например, приводит данные, согласно которым выявлена положительная корреляция между доходностью активов, продажами и социальной

²³⁴ Из интервью вице-президента РСПП Е. Гонтмахера — Хорошая репутация — фактор, повышающий капитализацию компании // Человек и труд. 2004. № 3. С. 15.

ответственностью бизнеса²³⁵. Справедливости ради следует отметить, что из данного вывода не совсем понятно, что является причиной, а что — следствием;

- улучшение имиджа компании, который работает не только на инвесторов, но и на контрагентов — поставщиков ресурсов и потребителей продукции, хотя и в меньшей степени;
- преимущества в привлечении квалифицированных кадров, а также положительная зависимость между курсом акций и вложениями в человеческий капитал. Проведение социальных программ на территории, например, развитие здравоохранения, образования, социального и бытового обслуживания, повышает производительность труда работников, что, в конечном счете, повышает эффективность производства.

Моральные, нравственные (ценностные) установки предпринимателей также способствуют благотворительности — пример тому — строительство учреждений социальной сферы, помощь детским домам, инвалидам и т. д.

Вместе с тем современная трактовка социальной ориентации хозяйства предполагает, что социально ответственными должны быть действия не только государства и бизнеса, но также каждого конкретного индивида или групп индивидов, образующих субъектный состав гражданского общества.

Институт гражданского общества — это особое качество общественных отношений, получившее наиболее полную форму реализации в рамках демократического политического режима. Вместе с тем следует отметить, что процессы формирования демократии и возникновения гражданского общества идут отнюдь не параллельно.

Гражданское общество — институт, возникающий на этапе уже достаточно развитых демократических процедур, и процесс его появления и развития может являться косвенным свидетельством достаточно высокого уровня демократического развития, когда учитываются интересы не только большинства (в такой трактовке демократию обычно определяют как власть народа или основной части общества), но и меньшинства, что позволяет выстраивать конструктивный диалог между субъектами в процессе согласования интересов.

Появление гражданского общества обусловлено с одной стороны необходимостью противодействия властным амбициям организованных экономических субъектов — государства и бизнеса, а с другой — тесно связано с процессами усложнения и дифференциации общества, повышения степени его неоднородности.

Поэтому зачастую сущность этого феномена определяют через противостояние или оппозицию, преимущественно государству. Например, Ю.М. Резник под гражданским обществом понимает негосударственную

²³⁵ Литовченко С. Корпоративное гражданство — эффективный механизм взаимодействия бизнеса и общества // Человек и труд. 2002. № 6. С. 73.

общественную реальность, противостоящую государству, частную сферу жизни людей, их ассоциаций, отличную от государственной и общественной сфер и как общественную (публичную) сферу, опосредующую отношения между частной сферой и государством²³⁶.

В качестве такой «буферной зоны» по отношению к личности гражданское общество выполняет функции социализации индивида и институционализации социальной ответственности субъекта, а по отношению к государству сфера деятельности гражданского общества — это предотвращение злоупотребления монопольной властью, особенно в сфере законотворчества с целью защиты прав и свобод гражданина.

В целом институты гражданского общества стараются донести до органов власти интересы отдельных социальных групп, отстаивая их права, причем их разноразличность взаимно ограничивает властные амбиции.

Такие оппозиционные отношения, как ни странно, не способствуют росту социальной напряженности, а напротив, являются условием развития социальной ориентации хозяйственных процессов и фактором эффективности государственной политики. Деятельность институтов гражданского общества — это в определенном смысле обратная связь, формирующая критерии оценки социальной эффективности проводимых мероприятий.

Представленная выше трактовка гражданского общества характеризует современное состояние данного института, обладающего признаками структурной определенности и детерминированности. Вместе с тем исходное определение феномена гражданского общества гораздо шире и включает в себя всю совокупность организованных и неорганизованных социальных процессов, создающих оппозицию государству.

Данный подход основан на трактовке гражданского общества как совокупности граждан, отличительной характеристикой которых является самостоятельность, и наличие определенных прав и обязанностей. Деятельность этих субъектов (граждан) основана на ценностных установках, которые являются общезначимыми и не зависят от конфессиональных предпочтений (поэтому совершенно правомерно говорить о возможности и необходимости взращивания института гражданского общества на российской социальной почве). В их число включается свобода, благожелательность, радушие и дружеское расположение, создающие с одной стороны предпосылки реализации индивидуальных интересов и предпочтений, а с другой — являющиеся фундаментом социальной солидарности.

Вместе с тем как отмечают В.В. Лапкин и В.И. Пантин качество гражданского общества и эффективность взаимодействия его структур с политическими институтами государства определяются установками, ценностями и ориентациями, обусловленными культурно — цивилизационным контек-

²³⁶ Калашиников С. Функциональная теория социального государства. М., «Издательство «Экономика», 2002. С. 155.

стом²³⁷. А это уже свидетельствует о необходимости учета национальной специфики в области неформальных норм и менталитета, закреплённых в массовом сознании образов национальной идентичности.

Указанная выше трактовка гражданского общества в современной науке постепенно закрепляется. И в данном контексте некоторые авторы, например Г.А. Окушова, отмечают, что понимание политической природы гражданского общества, ограничивающего индивидуальную свободу постепенно заменяется представлением о социокультурном характере гражданского общества, выражающем всю полноту интересов и ценностей, предпочтений, идеалов и действий современного человека, что, по мнению автора, является проявлением новой социальности. «Гражданское общество, определяемое с позиций коммуникативных десубстанционалистских онтологий, полагает социокультурную природу, раскрывающую личностно-индивидуальное бытие свободы, самостоятельность и социальное творчество граждан. Сложная его дифференциация, демонстрирующая частные интересы, жизненные проекты, мнения и т. д., существующие как калейдоскопически организуемые в вариативных коммуникативных сплетениях, свидетельствует о том, что это уже не единая система с унифицированными компонентами и линейными связями, а децентрализованная целостность»²³⁸.

В целом в этой позиции гражданское общество выступает как пространство коммуникации (взаимодействия) индивидов и их групп, для которых характерно разнообразие интересов, защита частной сферы, что приводит к появлению новых форм социальности и солидарности, соответствующих изменениям в экономической, политической и социо — культурной сферах.

В результате триада социального государства, социально ответственного бизнеса и гражданского общества образует фундаментальную основу социально ориентированной экономической системы. С другой стороны, совокупность взаимоотношений этих субъектов составляет содержание института социального партнерства (трипартизма).

Социальное партнерство — характеристика достаточно развитых рыночных и социальных отношений, в рамках которых становится возможным, и, самое главное, эффективным переложение большей части обязанностей в социальной сфере с государства на частный сектор или население, что способствует:

- Устойчивому развитию социально-экономической системы за счет взаимной заинтересованности и зависимости основных производствен-

²³⁷ Лапкин В.В., Пантин В.И. Трансформация национально-цивилизационной идентичности современного российского общества: проблемы и перспективы // Общественные науки и современность. 2004. № 1. С. 53.

²³⁸ Окушова Г.А. Теория гражданского общества: от единства субстанции к коммуникативной социокультурной природе / Автореф. Дисс. ... канд. философ. наук. Томск, 2004. С. 18.

ных субъектов (домашних хозяйств и фирм), что устраняет противоречия капиталистического производства в виде эксплуатации труда.

- Снижению налогового бремени на реальный сектор, что стимулирует производственную активность
- Росту социальной обеспеченности и стабильности каждого конкретного человека за счет адресности социальной политики
- Устранению проблемы иждивенчества, т. к. размер социальных гарантий зависит от трудового вклада каждого работника, что является результатом реализации социальной политики в форме социального страхования за счет собственных средств работника или компании.
- Сохранению за государством только тех обязательств, которые касаются нетрудоспособной части населения, которая в принципе не может участвовать в системе социального страхования.

Наиболее эффективно система социального партнерства реализуется в рамках экономики всеобщего благосостояния США, где большая часть ответственности в социальной сфере ложится на индивида, а также в Японии, отличительной чертой которой является доминирование в социальной сфере крупного бизнеса, обеспечивающего социальную защиту наемным работникам.

Японская модель социального партнерства в основных чертах очень похожа на советскую систему социального обеспечения через ведомственные социальные службы (учреждения здравоохранения и образования, жилищная система, транспорт и т. д.).

В результате деятельность государства в социальной сфере сводится к формированию общих институциональных условий функционирования социальной системы и частичному финансированию объектов социально — культурного назначения.

Под сущностью социального партнерства обычно понимают переговорный характер разрешения противоречия интересов, согласование целей и инструментов социально — экономической политики в области доходов, критериев справедливости, социальных гарантий и т. д.

Общим подходом к характеристике социального партнерства является ассоциирование данного института только с одной сферой человеческой деятельности — трудовыми отношениями. Поэтому очень часто в качестве системных его компонентов фигурируют механизмы коллективно-договорного регулирования в отраслевом разрезе в области оплаты и охраны труда, а также социальных гарантий для работников, в то время как социальная сфера в более широком ее понимании (как развитие системы здравоохранения, образования, культуры, бытового и социального обслуживания) рассматривается только как область монопольного государственного участия.

Подтверждением данного вывода служит определение социального партнерства, закрепленное в Трудовом Кодексе (ст. 23), которое гласит, что

социальное партнерство — это система взаимоотношений между работниками (представителями работников), работодателями (представителями работодателей), органами государственной власти, органами местного самоуправления, направленная на обеспечение согласования интересов работников и работодателей по вопросам регулирования трудовых отношений и иных, непосредственно связанных с ними отношений. Или говоря несколько иначе — способ согласования интересов различных групп при разрешении возникающих противоречий в целях предотвращения конфликтов в социально — трудовой сфере.

Такая трактовка сущности социального партнерства, безусловно, имеет право на существование, однако она очень узко характеризует ключевые признаки данного института.

С другой стороны позицию авторов такого определения трипартизма также можно понять. Трудовая деятельность является одной из основных сфер активности человека, обеспечивая с одной стороны материальную базу удовлетворения индивидуальных потребностей, а с другой способствуя прямо и косвенно социализации индивида. И в общей суточной временной продолжительности она составляет одну из самых значительных частей.

При этом трудовая деятельность (как физическая, так и умственная) требует большого напряжения сил, что обуславливает актуальность проблемы их восстановления или релаксации. И в этом контексте социальный характер воспроизводства не только и даже не столько вещественных элементов, сколько человеческого потенциала, проявляется наиболее отчетливо.

Также в современных условиях важнейшим фактором социально-экономического и научно-технического развития хозяйства страны является отсутствие четкого разграничения рабочего и свободного времени и, соответственно, периода трудовой активности и отдыха. В. Иноземцев по этому поводу отмечает: «в результате комбинации скользящего графика, ночной работы, частичной занятости и компьютерных технологий все большее число людей трудится вне пределов традиционного рабочего дня (в данном контексте также следует добавить — и вне пределов традиционного рабочего пространства — Ф. Е.), что дает им возможность удовлетворять свои пожелания в выборе профессии. Свободного времени, позволяющего развивать личностные таланты, становится все больше и, в конце концов, грани между ним и рабочим временем полностью стираются»²³⁹.

Эти обстоятельства в совокупности с преобладанием творческой составляющей человеческой деятельности делают неадекватными традиционные механизмы и инструменты социального партнерства, ориентированные только на трудовую сферу и значительно стандартизированные.

²³⁹ Иноземцев В.Л. Очерки истории экономической общественной формации. М.: Таурус Альфа, Век, 1996. С. 295.

Поэтому с нашей точки зрения современное социальное партнерство следует рассматривать значительно шире. Это не только устранение противоречий в области труда, его охраны, а также социальных гарантий работникам, а в большей мере комплексная система согласования интересов и потребностей государства, общества и бизнеса с целью поступательного развития хозяйства и социума.

Оно должно включать механизмы (инструменты), обеспечивающие комфортность не только трудовой деятельности, но и всей жизни человека в целом в рамках определенной локальной и глобальной общности и территории. Например, не только предоставление социальных гарантий работникам, но и членам их семей, развитие социальной инфраструктуры, стимулирование роста общего интеллектуального и культурного уровня населения и здорового образа жизни и т. д.

В конечном итоге реализация этих мероприятий позволяет стимулировать социально-экономическое развитие и повысить как экономическую эффективность хозяйства при помощи научно-технического прогресса и человеческого потенциала, так и социальную, реализовав императивы социального равенства и справедливости, что в совокупности будет работать на рост уровня и качества жизни населения. Компоненты социально ориентированной рыночной экономики, представленные выше, равнозначимы и невзаимозаменяемы, также для них характерна тесная взаимозависимость. В целом их совокупность отличается выраженным целеполаганием, определенной структурой и при этом включает в себя все ключевые характеристики современной социально ориентированной хозяйственной системы.

Финансовые методы преодоления социального кризиса в России

Хмыз О.В. (Москва)

Мечта любого государства — абсолютно здоровый, богатый гражданин, всегда плативший налоги и умерший в день выхода на пенсию.

Одна из наиболее «злободневных» проблем — достаточность пенсионного обеспечения, которая может привести к обострению социальной напряженности в обществе. Проводя пенсионную реформу, уже более 10 лет, государство пытается отойти от практики фискальной эксплуатации молодых поколений, однако не слишком успешно.

Какова взаимосвязь между проводимой политикой налогообложения и государственных расходов с благосостоянием будущих поколений? Ста-

рение населения, увеличение продолжительности жизни и отрицательный прирост населения приводят к необходимости усиления налоговой нагрузки на работающих, чтобы обеспечить растущему числу пенсионеров достойную старость. Однако никто не хочет увеличения налогов или сокращения государственных пособий, ведь это отражается на материальном благополучии не только наших детей и внуков²⁴⁰. В случае кризиса пенсионной системы будут затронуты все слои населения.

Обычно в качестве примера для подражания принимается какая-либо развитая страна. Однако по данному вопросу трудно найти эталон. Например, в США официальный дефицит федерального бюджета 2004 г. достиг 413 млрд долл., т. е. каждый родившийся в том году ребенок понес бремя 105 тыс. долл. А с учетом обязательств по оплате медицинских услуг пенсионерам и малоимущим (Medicare и Medicaid соответственно) — по 250 тыс. долл. В результате в 2001–2004 гг. США в соответствии с проводимой дискреционной фискальной политикой — сознательным манипулированием налогами и правительственными расходами законодательной (или исполнительной) властью в целях изменения реального объема национального производства и занятости, контроля за инфляцией и ускорения экономического роста — увеличили дискреционные государственные расходы на 33%, адресные — на 18%. Это происходило на фоне сокращения налоговых поступлений на 12% и привело к увеличению государственного долга на 25%, к образованию 51-триллионного фискального разрыва между прогнозируемыми федеральными государственными расходами и федеральными налоговыми поступлениями, в 4,5 р. превышающего ВВП. При этом планируется продолжение политики сокращения тяжести налогового бремени и увеличение расходов на борьбу с терроризмом. Отметим также, что вскоре поколение бейби-бума (около 77 млн чел.) выйдет на пенсию, а в среднем, годовые социальные отчисления на каждого превышают 20 тыс долл. Подобная ситуация может привести не к открытому дефолту, когда страна отказывается платить по долгам, а к неявному дефолту — печатанию денег для оплаты долгов, что, в свою очередь, приводит к инфляции и размыванию реальной ценности выплаченного. Каждый год избыточного увеличения пособий приводит к росту неявных адресных обязательств государства, что требует масштабного и политически невыполнимого повышения налогов.

Пример надо брать с США в другом. По официальным данным Международной организации труда, в 2006 г. США демонстрировали самый высокий уровень производительности труда — 63 885 долл. в год (для сравнения: Ирландия — 55 986, Люксембург — 55 641 и пр. (рис. 1). Россия в обзоре отсутствует. Данные Росстата оказались недоступны. Известен только годо-

²⁴⁰ Например, по данным Банка развития, в 2007 г. средняя доходность пенсионных накоплений составила 5,98% годовых. Инфляция достигла 11,9%, а продуктовая корзина подорожала на 22,3%.

вой рост производительности в процентах: в 2003 г. — 7%, в 2005 г. — 5,5%. По расчетам независимых экономистов, производительность труда в РФ примерно в 3,5 р. ниже, чем в США, т. е. составляет около 18 000 долл. в год.²⁴¹ По другим данным, средний россиянин от произведенной им продукции в 1 руб. получает 33 коп., а американец — 72 коп. Недооценка труда и приводит к неэффективности? Годовая производительность труда американца 63 885 долл., из которых он получит 48 200 (75,4%). В РФ — 18 000 и 6 300 соответственно (35%).

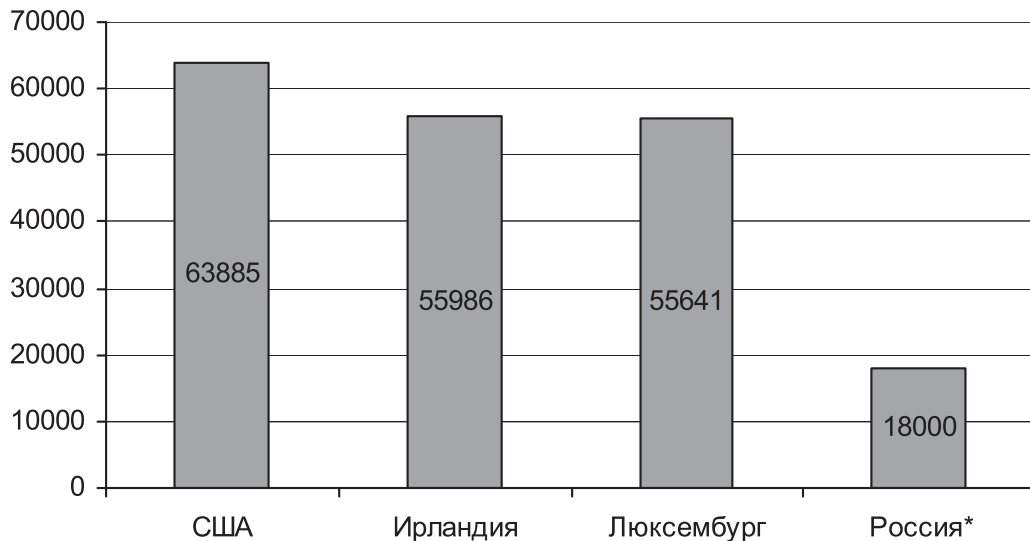


Рис. 1. Годовая производительность труда на 1 чел., в ам. долл.

Также на снижение качества влияет чрезмерная загруженность. В большинстве европейских стран люди заняты менее 30 часов в неделю, в США — 32, а в Перу — 42 (рис. 2), а производительность в ЕС очень высока. Европейские государства занимают первое место по производительности в час — 37,99 долл. США отстают от них более чем на 2 долл. Может быть, шестичасовой дневной труд приводит к повышению его эффективности?

Чрезмерную интенсивность не могут компенсировать даже кажущееся большим количество праздников. По сравнению с другими странами, их число не так уж велико. Тем не менее, конечно, мы не Финляндия, но и не США. В Штатах трудовое законодательство вообще не предусматривает для работников ни оплачиваемого отпуска, ни оплачиваемых праздничных дней (рис. 3)²⁴².

²⁴¹ Миронова Ю. Американцы вкалывают, а мы вмазываем // Известия. 04.09.2007. № 159. С. 7.

²⁴² По данным ETUI-REHS.

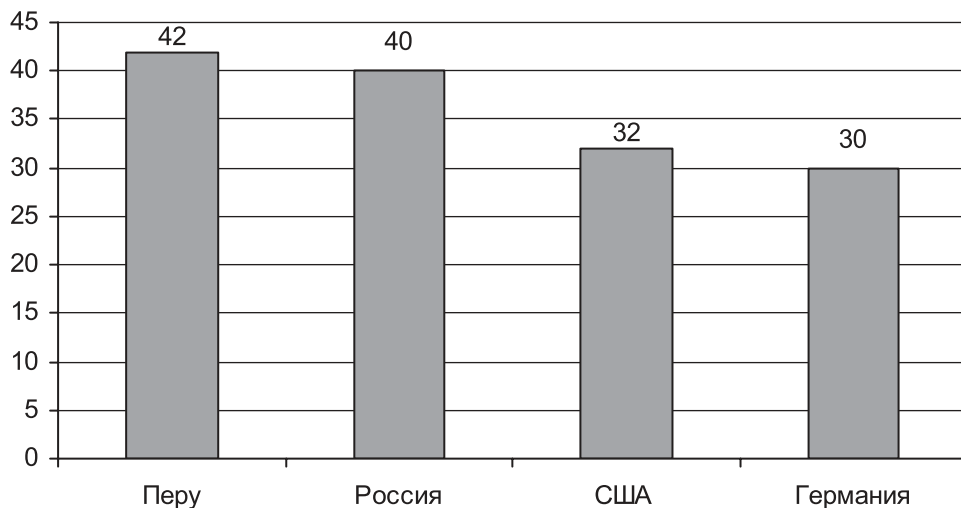


Рис. 2. Длительность рабочей недели, в часах

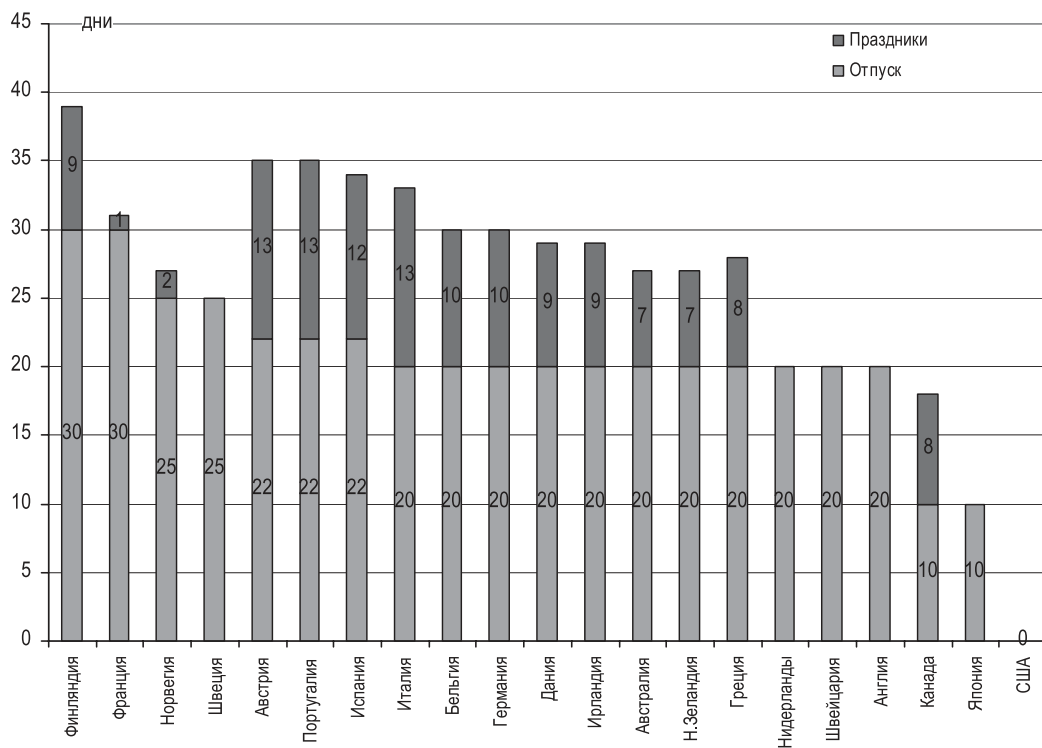


Рис. 3. Ежегодные отпуска и праздничные дни в мире, в днях

В опубликованном Всемирным банком рейтинге государств по размеру бюджетных расходов на душу населения Россия занимает далеко не первое место. Ведущие позиции принадлежат государствам, поддерживающим высокий уровень жизни граждан путем эффективного перераспределения ВВП через бюджет. К государствам с высокими доходами относятся страны, валовой национальный доход на душу населения которых в 2006 г. превышал 11 116 ам. долл., а отношение бюджетных расходов к ВВП составляло 40–50%. Соответственно, беднейшими считаются страны с подушевым доходом менее 905 долл. и около 20% бюджетных расходов к ВВП (табл. 1)²⁴³.

Таблица 1

Бюджетная обеспеченность стран

№	Страна	Население, млн чел.	Бюджетные расходы, млрд долл.	Бюджетные расходы на душу населения	Бюджетные расходы к ВВП	Индекс уровня жизни ООН
1.	Люксембург	0,46	18,7	35,28	45,1	97,5
2.	Катар	0,83	16,9	27,10	54,9	90,4
3.	Бруней	0,37	4,8	24,36	87,8	92,4
4.	Норвегия	4,64	136,1	21,35	43,8	100,0
36.	США	198,99	2655,0	8,88	20,1	98,2
73.	Россия	142,37	157,4	2,46	16,0	82,9

При расчете Индекса уровня жизни ООН (индекса развития человеческого капитала), показывающего условия проживания и положение населения в стране, учитываются здоровье (в т. ч. продолжительность жизни), образование (в т. ч. уровень грамотности) и уровень доходов, в совокупности определяющие благополучие и качество жизни в стране. Наивысшее значение индекса достигнуто в Норвегии и Исландии. Среди стран СНГ первое место заняла Белоруссия (3,9 тыс долл. на душу населения), затем Казахстан (2,7).

Отношение бюджетных расходов к ВВП для РФ ниже среднемирового значения (4,87 тыс долл.) При этом РФ занимает 8 место в мире по размеру профицита бюджета. В 2008 г. расходы бюджета запланированы в 6,57 трлн руб., а ВВП — 35 трлн руб. Это может несколько изменить ситуацию. Несомненно одно — пенсионную реформу следует продолжить.

В современной РФ основными направлениями пенсионной реформы являются:

- переход от расходной системы к фондированию;
- стимулирование деятельности негосударственных пенсионных фондов (НПФ).

²⁴³ Антонец О. Рейтинг национальных бюджетов // Финанс. 2008. № 2. С. 21.

Благоприятное развитие ситуации возможно, если НПФ минимизируют издержки на фоне повышенной доходности, что в значительной степени зависит от стабильности роста фондового рынка страны в целом. Многие озабочены состоянием внешнего долга страны и мало кто обращает внимание на неявный долг — обещания платить в будущем пенсии по социальному страхованию и иные социальные пособия. Это приводит к возникновению проблем платежеспособности страны в долгосрочной перспективе и неблагоприятным последствиям для будущих поколений. Эти суммы, в свою очередь, могут привести к значительному дефициту бюджета. «Для решения проблемы формирования вокруг человека современной социальной среды, работающей на улучшение его здоровья, образования, жилья, условий труда, повышения конкурентоспособности и доходов»²⁴⁴ в ближайшее время планируется увеличение до прожиточного минимума минимальной зарплаты, которая в 2007 г. была в 2 р. меньше минимума (4 414 руб.). Также запланировано поднять средний размер пенсии выше прожиточного минимума.

По данным ФСФР, в 2006 г. пенсионные резервы российских НПФ выросли на 46% (по сравнению с началом года) и достигли 405,229 млрд руб. Общая сумма пенсионных накоплений, переданных НПФ в рамках системы обязательного пенсионного страхования, по итогам 2006 г. составила 9,965 млрд руб. (прирост к 2005 г. составил почти 5 раз). Тем не менее, пока что приоритет будущих пенсионеров России отдан государственной компании (в 2006 г. на ее долю пришлось свыше 90% перечисленных управляющим компаниям средств).

Основные причины сложившейся ситуации:

- финансовая неграмотность населения;
- недостаточность средств на счете будущих пенсионеров;
- отсутствие доверия к негосударственным структурам.

До сих пор основная масса населения не знает о преимуществах и недостатках государственной и негосударственной системы пенсионного обеспечения. Существуют и количественные границы. Например, минимальная сумма для передачи в индивидуальное доверительное управление составляет 100 000 ам. долл. При этом доверительное управление не предоставляет практически никаких гарантий. Кроме того, необходимо быть полностью уверенным в управляющем, которому доверяются накопления. Более того, по итогам первого полугодия 2007 г. только восемь управляющих компаний НПФ достигли доходности лучше, чем ВЭБ²⁴⁵. Соответственно, 47 из 55 компаний проиграли.

Фактически создание НПФ знаменовало собой приватизацию системы социального страхования. Мера, необходимая после распада системы СССР,

²⁴⁴ Из речи В.В. Путина перед Советом Федерации. Источник: *Левич Б. С бедностью пенсионеров будет покончено* // Известия. 16.01.2008. № 5. С. 2.

²⁴⁵ *Лампси А. ВЭБ их обыграл* // Финанс. 2007. № 31. С. 56.

но неоднозначная. С одной стороны, проводится уменьшение тяжести прямого налогообложения и планируется уменьшение отчислений от налогов в фонды социального страхования, чтобы работающие сами производили отчисления и могли инвестировать сэкономленные средства в НПФ. С другой стороны, реформа означает сокращение размеров выплат за счет государственной системы социального страхования. Теоретически, это должно сократить расходы и уменьшить фискальный разрыв.

Самое важное — теперь следует рассчитывать на себя. Каждый должен сам определить, сколько откладывать на завтра, где хранить сбережения и сколько платить за помощь профессиональным управляющим пенсионно-инвестиционного комплекса.

Предлагаются следующие способы решения проблемы.

1. В ноябре 2007 г. Государственная Дума в первом чтении приняла пакет поправок к пенсионному законодательству. Цель — стимулирование добровольного пенсионного накопления граждан. В 2007 г. в среднем россияне зарабатывали 550 долл., а на пенсии получали 150 долл. В соответствии с поправками, с июля 2008 г. государство приступит к софинансированию добровольных накоплений граждан. Однако приняты ограничения. Дополнительный взнос на личный счет будущего пенсионера не должен быть менее 2 000 руб. в год, такую же сумму добавит государство, но не более 12 000 руб. в год. Запланированный период действия указанной схемы — 10 лет. Все операции не будут облагаться подоходным налогом. Для уже достигших пенсионного возраста (и при этом не обращавшихся в Пенсионный фонд), но продолжающих работать граждан (т. е. продолжающих производить отчисления в пенсионный фонд) предусмотрена трехкратная добавка, но не более 30 000 руб. в год. Несмотря на в целом незначительный размер добавляемых средств, подобная тактика должна привести к увеличению числа работающих пенсионеров. Действительно, в краткосрочном периоде, с учетом низких инфляционных ожиданий подобная тактика может оказаться действенной. Однако в более длинном периоде она может оказаться нецелесообразной, т. к. инфляция «съест» эти сбережения.

Более того, ввиду незначительности сумм, проблема несоответствия пенсий прожиточному минимуму не будет решена. Сегодня коэффициент замещения (соотношение пенсии и заработной платы) не превышает 30%. Точнее, за счет ограничений страховой части пенсии по стажу и зарплате, отношение средней пенсии к средней зарплате в 2007 г. составило 22,8%. Исключение составляют пенсии для госчиновников — 75% должностного оклада. Для сравнения: в Германии, Швейцарии и Швеции среднее соотношение пенсии и зарплаты составляет 60%, в Австрии и Италии — 80%. Однако рыночная экономика перекладывает основную ответственность за размер накоплений к пенсии на работающего. Он сам в течение периода занятости должен заботиться о будущем благосостоянии. Например, в Англии воз-

раст выхода на пенсию для мужчин составляет 65 лет, для женщин — 60. Государство гарантирует лишь минимальный пенсионный доход (т. е. питание), но профессиональная пенсия при полном трудовом стаже гарантирует получение 50% зарплаты, при неполном — 2/5. Недостающие годы можно выкупить и получать полноценную пенсию. В Норвегии для получения нормальной пенсии необходимо наличие трудового стажа в 40 лет, иначе полагается минимальная пенсия в размере примерно 1 500 евро, облагаемых налогом.

Для РФ это пока недостижимо. Наиболее приемлемый шаг — фондирование, т. е. инвестиции пенсионных средств на рынке ценных бумаг с целью получения дополнительного дохода для выплаты будущим пенсионерам при их выходе на пенсию, также неоднозначен. Рост активов под управлением пенсионных фондов в ближайшие десять лет, вероятно, ускорится, но не ясно, действительно ли локальные рынки ценных бумаг будут способны ответить на такой рост соответствующим спросом на финансовые активы. Проекты Саломон Смит Барни²⁴⁶ предполагают, что к 2015 г. большинство систем могут достичь уровня активов под управлением до 25–30% ВВП, т. е. примерно среднего уровня Группы Семи в 1998 г. Хотя институциональные, демографические и финансовые структуры отличаются друг от друга по странам, сравнение их опыта²⁴⁷ показывает, что рынки ценных бумаг в странах, проводивших пенсионные реформы, могут увеличиться даже в два раза (по отношению к ВВП) в течение десятилетия. Одна из ключевых проблем регулирования рынков ценных бумаг и пенсионной индустрии — смогут ли эти рынки стран с переходной экономикой соответствовать требованиям растущего спроса пенсионных фондов значительным объемом и достаточной диверсифицированностью (разнообразием) инструментов рынка ценных бумаг, как и институтов, чтобы обеспечить финансовую стабильность? В частности, портфельные ограничения, призванные защитить будущие пенсии работающих и ускорить развитие локальных рынков ценных бумаг, могут препятствовать адекватной диверсификации портфелей фондов и могут исказить стоимость активов.

2. В целях улучшения качества администрирования процесса выдачи пенсий гражданам РФ, проживающим за рубежом, предлагалось исключить их из обеспечения ПФР.²⁴⁸ В Госдуме пятого созыва планируется создать экспертный совет по вопросам работы с проживающими за границей соотечественниками и разработкой законопроекта о новых правилах выплаты пенсий. Напомним, что подобная практика лишения «переезжчиков» пенсий

²⁴⁶ Garcia-Cantera J., Portillo R., Faucher S., Molina L. Latin America Insurance // Salomon Smith Barney. *Equity Research: Latin America*. 2006. June.

²⁴⁷ Roldos J. Pension Reform and Capital Markets // Mexico: Cancun, paper prepared for the conference «Results and Challenges of Pension Reform». 2003. May.

²⁴⁸ Горелик О. Либо Грузия, либо пенсия // Известия. 20.11.2007. № 212. С. 7.

практиковалась в СССР. Однако в 1991 г. за российскими гражданами было закреплено право получения пенсии независимо от места проживания в старости. В современной России, как и в любой цивилизованной стране, право на пенсию определяется стажем и заработком, а не местом проживания, ведь работавшие вносили вклад в ВВП страны и тем самым получили право на компенсацию в виде пенсии. Более того, заключен ряд межправительственных соглашений по выплате пенсий гражданам РФ. Тем не менее, и в настоящее время проживающие за рубежом²⁴⁹ имеют право только на базовую и страховую часть пенсии и, соответственно, лишены накопительной части и региональных надбавок.

3. Для решения проблемы международные организации (в частности, группа Всемирного банка и Международный валютный фонд) предлагают резко (до 65 лет в течение 5–10 лет) повысить возраст выхода на пенсию и выровнять его для мужчин и женщин. Однако в настоящее время подобное направление реформы представляется нецелесообразным. Если сегодня повысить возраст выхода на пенсию, множество людей старшего поколения автоматически превратятся в безработных. За предлагаемые для реформы 5–10 лет невозможно обеспечить этих людей нормальным доходом. Можно выделить по крайней мере две причины в поддержку данного тезиса.

Во-первых, современная система здравоохранения несовершенна. Многие просто не доживают до пенсионного возраста. Более того, в РФ все еще высок уровень смертности среди молодых. В особенности это относится к мужской части населения. Если сейчас многие не доживают до пенсии, сомнительно, что таких людей будет больше при увеличении возраста выхода на пенсию. Конечно, в развитых странах возраст выхода на пенсию больше, но и социальные условия лучше (например, в РФ установлены достаточно высокие тарифы на платные услуги соцработников для пенсионеров и инвалидов, да и сами соцработники зачастую не обладают соответствующей квалификацией), и срок дожития при этом намного длиннее. В качестве примера можем привести средние показатели продолжительности жизни (сроки дожития) после выхода на пенсию (по данным Независимого института социальной политики): в Японии мужчины живут еще 13,4 г., женщины 20,3; в Канаде (схожей с РФ по климатическим условиям) — 17,2 и 22,3, Франции — 15,9 и 23,5, Великобритании — 10 и 20 соответственно, а в РФ 0,4 и 18,2 (рис. 4)²⁵⁰ При этом, по оценкам Института научной информации по общественным наукам, из 142 млн россиян работоспособны только 53 млн, и из них лишь 27 млн психически здоровых людей.

Во-вторых, в РФ отсутствует система непрерывного образования, чтобы люди в 60–65 лет были конкурентоспособны на рынке труда и получали бы достойную заработную плату. В настоящее время пик зарплат приходится

²⁴⁹ В настоящее время за границей проживает 1 700 тыс чел.

²⁵⁰ По данным Независимого института социальной политики.

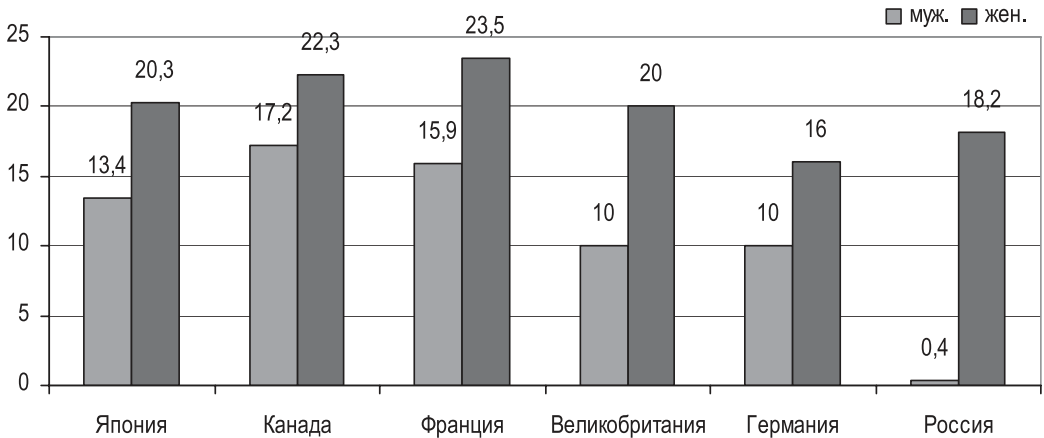


Рис. 4. Сроки дожития, в годах

на 40–45 лет, а затем квалификация утрачивается, происходит и моральное, и физическое старение. Люди не успевают за нововведениями, в силу возрастных причин медленнее овладевают компьютерной техникой, зачастую меняют привычную работу на физически и умственно необременительную, или просто выходят на пенсию, отказываясь от дополнительного заработка. И даже если люди предпенсионного возраста овладеют новыми технологиями, они могут не найти хорошего места работы. Доля наиболее доходных секторов экономики — экспортоориентированного, банковского, страхового и сектора торговли в экономике не превышает 25%. Следовательно, сама структура экономики ограничивает возможность получения высоких заработков.

Только когда хотя бы вышеуказанные условия будут выполнены, можно будет серьезно задумываться об увеличении пенсионного возраста. Также нельзя выравнять его для обоих полов. Необходимо сохранить заниженный возраст выхода на пенсию для женщин в силу физиологических причин и социальных — резкое сокращение количества детских садов, спортивных сооружений и пр. является одной из причин снижения рождаемости. Пока что молодые бабушки заботятся о внуках, а при увеличении возраста выхода на пенсию для женщин эта возможность будет устранена. Если мы хотим здоровых детей, надо обеспечить женщин всевозможными льготами. Кроме того, чрезмерная загруженность врачей в общественных поликлиниках приводит к потере значительного количества времени и сил у желающих заботиться о своем здоровье. Пока не будут снижены нормативы количества пациентов на одного врача, здоровье населения не будет улучшаться. Также не следует забывать о неравноценности оплаты соразмерного труда мужчин

и женщин и выдвижении на ведущие посты преимущественно лиц сильно-го пола.

С другой стороны, если человек пенсионного возраста в хорошей физической и душевной форме, может продолжать работать, надо не отнимать у него возможность. Пока таких немного. Однако, как показывает опыт развитых стран, презумпция восприятия пожилых как слабых и недееспособных постепенно утрачивает свои позиции. Хотя сравнительно недавно²⁵¹ стариков, чтобы они не мучились сами и не мучили близких, убивали специальным каменным молотом. Теперь этот молот в музее. Ранее подобные «эвтаназии» практиковались по всей Европе, поскольку «старого кормить — одно разорение»²⁵².

Мода на здоровый образ жизни и сохранение хорошей физической формы и активности в пожилом возрасте постепенно должна прийти и в РФ. Особенно эффективной она окажется при сочетании с улучшением бытовых условий и благоприятным социальным и экономическим развитием. Теоретически, рост числа пенсионеров обладает и экономическими преимуществами:

- снижаются расходы на детей;
- люди становятся здоровее, раз доживают до пенсии;
- пожилым принадлежит большая часть производственного капитала.

Следовательно, чем больше пожилых, тем больше капитала поступает в производство. Конечно, количество работников уменьшается, но возрастает отдача.

Проблема в другом. Большинство людей знают о тенденции старения и возрастающих расходах на содержание пожилых. Однако не известно, до какого конкретно возраста доживут пенсионеры и насколько дорого они обойдутся. Пример развитых стран, в частности, США, показывает, что население не просто стареет (рис. 5)²⁵³. Оно будет старым долго.

Кривая дожития показывает, что 200 лет назад средняя продолжительность жизни составляла 30 лет. После иммунизации срок увеличился до 50 лет. Сегодня — 70 лет и продолжает расти. По оценкам, 50% англичан среднего возраста сегодня доживут до 100 лет. Увеличивается и количество пенсионеров. Уже сегодня доля людей старше 60 лет в Европе превышает 15%, а к 2030 г. — 25%. Этот процесс изменит мир на личностном, национальном и международном уровне.

В начале 2008 г. Голландский институт здоровья опубликовал исследование, сенсационный вывод которого — для экономики развитых стран выгоднее больные люди, поскольку они умирают раньше, и расходы по их

²⁵¹ Во времена Жанны Д'Арк.

²⁵² Реут А. Молотом их! // Известия. 08.02.2008. № 22. С. 9.

²⁵³ Каледина А., Горелик О. От здоровых людей сплошной вред // Известия. 08.02.2008. № 22. С. 1.

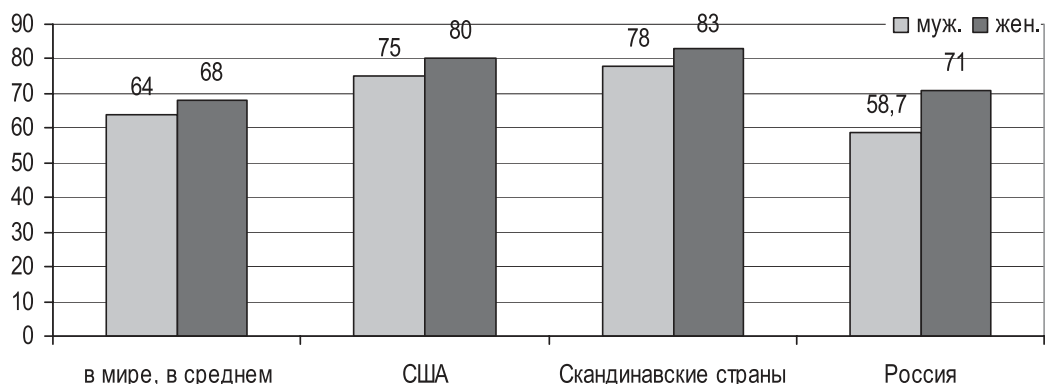


Рис. 5. Средняя продолжительность жизни, в годах

содержанию на пенсии снижаются. Здоровых людей приходится лечить в среднем до 90 лет и выплачивать значительные пенсии, раздувая социальные расходы. На систему здравоохранения ложится колоссальная нагрузка. Следовательно, старики признаются балластом для экономики. По данным исследования, тучные и курящие обходятся экономике на 46–91 тыс долл. дешевле, чем люди без вредных привычек. И не только за счет пенсий, но и за счет медицинских расходов: в более молодом возрасте болезни скоротечнее, а в преклонном — хронические²⁵⁴ (табл. 2)²⁵⁵.

Таблица 2

Расходы на здоровье в Голландии

Группы людей	Продолжительность жизни	Расходы государства, тыс. долл.
Здоровые	84 года	417
Тучные	80 лет	371
Курящие	77 лет	326

Получается, что курильщик из-за ранней смерти экономит 91 тыс. долл., а толстяк — 46 тыс. Увеличение средней продолжительности жизни на один год обходится экономике в 1% ВВП. с средств, расходуемых человеком на здоровье, используются в последние годы его жизни.

²⁵⁴ Например, рак легких из-за курения лечить дешевле, чем болезнь Альцгеймера, с которой можно прожить до 20 лет. Более того, по исследованиям Philip Morris, проведенным в Чехии, затраты на лечение спровоцированных курением заболеваний полностью окупаются акцизами. А чистая прибыль чешского бюджета от курения составила 147 млн долл. Также доходы приносит и преждевременная (в среднем, на четыре года раньше) смерть курящих — в виде невыплаченных пенсий и социальных выплат.

²⁵⁵ Каледина А., Горелик О. От здоровых людей сплошной вред // Известия. 08.02.2008. № 22. С. 9.

Хотя соотношение пенсионеров и работающих граждан продолжает ухудшаться (сегодня в Европе оно 1:1,5, США 1:3,3, РФ 1:1,7), в Великобритании решили бороться за улучшение качества жизни пенсионеров. По новому кодексу здравоохранения (с февраля 2008 г.) устанавливается «норма ответственности» пациентов за здоровье: курящим, злоупотребляющим алкоголем и переяданием медицинская помощь будет оказываться в последнюю очередь (остается открытым вопрос о дискриминации). Для повышения эффективности расходов на здравоохранение, государство делит их с физическими лицами. Однако вопрос соотношения еще не решен. Тем не менее, государство финансовыми методами подталкивает граждан к предупреждению болезней, к заботе о собственном здоровье.

Отмеченные выше экономические наработки могут способствовать созданию системы стимулов, поощряющих добровольное продление трудовой деятельности пожилыми людьми. Тогда они, работая, находясь на пенсии, будут и получать вознаграждение за прошлую трудовую деятельность и чувствовать себя нужными и полезными обществу. В связи с практическим отсутствием благоприятного восприятия обществом работающих пенсионеров, ООН даже отметила наличие «возрастной дискриминации». Проблема отсутствия равноправия возрастных групп населения характерна и для развитых стран. РФ также приняла обязательства Декларации по проблемам старения населения — улучшить положение пожилых. А ведь это означает не только улучшение условий дожития, но и вовлечение в полноценный трудовой процесс. Следовательно, нужен индивидуальный подход.

Таким образом, возрастная популяция (а именно — старение) населения влияет на широкий круг проблем, таких как макроэкономическое развитие, охрана здоровья и структура занятости. На существующую систему выхода на пенсию особое влияние оказывают демографические тенденции (изменение возрастного состава населения). С одной стороны, необходимо обеспечить пенсионерам достойную старость. С другой, — значительные пенсионные средства могут даже «давить» на финансовую систему. А если рынок окажется неспособен освоить эти средства — привести к дефолту. Не будут ли пособия расти быстрее, чем зарплаты тех, кто их оплачивает? Несомненно, воспроизводство населения необходимо, но чрезмерный прирост также опасен. Он не будет продолжаться бесконечно и фактически представляет собой только откладывание во времени неявного дефолта, иначе требуется постоянная экспансия. Нужны другие методы, например, уже упоминавшееся повышение эффективности труда. В целом, необходимо проводить более продуманную поколенческую политику. Тогда социального кризиса можно будет избежать.

Региональные особенности реализации социальной политики на предприятиях г. Саратова

Яковлева В.В. (Саратов)

Говоря о социальной политике и государстве благосостояния, мы непременно столкнемся с такими понятиями как экономическая политика, занятость, трипаратизм, социальная ответственность. Сегодня корпорации воспринимаются как важные акторы формирования социальной политики в государстве. На бизнес сектор ложится часть ответственности за формирование благосостояния и социальную поддержку граждан, поэтому социальные процессы, протекающие в предпринимательских организациях, являются актуальным объектом исследований.

Социальная политика предприятий явление не новое. Уже в XVIII веке некоторые компании брали на себя ответственность за своих работников, в обмен на их лояльность. Такая социальная политика, как правило, была обусловлена «религиозными и этическими убеждениями ее собственника, а также страхом того, что рабочие начнут проявлять недовольство и радикализм»²⁵⁶.

Ситуация последних десятилетий показывает, что во всем мире предпринимательские организации являются активными субъектами социальной политики, что и подтверждают современные исследования. И.А. Григорьева выделяет несколько трактовок социальной политики²⁵⁷. Среди них социальная политика трактуется как решение проблем наемных работников, в первую очередь рабочих, через трудовое законодательство и социальное страхование. По мнению Н. Меннинга «социальная политика помогает обеспечивать как ежедневное воспроизводство рабочей силы посредством внутреннего обслуживания физических и психологических потребностей, так и долгосрочное производство здоровой и грамотной рабочей силы»²⁵⁸. Таким образом, мы можем говорить о том, что социальная политика является гарантом стабильности и развития не только отдельных предприятий, но и всей страны в целом.

В различных словарях социальная политика организации определяется как «часть политики управления персоналом, включающая в себя все цели и мероприятия, связанные с добровольными социальными услугами фирмы»²⁵⁹. В книге «Управление персоналом предприятия» есть такое определе-

²⁵⁶ Бредгард Т. Социальная ответственность бизнеса между государственной политикой и политикой предприятий // Spero № 2. 2005. С. 50–70.

²⁵⁷ Григорьева И. Человек в социальном государстве: согласование интересов. СПб: Издательство СПб. университета, 2002.

²⁵⁸ Меннинг Н. Россия в беде // Мир России № 1. 2001. С. 125–152.

²⁵⁹ Словари // <<http://slovari.yandex.ru>> 10.11.2005.

ние: «Социальная политика предприятия как составная часть менеджмента представляет собой цели и мероприятия, связанные с предоставлением своим работникам дополнительных льгот, услуг и выплат социального характера»²⁶⁰. То есть, следуя из этих определений, социальная политика предприятий понимается как социальная защита и социальная поддержка, оказываемая предприятиями добровольно. О том, что у предпринимательских организаций есть обязательства, определенные законодательством (а это также является составной частью социальной политики предприятий), не сказано ни слова.

Сегодня, исследуя социальную политику предприятий, ученые сосредотачивают свое внимание на менеджерских практиках²⁶¹; большое внимание уделяется исследованию реализации трудового законодательства, и изучению действующих правовых практик на предприятиях²⁶²; изучается деятельность профсоюзных организаций и влияние солидаризации рабочих на социальную политику предприятий²⁶³; уделяется внимание изучению социальной политики предприятий как составной части управления персоналом²⁶⁴.

Региональная социальная политика в ракурсе социальных технологий

В этой статье мы акцентируем внимание на изучении различных стратегий и технологий социальной политики в предпринимательских организациях, опираясь на которые осуществим типологизацию предприятий и выделим определенные модели социальной политики. Социальные технологии стали в 70-х годах XX века объектом исследования большинства общественных наук. Основоположниками этого направления считается болгарская школа социологии и теории управления (М. Марков, Н. Стефанов). Исследованием социальных технологий занимаются такие ученые, как Е.А. Вершинский, О.А. Дейнеков, В.Н. Иванов, Р.В. Мартанус, В.И. Патрушев, Ф.М. Русинов, А.А. Шиян, В.В. Щербина и другие²⁶⁵.

²⁶⁰ Маслов Е. Управление персоналом предприятия. М.: ИНФРА-М; Новосибирск: НГАЭиУ, 1999.

²⁶¹ Становление трудовых отношений в постсоветской России. М.: Академический проект, 2004.

²⁶² Барсукова С. Почему существует устный наем в современной России // Проблемы теории и практики управления № 4. 2003. С. 52–68; Она же. Формальное и неформальное трудоустройство в России: парадоксальное сходство на фоне очевидного различия // Социс № 7. 2003. С. 3–15.

²⁶³ Marquez J. U.S. Unions act globally, benefit locally // Workforce management // <<http://www.workforce.com>>, 15.04.2007; Климова С. Персонификация или солидарность // Отечественные записки, № 3, 2003 // <<http://www.strana-oz.ru/?numid=12&article=540>>, 05. 12.2007.

²⁶⁴ Маслов Е. Указ. соч.

²⁶⁵ Юрасов И. Социальные технологии в управлении промышленным холдингом. Социально-коммуникативный аспект. Пенза: Изд-во ПГПУ им. В. Г. Белинского, 2005.

Как правило, под социальными технологиями подразумевают методы решения социальных проблем, направленные на формирование условий жизни и развития общества, общественных отношений, социальной структуры с целью обеспечения потребностей человека, создания условий для реализации его потенциальных способностей и интересов, с учетом одобряемой обществом системы ценностей и взаимозависимости между общественным прогрессом и экономическим развитием²⁶⁶; совокупность методов, приемов и воздействий, применяемых для достижения поставленных целей в процессе решения разного рода социальных проблем²⁶⁷. Это определенная «последовательность процедур с использованием специальных технических, организационных, информационных средств, сложившаяся в реально действующий процесс, направленный на получение конкретного, ожидаемого результата, и такой результат воспроизводится всякий раз, когда совершается именно этот, сложившийся как определенная последовательность процедур процесс»²⁶⁸.

Социальные технологии на предприятии могут быть направлены как на внешнюю, так и на внутреннюю среду организации. Внешние технологии направлены, как на развитие бизнеса, так и на развитие окружающего общества. Если мы говорим о внутрикорпоративных социальных технологиях, мы имеем в виду деятельность, направленную на развитие социального партнерства между администрацией и рабочими; адаптацию, мотивацию и развитие персонала; создание безопасных условий труда.

И. Юрасов выделяет технологии, основанные на социальном действии и к ним относит управление, социально-психологическое программирование, социальное влияние, социально-психологическое манипулирование²⁶⁹. К технологиям, в основе которых лежит обучение, он причисляет: адаптацию, социализацию, развитие персонала, консультирование. Социальное партнерство, социальный аудит, контроль, планирование, мотивация, аттестация, оценка являются социальными технологиями, базирующимися на социальном действии — оценке.

За период с февраля по май 2007 года нами было проведено исследование особенностей реализации социальной политики на предприятиях г. Саратова. В российской социологии стратегии поведения компаний в сфере социальной политики изучаются с помощью различных методов: анкетных опросов, интервьюирования, сочетания анкетных опросов с проведением экспертных интервью, метода изучения случая (case-study).

²⁶⁶ Васильев А. Словарь понятий и терминов муниципального управления — Нижний Новгород, 2005

²⁶⁷ Ханас Д. Политические технологии: понятие и сущность // <[http://old.festu.ru/ru/structure/library/library/vologdin/v2001/Vologdin2001.files/gumi/\(gumi\)_a_28.htm](http://old.festu.ru/ru/structure/library/library/vologdin/v2001/Vologdin2001.files/gumi/(gumi)_a_28.htm)>, 27.04.2007.

²⁶⁸ Чернецкая А. Технология социальной работы. Ростов н/Д: «Феникс», 2006.

²⁶⁹ Юрасов И. Социальные технологии в управлении промышленным холдингом. Социально-коммуникативный аспект. Пенза: Изд-во ПГПУ им. В. Г. Белинского, 2005.

Для нашего исследования мы выбрали метод интервью, т. к. данный метод строится на непосредственном контакте с респондентом, обеспечивает необходимый мотивационный уровень участия в социологическом исследовании, позволяет опираться при анализе на позиции тех, кто является реальными носителями тех или иных практик²⁷⁰. Также в течение 2005–2007 гг. автор имел возможность наблюдать стратегии социальной политики в двух организациях. Первая организация относилась к типу малых предприятий, созданной в начале 1990-х годов, вторая организация является крупной компанией, с многолетней историей и филиальной сетью по всей России.

При выборе поля исследования мы опирались на определение И. Юрасова. Нами были выбраны следующие социальные практики для исследования. Технологии обучения: адаптация персонала и развитие трудового коллектива; социального действия: социальный пакет, социальная профилактика, поддержка уязвимых групп; оценки: исследование перед планированием программ или исследование эффективности социальных программ и проектов и социальное партнерство. Мы стремились охватить различные типы компаний. Следует отметить, что выбор тех или иных компаний в сильной степени зависел от возможностей доступа к руководителям отдела служб персонала. Нами были исследованы предприятия пищевой промышленности (3); крупные сетевые магазины (2); компании, предоставляющие различные услуги (3); малые компании, занимающиеся оптовыми продажами (1).

Большинство исследуемых компаний создавались после распада СССР, и стоили социальную политику с нуля, соответственно своим взглядам и правилам. Две компании имеют историю существования более двадцати лет. Но и на этих предприятиях служба персонала как таковая (а не отдел кадров) существует не более пяти лет, и все исследуемые нами социальные практики формировались за этот период. Только на двух из исследуемых предприятий имеется профсоюз, хотя большинство исследуемых компаний имеет численность персонала более тысячи человек.

Интервью проводилось с руководителями служб персонала. На малом предприятии респондентом был руководитель организации, т. к. службы персонала здесь просто нет. Все руководители служб персонала женщины, возраст около тридцати лет. Опыт работы руководителем службы персонала не более трех лет. Все имеют высшее гуманитарное образование. Среди них педагоги, психологи, антропологи.

Технологии обучения: адаптация и развитие персонала

Все исследуемые организации, за исключением одной, имеют программы по адаптации персонала. В основном у них схожие схемы. Новых людей

²⁷⁰ Чирикова А., Лапина Н., Шилова Л., Шишкин С. Бизнес как субъект социальной политики: должник, благодетель, партнер? М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2005.

знакомят с организацией, знакомят с коллективом и с должностными обязанностями. За время адаптационного периода, менеджер ответственный за ведение адаптации получает обратную связь, как от нового работника, так и от непосредственного руководителя. Если на этом этапе возникают конфликты, служба персонала занимается его урегулированием.

Стоит отметить, что хотя программы адаптации и схожи, различается отношение к нанимаемому персоналу. Для одной компании это «член семьи». *«Мы когда принимаем человека, мы его очень тщательно смотрим, отбираем под наши условия. И дальше наша задача — его вырастить. Сделать так, чтобы потенциал его раскрылся, как можно больше»,* — интервью 3. Для других главное, чтобы человек не выбивался из общей массы. Так как такой человек требует особого подхода и рано или поздно уйдет на более перспективную работу. *«Смысл брать человека, который там, не знаю, амбициозного, яркого, который придет в устоявшийся коллектив, который там, на отношениях уже все завязано, они делают свою работу. Этот человек будет для них лишний»,* — интервью 4.

Результаты наблюдения показали, что фактически работник общается с менеджером по персоналу только на этапе найма. Необходимую информацию о работе, об изменениях, касающихся самого работника, было возможно получить, только если сам работник проявлял активность. Так, например, ни в первой, ни во второй наблюдаемых организациях не было проведено знакомство со структурой организации. В одной из наблюдаемых организаций на протяжении полугода постоянно проводилась реструктуризация организации, в результате которой у работников менялось руководство и условия труда. Информация о реструктуризации и ее последствиях была недоступной для рядовых работников, сопровождалась слухами и сплетнями. Разъяснительная работа ни службой персонала, ни руководством не велась. Об изменениях работники узнавали, только когда им было необходимо подписать кадровые документы. Им оставалось только или принять новые условия работы, или не согласиться с ними и уволиться в кратчайшие сроки.

Все руководители служб персонала заявляют о том, что если человек стремится работать, у него есть возможность сделать карьеру. Периодически проводится оценка персонала. На основании оценки составляются планы обучения персонала. Иногда решение об обучении персонала возникает не только на основании оценки, но и на основании анализа ежедневной работы. *«У нас профессионалы, они хорошие организаторы, но очень часто эти должности занимают именно профессионалы. А это не есть управленцы. То есть, мы прочувствовали очень остро нехватку такой управленческой компетенции. И, что мы можем с этим сделать. То есть вариант обучения, да. Не обучаться уже нельзя. Просто нельзя»,* — интервью 4. Необходимо отметить, что больше поддерживается обучение руководящего состава.

И представить себе ситуацию, когда на одном предприятии человек может сделать карьеру от рядового рабочего до менеджера высшего звена, вряд ли возможно.

Результаты наблюдения показывают, что сами работники предприятий в большинстве случаев не рассматривают время, потраченное на обучение, как возможность для будущего карьерного роста. Скорее они оценивают обучение как возможность приятно провести время. Индивидуальный контроль результативности обучения со стороны службы персонала практически отсутствует. Максимум, что нам приходилось наблюдать, это контроль службой персонала посещаемости занятий.

Технологии социального действия: социальный пакет и социальная поддержка

Большинство респондентов заявили о том, что их организации стремительно развиваются. На вопрос «Как вы заявляете о себе на рынке труда как о привлекательном предприятии» отвечают по-разному. Крупные предприятия ссылаются на официальное оформление и стабильность. *«Самое главное, что есть на нашем предприятии это стабильность, которая есть не у всех. То есть оно было, оно будет, это для тех, кто у нас работает. У нас же в основном рабочий персонал. Для них это максимально важно»*, — интервью 4. Предприятия, предоставляющие услуги говорят о том, что они дают возможность заработать и работать по гибкому графику. Это весьма удобно для студентов и матерей, имеющих маленьких детей.

Все респонденты заявили о том, что привлекающим моментом работников на предприятия города может служить социальный пакет. Основными факторами, влияющим на формирование социального пакета, является уровень бизнеса и взгляды руководства на формирование социальной политики. Все без исключения респонденты воспринимают социальный пакет как мероприятия, связанные с реализацией трудового законодательства: оплата больничных и отпускных, оплата сверхурочного труда, отчисление налогов со всей заработной платы. Стоит отметить что, на производственных предприятиях, строго соблюдается трудовое законодательство, отчисляются все налоги, зарплата не делится на официальную и в конвертах. В компаниях занимающихся продажами, наоборот. Существует двойной стандарт зарплат, людям не оплачивают больничных, не предоставляют оплачиваемых отпусков, не существует оплаты за переработки. Тем не менее, нельзя сказать, что в этом бизнесе отсутствует социальная деятельность. Но она чаще всего ведется ситуативно и по «запросу», имеет несистемный характер. Иногда это реакция на давление снизу. *«И нас каждый год как-то все это индивидуально. Каждый год все это по-новому отпуска. Иногда, бывает, компенсации выплачивают с отпусков. Иногда говорят, идите в отпуск там неоплачи-*

ваемый. А вот сейчас как бы все хотят оплачиваемый отпуск. Сегодня у нас была туту своя комиссия» — интервью 8.

Те услуги, которые предоставляются предприятиями добровольно, воспринимаются респондентами как мотивационные факторы для работников предприятия, и практически не соотносятся с социальным пакетом. Дополнительные социальные услуги дифференцированы. Здесь существуют схожие схемы на всех предприятиях. Для руководящего состава это предоставление услуг, которые необходимы для повышения эффективности работы руководителя. Сюда входит предоставление служебных автомобилей, оплата мобильной связи и ГСМ, плановое обучение руководителей. Для обычных работников схема предоставления дополнительных льгот заимствована из политики советского образца. На предприятиях часто предоставляется питание по льготной цене. Можно, например, бесплатно или со значительной скидкой отправить ребенка в санаторий или детский лагерь, самому оформить путевку в санаторий со значительными скидками.

Руководители служб персонала подтверждают, что дополнительные льготы используются ими для мотивации и удержания персонала. Таким образом, мы можем предположить, что предприятия избегают придавать социальным расходам статус гарантий, избегают формирования жесткой системы предоставления социальных льгот.

Наряду с официальными социальными услугами, используются (хотя и значительно меньше, чем в маленьких организациях) неформальные практики. Так, например, на наблюдаемом предприятии № 2 доставка на работу транспортом предприятия отсутствует. Тем не менее, работники организации самоорганизовались и договорились с водителями служебного транспорта о подвозе их на работу и домой. Руководству организации известно о существующей практике, но реакции за время наблюдения оно не проявило. Не был сделан шаг ни для организации официальной доставки, но и не высказывалось отрицательного отношения к существующей практике.

Иногда, малые предприятия пытаются заявить о себе, как об организациях предоставляющих дополнительные социальные услуги. Так, например, на наблюдаемом предприятии № 1, руководство организации заявило о предоставляемом бесплатном обеде. На работника организации выделялось три рубля в день (в 2006 г. пообедать можно было минимум на 35 руб.), но даже эти деньги работники не могли получить на руки. Под видом бесплатного обеда работники имели возможность получить пачку лапши быстрого приготовления в день.

В нашем исследовании мы решили проанализировать социальные практики на предприятиях по отношению к социально незащищенным группам населения, к тем, кто в силу тех или иных причин имеет низкий уровень дохода. К ним относятся преимущественным образом пожилые одинокие люди, инвалиды, многодетные и неполные семьи, а также семьи,

потерявшие кормильца, лица, имеющие доходы ниже прожиточного минимума²⁷¹.

На вопрос «Кто, по Вашему мнению, относится к социально уязвимым группам» руководители служб персонала отвечают по разному. Для одних это студенты, для других пенсионеры и матери-одиночки, очень редко называют инвалидов. На одном из предприятий заявили, что такие у них не работают. *«Ну как они могут быть социально незащищенными в организации, когда они пользуются теми же социальными льготами, какими то вещами, которые есть для всех. Можно говорить о социально незащищенных слоях населения в России. А на предприятии я бы не стала выделять такие категории»*, — интервью 4.

В интервью мы акцентировали внимание на создании условий труда для инвалидов и их развитии. Анализ интервью показал, что инвалиды работают только на производственных предприятиях. Такая ситуация связана с тем, что среди работодателей бытует мнение об инвалидах, как имеющих более низкую производительность труда, нетрудоспособных, нуждающихся в помощи. Кроме того, работодатели скорее ориентированы на предоставление благотворительной помощи инвалидам, а не на их трудовую активизацию.

В Трудовом кодексе российской федерации содержится ряд статей, касающихся труда инвалидов. В статьях 96, 99, 113 речь идет об обязательном письменном согласии инвалидов на привлечение их к сверхурочным и ночным работам, к работе в выходные и нерабочие праздничные дни, при условии, если такие работы не запрещены им по медицинским показаниям. В ст. 128 говорится об обязательстве работодателя предоставить отпуск инвалиду до 60 календарных дней в году без сохранения заработной платы, на основании заявления работника. Продолжительность ежедневной работы для инвалида определяется в соответствии с медицинским заключением (ст. 94), для инвалидов I и II групп нормальная продолжительность рабочего времени сокращается на 5 часов в неделю (ст. 92). Ориентируясь на эти законы, работодатель вынужден идти на уступки инвалиду, при этом терять в производительности и прибыли. Естественно такие моменты не увеличивают мотивацию работодателя к найму инвалидов.

Какая-то дополнительная помощь, кроме установленной законодательством, инвалидам не оказывается. Скорее возникающие проблемы стараются решить неформальным путем. *«Есть у нас Тоня уборщица. Девушка молодая, она слабослышащая. Она обижается на нас страшно, то, что она хочет работать в цехе, а ей по состоянию здоровья нельзя. Она может потерять слух совсем. Вот, она у нас тоже работает. Чтобы ее как-то под-*

²⁷¹ Новый экономический словарь под ред. Азрилияна А. Н. М.: Институт новой экономики, 2007.

держат, допустим, даем ей два участка. Она молодая, она может», — интервью 3.

Технологии оценки: исследования и социальное партнерство

Для определения эффективности реализации социальных программ или мероприятий или при их планировании на всех производственных предприятиях периодически проводятся опросы работников. Выражаясь языком респондентов, периодически проводятся «срезы». «Срезы» проводятся различными методами. Если это большие предприятия, то проводится анкетный опрос. Если предприятия небольшие, то работники службы персонала непосредственно общаются и с работниками и с руководителями. *«Анкетные опросы это достаточно формальная процедура и какой-то опрос — это достаточно формально. Исследование в моем понимании это тогда, когда люди находятся, во-первых, в естественной среде, когда они тебе доверяют и когда они перед тобой открываются. Этого можно достичь только ежедневной работой, когда ты вместе с ними варишься в их проблемах, ты решаешь какой-то блок задач своих и их задач. И понимаешь, что твоя работа им помогает, облегчает работу и с помощью твоей работы они достигают своих задач. Тогда нужно понимать, что люди хотят. По анкетам... Срез в лучшем случае будет формальным и будет такое несоответствие действительности»*, — интервью 5.

На основании этих исследований делаются выводы, составляются отчеты и разрабатываются рекомендации по работе в коллективе. Иногда эти рекомендации выполняются, а иногда нет. Все зависит от того, может ли позволить себе компания выделить финансы на реализацию данных рекомендаций или нет. Кроме вопроса об исследованиях, респондентам был задан вопрос об участии трудового коллектива в переговорах с администрацией, обсуждаются ли на этих переговорах условия труда. Все респонденты ответили отрицательно. Работники ни на уровне трудового коллектива, ни на уровне профсоюзов не принимают участие в обсуждениях условий труда. Причины отсутствия двухсторонних переговоров респонденты назвать затруднились.

Стоит отметить, что в небольших организациях, несмотря на распространенность неформальных практик социальных услуг, существует более активная солидаризация работников на уровне малых групп. При возникновении какой-то проблемы, например повышение заработной платы, работники подразделения объединяются, самостоятельно исследуют рынок труда и выясняют уровень заработной платы по данной специальности. В группе, как правило, самопроизвольно выделяется лидер, который делегируется к руководству с требованием повысить заработную плату. В результате переговоров, в ходе которых очень часто используются шантаж и манипуляции с обеих сторон, работники и руководство приходят к некоему соглашению,

удовлетворяющему обе стороны. К сожалению, в крупных организациях такой солидаризации, даже на уровне малых групп нам наблюдать не пришлось, хотя наблюдение показывает, что даже небольшие проявления солидаризации работников могут быть весьма эффективными в отстаивании прав работников.

Модели социальной политики, реализуемой на предприятиях Саратовского региона

На основе проведенных интервью и наблюдений мы попытались выделить модели социальной политики реализуемой на предприятиях города. Мы акцентировали свое внимание на таких данных как: время создания организации, размер организации, соблюдение трудового законодательства, уровень заработной платы, преобладание неформальных практик, уровень развития социальных технологий, социальное самочувствие работников, уровень социальной активности во внешней среде. Нами было выделено три модели социальной политики, реализуемой в регионе: корпоративная, постсоветская, неформальная.

Корпоративная социальная политика реализуется, как правило, в западных или российских корпорациях и крупных российских предприятиях, производящих товары народного потребления. Эти предприятия слишком заметны в регионе, чтобы не уделять внимание социальной политике как внутренней, так и внешней. Трудовое законодательство в таких организациях строго соблюдается, уровень заработной платы выше средних показателей. Социальные технологии разработаны высокопрофессиональными специалистами и активно реализуются. Социальные технологии разрабатываются на основе научных теорий и ориентированы на практические нужды организации. На этих предприятиях существует или социальный отдел или штатная единица в службе персонала по социальным вопросам. Очень высок уровень контроля эффективности использования средств на социальное развитие. Периодически проводятся социальные аудиты. Неформальные практики сведены к минимуму и используются на уровне малых групп. Социальное самочувствие работников можно обозначить как стабильность и уверенность в завтрашнем дне. Текучка на этих предприятиях отсутствует. Наоборот, имея этих организаций у всех «на слуху», и многие не отказались бы работать в этих организациях. Корпорации являются активными социальными акторами во внешней среде. Кроме разовых акций, на предприятиях реализуются программы по оказанию благотворительной помощи различным группам, они являются участниками благотворительного фонда Саратовская губерния.

Постсоветская модель реализуется на средних и крупных предприятиях города. Это предприятия образованные в начале или середине XX в., обла-

давшие до начала 1990-х гг. структурой социальных учреждений, с развитыми традициями. Во время переходного периода на многих предприятиях социальные технологии были сведены к минимуму. Пережив несколько экономических кризисов и достигнув стабильного развития, руководители этих предприятий начали задумываться о привлечении персонала и развитии социальной политики в организации. В настоящее время уровень развития социальных технологий на данных предприятиях можно оценить как средний. Предпринимаются попытки пригласить специалистов в области социальных технологий (психологов, организационных антропологов), периодически исследуется эффективность проведенных социальных мероприятий. Разрабатываются рекомендации. Но зачастую рекомендации остаются лишь только на бумаге, да и сам технологический процесс по какому-либо сегменту остается только прописанным. Для реализации и технологий и рекомендаций у предприятия не хватает ресурсов как материальных, так и кадровых. Неформальные практики здесь развиты также как и формальные. Зачастую используются практики социальной политики советского образца: распределение путевок, выбор лучшего работника, чествование тех, кто проработал на предприятии не один десяток лет. Трудовое законодательство строго соблюдается. Уровень заработной платы приближен к средним показателям по области. Социальное самочувствие работников можно обозначить как стабильное и пассивное. Существует текучка кадров, особенно среди рабочих специальностей. Для города такие организации проводят разовые благотворительные акции, обычно «подгоняют» их под какой-то праздник. Например, руководство одного из таких предприятий, к Пасхе сделали благотворительные подарки одному из детских домов города. Целевые благотворительные программы отсутствуют. Причина все та же, отсутствие денег.

Неформальная социальная политика реализуется на средних и малых предприятиях города. Такие организации, как правило, создавались в начале 1990-х гг. Чтобы выжить, им приходилось идти на массу нарушений. Трудовое законодательство на таких предприятиях не является основополагающим документом. Распространен найм персонала без официального оформления, по устной договоренности. Больничные и отпускные не выплачиваются. Зарплата хоть и может быть выше средней, но большая ее часть выплачивается в конверте, гарантированность ее выплаты отсутствует. Можно конечно было говорить о том, что в этих организациях социальная политика отсутствует вообще. Но это не совсем так. На таких предприятиях очень развиты различные неформальные практики. При возникновении сложных ситуаций всегда есть возможность договориться с руководителем лично, получить (на усмотрение руководителя) безвозмездную материальную помощь, отпуск на несколько дней с сохранением зарплаты, договориться о более гибком графике работы. Социальное самочувствие работников

можно обозначить как неуверенное и стрессовое. Однако солидаризация на уровне малых групп, в таких организациях выше, чем на предприятиях, где есть профсоюз. Участие в жизни города сведено к минимуму. Скорее всего, это разовые акции в ответ на давление региональной власти.

Заключение

Поле исследования социальной политики предприятий довольно велико. Она может быть проанализирована как деятельность, как институт, как структура и т. д. В своем исследовании мы сконцентрировали внимание на социальных технологиях и оперировали такими понятиями как адаптация, условия труда, социальный пакет, развитие коллектива, социальная профилактика и т. д.

Проведенный анализ социальной политики через реализацию социальных технологий на предприятиях г. Саратова свидетельствует о распространенности и схожести многих приемов и методов работы. Все предприятия признают необходимость проведения социальной политики для привлечения персонала и развития компании. Практически на всех производственных предприятиях внедрение социальных технологий разрабатывались с нуля, хотя не исключалось использование методов работы советского образца. На формирование и использование социальных технологий основное влияние оказали финансовые возможности предприятия, а также представления и взгляды руководителей на социальную политику. Основной проблемой для таких предприятий является отсутствие профессиональных кадров на рынке труда. Таких специалистов, которые могли бы грамотно планировать и внедрять социальные технологии, достигая максимального социального эффекта, укладываясь в рамки финансовых возможностей предприятия. Схожесть приемов и методов работы в области социальной политики на предприятиях говорит о возможной их стандартизации и институализации в будущем. Вторая проблема, которая была выявлена в ходе исследования слабость профсоюзов, отсутствие коллективных переговоров между работниками и администрацией. Такая ситуация способствует формированию социальной политики на предприятии с учетом интересов только одной стороны, а именно администрации предприятий.

В организациях, где не предоставляются гарантированные социальные услуги, их отсутствие компенсируется более близкими и неформальными отношениями. Социальные технологии как таковые никем не планируются и не реализовываются. Формирование и внедрение технологий социальной политики для данного типа предприятий не является проблемой на сегодняшний день. Скорее они формируются и реализуются произвольно, в виде разовых акций, как мотивация персонала. Однако, ситуация на рынке труда, усиление контроля со стороны региональных властей заставляет исполь-

зовать на малых предприятиях больше формальных практик (соблюдение трудового законодательства, формальный найм, увеличение формальной части зарплаты). Улучшение экономического положения производственных предприятий позволяют им создать более привлекательные рабочие места, чем на малых предприятиях. Такая ситуация заставляет руководство этих организаций задуматься о формировании социальной политики и эффективном использовании социальных технологий. В отличие от производственных предприятий солидаризация работников на уровне малых групп (цехов, отделов) гораздо выше. Работая в условиях отсутствия правовых гарантий работники малых предприятий начинают понимать, что, объединяясь и ведя переговоры, они могут добиваться изменений в условиях труда.

На основе проведенных интервью и наблюдений мы попытались выделить модели социальной политики предприятий, реализуемых в регионе. Нами было выделено три типа социальной политики: корпоративная, постсоветская и неформальная. На выбор реализации той или иной модели на предприятии влияет размер предприятия, заметность его в регионе, время создания предприятия, наличие традиций, обладание ресурсами для реализации. Необходимо отметить, что границы между предлагаемыми моделями могут быть весьма условными и возможно существуют предприятия, на которых реализуется смешанный тип предлагаемых моделей.

Социально-экономическая роль молодежи в развитии региона

Козина Г.Ю. (Пенза)

Переход к рыночной экономике вызвал значительные изменения социального положения различных групп населения, в том числе и таких, которые традиционно считались носителями передовых идей. Одно из главных мест в новых условиях принадлежит молодежи. Осваивая совокупный общественный опыт, молодое поколение всегда привносит нечто новое. Однако не все изменения способствуют общественному развитию, а лишь те из них, что направлены на прогрессивное обновление общества и обладают свойством необратимости, придают социальному процессу характер развития²⁷².

Под молодежью в настоящее время в соответствии с действующими нормативными документами РФ понимаются граждане в возрасте от 14 до

²⁷² Чупров В.И. Молодежь в общественном воспроизводстве // Социологические исследования. 1998. № 3. С. 94.

30 лет включительно, т. е. социально активная часть населения, которая представляет собой наиболее перспективную часть наших граждан, желающих обеспечить реализацию своих интересов. Для этой социальной группы характерно: физиологическое взросление, завершение формирования личности, вступление на полноправной основе в основные сферы общественной жизни (экономику, политику, семейные отношения).

Молодежь выполняет особые социальные функции, которые никто другой выполнить не может. Во-первых, молодежь наследует достигнутый уровень развития общества и государства и уже сегодня формирует в себе образ будущего, несет функцию социального воспроизводства, преемственности развития общества. Во-вторых, как и любая социальная группа, молодежь имеет собственные цели и интересы, которые не всегда полностью совпадают с целями и интересами всего общества. В-третьих, в силу объективных причин молодежь отличает несформированность ценностных, духовно-нравственных ориентиров и недостаток жизненного опыта, что увеличивает вероятность ошибочного выбора при принятии ответственных решений. С другой стороны, вступая в трудовую и общественную жизнь, молодежь является главным объектом и субъектом образования, социализации, воспитания и адаптации. В-четвертых, с одной стороны, молодежь является главным участником социальной мобильности и экономической инициативы, с другой стороны ей присуще неполное включение в существующие социально-экономические и политические отношения. В-пятых, молодежь — это социальный слой общества, который с одной стороны является источником социально-экономического и духовного возрождения России, а с другой — источником пополнения криминала, наркомании, социальной напряженности.

В зависимости от качества реализации этих функций, молодежь может явиться фактором, как ускорения, так и торможения общественного развития. Это зависит от того, насколько молодежь, во-первых, знает, разделяет и принимает цели и задачи государственного и общественного развития, связывает с ними свои жизненные перспективы; во-вторых, обладает необходимыми качествами (физическими, личностными, образовательными, профессиональными) для решения стоящих задач; в-третьих, обеспечена необходимыми ресурсами и возможностями для активного включения в решение задач повышения конкурентоспособности страны.

Особую значимость данной проблеме придают динамизм и противоречивость социально-экономических процессов в нашем обществе в период его реформирования. Наиболее уязвимой социальной группой в этих процессах вновь оказывается молодежь. Именно она наименее экономически самостоятельна, наименее консолидирована, испытывает сильный прессинг со стороны различных политических сил и движений, не обладает четкими социальными ориентирами, сама находится в ситуации жизненного само-

определения. В тоже время, только молодое поколение способно преодолеть идеологические и психологические стереотипы, сформировать новые системы ценностных ориентаций, создать идеалы гражданского общества будущего. Для этого у молодых людей есть все объективные предпосылки: творческий характер мышления и деятельности, высокая социальная и экономическая мобильность, психологическая гибкость, стремление к поискам ответов на смысложизненные вопросы, желание практически воплощать в жизнь систему новых ценностей, открытость к восприятию новых нетрадиционных массивов знания и т. п.

Таким образом, социальные особенности молодежи определяются спецификой позиций, которую она занимает в процессе воспроизводства социальной структуры, а также способностью не только наследовать, но и преобразовывать сложившиеся общественные отношения. Это основная социальная функция молодежи. Экономическая роль молодежи заключается в раскрытии и дальнейшем развитии своего трудового потенциала, создании достаточной материальной базы не только для своего поколения, но и для породивших ее отцов и своих будущих детей, несмотря на то, что в настоящее время испытывает трудности в профессиональном и социальном самоопределении, трудоустройстве, жилищном обеспечении.

Сегодня в стране идет интенсивный процесс депопуляции молодежи. Постепенное уменьшение численности молодой популяции связаны с деформацией в естественном движении населения: сокращение рождаемости; возрастание детской смертности, числа аборт и патологии родов; увеличение смертности среди экономически активного молодого поколения.

За последнее десятилетие резко обострилась проблема здоровья молодого поколения. Физический и нравственный потенциал молодых разрушают социальные болезни (алкоголизм, наркомания, ВИЧ и инфекции, передающиеся половым путем). Ухудшение состояния здоровья связано также с длительным нарушением медицинских норм питания, ухудшением экологической ситуации, увеличением стрессовых ситуаций в обществе, низкой пропагандой здорового образа жизни в семье, школе и материалах СМИ.

Две трети молодых россиян живут за чертой бедности, 10% — нищенствуют. Падение уровня жизни всего населения, сокращение расходов на питание, отдых, образование, бытовые нужды привели к обнищанию (материальному и духовному) большей части молодежи. В связи с этим происходят негативные изменения в общественном сознании молодежи, растет число преступлений, совершаемых на почве корысти. Дифференциация в уровне жизни между различными категориями молодого поколения достигает 15–18 раз. Разбалансированность уровня доходов и уровня потребления привела к деформации интересов не только в сфере труда, но и потребления, возникновению конфликта мотивов в этих сферах.

В последние годы усиливается социальная и политическая апатия молодежи, падает престиж честного труда, растут потребительские настроения, замещающие собой установки на активную трудовую деятельность, а также духовность. Молодежь отдает предпочтение занятости в сфере торговли и услуг. Отток молодежи из сферы материального производства наносит серьезный ущерб перспективам развития экономики.

Внедрение рыночных отношений обострило проблему социальной защищенности в сфере труда. Молодые рабочие в первую очередь пополняют ряды безработных. Высок уровень безработицы среди молодых людей (6,4%).

К числу особо тревожных тенденций в молодежной среде относится падение уровня образования, его престижа. Каждый третий безразлично относится к своей учебе и учится ради получения диплома, каждый пятый учится с неохотой. Эти данные подчеркивают лишний раз, что молодые люди не рассматривают образование как важный фактор трудовой и профессиональной мобильности, а скорее воспринимают его как возможность сохранения или незначительного повышения своего социального статуса. Кроме того, растет число молодых людей, начинающих трудовую деятельность с низким уровнем образования и не имеющих желания продолжать обучение. В подтверждение этому можно привести следующие типичные высказывания учащихся: «Зачем учиться, если на диплом все равно никто и нигде не смотрит», «Чтобы устроиться на нормальную работу, нужны связи, а не диплом».

Раздвигаются границы девиантного поведения, регистрируется рост и омоложение преступности, особенно среди несовершеннолетних и лиц женского пола, в сферу организованной преступности вовлекается все большее число детей и подростков. Увеличивается число проституток среди несовершеннолетних. Растет алкоголизм и наркомания среди молодежи.

Углубляется разрыв между поколениями, на фоне критического отношения к образу жизни, ценностям и взглядам родителей падает авторитет последних.

Большая часть молодежи не имеет своего собственного жилья, отдельного от родителей и родственников. Более половины даже не представляют, как они смогут решить свою жилищную проблему.

Данные негативные тенденции характерны как для государства в целом, так и для отдельных регионов.

В то же время наблюдаются и позитивные сдвиги. Так, выраженные положительные характеристики свойственны не более чем 10% молодежной популяции в возрасте до 30 лет. Эта качественная продвинутая часть молодежи еще не является гарантом эффективности для всей экономически активной части населения. Не исключено, что здоровые, образованные и профессионально подготовленные молодые люди, пригодные к интенсивному труду, предпочтут работать и жить за рубежом.

Приостановление кризисных явлений, разрешение молодежных проблем, обеспечение перспектив для реализации подрастающего поколения как инновационного потенциала общества в условиях реформирования и системного кризиса возможны только при условии формирования и проведения научно обоснованной эффективной социальной политики.

По данным Госкомстата РФ число молодых граждан в возрасте от 15 до 29 лет на начало 2007 года составило 34,9 млн человек или 24,6% всего и 38,7% трудоспособного населения страны.

Регионы же различаются по процентному соотношению молодых и пожилых. Расчеты, основанные на данных Всероссийской переписи населения 2002 года, показывают, что меньше всего молодежи в Центральном федеральном округе (22,4%), больше всего — в Дальневосточном федеральном округе (26,3%). Между субъектами Федерации, входящими в федеральные округа с наименьшей и наибольшей долей молодежи, разброс значений еще выше. Меньше всего молодых людей в Тамбовской области (20,7%), больше всего — в Еврейской автономной области (27,7%).

Неблагоприятны тенденции развития демографической обстановки в Пензенском регионе. Несмотря на то, что количество новорожденных в Пензенской губернии в 2007 году превысило показатель 2006 года, общий коэффициент смертности растет (18,1 на 1000 населения). Поэтому для современного этапа демографического развития региона существующий уровень рождаемости не обеспечивает даже простого воспроизводства населения.

Данные обстоятельства заставляют местную власть прибегать к разработке все новых и новых программ по социально-экономическому развитию региона. Например, программа реализации государственной политики «Молодежь Пензенской области (2004–2010 годы)» позволит добиться:

- снижения неблагоприятной динамики развития демографической ситуации в Пензенской области, уменьшения числа разводов, снижения уровня безнадзорности среди детей и подростков;
- достижения уровня приоритетности здорового образа жизни молодого поколения, в том числе путем профилактики наркомании и зависимости от психотропных веществ, асоциальных явлений в подростковой и молодежной среде;
- снижения уровня безработицы путем обеспечения вторичной и сезонной занятости молодежи, а также через повышение квалификации и формирование трудовых ресурсов, соответствующих требованиям рынка;
- увеличения числа рабочих мест;
- роста деловой активности и предприимчивости молодежи, в том числе поддержки молодежного предпринимательства;
- повышения уровня гражданского и военно-патриотического воспитания молодежи;

- улучшения физического и нравственного здоровья молодого поколения;
- повышения уровня доходов молодежи и молодых семей;
- улучшения социально-бытовых и жилищных условий молодежи, проживающей в сельской местности;
- развития и укрепления системы социальных служб, клубов и других учреждений по работе с подростками и молодежью.

Общий объем необходимых финансовых средств для реализации Программы в 2004–2010 гг. — 71,56 млн рублей, в том числе: 37,32 млн руб. из Федерального бюджета, 30,74 млн руб. из бюджета Пензенской области, 3,5 млн руб. из внебюджетных источников.

Переход к рыночным условиям хозяйствования обозначил развитие принципиально новых социально-экономических отношений. Это обуславливается тем, что в результате смены поколений происходит не только процесс простого воспроизводства социально-экономической структуры, но и обновления всей системы общественных отношений. В этой связи существенно актуализируются вопросы необходимости формирования института социального партнерства в целях содействия развитию молодежного малого предпринимательства на базе бизнес-инкубаторов, консультационных, правовых, информационных структур поддержки бизнеса. Следует отметить, что важным ресурсом экономического развития является вовлечение молодых предпринимателей в инновационную сферу деятельности.

Развитие молодежного предпринимательства в Пензенской губернии рассматривается, с одной стороны, как способ создания новых рабочих мест для молодых людей, с другой — как один из компонентов становления обновленной экономики региона за счет малых предприятий, адаптированных к требованиям современного рынка. Уже на сегодняшний день молодые люди активно включены в предпринимательскую деятельность, пензенская молодежь начинает осознавать не только экономическую, но и социальную значимость предпринимательской деятельности. Однако для развития их потенциала необходима поддержка региональных властей малого и среднего бизнеса в целом и молодежного предпринимательства в частности.

9 октября 2006 года Правительством Пензенской области было утверждено постановление о порядке реализации закона Пензенской области от 20.09.2005 г. «Программа развития и поддержка малого предпринимательства и крестьянско-фермерского хозяйства на 2006–2008 гг.». В постановлении описан ряд льгот, предоставляемых молодым людям, желающим заняться собственным бизнесом, который в настоящее время приоритетен как в экономическом, так и социальном плане.

Итак, молодежное предпринимательство играет особую роль и приобретает большое значение в условиях функционирования рыночного механизма хозяйствования, тем самым является одним из важнейших факторов социально-экономического развития региона.

Для развития молодежного потенциала на территории Пензенской области реализуются и другие Федеральные программы: «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации (2002–2010 годы и до 2015 года)»; «Социальное развитие села до 2010 года»; «Дом для молодой семьи»; «Дети Пензенской области»; «Предупреждение и борьба с заболеваниями социального характера»; «Комплексные меры противодействия злоупотреблению наркотиками и их незаконному обороту в Пензенской области»; «Социальная поддержка граждан в сфере ипотечного жилищного кредитования в Пензенской области на 2004–2010 годы»; «Жилье для многодетных семей на 2004–2007 годы»; а также программа развития туризма Пензенской области.

Подводя итог выше сказанного, хотелось бы отметить, что молодежь — основной ресурс региона. Поэтому необходимо в первую очередь поддерживать нацеленность молодежи на повышение уровня и качества своего образования, т. к. это позволит увеличить их трудовой и творческий потенциал, и, в том числе, изменить свой общественный статус, что в конечном итоге благоприятно отразится на социально-экономическом развитии региона.

Необходимо предоставить молодежи возможность доступа к ценностям, благам и услугам, возможность профессионального самоопределения и достижения экономической независимости, гарантию прав личности, нормализовать условия труда, быта, досуга, решить квартирный вопрос, особенно остро стоящий для молодых семей. Именно концентрация на указанных направлениях должна стать основой социальной региональной политики.

Проблемы оценки социально-экономического развития муниципальных образований Ярославской области

Зеляк Е.Ф., Кашенкова О.В. (Переславль-Залесский)

1. Введение

Необходимость получения объективной комплексной информации о муниципальных образованиях (МО) становится все более актуальной. В процессе управления на уровне субъекта РФ возникает потребность в получении данных о ситуации в экономической и социальной сфере МО для того, чтобы выявлять сильные и слабые стороны конкретной территории, а также оценивать эффективность мер, предпринимаемых органами местного самоуправления. При этом на первый план выступает, прежде всего,

проблема объективной оценки социально-экономического состояния муниципальных образований. Анализ ее результатов необходим для принятия обоснованных управленческих решений.

Между муниципальными образованиями развиваются конкурентные отношения в сфере привлечения инвестиций, перераспределении общественных финансовых средств, рабочей силы и т. д. Это также требует характеристики социально-экономической ситуации в том или ином городе, районе.

Расширяется потребность в информации о муниципальных образованиях и в различных организациях, круг интересов которых, так или иначе, связан с муниципальной проблематикой. К их числу относятся государственные организации, которые занимаются разработкой государственной региональной и муниципальной политики, научно-исследовательские, образовательные, консалтинговые, общественные организации. В настоящее время разработано и внедрено большое число методик оценки социально-экономического развития муниципальных образований, которые дают рейтинговые оценки МО по различным направлениям и показателям развития. Однако, несмотря на это, отдельные аспекты оценки не были приняты во внимание.

Целью исследования является разработка и обоснование предложений по дополнению методики оценки уровня социально-экономического развития муниципальных образований Ярославской области.

В соответствии с целью поставлены следующие задачи:

- изучить методики оценки уровня социально-экономического развития муниципальных образований, использующиеся в различных регионах РФ;
- проанализировать методики оценки уровня социально-экономического развития муниципальных образований, применяемые в Ярославской области;
- обосновать необходимость дополнений и внести коррективы в методики оценки социально-экономического развития муниципальных образований, используемые в Ярославской области;
- с учетом разработанных предложений выполнить предварительную рейтинговую оценку уровня социально-экономического развития муниципальных образований Ярославской области.
-

2. Обзор методик оценки социально-экономического развития муниципальных образований

В настоящее время в России проблема оценки социально-экономического развития муниципальных образований имеет широкое распространение. Этим вопросам посвящен большой ряд публикаций. Методики оценки МО разрабатываются во многих субъектах РФ.

В ходе работы нами было изучено 14 методик оценки социально-экономического развития муниципальных образований. После проведения их сравнительного анализа по целям и набору показателей были выделены следующие методики.

- Инструментарий оценки уровня социально-экономического развития муниципальных образований в регионах России, разработанный А.А. Домашенко. Был применен для анализа муниципальных образований Волгоградской области в 2007 году [1].
- Методика комплексной оценки уровня социально-экономического развития муниципальных образований Ленинградской области 2003 г. [2].
- Методика оценки потенциала конкурентоспособности муниципальных образований в Свердловской области, утвержденная постановлением Правительства Свердловской области от 21 октября 2004 г. [3].
- Методика комплексной оценки социально-экономического развития муниципальных районов и городских округов Пермского края, утвержденная постановлением Правительства Пермского края от 26.01.2007 г. [4].
- Рейтинг социально-экономического развития муниципальных районов и городских округов Ярославской области, применявшийся в 2004–2007 годах [5].
- Методика оценки социально-экономического развития муниципального образования Ярославской области, утвержденная постановлением правительства Ярославской области от 10.09.2007 г. [6].

В настоящей работе особое внимание уделено детальному анализу методик, применявшихся в Ярославской области.

3. Анализ методик оценки социально-экономического развития муниципальных образований, используемых в Ярославской области

Для сравнительного анализа социально-экономического развития муниципальных образований в 2004–2007 гг. Департаментом экономического развития, инвестиций и международного сотрудничества Администрации Ярославской области составлялась рейтинговая оценка развития муниципальных образований (далее — Рейтинг развития) [5].

В 2007 г. на основании Рейтинга развития была разработана и утверждена «Методика оценки социально-экономического развития муниципального образования Ярославской области» (далее — Методика оценки) [6].

Обе эти методики применялись для оценки социально-экономической ситуации в муниципальных образованиях области за отчетный период. На основе анализа результатов оценивалась эффективность мер, предпринимаемых органами местного самоуправления муниципального образования для обеспечения территориального развития.

Рейтинг оценки социально-экономического развития муниципальных районов и городских округов Ярославской области составлялся за 2004, 2005, 2006 гг. и первое полугодие 2007 г. Оценка проводилась по 10 показателям. Для составления рейтинга муниципальные образования ранжировались по убыванию, т. е. МО, имеющему наилучшее значение показателя, присваивался наибольший ранг. Сводный рейтинг по муниципальным образованиям получался путем суммирования набранных рангов.

Методика оценки социально-экономического развития муниципального образования Ярославской области, утвержденная постановлением Администрации Ярославской области от 10.09.2007 г. была применена для сравнения муниципальных образований по результатам за первое полугодие 2007 г.

В отличие от Рейтинга развития, эта методика включает в себя сравнение муниципальных образований по двум позициям:

- по уровню социально-экономического развития;
- по темпам социально-экономического развития.

Оценка МО проводится по следующим 14 показателям:

1. Объем отгруженных промышленных товаров собственного производства, выполненных собственными силами работ и услуг по видам экономической деятельности «Добыча полезных ископаемых», «Обрабатывающие производства», «Производство и распределение электроэнергии, газа и воды», тыс. рублей на душу населения²⁷³;
2. Объем отгруженной сельскохозяйственной продукции собственного производства всех видов экономической деятельности, тыс. рублей на душу населения¹;
3. Инвестиции в основной капитал (за исключением средств бюджета области), тыс. рублей на душу населения;¹
4. Объем работ, выполненных по виду деятельности «Строительство», тыс. рублей на душу населения;
5. Объем потребительских расходов (сумма оборота розничной торговли, оборота общественного питания, объема платных услуг населению), тыс. рублей на душу населения;
6. Ввод в действие жилых домов, кв. метров на душу населения;
7. Прибыль прибыльных организаций, тыс. рублей на душу населения;¹
8. Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников, рублей;¹
9. Число хозяйствующих субъектов, единиц на душу населения;
10. Уровень зарегистрированной безработицы, % от численности населения в трудоспособном возрасте;

²⁷³ Данные показатели, как и в «Рейтинге социально-экономического развития муниципальных районов и городских округов Ярославской области», рассчитываются по кругу только крупных и средних предприятий.

11. Коэффициент естественного прироста (разность показателей общей рождаемости и общей смертности), промилле (на тыс. населения);
12. Удельный вес смертности населения от неестественных причин (случайных отравлений алкоголем, травм, самоубийств, убийств), % от численности населения (на 100 тыс. чел.);
13. Налоговые и неналоговые доходы, зачисляемые в бюджеты муниципальных образований, тыс. рублей на душу населения;
14. Муниципальный долг, тыс. рублей на душу населения.

Так же как в Рейтинге развития, в данной Методике ранжирование проводится среди городов, районов и МО, объединяющих город и сельские поселения. В качестве отдельных муниципальных образований выделены города: Ярославль, Рыбинск, Переславль-Залесский. Остальные города представлены вместе с районами.

4. Предлагаемые дополнения и коррективы к Методике оценки развития МО Ярославской области

4.1. Учет деятельности малых предприятий

В методиках оценки развития муниципальных образований Ярославской области все показатели, характеризующие производственную сферу, рассчитываются только по кругу крупных и средних организаций. Мы считаем, что это негативно влияет на объективность проводимой оценки.

Как показывает опыт развитых стран, малое и среднее предпринимательство играет большую роль в экономике, его развитие влияет на экономический рост, на ускорение научно-технического прогресса, на насыщение рынка товарами необходимого качества, на создание новых дополнительных рабочих мест, т. е. решает многие актуальные экономические, социальные и другие проблемы. В течение 2001–2006 гг. число малых предприятий в России медленно, но стабильно увеличивалось. В целом за рассмотренный период количество малых организаций выросло на 22,5%. Число работников, занятых в сфере малого бизнеса, увеличилось на 32,4% (рис. 1) [7].

Рассчитав долю малого предпринимательства в деятельности всех предприятий в муниципальных образованиях Ярославской области, мы выяснили, что для многих МО вклад малых предприятий в экономику весьма значителен. Наиболее явно это выражено в Ярославском и Переславском районах, а также в Брейтовском, Борисоглебском и Пошехонском муниципальных районах (табл. 1).

Если принимать во внимание деятельность только крупных и средних организаций, производственная деятельность многих муниципальных образований учитывается не в полной мере. При такой оценке, по показателю «Объем отгруженных товаров собственного производства» в 2005 году

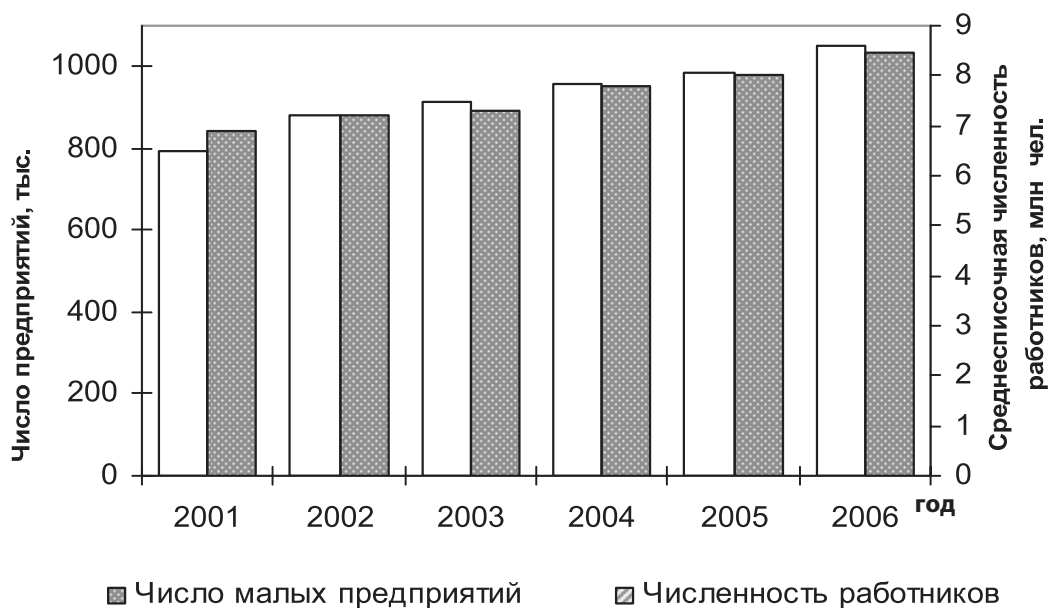


Рис. 1. Динамика развития малого предпринимательства в России

Таблица 1

Удельный вес малых предприятий в основных экономических показателях по отдельным муниципальным образованиям Ярославской области, %

МО	Объем промышленной продукции		Инвестиции в основной капитал		Среднесписочное число работников	
	2005 г.	2006 г.	2005 г.	2006 г.	2005 г.	2006 г.
г. Ярославль	9,0	9,1	8,9	1,3	13,0	16,3
Ярославский МР	30,6	37,4	1,5	1,0	13,6	13,7
Рыбинский МР	4,7	3,1	0,3	2,1	9,8	10,9
г. Переславль-Залесский	7,5	5,4	28,9	6,1	18,4	21,2
Переславский МР	52,6	41,8	17,3	18,9	23,6	21,1
Тутаевский МР	2,8	1,2	3,6	0,5	7,6	6,8
Мышкинский МР	10,4	12,2	0,0	0,0	7,5	9,7
Ростовский МР	7,5	4,1	1,9	1,8	9,2	9,1
Угличский МР	9,7	4,3	26,8	4,4	13,6	13,1
Некрасовский МР	12,3	6,3	4,5	8,7	10,6	11,5
Борисоглебский МР	51,3	42,3	32,4	10,1	16,6	17,2
Пошехонский МР	40,9	63,5	0,7	0,0	11,4	9,6
Брейтовский МР	77,3	40,4	38,0	10,3	23,5	23,1

упускается из виду до 77% его реального значения, а в 2006 — до 42%. По показателю «Инвестиции в основной капитал» — в 2005 году до 38%, в 2006 — до 19%.

В результате при сравнении социально-экономического развития муниципальных образований, те из них, которые имеют развитый сектор малого бизнеса, оказываются в худшем положении, нежели города (реже районы), где преобладают крупные и средние предприятия. Мы уже выяснили, что малое предпринимательство имеет особое значение для небольших населенных пунктов. Зачастую оно является успешной альтернативой крупных и средних организаций там, где для них не хватает сырьевых ресурсов, инвестиций и потребительской базы. Поэтому мы считаем, что в Ярославской области при сравнительной оценке МО необходимо принимать во внимание этот важный фактор.

Мы провели оценку МО Ярославской области с учетом деятельности малых предприятий. За неимением полного объема статистических данных по малым предприятиям, мы смогли рассчитать по полному кругу предприятий только следующие показатели:

- объем отгруженной промышленной продукции собственного производства;
- инвестиции в основной капитал;
- среднемесячная заработная плата.

Как показали наши расчеты, эта корректировка повлияла на распределение мест МО в рейтинговой оценке (табл. 2). Например, в 2005 году в результате учета вклада малых предприятий г. Переславль-Залесский переместился в рейтинге с 5 на 4 место, Мышкинский МР, наоборот, опустился с 4 места на 5, а в 2006 году Пошехонский МР, изначально занимавший в рейтинге 18 место, поднялся на 15.

Таблица 2

Распределение мест в рейтинговой оценке социально-экономического развития муниципальных образований Ярославской области

МО	2005 г.		2006 г.	
	с учетом МП	без учета МП	с учетом МП	без учета МП
г. Ярославль	1	1	1	1
Ярославский МР	2	2	2	2
Рыбинский МР	3	3	3	3
г. Переславль	5	4	4	4
Переславский МР	14	14	10	10
Тутаевский МР	9	9	11	11
Гаврилов-Ямский МР	6	6	6	6
Мышкинский МР	4	5	5	5
Ростовский МР	7	7	7	7

Продолжение таблицы 2

МО	2005 г.		2006 г.	
	с учетом МП	без учета МП	с учетом МП	без учета МП
Угличский МР	8	8	9	9
Даниловский МР	12	14	12	11
Некрасовский МР	11	10	8	8
Любимский МР	15	15	13	14
Некоузский МР	10	9	13	13
Первомайский МР	13	13	16	17
Борисоглебский МР	18	18	15	16
Пошехонский МР	16	16	18	15
Большесельский МР	17	16	17	18
Брейтовский МР	19	19	19	19

Разница в результатах оценки могла бы быть еще более заметной, если рассчитывать по полному кругу предприятий: крупным, средним и малым следующие показатели:

- объем работ, выполненных по виду деятельности «Строительство»;
- прибыль прибыльных организаций;
- объем отгруженной сельскохозяйственной продукции.

Например, в 2006 году 52,3% от общего объема строительных работ по области было выполнено малыми предприятиями. То есть, не включая эти данные в рейтинговую оценку, мы упускаем из виду более половины реального значения показателя.

4.2. Проблема административно-территориального деления в рейтинговом сравнении социально-экономического развития муниципальных районов и городских округов

В «Рейтинге социально-экономического развития муниципальных районов и городских округов Ярославской области» до 2006 года сравнивались между собой муниципальные образования, представленные в табл. 2.

С 2006 года помимо г. Ярославля и г. Переславля-Залесского, в качестве отдельного муниципального образования был выделен городской муниципальный округ — г. Рыбинск. Такое же разделение в «Методике оценки развития МО Ярославской области».

Сравнение в единой системе городов и районов не позволяет получить адекватную оценку развития МО. Они являются несопоставимыми практически по всему ряду показателей. Например, по объему отгруженных промышленных товаров на душу населения значения даже малых городов,

таких как Переславль, Ростов, Тутаев, Углич, превышают значения районов в десятки раз. И, наоборот, по показателю «Объем отгруженной сельскохозяйственной продукции собственного производства» города имеют очень маленькие значения (иногда близкие к нулевым), т. к. почти весь сельскохозяйственный сектор распределяется среди районов.

Исходя из этого, мы предлагаем проводить дополнительную оценку социально-экономического развития отдельно среди городов: Ярославль, Рыбинск, Переславль-Залесский, Ростов, Тутаев, Углич, и отдельно среди районов.

Такой подход позволит более детально проанализировать социально-экономическую ситуацию в муниципальных образованиях, что необходимо в процессе принятия управленческих решений.

4.3. Учет значимости показателей в системе показателей для оценки социально-экономического развития МО

Все рассмотренные нами методики предлагают различный по количеству и составу набор показателей для оценки социально-экономического развития муниципальных образований. Для получения комплексной оценки показатели должны в достаточной мере характеризовать социально-экономическую ситуацию в муниципальных образованиях. Система показателей, используемая в методиках для оценки развития МО Ярославской области, позволяет дать разностороннюю оценку экономики и социальной сферы муниципальных образований. Однако детальный анализ показывает, что некоторые показатели, включенные в рейтинговую оценку, в отдельные годы подвержены весьма значительным колебаниям: темпы прироста или чрезвычайно велики, или резко снижаются. К этим показателям относятся следующие:

- инвестиции в основной капитал;
- объем работ, выполненных по виду деятельности «Строительство»;
- ввод в действие жилых домов.

Значительные колебания этих показателей по временным периодам обусловлены множеством причин объективного и субъективного характера. Поэтому их числовые значения за отчетный период могут быть причиной мнимого благополучия, или наоборот — отставания того или иного муниципального образования.

Например, строительство отдельного дома осуществляется в течение не одного, а порой двух, трех или более лет, поэтому показатель «Ввод в действие жилых домов» за каждый год не в полной мере отражает интенсивность жилищного строительства за этот год.

Для того чтобы устранить влияние этих показателей на резкие перепады общей рейтинговой оценки, мы предлагаем ввести в методику весовой коэффициент (коэффициент значимости) для каждого показателя. Такой

подход был предложен в «Методике комплексной оценки уровня социально-экономического развития муниципальных образований Ленинградской области за 2003 год» [2]. Весовой коэффициент характеризует степень влияния каждого показателя на комплексную оценку развития, отражает его значимость по сравнению с другими показателями.

5. Заключение

В ходе работы мы изучили несколько методик оценки социально-экономического развития МО, применяющихся в различных субъектах РФ. Был проведен детальный анализ методики оценки МО Ярославской области. По результатам исследования мы предлагаем внести в нее следующие дополнения.

- С каждым годом роль малого предпринимательства становится все заметнее: увеличивается доля объема отгруженных товаров, растет численность занятых в малом бизнесе. В связи с этим, при проведении сравнительной оценки МО, мы предлагаем использовать показатели, рассчитанные по полному кругу предприятий: крупным, средним и малым.
- Для получения объективных данных о развитии МО, наряду с оценкой по существующему административно-территориальному делению, мы предлагаем проводить дополнительную оценку: отдельно среди городов и отдельно среди районов.
- Для устранения погрешностей в рейтинговой оценке, в результате резких колебаний отдельных показателей, необходимо включить в расчеты коэффициенты значимости для каждого показателя.

Проведение рейтинговой оценки с учетом предлагаемых дополнений позволит получить более объективную картину социально-экономической ситуации, как на уровне муниципальных образований, так и на областном уровне. Данные, полученные в результате оценки, необходимы для анализа деятельности МО по итогам отчетного периода, а также на этапе планирования и принятия управленческих решений.

Литература

1. Домашенко А.А. Инструментарий оценки уровня социально-экономического развития муниципальных образований в регионах России. Автореф. дисс. ... канд. эконом. н. Волгоград, 2007.
2. Методика комплексной оценки уровня социально-экономического развития муниципальных образований Ленинградской области в 2003 г. // <www.lenobl-invest.ru>.
3. Методика оценки потенциала конкурентоспособности муниципальных образований в Свердловской области (утв. постановлением Правительства Свердловской области от 21 октября 2004 г.) // <www.library.ru/help/docs/n23078/>.

4. О комплексной оценке социально-экономического развития муниципальных районов и городских округов Пермского края: Постановление Правительства Пермского края от 26 января 2007 г. № 6-п, 2007.
5. Рейтинг социально-экономического развития муниципальных районов и городских округов Ярославской области 2006 г.: Департамент экономического развития, инвестиций и международного сотрудничества Ярославской области, 2006.
6. Об утверждении Методики оценки социально-экономического развития муниципального образования Ярославской области: Постановление Администрации Ярославской области от 10.09.2007 г. № 387-а // <www.kodeks.adm.yar.ru>.
7. Малое предпринимательство в России. 2007: Стат.сб. М: Росстат, 2007.

Социальная ответственность бизнеса в России: возможности и способы проявления в туристской отрасли

Еськова Н.А. (Курск)

На современном этапе развития российского общества социальные аспекты экономики, социальная поддержка работников, населения в целом, становятся не декларативными призывами, а насущной необходимостью, механизмом построения гражданского общества. Но, ни одно государство в мире не в состоянии решить все социальные проблемы, задача бизнеса — помочь ему в этом.

Представители бизнес-среды, ориентируясь на мировые тенденции, принятые долгосрочные концепции развития, стали поворачиваться лицом к работнику и потребителю, учитывать их интересы, становясь ответственными за их будущее и будущее их семьи. При этом высокий уровень социально-трудовых отношений возникающих и существующих между работниками и работодателями и др. субъектами деятельности определяет высокую эффективность производственной деятельности. Можно также назвать и другие мотивы социальной ответственности бизнеса.

1. Развитие собственного персонала позволяет не только избежать текучести кадров, но и привлекать лучших специалистов на рынке.
2. Рост производительности труда в компании.
3. Улучшение имиджа компании, рост репутации.
4. Реклама товара или услуги.
5. Освещение деятельности компании в СМИ.

6. Стабильность и устойчивость развития компании в долгосрочной перспективе.
7. Возможность привлечения инвестиционного капитала для социально-ответственных компаний выше, чем для других компаний.
8. Сохранение социальной стабильности в обществе в целом.
9. Налоговые льготы!

Социальные инициативы предпринимателей, интегрированные в структуру общегосударственной социальной политики, — это принципиально новое явление в развитии России последних лет²⁷⁴.

С этим утверждением можно в значительной степени согласиться, с маленькой оговоркой «новое явление для *новой* России», т. к. элементы социальной ответственности были и в период имперского государства. Следует отметить, то, что в России есть представители крупного бизнеса, в том числе туристского, которые вкладывают средства в образование молодежи, возвращение культурного наследия нации домой и реализацию крупных социальных проектов — факт уже состоявшийся. Определенная часть предпринимателей придерживается мнения, что надо, как прежде, развивать собственную социальную инфраструктуру, и многие предприятия тратят не менее 8% от фонда заработной платы на содержание социальных объектов. Но такая политика не бескорыстна: за содержание «социалки» предприятиям предоставляются льготные кредиты, налоговые послабления²⁷⁵.

Результаты опроса, опубликованные на одном из бизнес-сайтов, показывают, что «более 60% опрошенных считают, что социальная ответственность российского бизнеса должна быть закреплена законодательно, 16% рассчитывают на добровольность благих намерений олигархов, за принуждение высказались 7%, и 16% категорично считают, что социально ответственного бизнеса в России просто нет»²⁷⁶.

Общепринятого определения социальной ответственности бизнеса в международной практике не существует, что дает повод понимать термин «социальная ответственность бизнеса» каждому по-своему. Механизмы участия бизнеса в жизни общества принято обсуждать не только в среде продвинутых политологов, экономистов и журналистов, но и в среде самих бизнесменов. Так, один из крупнейших бизнесменов в России В. Вексельберг, считает, что «у любого бизнеса в любой стране есть два главных формата социальной ответственности. Во-первых, ответственность, малая: работодатели ответственны перед сотрудниками своих компаний и перед членами

²⁷⁴ Чилилов А.М. Проблемы ресурсного обеспечения сферы туризма / А.М. Чилилов. М.: ЗАО «Издательство «Экономика», 2006. С. 190.

²⁷⁵ <http://www.businesspress.ru/newspaper/article_mId_3_aId_292999.html>.

²⁷⁶ Вексельберг В.: Предприятия должны честно платить налоги, за счет которых государство должно устраивать жизнь общества в целом // < http://www.nakanune.ru/articles/viktor_veksel_berg...>.

их семей — людей необходимо обеспечить такой работой, за которую они получают достойную зарплату плюс комфортные условия для организации быта своей семьи. Во-вторых, ответственность глобальная: предприятия должны честно платить налоги, за счет которых государство должно обустроить жизнь общества в целом. Все остальное — это не социальная ответственность, а благотворительность, и это уже совсем другая тема...»²⁷⁷.

Малый и средний бизнес в нашей стране объединен в «ОПОРУ РОССИИ». И здесь мнение о социальной ответственности особое. Член президиума организации С. Шабанов, считает, что «у малого и среднего бизнеса нет социальных задач, а есть только экономические — зарабатывать деньги и создавать рабочие места, при этом задача государства — сделать так, чтобы бизнесу было невыгодно уходить в тень».

Член правления и руководитель Центра экспертизы проблем предпринимательства «ОПОРЫ РОССИИ» Д. Крылова конкретизирует: «У крупного бизнеса, где зарабатываются капиталы, социальная ответственность в одном, мы же представляем интересы бизнеса, который, по большому счету, зарабатывает на кусок хлеба, и мы видим социальную ответственность этого бизнеса совершенно в другом. Она, прежде всего, очень тесно переплетена с социальной ответственностью власти и не может рассматриваться в отрыве от этого. Потому что малый бизнес — это не столько решение экономических и фискальных задач, сколько решение социальных проблем: создание рабочих мест, повышение благосостояния населения, обеспечение многоукладности экономики и возможности реализовать свою частную инициативу»²⁷⁸.

Но есть и другое мнение. Под социальной ответственностью бизнеса понимается и благотворительность, и меценатство, и корпоративная социальная ответственность, и социально-маркетинговые проекты, и спонсорство, и филантропия и т. д.

То есть, социальная ответственность бизнеса — это влияние бизнеса на общество, ответственность тех, кто принимает бизнес-решения, перед теми, на кого прямо или косвенно эти решения влияют.

Данное определение социальной ответственности бизнеса скорее идеальное, и не может быть полностью претворено в действительность хотя бы потому, что просчитать все последствия одного решения невозможно. Но социальная ответственность бизнеса — это этический принцип, который должен быть задействован в процессе принятия решения²⁷⁹.

Можно выделить внутреннюю и внешнюю социальную ответственность бизнеса (рис. 1).

²⁷⁷ Вексельберг В.: Предприятия должны честно платить налоги, за счет которых государство должно обустроить жизнь общества в целом // < http://www.nakanune.ru/articles/viktor_veksel_berg... >..

²⁷⁸ Еще раз о социальной ответственности бизнеса // < <http://old.iamik.ru/15795.html> >.

²⁷⁹ <http://www.socreklama.ru/sr_article.php?arti_id=255>.

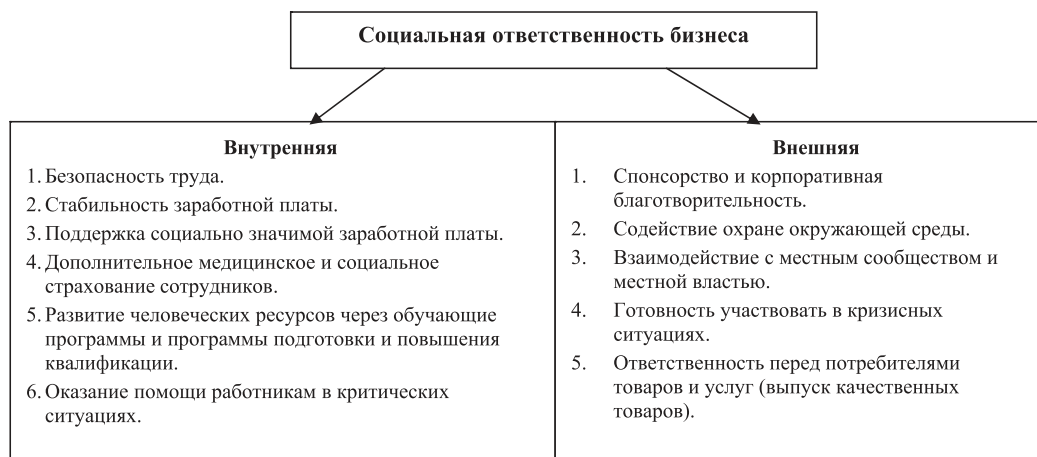


Рис. 1. Виды социальной ответственности бизнеса

Также можно отметить, что социальная ответственность бизнеса носит многоуровневый характер.

1. Базовый уровень социальной ответственности бизнеса предполагает выполнение следующих обязательств: своевременная оплата налогов, выплата заработной платы, по возможности — предоставление новых рабочих мест (расширение рабочего штата).
2. Второй уровень социальной ответственности бизнеса предполагает обеспечение работников адекватными условиями не только работы, но и жизни: повышение уровня квалификации работников, профилактическое лечение, строительство жилья, развитие социальной сферы. Такой тип социальной ответственности бизнеса был условно назван «*корпоративной ответственностью*».
3. Третий, высший уровень социальной ответственности бизнеса предполагает благотворительную деятельность²⁸⁰.

Особое значение система социальной ответственности имеет для предприятий и организаций *туристско-рекреационной сферы*. Это связано с динамичным развитием данной отрасли в рамках национальной экономики, ее социальной ориентацией, а также необходимостью быть безопасной. При этом на первый план выходит корпоративная социальная ответственность, призванная защищать интересы работников и туристов.

Туризм — это одна из важнейших сфер деятельности современной экономики со значительной социальной направленностью, нацеленная на удовлетворение потребностей людей и повышение качества жизни населения. Мировая туристская индустрия в последние годы сталкивается с постоян-

²⁸⁰ Там же.

но растущим уровнем конкуренции между странами. Рост конкуренции на рынке туристского спроса происходит в результате действия следующих факторов:

- появления все большего числа стран с амбициозными экспансивными планами привлечения туристов;
- достижения пика насыщения некоторых форм и видов туризма, предлагаемых туристскими центрами и странами (например, на рынке пляжного отдыха).

При проведении государственной политики в сфере туризма национальные туристские администрации большинства стран учитывают прогноз развития туризма в мире, составленный Всемирной туристской организацией (ЮНВТО). Согласно исследованию ЮНВТО «Туризм — панорама 2020» увеличение мировых туристских прибытий в период между 2000 и 2020 гг. прогнозируется более, чем вдвое²⁸¹.

Для России в целом также характерны тенденции динамичного развития данной отрасли. Проведенный Ростуризмом анализ статистических данных по въездному и выездному туристским потокам по итогам 2007 г. показал следующее²⁸².

Количество поездок иностранных граждан в Российскую Федерацию по итогам года составило 22908625, что на 2% больше, чем в 2006 г. Рост въездного туристического потока (со служебными целями и целью отдыха) в прошедшем году продемонстрировали Германия, Великобритания, Австрия, Италия, Испания, Австралия, Израиль и некоторые другие страны. Число туристических **поездок со служебными** целями увеличилось на 1%. Что касается традиционно туристских поездок с целью **отдыха**, то обращают на себя внимание значительные темпы роста поездок из Испании (47%), Австрии (22%), Нидерландов (16%), Израиля (15%), Италии (12%), Канады (13%), Норвегии (10%), Австралии (34%).

В основном туристы из этих стран посещают нашу страну с культурно-познавательными целями. Однако общее число прибытий иностранных туристов с целью отдыха уменьшилось более чем на 8%. Сокращение въездного туристского потока в нашу страну начало происходить с 2006 года. Это объясняется, прежде всего, возросшими ценами на услуги в стране, а также резким ростом цен на гостиницы из-за уменьшения числа отелей туристского класса, в результате чего произошло существенное удорожание пакета услуг, предлагаемого туристам при их путешествии в Россию. Общее число поездок россиян за рубеж в 2007 году составило 34285465, или на 18% больше, чем по итогам 2006 года. Совокупный выездной поток **с целью отдыха** вырос на 21%. Растет число выездов россиян с целью туризма в стра-

²⁸¹ Стратегия развития туризма в Российской Федерации на период до 2015 г. // <http://russiatourism.ru/section_449>.

²⁸² Въездной и выездной туризм: итоги 2007 года // <<http://russiatourism.ru>>.

ны пляжного отдыха: Египет (39%), Болгарию (17%), Турцию (30%), Кипр (33%). Значительно выросло число посещений россиянами Греции (23%). Продолжает расти популярность Таиланда — туристский поток увеличился на 60%; Китая (рост на 26%). На 70% увеличилось количество туристов, посещающих Вьетнам. Продолжает оставаться популярным у российских граждан отдых в Финляндии (рост на 17%), Франции (на 23%), Италии (на 36%), Испании (на 29%), Австрии (на 44%), Чехии (на 31%), Великобритании (на 30%).

Анализ выездного потока показывает, что расширяются туристские предпочтения российских граждан: наряду с традиционным интересом к странам с теплыми морями, у россиян все более популярными становятся страны, где пляжный отдых можно совместить с культурно-познавательной программой, а также с лечением. Продолжилась тенденция снижения числа поездок россиян за рубеж **со служебными целями**²⁸³.

Таким образом, изучение современного состояния туризма в России показывает, что в последние годы эта сфера в целом развивается динамично. Отмечается ежегодный рост внутреннего туристского потока. Особо следует отметить успехи последних лет в развитии курортно-туристического комплекса Краснодарского края, которые привели к выбору России при определении места проведения Олимпиады — 2014.

Однако следует отметить недостаток таких объектов туристской инфраструктуры, как аквапарки, развлекательные центры, горнолыжные комплексы, туристский транспорт и др. Очевидным является и то, что туристский потенциал страны используется далеко не в полной мере, и создание условий для качественного отдыха на территории России российских и иностранных граждан требует более активного проведения государственной политики в сфере туризма и туристско-рекреационной сферы, в целом.

Конкурентные слабости и преимущества российской туристско-рекреационной сферы на внутреннем и въездном направлениях представлены в табл. 1²⁸⁴.

Туристские компании несут значительные расходы в социальной и экологической направлениях своей деятельности, разрабатывают социально ориентированные стратегии и концепции. Все это осуществляется и под влиянием государства, и по собственной инициативе компаний и в итоге формирует их рыночную и общественную репутацию.

Государство все чаще сегодня призывает бизнес, в том числе туристский, повысить социальную ответственность. «Вне зависимости от масштаба деятельности любой предприниматель, даже индивидуальный, должен осознавать свою ответственность перед обществом и рассматривать себя как

²⁸³ Там же.

²⁸⁴ *Источник:* Стратегия развития туризма в Российской Федерации на период до 2015 г. // <http://russiatourism.ru/section_449> + корректировки автора

Таблица 1

Конкурентные преимущества и недостатки России на внутреннем и въездном туристских направлениях

Конкурентные преимущества	Конкурентные слабости
Политическая стабильность	Высокая стоимость туристских услуг (проживание в гостиницах, питание, транспорт и др.)
Стабильность национальной валюты	Недостаточно развитая туристская инфраструктура, малое количество гостиниц туристского класса
Наличие богатейших культурно-исторических и природных ресурсов	Высокая стоимость и неразвитая сеть авиа — и железнодорожных перевозок внутри страны
Наличие новых туристских продуктов, удовлетворяющих потребность в путешествиях в более отдаленные, менее известные и малодоступные места	Наличие административных барьеров и невыгодных условий земельной аренды для привлечения инвестиций в региональную туристскую инфраструктуру
Повышение уровня благосостояния граждан	Сохранение негативных стереотипов восприятия образа России, поддерживаемых отдельными зарубежными СМИ
Усиление внимания государства на развитии туристско-рекреационной и спортивной отраслей	Недостаточная государственная некоммерческая реклама туристских возможностей страны на зарубежных направлениях и на внутреннем рынке
	Недостаточно высокий уровень личной безопасности туристов, в некоторых регионах нестабильный общественный порядок
	Несовершенная визовая политика в отношении миграционно безопасных государств
	Завышенные тарифы для иностранных туристов на услуги государственных музеев
	Невысокое качество обслуживания во всех секторах туристской индустрии из-за дефицита квалифицированных кадров
	Неудовлетворительное качество дорог для развития туризма с использованием автотранспорта

партнера государства в деле повышения благосостояния наших граждан... Жизнь заставляет искать новые ресурсы, задействовать потенциал бизнес-сообщества». Но бизнес — не благотворительная организация, его задача — зарабатывать деньги. А когда этих денег становится достаточно много, бизнес сам, без всяких дополнительных призывов, начинает проявлять ответственность, просто с целью самосохранения. Отсюда и рождаются все-

возможные социальные и благотворительные программы, финансируемые коммерческими компаниями. Поэтому задача государства — создать для бизнеса такие условия, при которых он будет развиваться сам и способствовать развитию страны в целом²⁸⁵.

Элементы корпоративной социальной ответственности туристских организаций содержатся не только во внутренних нормативных документах, но и в реальных мероприятиях в отношении работников, потребителей туристских услуг и местного населения прямо и косвенно вовлеченного в туристскую деятельность.

По сути, деятельность туристской организации — это социально направленная деятельность на прочной экономической основе, с обязательным набором социальных программ.

Среди существующих социальных программ туристского бизнеса следует назвать:

- собственные программы компаний;
- программы партнерства с местными, региональными и федеральными органами государственного управления;
- программы партнерства с некоммерческими организациями;
- программы сотрудничества с общественными организациями и профессиональными объединениями;
- программы информационного сотрудничества со СМИ.

В качестве инструментов реализации социальных программ выступают:

- благотворительные пожертвования и спонсорская помощь;
- добровольное вовлечение сотрудников компании в социальные программы;
- корпоративное спонсорство;
- денежные гранты;
- социальные инвестиции;
- социальный маркетинг.

Каждая туристская организация при разработке социальной программы, стратегии развития учитывает следующие базовые направления:

Во-первых, развитие персонала: обучение и профессиональное развитие, предоставление работникам туристских организаций социальных пакетов, применение мотивационных схем оплаты труда, создание условий для труда и отдыха и т. д.

Во-вторых, охрана здоровья и безопасность труда работников, безопасность туристов: совершенствование техники безопасности на рабочих местах, медицинское обслуживание персонала, профилактика профессиональных заболеваний, института материнства и детства, поддержание санитарно-гигиенических условий труда, и что сейчас весьма актуально, охрана потребителей туристских услуг в местах отдыха, особенно за границей,

²⁸⁵ <<http://www.utro.ru/articles/2004/07/06/326529.shtml>>.

сроки, форму и размер выплаты компенсаций за неиспользованные туры в связи с ЧС.

Сергей Шпилько, президент Российского союза туриндустрии, отмечает, что представители турбизнеса часто демонстрируют «высокую степень социальной ответственности», готовность минимизировать убытки туристов и решить проблему в досудебном порядке. Но главная проблема — отсутствие единого механизма компенсаций²⁸⁶.

В-третьих, социально ответственная реструктуризация с предварительной информационной компанией, компенсационными выплатами, содействием трудоустройству высвобожденным работникам и т. д.

В-четвертых, развитие местного сообщества: финансовая поддержка социально незащищенных слоев населения, ЖКХ, объектов культурно-исторического назначения, образовательных и спортивных объектов, благотворительность и т. д.

В-пятых, природоохранная деятельность и ресурсосбережение: экономное и бережное потребление природных ресурсов, предотвращение загрязнения окружающей среды, особенно в рамках экологического туризма, и т. д. Экологическая «чистота», эффективный экологический менеджмент в туристской деятельности — фактор туристской аттрактивности компании и территории.

Однако туристско-рекреационная сфера в нашей стране только набирает силу, даже в регионах традиционно привлекательных для отдыха. Поэтому одна из главных социально ответственных задач для туристских компаний и государства (не в меньшей степени) — приведение качества туристских услуг в соответствие с мировыми стандартами. Отрицательным примером может служить ответственность некоторых российских туристских фирм за качество, безопасность туров в Египте, Турции, Таиланде и других странах массового отдыха.

В заключение следует сказать, что социальная ответственность бизнеса является одним из основных условий жизнеспособности и эффективности предпринимательской системы, конструктивного взаимодействия триады «власть-бизнес-общество». То, что бизнес-сообщество активно развивает в последние годы тему социальной ответственности и социального партнерства говорит о том, что предприниматели России осознают (или пытаются!) всю необходимость ответственности за свои действия перед обществом, осознают, что именно благодаря их действиям развивается Россия. Это особенно важно в свете того, что российская федеральная власть считает бизнес главным субъектом построения инновационной экономики, ключевым элементом гражданского общества.

²⁸⁶ <http://www.ratanews.ru/news/news_18012005_2.stm>.

Российская и германская практика правового обеспечения реализации государственной социальной молодежной политики

Калинкина М.Ю. (Кельн)

Ключевым вопросом государственной политики является существенное повышение качества жизни граждан России. Сегодняшние возможности Российской Федерации позволяют добиться более ощутимых результатов повышения благосостояния нашего народа. Во-первых, реализация приоритетных национальных проектов в таких областях, как здравоохранение, образование, жилье определяет качество жизни людей и социальное самочувствие общества. Во-вторых, решение именно этих вопросов влияет на демографическую ситуацию в стране и, что крайне важно, создает необходимые стартовые условия для развития так называемого человеческого капитала.

Следующие приоритетные направления социальной политики в Российской Федерации и ФРГ совпадают: качественное образование; пропаганда здорового образа жизни; развитие молодежных общественных организаций и других инициатив, направленных на самоорганизацию молодежи; развитие патриотического и духовно-нравственного воспитания; повышение качества жизни детей и молодежи; улучшение положения детей и молодежи, кто оказался в трудной жизненной ситуации.

Однако в отличие от Российской Федерации социальная политика ФРГ предполагает активную комплексную антитабачную, антинаркотическую, антиалкогольную, антиэкстремистскую кампании на всех уровнях власти. Они включают также широкое внедрение таких программ в местном сообществе и привлечение не только детей и молодежи, но и учителей и родителей. Кроме того, школы и университеты считаются основной базой для осуществления медицинских программ и мероприятий в отношении подрастающего поколения. Программы по борьбе с курением, ВИЧ/СПИДом, злоупотреблением алкоголем и наркотиками являются составной частью общеобразовательных программ в различных учебных заведениях.

В частности, национальная программа «За права детей Германии 2005–2010» состоит из совместного проекта под названием «Проект П — вмешайся/прими участие» (Projekt P — misch dich ein) Министерства по делам семьи, пожилых людей, женщин и детей ФРГ, Федерального центра политического просвещения и Федерального Объединения немецких молодежных организаций, который направлен на 6 основных областей: предоставление равных возможностей в получении образования; детство без насилия в се-

мые и в обществе; обеспечение здорового образа жизни; участие детей и молодежи в общественной и политической жизни страны; совершенствование стандартных условий проживания для всех детей; соблюдение международных обязательств в области защиты прав детей и борьбы с бедностью.

Одновременно, государственная молодежная политика Германии находит свое отражение в национальной программе Федерального Министерства по делам семьи, пожилых людей, женщин и детей ФРГ «Мы ... здесь и сейчас» от 2003 года, состоящая из несколько подпрограмм: «Выбор профессии»; «Что мы хотим, мы это получаем»; «Перспектива»; «Социальный город»; «Региоком»; «Командная работа для Германии»; «Местный капитал для социальных целей» и др.

Целями программ являются предоставление перспектив молодежи, поддержка детских и молодежных проектов, которые реализуются органами местного самоуправления, школами, общественными союзами и объединениями. С каждым годом число подпрограмм и отдельных муниципальных социальных проектов возрастает. Так, в период с 2003 по 2004 года в ФРГ было проведено 416 молодежных мероприятий, в которых приняло активное участие более 13 000 молодых людей.

Разработанная Концепция модернизации российского образования на период до 2010 г. определяет воспитание как первостепенный приоритет в образовании. В качестве важнейших задач выдвигается формирование гражданской ответственности, правового самосознания, духовности и культуры, инициативности, толерантности, способности к успешной социализации в обществе.

Эти процессы развиваются крайне противоречиво: в Российской Федерации обострилась проблема воспроизводства преподавательских и научных кадров моложе 30 лет, хотя уже намечается положительная тенденция по решению проблемы «утечки мозгов на Запад» и притока кадров в российскую науку. К примеру, для поддержки одаренных детей и социально уязвимых категорий семей в Калужской области за счет средств программы «Одаренные дети» ведется работа по учреждению социальных стипендий для одаренных детей, обучающихся в учебных заведениях начального, среднего и высшего профессионального образования, присуждаются стипендии имени выдающихся музыкантов, композиторов, художников, литераторов.

В Германии, напротив, все больше выделяется финансовых средств, проводятся информационные акции и другие мероприятия по привлечению молодых ученых (особенно среди мужчин во избежание тенденции феминизации преподавательских кадров) в науку.

В соответствии с государственной программой «Патриотическое воспитание граждан Российской Федерации на 2001–2005 годы» принята и утверждена приказом Минобразования России от 30.10.2001 г. № 3511 подпрограмма, ориентированная на повышение общественного статуса

патриотического воспитания в учреждениях образования всех уровней, обновление его содержания и структуры на основе отечественных традиций и современного опыта. В связи с вышесказанным, в России проводятся Вахты памяти, дискуссионные клубы по проблемам воспитания гражданственности и патриотизма, ежегодные фестивали авторской патриотической песни, осуществляется работа поисковых отрядов, деятельность молодежных объединений по реставрации памятников истории, культуры и архитектуры.

В Германии также особое внимание уделяется привлечению молодых граждан в сферу образования, развития, патриотического, духовно-нравственного воспитания, повышению заинтересованности в учебном процессе. Анализ социальных программ ФРГ, включая новую национально-патриотическую программу «Ты — это Германия!», свидетельствует об участии всех заинтересованных членов гражданского общества, более творческого подхода, личной инициативы каждого молодого человека. В качестве примера можно привести следующие программы.

Молодежная муниципальная программа ФРГ «Следы времени» рассчитана на школьников в возрасте 14–15 лет и призвана дать возможность детям и молодежи изучить историю (страны, семьи, предприятий, региона, общества, и т. д.). Программа состоит из ряда проектов. Например, исследование крушение поезда в г. Бишлебен (Тюрингия), разработка мультимедийного путеводителя по городу «История Фрейталя» (Саксония), истории современного времени на примере первой бензоколонки в г. Фризак, причины исторического перехода лица для девочек (1911) к гимназии (2004).

В частности, во время проекта «История создания предприятий в г. Нойбранденбург (Мекленбург-Форпоммерн)» изучается опыт работы типографий, пекарни, оптики и их отделов. Данный проект предполагает изучение исторической хроники конкретных предприятий, создания Интернет — страницы и составления учебного материала для школьников старших классов. Во время проекта участники получают возможность научиться работать с современной техникой (цифровым фотоаппаратом, новейшими видеокамерами, музыкальными программами), т. к. они должны научиться брать интервью, быстро записывать информацию и легко общаться с представителями бизнеса, политики и выступать перед общественностью.

В проекте «Конечная станция — Германия — граждане ФРГ во время бегства» молодые люди из разных общин исследовали жизненные пути беженцев во время Второй мировой войны на территории Германии — местечка Энгельна. По окончании проекта, который был профинансирован католическим церковным приходом, был издан сборник с фотоматериалами.

В связи с тем, что в Германии не все помнят о том, что город Дессау (Саксен-Анхальт) известен как «кузница изобретателей автомобилестроения» и «города автомобилей», школьники при поддержке экспертов автомобиль-

ных кампаний нашли необходимую документацию и доказали этот факт вновь.

Школьники г. Магдебурга при содействии местного сообщества создали «Театр на стыке истории», в котором показывают театральные исторические постановки.

Специфический проект «ПриМа», характерный только пока для Гамбурга, разработали специалисты муниципальных образовательных учреждений для поддержки талантливых и одаренных школьников. При взаимодействии с Университетом Гамбурга, студенты занимаются математикой со школьниками. Проходит строгий конкурсный отбор: из 700 только 50 детей получают шанс посещать курсы математики.

При поддержке Совета Европы в Российской Федерации 2005 год был объявлен Европейским годом гражданственности через образование, девиз которого был «Жить и учиться демократии». В рамках Европейского года был разработан Национальный план действий на период 2005–2006 годы при участии представителей европейских стран, в том числе и ФРГ.

Среди мероприятий 2005 г. Необходимо выделить: государственные программы «Патриотическое воспитание молодежи», «Образование, направленное на формирование демократической гражданственности у населения России», всероссийскую акцию «Я гражданин — России», школьный фестиваль «Я — гражданин Европы» (Московская школа прав человека), конкурсы общественных объединений «Лидер XXI», «Живые голоса истории», проведение международной конференции при поддержке мэрии г. Архангельска и ведомства по делам молодежи г. Зиген.

Молодое поколение должно формироваться в толерантном и демократичном обществе, свободном от национальных предрассудков. В соответствии с этим в субъектах Российской Федерации уделяется большое внимание национальному фактору в системе образования. В качестве примера рассмотрим Свердловскую область, где была принята «Концепция национальной политики Свердловской области», предусматривающая изучение языка, культуры, традиций.

В связи с тем, что на территории Свердловской области постоянно проживают представители более 125 национальностей, официально зарегистрированы 76 национально-культурных общественных организаций, действуют 557 организаций всех основных религиозных конфессий, для реализации национальной политики были разработаны и приняты соответствующие документы. Среди которых: Указы Губернатора Свердловской области «Об утверждении Основных направлений национальной политики в Свердловской области», «О мерах по реализации национальной политики Свердловской области». Кроме того, учрежден и активно действует Консультативный совет по делам национальностей Свердловской области. Общественными организациями при поддержке Департамента внутренней

политики Губернатора Свердловской области созданы межнациональный информационный Центр, Центр поддержки национальных объединений, Свердловский областной миграционный центр, межнациональная программа на Областном Телевидении, новые национально-культурные автономии: корейская, украинская, белорусская.

Еще в 1999 году Правительством Свердловской области принят Государственный образовательный стандарт (национально-региональный компонент), рассчитанный на все ступени школьного и профессионального образования. Он предусматривает такие предметы как «Родной язык» и «Родная литература», а для тех территорий, где национальные группы проживают компактно, предлагает 7 учебных дисциплин национально-регионального компонента образования.

Кроме того, толерантное благополучие Среднего Урала получило высокую оценку Европейского Комиссара по правам человека, а также инспекторов ПАСЕ, неоднократно посещавших Свердловскую область. Поэтому Европейская Комиссия утвердила в 2005 году российско-германский проект «Развитие культуры толерантности в Свердловской области», в котором участвуют правительство Свердловской области и сенат города Берлина.

В настоящее время в Свердловской области реализуется проект «Этнические меньшинства и доступ к правосудию в Российской Федерации», в котором участвуют сотрудники правоохранительных органов, лидеры национальных объединений Свердловской области, представители Европейской Комиссии в России, представители МВД. Цель проекта — наладить партнерские отношения между этническими сообществами, правоохранительными органами и структурами власти, решительно изменить ситуацию с дискриминацией национальных меньшинств. Уральский юридический институт МВД Российской Федерации ввел в учебную программу спецкурс по взаимодействию органов внутренних дел с национальными меньшинствами, включив изучение основ толерантности. Курс разработан в рамках совместного российско-германского проекта по развитию культуры толерантности в Свердловской области и предполагает разработку специальных обучающих программ для государственных и муниципальных служащих. Систематическое обучение навыкам толерантного поведения позволит снять ряд претензий и жалоб населения, оптимизировать работу госаппарата в целом.

В России чаще проводятся масштабные мероприятия, чем в Германии. Этому служит подтверждение того, что в рамках направления «Развитие художественного творчества молодежи» ФЦП «Молодежь России 2001–2005» (программ «Российская студенческая весна», «Юность»), ФЦП Развитие всероссийских детских центров «Орден» и «Океан» ежегодно проходят более 70 всероссийских и межрегиональных фестивалей художественного творчества, в которых участвует более 50 000 человек. Среди них стали традиционными.

- Межрегиональный фестиваль: работающей молодежи (Ярославль, Рязань, Великий Устюг, Владимир), современного эстрадного танца «Черный кот» (Рязанская область), «Юморина» (Томская область), КВН сельскохозяйственных вузов (Ульяновская область) и др.
- Международный фестиваль: «Золотая игла» (Краснодарский край), современного танца «Лиса» (Республика Мордовия) и др.
- Всероссийский фестиваль: эстрадного творчества «Муравейник» (Пензенская область), современного молодежного и эстрадного танца «Осколданс» (Белгородская область), авторской песни им. Валерия Грушина (Самарская область) и др.
- Фестиваль движения поиска молодых талантов «Созвездие» (Республика Татарстан), молодежный фестиваль эстрадных талантов «Кумиры XXI века» (г. Санкт-Петербург).
- Фестиваль студенческого творчества «Фестос» (развитие студенческого творчества, более 15 тыс. участников, 1500 коллективов, более 180 вузов Москвы, регионов России и стран зарубежья, 130 концертов, более 100 тыс. зрителей).

Кроме того, в России стараются преследовать цель формирования гармоничной, высоконравственной личности молодого россиянина, воспитания гражданина и патриота, неразрывно связывающего свою судьбу с будущим страны через ряд программ. Среди них — возрождение гончарных промыслов (Тульская область), а также традиций и ремесел Пинежья (Архангельская область).

Однако в Германии намного больше программ, использующих элементы молодежных субкультур, таких, например, как граффити и проведение курсов молодежных творческих проектов.

Интересно, что в России, ежегодно чаще и больше организуются и проводятся семинары, тренинги и обучающие курсы разного профиля при учебных образовательных учреждениях для школьников, студентов, молодых преподавателей и всех заинтересованных лиц. Причем, в отличие от ФРГ, участие, как правило, бесплатное, и молодые люди более активны, заинтересованы в подобных проектах, выступают с докладами, публикуются.

Важной составляющей программ является работа с молодежной прессой. В газетах, журналах и на телевидении пристальное внимание уделяется интересам молодежи. В Германии практически каждое учебное заведение (сад, школа, институт и пр.) выпускает собственными силами различные издания, имеются отдельные телеканалы для детей и молодежи, образовательные, развлекательные, музыкальные. Если в России широко известны лишь молодежные телеканалы как «МУЗ-ТВ» и «MTV», а также Интернет-канал «Teen TV», то в ФРГ их десятки.

В соответствии с тем, что две трети знаний молодежь приобретает не в школе, а в свободное время, технические средства педагогические обучения

играют все большую роль. Для этого молодежь должна использовать Интернет в целях образования. Поэтому в Германии используются новейшие технологии в обучении со школьного возраста. Учащиеся разрабатывают информационные порталы в системе Интернет под определенные проекты, к примеру, создание Интернет-портала класса или школы. В частности, в соответствии с федеральной инициативой (программой) «Молодежь в информационной сети — Интернет для всей Молодежи!» создали Интернет-портал (www.netzcheckers.de), который информирует и предоставляет различные возможности для обучения, проведения досуга, получение консультационной помощи всех видов для молодежи по всей Германии.

Что касается России, то похожий проект «Российская молодежная информационная сеть» только разрабатывается. ФЦП «Молодежь России 2006–2010» выделяет приоритетное направление «Молодежь в информационном пространстве», ориентированное на формирование целостного информационно-консалтингового пространства для молодежи, позволяющей ей решать свои проблемы в новом информационном пространстве. Для широкого вовлечения молодежи в мероприятия и проекты Программы «Молодежь России 2006–2010» будут использованы новейшие информационно-коммуникационные технологии (ИКТ). Отличительной особенностью Программы является внедрение новых инструментов взаимодействия с молодежной аудиторией на базе открытых мультимедийных систем, виртуальных сред коллективного взаимодействия, интеллектуальной телефонии, интерактивного телевидения.

Более контрастно проявляются различия в стратегии и методике образования, развития молодежи. Все это не может не отражаться на жизненном старте молодежи. В качестве примера проекты, которые реализовывают школьники: создание аудиопутеводителя «Как найти работу в г. Галле» (Halle/S.), программ телепередач о потенциальных шансах на рынке труда «Job-TV», организация музыкального фестиваля, постановка молодежной театральной пьесы, перепланировка школьного двора силами школьников. В Тюрингии школьники при поддержке редакции одной из ежедневных местных газет создали молодежную газету «Свежие новости» тиражом более 100 тысяч экземпляров, которая рассказывает о жизни молодежи в Тюрингии, их проблемах, перспективах и других интересных новостях.

Обращаясь к международному опыту, Россия также продолжает развиваться в этом направлении. К примеру, разработана информационная система мэрии г. Москвы «Молодежь», терминальные станции, информационные консультативные пункты, обеспечивающие студентов информацией в области занятости, образования, досуга и спорта, созданные на базе 33 столичных вузовских и молодежных организаций. На базе молодежных учреждений города и районов Астраханской области реализуется Федеральная целевая программа «Электронная Россия»: открыты и действуют центры

общественного доступа к информационным ресурсам. Помимо доступа в Интернет, Центры предоставляют широкий спектр информационных услуг молодежи на льготных условиях: обучение, дизайн печатной продукции, IP-телефония, электронная почта, хостинг, видео и аудио трансляции.

Одним из вопросов является система подростково-молодежных клубов по месту жительства в России. Наиболее успешными являются «Лидер-клуб» (Зеленоград), городской клуб старшеклассников (Кострома), социально-производственный педагогический комплекс № 5 «Лужники» (Москва), центр внешкольной работы г. Сарова Нижегородской области, муниципальное учреждение по работе с детьми и подростками по месту жительства «Вариант» (г. Сургут, Ханты-Мансийский автономный округ), центр досуга детей и молодежи г. Ангарска Иркутской области, детский спортивно-культурный центр «Восход» (Москва), центр социальной работы (Ноябрьск, Ямало-Ненецкий автономный округ).

Состояние здоровья населения, и, прежде всего детей и молодежи, — один из важнейших факторов обеспечения безопасности и стабильности государства.

Во многих регионах России созданы целевые программы по снижению неблагоприятных социальных показателей в стране. В частности, Московская областная целевая программа «Духовное и нравственное здоровье семьи, детей и молодежи на 2005–2010 годы» призвана снизить уровень правонарушений, остроту духовно-нравственного кризиса, внедрить системы по обеспечению духовно-нравственного оздоровления семьи, детей и молодежи, повысить уровень нравственной воспитанности детей и подростков, укрепить институт семьи, возродить и сохранить традиции семейного воспитания.

В соответствии с Президентской Программой «Дети России», ФЦП «Молодежь России», а также другими документами проводятся массовые спортивные соревнования среди детей и подростков, например: по автоспорту в Москве и Московской области, по картингу в во Владимирской области, по шахматам в Новосибирской области, по мини-футболу в Саратовской области, по дзюдо и боксу в Псковской области; турниры юных футболистов «Кожаный меч» в 18 городах РФ, военно-патриотические игры «Юнармеец», военно-спортивные праздники по мотокроссу, баскетбольный турнир «Память», турнир по кикбоксингу «Молодежь против наркомании», акция «Молодежь за здоровый образ жизни», соревнования «Чудо-шашки» в Астраханской области, по вольной борьбе в Калмыкии. Кроме организуются информационные — пропагандистские акции (например, «Расти со спортом»), всероссийские фестивали молодежи допризывного возраста, развиваются спортивно-оздоровительные программы «Президентские состязания» (в 2002 — в г. Адлер, Краснодарском крае), реализуются мероприятия по оснащению спортивным оборудованием и инвентарем общеобразовательных школ Российской Федерации.

Предупреждение правонарушений и детской безнадзорности тесно связано с организацией досуга подростков. Поэтому реализация подпрограммы «Развитие молодежного, детского и семейного отдыха» ФЦП «Молодежь России, 2001–2005» предназначена для организации летних лагерей различными учреждениями, подготовки вожатых всероссийских детских центров «Орленок» и «Океан», организации всероссийского фестиваля лагерей (Анапа).

В Германии в рамках федеральной инициативы ФРГ «Перспектива» проводятся конкурсы среди организаций, занимающихся проблемами досуга детей и молодежи. Целью конкурса является создание новой формы взаимодействия (Private-Public-Partnership) представителей местного сообщества, экономики и бизнеса, политических партий, негосударственных организаций и заинтересованных граждан для улучшения работы с молодежью на местном уровне и стимулирования инициативы со стороны общества. В качестве примера можно назвать Некоммерческое общество «Vda Bischofswerda e.V.», зарекомендовавшее себя в течение 7 лет в области молодежной и культурной работы. Оно организовало лагерь для отдыха детей и молодежи не только во время каникул, но и во время учебы. Был объявлен конкурс среди школьников о том, какие новые современные услуги можно создать для проведения досуга и что необходимо сделать, была получена поддержка со стороны органов местного самоуправления в предоставлении квалифицированных специалистов. В результате, была разработана новая маркетинговая стратегия, приобретен спортивный инвентарь, популярность через контакты в школах, появились такие услуги как «Лагерь для отдыха семей», «Спорт на природе», «Творческий подход к спорту», «Детский отдых в лагере», спортивные курсы с выдачей сертификата.

В рамках федеральной инициативы ФРГ «Перспектива» проект «Что мы хотим, то получаем» реализуется по многим направлениям. В частности, школьники в Берлине при поддержке местной администрации и экологического объединения провели акцию по рассаживанию деревьев в окрестностях школ и место проживания учащихся, а также информирования населения о защите окружающей среды. Другой проект «Международный цирк» предоставляет школьникам возможность под опытным руководством бывших сотрудников цирка принять участие в проектах цирка и цирковых курсах, а также создать театральную инсценировку на темы: ежедневные проблемы населения, школа и насилие.

В рамках российских программ по содействию занятости молодежи созданы студенческие отряды (участие студентов и молодежи в реализации программ развития городского хозяйства), разрабатываются механизмы правовой и социальной поддержки обучающихся и выпускников профессионального образования на рынке труда.

Немецкая социальная программа «Аккумулятор заряжает проекты» направлен на безработную молодежь в возрасте 20–25 лет, оказавшейся в труд-

ной жизненной ситуации, с целью их реинтеграции в нормальную жизнь, предоставления им образования и работы.

В крупных городах России чаще, чем в Германии проводятся молодежные ярмарки вакансий по содействию в трудоустройстве выпускников и студентов вузов. В частности, такие ярмарки, как в Новгородской области «Образование, занятость, карьера», в Москве международный форум «Карьера», в Ростовской области «Молодость. Занятость. Успех» посещают более 17 тысяч человек.

Однако в Германии усилиями федеральных, региональных и муниципальных властей создана мощная разветвленная сеть информационных бюро по нахождению и предоставлению мест практики, временной работы, международных обменов для молодежи, сервисных центров, также поддержка интересных и полезных социальных программ на местном уровне. К примеру, социальная программа «Барбаросса проснулся» является идентификация молодежи с предпринимательской самостоятельностью и их долгосрочной подготовкой и поддержкой. Школы в сотрудничестве с органами местного самоуправления, проводят консультации, тренинги и информационные дни о различных видах профессии, на которые приглашают экспертов различных предприятий и родителей. Проводятся опросы школьников, причем пенсионерами. Если учащиеся определились с выбором профессии, то их решение сообщается потенциальным работодателем, которые позже курируют этого школьника.

При содействии местной администрации в школах г. Берлина организованы для девочек в возрасте от 14 до 20 лет проекты «Местная торговая сделка для дела», «Мы хотим делать моду» и «Experience de luxe». Учащиеся самостоятельно шьют одежду и продают в модных магазинах.

В последнее время в Германии широкое распространение получил муниципальный проект «Профессиональная ориентация» для школьников с 7 по 9 классы. Проект предусматривает прохождение практики на предприятии, участие в строительных программах спортивных обществ, приглашение родителей на информационные дни «Выбери свою профессию», где взрослые рассказывают о своей профессии и делятся своим опытом.

Проект «Ранняя профориентация — залог успеха» направлен на семилетнее (одиннадцатилетнее) обучение химии школьников младших классов химического города Лойна (Leuna) и предоставление возможности найти хорошо оплачиваемую интересную работу в регионе. Он предполагает экскурсии в химический музей, на завод, беседы с менеджерами, химиками, историками, муниципальными служащими, писателями и всеми, кто сможет познакомить и показать молодым людям возможности в их дальнейшей профессиональной жизни в регионе.

В Мекленбурге — Форпоммерне молодые люди под руководством специалистов занимаются реставрацией парусной яхты. Молодежь получает

информацию о современном судо-и яхтостроении, а также о других проектах. При этом молодые люди участвуют в древесной обработке судов, могут пройти практику и получить соответствующее образование на яхтенной верфи. В то время как сами специалисты заинтересованы в подготовке новых квалифицированных кадров.

В Германии, как и в России, идет переориентация социальной политики на семью, обеспечении прав и социальных гарантий семье, женщинам, детям и молодежи. Это означает поддержка семьи, как важнейшего базового института общества, и, в первую очередь, молодой семьи. Поэтому в обеих странах проводятся схожие по концепции мероприятия. К примеру, в Баварии, в городах Бамберг (Bamberg), Гермеринг (Germering), Пилстинг (Pilsting), осуществляется пилотный проект «Семейный стол», целью которого является пропаганда семейных ценностей, здорового образа жизни, повышения престижа молодой семьи в обществе, а также привлечение органов государственной власти, местного самоуправления, общественных объединений и СМИ к решению проблем семьи. Так, в Свердловской области разработана «Концепция сбережения населения Свердловской области на период до 2015 года». В то же время под девизом «Молодая семья — будущее Урала!» ежегодно проходит Фестиваль молодых семей Свердловской области «Семья — XXI век». Он состоит из ряда мероприятий (Слета молодых семей, конференции, конкурса СМИ «Молодая семья — будущее Урала», форума «Семья-род-народ-Родина», выпуск сборников), и проходит в несколько этапов: в муниципальных образованиях, в управленческих округах, областной финал в одном из городов Свердловской области. Так, например, в 2003 году финальные мероприятия Фестиваля проходили в г. Нижнем Тагиле, основной девиз которого — «Благополучная семья — будущее родного города!».

В России, как и в Германии, приток мигрантов положительно влияет на общую численность и структуру населения страны и способствует омоложению состава, активизирует процессы создания семей и, следовательно, рождаемости. Учитывая сложную демографическую ситуацию в обеих странах, государство принимает соответствующие меры. Так, в России они нашли свое отражение в Концепции демографической политики Российской Федерации до 2015 года, однако отдельно не выделили работу с молодежью и их семьями из числа мигрантов в самостоятельное направление государственной молодежной политики, как это уже сделали в ФРГ. В Германии органами местного самоуправления успешно проводятся специальные интеграционные программы для молодежи и их семей в немецкое общество, проводятся курсы по изучению языка, профилактические спортивные мероприятия «Спорт в интеграции», «Наркотики — миграция — помощь», консультации, решение жилищных проблем и др.

В Российской Федерации государственная политика в области семьи и молодежи направлена на содействие решению жилищных проблем насе-

ния: приобретения личной жилья. В Германии в связи с высокими ценами, капиталистической политикой ФРГ не все могут позволить купить квартиру, особенно молодые семьи.

В Германии, начиная с 2000 года, особое внимание начали уделять проведению масштабных мероприятий (на уровне федеральной земли) по пропаганде создания семьи, роли женщины как матери в семье и увеличения рождаемости детей. Так, в качестве инновационного подхода в этом направлении считается программа федеральной земли Нижней Саксонии по проведению ежегодных фестивалей, конкурса «Страна детей — страна семьи». Среди таких мероприятий можно выделить наиболее значимый фестиваль для этой земли «Фестиваль поколений», а также «Цветной детский праздник» (Buntes Kinderfest), конкурсы «Старый и молодой — активное сотрудничество» («Alt und Jung — Aktiv miteinander»), «Быть активным для здоровых детей и семей».

Обращает на себя внимание и другие мероприятия с целью поддержания института семьи в Германии. Во-первых, все виды консультации для родителей с детьми по программе «Семья в нужде», оказание финансовой помощи по одновременному рождению нескольких детей, а также беременным женщинам. Во-вторых, организация встреч в центрах для мам, проведение муниципальных форумов. К примеру, в Берлине «Дни инновации — Сеть в городах и общинах, ориентированная на семьи» под девизом «Шум детей — музыка будущего». В — третьих, организация некоммерческими союзами и объединениями конкретных программ. В частности, в Баден-Вюртемберге проект «Мастерская будущего — семья» ориентирован на стимулирование молодых людей к созданию семьи и необходимых для этого условий (ближайшее расположение жилья и транспорта, магазинов, учебных заведений). Проект «Коммуна для детей» направлен на создание информационной базы данных, оказание информационной поддержки семьям в местном сообществе. Кроме того, ведомство по социальному развитию и семье г. Гамбурга во взаимодействии с общественным объединением (e.V.) «Предприятия — партнеры молодежи» разработали проект «Семейный паспорт». По нему все семьи Гамбурга могут посещать все культурные, спортивные, игровые, образовательные мероприятия (театр, концерт, абонементы в библиотеки и т. д.) по льготной цене или бесплатно.

Национальная программа Германии «Сделать детей сильнее» по предупреждению алкоголизации, токсикомании, наркомании в обществе, «отказу молодежи от их потребления», привлечения детей и подростков в спорт зарекомендовала себя как эффективная, позитивная и нужная. Программа состоит из различных мероприятий, в том числе медицинских муниципальных программ «Мама — ребенок-курорт», «Терапия вместо наказания», «Охрана здоровья», антинаркотической программы «Наркотики и привязанность», профилактической программы «Скажи, Нет!», образовательного

проекта персональной коммуникации «Диалог с родителями, детьми и воспитателями» и др.

Особо необходимо выделить муниципальную программу всех федеральных земель «Здоровый Ночной образ жизни» («Healthy Nightlife»), которая была инициирована Федеральным Центром санитарного просвещения 26 июня 2003 года, в Международный день борьбы против наркотиков и наркобизнеса. Коммуны в сотрудничестве с социальными службами, организациями массовых развлекательных мероприятий, организуют профилактические мероприятия («Nachts Leben — statt krank feiern») по употреблению молодежью на концертах синтетических наркотиков, экстази, ЛСД и др., а также создают стратегии снижения риска потребления психотропных веществ и пропагандируют здорового образа для тех, кто предпочитает ночной образ жизни. Это программа имеет особое значение, т. к. молодые люди с 16 лет часто посещают дискотеки, ночные бары, вечеринки. К примеру, в Кельне, начиная с понедельника, во вторник — бесплатный вход для студентов на многие дискотеки. Конечно, музыка на танцполе с 21.00–22.00 часа.

В 1990 году была разработана новая концепция антинаркотической национальной программы. Если раньше концепция «Национальный план действий по противодействию наркотиков» была направлена на детей и молодежи «группы риска», переселенцев и любителей развлекательных мероприятий (дискотек), то новая — на сам объект: пресечения вредного воздействия легальных психотропных веществ и распространение нелегальных наркотиков. С этой целью используются новейшие технологии профилактики молодежной наркомании в соответствии с европейскими стандартами. Осуществляются международные проекты (немецко-швейцарский проект «Realize it!», исследование пяти стран по проблеме потребления марихуаны «INCANT» и др.). В связи с тем, что молодежь должна критически мыслить и быть информирована не только через печатные издания, с 2005 года Федеральное правительство ФРГ взяло курс на новое направление деятельности «никаких брошюр и листовок». В соответствии с требованиями современного времени и потребностей молодых людей, начали разрабатываться новые интерактивные проекты: Интернет — портал (www.drugcom.de), информационные выставки по предупреждению алкоголизации, табакокурения и наркомании в обществе «Страстное Желание или Наркомания/Токсикомания» (SehnSucht), (KlarSicht-MitmachParcours). В городах и общинах реализуется социальная программа «Антинаркотические дискотеки».

Совместно с Министерством по делам печати, телевидения и средств массовой коммуникации (МПТР) России и Фондом «Спорт против наркотиков» реализована программа производства роликов «Альтернатива» под девизом «Я выбираю спорт» с участием звезд российского спорта, тематические телепрограммы антинаркотической направленности «Кома»,

«Опасная зона» «Здоровье и жизнь», «Молодежь без наркотиков», радио-программа «Адреса милосердия». Формируется антинаркотический информационный блок в сети Интернет (Интернет-портал «Нет — наркотикам», «Инфо+», Информационные журналы и др.).

Можно отметить, в обеих странах, в России и Германии, активную профилактическую работу области первичной профилактики наркотической зависимости, ВИЧ/СПИДа муниципальных и региональных организаций. Организовываются ежедневные социальные патрули с участием специалистов (психологов, врачей, социальных работников), особенно в Германии — службы уличной социальной работы в городах Берлин, Мюнхен, Дюссельдорф, Гамбург, Кельн проводят эффективную деятельность. Не случайно Московский городской центр «Дети улиц» не первый год сотрудничает с немецкими коллегами в этом направлении. В столице России по немецкому опыту появились автобусы консультаций, которые осуществляют рейды с участием специалистов — медиков — нарколога и психолога.

В заключении отметим, что российские мероприятия такие, как подростковое добровольческое движение «Волонтерский рейд» в г. Кемерово; операции «Подросток», «Вихрь», «Бродяга» в Иркутской области, «Семья», «Безнадзорные дети», «Здоровье», «Группа», «Всеобуч» в Амурской области; программы по трудовой реабилитации; организации досуга для подростков из асоциальных и многодетных семей, «детей улиц» в Калининградской области, в г. Казани; временное трудоустройство подростков их социально неблагополучных семей «Отряды мэра» в Пермской области и др. способствуют устойчивому формированию «непрестижности» употребления наркотических средств среди подростков и молодежи.

Социальная политика в Республике Саха (Якутия)

Анисимова С.Г. (Якутск)

Социальное государство — это такой тип государства, при котором в государственной политике главными приоритетами являются социальное благополучие каждого человека и соответственно всего общества. Понятие «социального государства», «политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека», было впервые сформулировано в Конституции Российской Федерации 1993 г. (ст. 7).

Однако, в практическом плане российское общество еще далеко от устройства социально-экономической жизни, отвечающей требованиям соци-

ального государства. Как известно, стабилизация общества и его ускоренное развитие начинаются с выработки и реализации современной социальной доктрины развития, которая лежит в основе нового типа государственности. По-прежнему главной задачей является определение стратегии формирования социального государства с учетом исторических, этнических, региональных особенностей России и выбор оптимального типа социального государства.

Социальная политика — это, прежде всего, деятельность государства в социальной сфере, которая направлена на объединение усилий всех субъектов хозяйственных и управленческих структур, всего населения в целях решения социальных задач²⁸⁷.

Как показывает практика, управленческие воздействия (социальная политика) могут усиливать свое воздействие в отдельных звеньях процессов социального структурирования или в определенные периоды развития. Наиболее предпочтительным способом решения социальных проблем являются реформаторские меры и целостная политика социального управления, направленная на модернизационные преобразования общества. Соответственно, роль социальной политики в период реформ, кризисного развития, выбора альтернатив, определяющих будущее состояние социальной структуры, существенно возрастает. Параллельно возникает коллизия, когда управленческое воздействие неадекватно тем целям, которое оно преследует, т. к. в целостном процессе социального структурирования имеют место естественно-спонтанные реакции и процессы. Можно согласиться с мыслью, что факторы являются «лишь возможностью, а какие из них и в какой последовательности окажут влияние на реальный процесс, зависит от особенностей конкретной ситуации»²⁸⁸.

Особенности реализации социальной политики нами рассмотрены на примере Республики Саха (Якутия), которая является крупнейшим субъектом Российской Федерации. Республика, входящая в состав Дальневосточного федерального округа, занимает огромную территорию (3083,5 тыс. кв. км), отличается экстремально-суровым климатом и неразвитой инфраструктурой.

Экономика РС (Я) является индустриально-аграрной. Важнейшая особенность Якутии — развитое сельское хозяйство по сравнению с другими северными территориями. Основной интерес республика представляет как сырьевой регион: на территории находятся богатейшие запасы полезных ископаемых (по приблизительным подсчетам — 1/3 мировых) и природных ресурсов.

²⁸⁷ Афонин Ю.А., Жабин А.П., Панкратов А.С. Социальный менеджмент: Учебник. М.: Изд-во МГУ, 2004. С. 231.

²⁸⁸ Мамедов А.К. Технология принятия решений в управленческой деятельности (теоретико-методологические аспекты). Якутск. 1997. С. 72.

Численность населения РС (Я) на 1 декабря 2006 г. года составила 950 тыс. человек²⁸⁹, в столице республики проживают 266, 5 тыс. чел., третья часть населения (338,4 тыс. чел.) — жители сельской местности²⁹⁰. Особенностью республики можно считать крайне малую плотность населения — 0,31 чел. на 1 кв. км.

Республика является одним из немногих регионов России, где продолжает сохраняться естественный прирост, однако, с 1990 года — с тенденцией его снижения²⁹¹. Это обусловлено как снижением рождаемости в 1,3 раза, так и повышением смертности в 1,5 раза. Однако, начиная с 1999 года, просматривается тенденция к небольшому росту рождаемости. Одновременно происходил постепенный рост смертности.

При абсолютном снижении численности трудоспособного населения, его доля за счет структурных сдвигов увеличивается. Возрастная структура, сложившаяся вследствие снижения доли лиц моложе трудоспособного возраста, роста доли трудоспособного населения, привела к уменьшению показателя демографической нагрузки в целом, т. е. числа лиц нетрудоспособного возраста, приходящихся на население рабочих возрастов. При этом демографическая нагрузка детьми и подростками снизилась, а нагрузка лицами старше трудоспособного возраста — увеличилась.

Существенным изменением в половой структуре республики является перераспределение населения в пользу женщин в городах и сельской местности²⁹². В межпереписной период между 1898 и 2002 годами смертность мужчин трудоспособного возраста превышала смертность аналогичной категории женщин в 2,4 раза, при этом наибольшее превышение (в 2, 7 раза) было отмечено в 1993 году²⁹³.

Увеличивается средний возраст населения. Ожидаемая продолжительность жизни при рождении у мужчин составила в 2003 году 58,1 года, у женщин — 70,6 лет, по всему населению — 64,0 года и имеет тенденцию к снижению. По данным показателям республика занимает первое место в Дальневосточном Федеральном округе, но несколько отстает от России в целом. Значительный разрыв между продолжительностью жизни женщин и мужчин характерен как для Республики Саха (Якутия), так и для ДВФО и России в целом и обусловлен, прежде всего, более высокой смертностью мужчин трудоспособного возраста.

²⁸⁹ Численность населения республики Саха (Якутия) на 1 января 2007 г. Статистический сборник № 75/7988. Якутск, 2007. С. 6.

²⁹⁰ Статистический ежегодник Республики Саха (Якутия): Стат. сб. / Федер. Служба гос. статистики, Территор. орган федер. служба гос. статистики по Респ. Саха (Якутия). Якутск, 2005. С. 30–32.

²⁹¹ Социальное положение и уровень жизни населения Республики Саха (Якутия). Статистический сборник. Якутск, 2004. С. 30–32.

²⁹² Там же.

²⁹³ Там же. С. 35–38.

Миграционные процессы по республике стабилизировались к началу XXI века: желавшие выехать (в основном русскоязычное население промышленных районов) уже покинули регион, число приезжающих (в большинстве случаев трудовые мигранты) оставалось неизменным на протяжении нескольких лет. В последние годы просматривается тенденция к сокращению мигрантов: миграционная убыль составила в 2006 г. 581 человек, в 2007 г. — 530 человек. Наиболее активные процессы перемещений происходят в столице — городе Якутске, где в 2006–2007 гг. сохраняется превышение пребывающих над выбывающими²⁹⁴.

В течение 2000–2007 гг. в Республике Саха (Якутия) наблюдалась позитивная динамика валового регионального продукта, уровень реального ВРП значительно вырос.

Оценка социальной политики в регионе диктует необходимость обратиться к системе параметров, «в ряду которых используются показатели экономической активности (занятости и безработицы), разнообразные уровневые и структурные показатели номинальных и реальных заработков и доходов, показатели стоимости жизни (прожиточный минимум, достаток и др.), обеспеченность жильем, уровень благоустройства жилищ и населенных пунктов, уровень социального обслуживания, характеристики личного имущества и др.»²⁹⁵

К 1 апреля 2007 г. численность экономически активного населения в республике составила 499,5 тыс. человек, уровень безработицы к началу 2007 г. — 9% от экономически активного населения²⁹⁶. Существует районная (улусная) дифференциация по уровню зарегистрированной безработицы, самые высокие показатели сохраняются в арктических сельскохозяйственных улусах.

Среднедушевые денежные доходы населения в январе-июне 2007 г. составили 13716,3 рублей в месяц и выросли по сравнению с соответствующим периодом 2006 г. на 14,6%²⁹⁷. Реальные располагаемые денежные доходы населения к уровню прошлого года составили 103,5%.

В структуре формирования денежных доходов населения, основная доля приходилась на оплату труда. Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата одного работника за январь-май 2007 г. увеличилась по

²⁹⁴ Мониторинг основных показателей экономики районов и городов. Январь-март 2007 года. Оперативные данные. Статистический бюллетень № 78/7991. Якутск, 2007. С. 56.

²⁹⁵ Российский север: проблемы социального развития: Учебное пособие / Под общ. Ред. Н.А. Волгина, Ю.П. Алексеева. М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К», 2004. С. 21.

²⁹⁶ Мониторинг основных показателей экономики районов и городов. С. 48.

²⁹⁷ Статистические данные получены из «Аналитической записка по итогам социально — экономического развития Республики Саха (Якутия) за январь-июнь 2007 года» // <<http://www.minekon.gov.sacha.ru>>.

сравнению с соответствующим периодом прошлого года на 21,1% и составила 17513,5 рублей, при этом ее реальный рост составил 109,9%.

На протяжении последних восьми лет наблюдалось сокращение просроченной задолженности по заработной плате. Она составила Просроченная по республике по состоянию на 1 июля 2007 г. составила 7,6 млн рублей и сократилась с начала года на 52%.

Однако, по уровню реальных располагаемых денежных доходов показатель по Республике Саха (Якутия) с 2000 г. несколько ниже чем, по России в целом.

Использование денежных доходов населения характеризуется увеличением доли потребительских расходов (покупка товаров и оплата услуг) и сбережений (прирост (уменьшение) вкладов, приобретение ценных бумаг, изменение средств на счетах индивидуальных предпринимателей, изменение задолженности по кредитам, приобретение недвижимости) и снижением удельного веса прироста денег на руках у населения, включая вывоз денег за пределы республики.

Социальное развитие, уровень и качество жизни в субъекте характеризуются следующими показателями:

Обеспеченность населения в большинстве районов республики амбулаторно-поликлиническими учреждениями, больничными койками, медицинскими кадрами остается на достаточно высоком уровне, однако сложной остается ситуация с обеспеченностью населения врачами, за исключением ряда улусов.

Заболеваемость населения растет из года в год, не снижается заболеваемость отдельными «болезнями социального неблагополучия»²⁹⁸, в тоже время снижается фиксируемая заболеваемость наркологическими расстройствами²⁹⁹.

В среднем на одного жителя республики приходится 19,5 метров площади жилищ — это на 0,7 кв. м. меньше среднероссийского уровня и один из самых низких показателей в ДВФО.

Растет охват детей детскими дошкольными учреждениями, однако, происходит снижение количества учащихся и школ, в основном за счет малокомплектных начальных школ.

На территории республики действует 25 самостоятельных ССУЗов и 11 филиалов российских ССУЗов, а также 12 самостоятельных ВУЗов и

²⁹⁸ Социальное положение и уровень жизни населения Республики Саха (Якутия). Статистический сборник. Якутск: Госкомстат, 2004. С. 188–190; Основные показатели ЗОЖ населения РС (Я): Стат. сборник / Комитет по статистике Республики Саха (Якутия). Якутск, 2003 С. 192.

²⁹⁹ Социальное положение и уровень жизни населения Республики Саха (Якутия). Статистический сборник. Якутск: Госкомстат, 2004. С. 188–190; Основные показатели ЗОЖ населения РС (Я): Стат. сборник / Комитет по статистике Республики Саха (Якутия). Якутск, 2003. С. 83.

21 филиал республиканских и российских вузов, численность студентов на 10 тыс. населения в 2004 г. составляла 639 человек.

Сохраняется тенденция снижения числа массовых библиотек, культурно-досуговых учреждений, стационарных киноустановок; одновременно с этим в относительном выражении увеличился книжный фонд, число посещений театров, киносеансов, цирковых представлений, концертов.

Наблюдается снижение уровня зарегистрированных преступлений, но одновременной и низкий уровень раскрываемости (чуть более половины преступлений); уменьшилось количество лиц, привлекаемых за совершение преступлений, но происходит увеличение доли несовершеннолетних и молодежи среди осужденных за преступления³⁰⁰.

Величина прожиточного минимума (в расчете на душу населения в месяц) постоянно повышается и составляет в настоящему времени (май 2008 г.) составила для трудоспособного населения 7104 руб., для детей — 5264 руб., для пенсионеров — 5733 руб.³⁰¹ По мнению председателя Федерации профсоюзов РС (Я), число граждан, проживающих за чертой бедности опустилось до 28% (в 2007 г. их было 24%)³⁰².

Фактором напряженности среди наемных рабочих является отраслевая и профессиональная дифференциация, низкая оплата труда бюджетников, которая порождает такое явление как скрытый «саботаж» и не способствует нормативной идентификации населения.

С начала нового тысячелетия наблюдается стойкая отрицательная тенденция — усиление дифференциации по индексу Джинни. Доходы наиболее обеспеченной группы населения на протяжении последних лет превышает доходы наименее обеспеченной в 12 раз. По экономическому неравенству РС (Я) устойчиво занимает первое место в ранжировании субъектов Дальневосточного федерального округа.

Целостным ценностным критерием социального развития выступает социальное положение, т. е. «структурно оформленный (социальной дифференцированный) реально достигнутый исторический рубеж развития общества, составляющих его социальных групп и личностей; это итог его предшествующего культурного развития, накопленный уровень цивилизованности, одновременно и исходный (стартовый) рубеж дальнейшего развития критерия»³⁰³.

³⁰⁰ Государственный доклад «О положении детей в Республике Саха (Якутия) в 2006 году» / Ком. по делам семьи и детства при Президенте Респ. Саха (Якутия). Сост.: Алексеева Е.Ю., Никифорова Е.П., Вербицкая Л.И. и др. Якутск, 2007. С. 51–60.

³⁰¹ Утвержден новый прожиточный минимум Якутии / Газета «Якутск вечерний» <<http://vecherka.ykt.ru>>.

³⁰² Там же.

³⁰³ Российский север: проблемы социального развития: Учебное пособие / Под общ. Ред. Н.А. Волгина, Ю.П. Алексеева. М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К», 2004. С. 65.

В целом социальная структура якутского социума к началу реформирования в середине 1980-х гг. соответствовала сложившейся в Советском Союзе модели: крестьянство, рабочие и интеллигенция. Спецификой ЯАССС была диспропорция по этническому признаку в системе разделения труда. В промышленности наблюдалось преобладание русскоязычного населения, т. е. категория «рабочий класс» пополнялась в основном за счет привлечения кадров из других регионов. Как указывает якутский социолог Р.А. Кузьмина, «в массовом сознании существовал этнопрофессиональный стереотип, согласно которому якуты и другие представители местного населения могут успешно трудиться лишь в сельском хозяйстве или сфере образования, культуры и т. д. и совершенно не приспособлены для работы в нетрадиционных для них индустриальных видах труда»³⁰⁴. Особенностью советского этапа стали «активное формирование рабочего класса среди местного населения»³⁰⁵ и «ускоренный рост местной интеллигенции — учителей, фельдшеров, врачей, культпросветработников»³⁰⁶.

Социальная структура в Якутии по сравнению с доперестроечными временами претерпела серьезные, глубинные трансформации. «Бывшие «советские» классы изменились качественно и количественно. На основе социоструктурного подхода Л.Г. Ионина, постсоветский социум республики может быть разделен на несколько слоев (моделей) по образу жизни»³⁰⁷.

1. Модель (образ) жизни Высшей городской экономической страты, которая малочисленна, 55% страты составляют служащие государственных учреждений (МВД, Правительство, добывающие отрасли промышленности и жизнеобеспечивающие структуры — монополисты и т. п.) и частных фирм (директора, топ-менеджмент), 45% — бизнесмены. 100% представителей страты имеют высшее образование, и даже по 2 диплома. В этой страте отмечается самый высокий доход по выборочной совокупности, т. е. работников можно назвать обеспеченными и даже состоятельными.
2. Модель жизни среднего городского слоя, в который входят в основном рядовые городские служащие (бухгалтера, специалисты промышленных фирм, медицинские сестры, врачи, секретари-делопроизводители, мелкие предприниматели, шофера, директора фирм с небольшим доходом) и среднеквалифицированные рабочие. Средний слой обладает профессиями «средней степени престижности», получает относительно высокие заработки, которые, однако, свидетельствуют о малой

³⁰⁴ Социальная и культурная дистанции. Опыт многонациональной России / Институт этнологии и антропологии РАН. М.: Изд-во Института социологии РАН, 1998. С. 65.

³⁰⁵ Там же. С. 64–65.

³⁰⁶ Аргунов И.А. Социальное развитие якутского народа. Новосибирск, 1985.

³⁰⁷ Подойницына И.И. Социокультурная ситуация в столице Республики Саха (Якутия) в начале XXI века / Общество в зеркале социологии: Сб. научн. тр. / Под ред. д.с.н., проф. Подойницыной И.И. Вып. I. Якутск: Изд-во Якутского госун-та, 2002. С. 38–46.

и средней обеспеченности. Они демонстрируют также активную гражданскую позицию.

3. Модель (образ) жизни базового городского слоя — самого «густонаселенного» (рабочие и мелкие служащие). Слой представлен главным образом рабочими, 73% — со средне-специальным и средним образованием (строительные рабочие, водители, полиграфисты, огранщики алмазов, уборщики мусора и др.) Из служащих: инженеры и младшие научные сотрудники. Этот образ жизни весьма демократичен, широко распространен в обществе. Представители базового городского слоя посредственно и не всегда последовательно участвуют в трудовой, политической, культурной жизни, хотя они являются ядром наемного персонала предприятий, основными производителями материальных благ социума.
4. Маргинальный образ жизни. Объективно наиболее неизученный слой общества, объединяющий в себе студентов, пенсионеров, безработных среднего возраста, инвалидов). Несмотря на культурные различия всех представителей слоя объединяет отсутствие постоянной работы.
5. Модель жизни сельского мира, живущего в большинстве на уровне 1–2 прожиточных минимумов (водители, кочегары, доярки, огранщики алмазов, учителя и др.), где работа и неработа плавно перетекают друг в друга, и в дневное, и в вечернее время большинство занято крестьянским хозяйством, которое их кормит. 70% слоя общественно активны, регулярно занимаются профсоюзной работой. В этот слой оказались интегрированными маргиналы (38%), рабочие (25%), служащие (37%).

Таким образом, в якутском социуме самым активным образом идет формирование новых страт и слоев, новой культуры, особых типов повседневного поведения.

Можно резюмировать, что Республика Саха (Якутия) входит в число регионов с низко-средним уровнем ВВП (по международной классификации)³⁰⁸. В связи с этим рост ВРП не способствует повышению качества жизни, а переводит республику в регион с повышающимся уровнем экономического неравенства, что выражается в проявлении крайностей нищеты и богатства.

Основные проблемы социального развития в регионе — высочайшая социальная дифференциация, глубокий разрыв между немногочисленным слоем «богатых» и огромной массой «бедных», неразвитость гражданского общества и среднего класса.

Для стабилизации социальной ситуации и улучшения качества жизни всех слоев и групп населения государственное управление осуществляется

³⁰⁸ Бобков В.Н. О методологии использования международных стандартов и индикаторов при характеристике уровня жизни россиян // Уровень жизни населения регионов России. 2004. № 6. С. 7.

путем разработки и реализации программ, ориентированных на конкретные социальные проблемы, среди них:

- создание нормативно-правовой базы программ по улучшению качества жизни населения, включающую целый комплекс источников на региональном уровне;
- проведение структуризации государственных социальных расходов по приоритетам, главным из которых являются инвестиции в человеческое развитие;
- стабилизации доли расходов на социальную политику, образование, здравоохранение и физическую культуру;
- увеличение доли финансовой помощи на социальные программы из федерального бюджета;
- государственное регулирование в сфере оплаты труда: проведение мероприятий по обеспечению своевременности выплаты заработной платы и погашения имеющейся перед работниками задолженности. Также для поэтапного приближения минимального размера оплаты труда к величине прожиточного минимума трудоспособного населения проводилось повышение минимального размера оплаты труда;
- работа по упорядочению оплаты труда работников бюджетной сферы и по приведению размеров доплат и надбавок к заработной плате в соответствие с нормативами, установленными законодательством РФ;
- реализация политики активной занятости — организация общественных работ, временной занятости несовершеннолетних, профессиональная подготовка и переобучение назанятого населения, субсидирование и микро-кредитование безработных граждан для обеспечения самозанятости и поддержка предпринимательской инициативы;
- работа по внутриреспубликанскому перераспределению трудовых ресурсов: жители отдельных улусов вахтовым методом и на сезонные работы направляются для работы на предприятия АК «Алроса», золотодобывающей промышленности, на лесозаготовку и т. п.;
- создание новых рабочих мест на рынке труда республики.
- комплекс социально-экономических мероприятий, направленных на сдерживание спада производства, стабилизацию и более эффективное функционирование сельского хозяйства;
- выделение кредитных ресурсов из республиканского бюджета на пополнение оборотных средств для закупок сырья на производство для пищевых и перерабатывающих предприятий;
- развитие кооперации и агропромышленной интеграции, которые являются важным условием снижения издержек производства и обращения;
- повышение доходов сельского населения по линии социальной миссии: предоставление льгот по социальной поддержке пайщиков и населения в виде выплат пайщикам дивидендов и процентов за пользование заем-

ными средствами у населения, содержание в отдаленных наслегх планово-убыточных магазинов и хлебопекарен, доставка товаров первой необходимости, реализация хлеба ниже фактической себестоимости, отпуск товаров населению в кредит, спонсорство, прочие дополнительные льготы.

- развитие предпринимательской деятельности, надомного труда, личного подсобного хозяйства и образованием семейных предприятий на селе с целью формирования негосударственного, частного сектора агроэкономики. На селах наряду с сельскохозяйственным направлением стала развиваться сельская индустрия: появились первые крестьянские, семейные предприятия по огранке алмазов на дому, создаются сельскохозяйственные предприятия для глубокой переработки сельскохозяйственной продукции, сбора и переработке лекарственных трав, пантов северных оленей, выделке кожи, деревообработке и т. д.;
- увеличение финансирования жилищного строительства, как одного из главных направлений государственной национальной политики. Основными направлениями данной программы являются развитие многоквартирного и индивидуального жилищного строительства, переселение граждан из ветхого и аварийного жилищного фонда, финансовая поддержка горожан, выезжающих из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, обеспечение жильем молодых семей, выпускников детских домов, молодых ученых, ветеранов ВОВ. Одним из наиболее перспективных методов решения жилищной проблемы определено ипотечное кредитование населения;
- увеличение расходов по финансированию социальных льгот ветеранам, инвалидам и другим отдельным категориям граждан через Фонд целевых субвенций для дополнительной помощи высокодотационным регионам, Фонд компенсаций для финансирования детских пособий и льгот инвалидам. Создан Фонд софинансирования социальных расходов, из которого возмещаются расходы на повышение заработной платы и выплату жилищных субсидий;
- поддержка малого предпринимательства и развития занятости в РС (Я) по нескольким направлениям: практическое содействие в создании новых рабочих мест; информирование о предпринимательской деятельности с учетом четкого определения целевых аудиторий и использования всех доступных средств передачи информации; содействие в самозанятости для развития предпринимательской активности безработных и назанятого населения; организация обучения незанятого населения основам предпринимательской деятельности в форме выездных обучающих семинаров; финансово-кредитная и имущественная поддержка субъектов малого предпринимательства, в том чис-

ле субъектов традиционных отраслей народных промыслов и ремесленничества и т. п.

- развитие платных услуг населения на основе принятой в 2002 году Республиканской целевая программа «Развитие предпринимательства и потребительского рынка товаров и услуг в РС (Я) на 2003–2006 годы».

Препятствием на пути стабилизации социальной ситуации является рост бедности, превращение его в неуправляемый процесс³⁰⁹. Для Якутии важность контроля за бедностью связана с особенностями территориального расселения различных этнических групп. Особую тревогу вызывает население районов Крайнего Севера и в особенности малочисленных народов Севера. Хотя в экстремальных условиях Арктики проживает небольшая часть населения республики, но происходящее истощение богатств Крайнего Севера, хищническая добыча сырья, алкоголизация населения, ухудшение инфраструктуры ведут к негативным последствиям в экономической, социальной и духовной сферах³¹⁰.

Как указывает Я.Т. Васильев, «с теоретической точки зрения отношение к жителям циркумполярного пояса строится на основе двух подходов. Одна концепция предполагает консервацию образа жизни, закрепление малочисленных народов Севера в традиционных отраслях — оленеводстве, охотничьем, рыбном и морском зверобойном промыслах»³¹¹. Другая — предлагает отход значительной части малочисленных народов от исконных занятий, перевод на оседлый образ жизни в городах и поселках. До рыночных реформ политика строилась в основном на основе второй концепции, перевод жителей на оседлый образ жизни, но, к сожалению, «ускоренное промышленное освоение Севера» не привело к успеху. Попытка консервации образа жизни (опыт США) также не является панацеей от бед.

Промышленное освоение этих регионов вступило в резкое противоречие с традиционным укладом жизни коренного населения. Новая техника и технологии практически не коснулись традиционных отраслей, они ведутся старыми, архаичными способами, а сами оленеводы и промысловики очень слабо заинтересованы в увеличении добычи продукции и продолжают жить в тяжелых жилищно-бытовых условиях. Значительная часть трудоспособного аборигенного населения, в особенности женщины и молодежь, не обеспечены рабочими местами. Большинство рабочих и служащих (67,1%) из числа народов Севера представлено в агропромышленном комп-

³⁰⁹ Александрова А.Л., Гришина Е.Е. Городская бедность в России и социальная помощь городским бедным: Аналитический доклад. М.: Фонд «Институт экономики города», 2004. С. 60.

³¹⁰ Донской Ф.В. Интеграционные процессы в жизни северян: проблемы и перспективы / Социс. 2005. № 5. С. 96–100.

³¹¹ Васильев Я.Т. Региональная занятость и рынок труда: Основы теории, функционирования и прогнозирования. — Новосибирск: Наука. Сибирская издательская фирма РАН, 2000. С. 112.

лексе. Исключительно низка занятость в промышленности (1%), строительстве (0,9%), транспорте (0,5%). Несколько выше занятость в торговле, образовании, здравоохранении, жилищно-коммунальном хозяйстве и бытовом обслуживании.

В настоящее время дети школьного возраста, чьи родители ведут кочевой образ жизни в арктических улусах, находятся на полном государственном обеспечении в центральных усадьбах, вдали от мест труда родителей и их будущего труда, что приводит к негативным социальным последствиям: молодежь не имеет элементарных профессиональных навыков, не ориентированы на работу в оленеводстве и промыслах, настроены иждивенчески. Работать в традиционных отраслях они не хотят и не умеют, поэтому во многих случаях остаются без работы и без шансов ее получить. Опасность данной ситуации в том, что представители коренного населения циркумполярной зоны являются поставщиками «кадров» для маргинальной, криминализованной среды по месту жительства и в крупные города региона (Якутск, Мирный, Нерюнгри).

Кроме того, культура бедности становится самостоятельной и воспроизводящей силой, сохраняющей бедность даже при благоприятных условиях, которая «приобретает массовый характер в России, что связано не только с экономическими причинами бедности, но и с ценностями и нормами, оправдывающими пассивность и иждивенчество»³¹².

Дестабилизирующим фактором для стратификационных процессов является разрастание численности маргинальных слоев: безработных, лиц без определенных занятий и определенного места жительства: беженцев из бывших республик СССР, а также участников преступных группировок. Разрушение привычных форм организации труда, быта, а также культурных норм и ценностей обуславливает появление большого числа людей, утративших прежний социальный статус. Последствия этих процессов видны уже сегодня — «формирование взаимоисключающих интересов «верхов и низов», «геттоизация» больших групп населения из низших слоев социальной иерархии без перспектив улучшения их положения»³¹³.

На рубеже веков Республика Саха (Якутия), находясь в «русле» тенденций, свойственных всей Российской Федерации, находится в состоянии переходном, ситуация в регионе характеризуется социальной неопределенностью.

В качестве барьера для осуществления мер социального реагирования можно выделить некоторые особенности российской государственности, наиболее ярко выраженные в суверенных субъектах-республиках: отсутствие ориентации на длительную перспективу государственного благоуост-

³¹² Ярошенко С.С. Синдром бедности // Социологический журнал. 1994. № 2. С. 49.

³¹³ Балабанов А.С., Балабанова Е.С. Социальное неравенство: факторы углубления депривации // Социс. 2003. № 7. С. 34.

ройства, чередование реформ и возврата к прежним установкам; стремление к форсированному успеху, к внешнему блеску; преобладание патерналистских, насильственных методов; склонность к революции «сверху», манера «приказным методом формировать гражданское общество»; навязывание реформ сверху; догоняющая стратегия; несоответствие официальных деклараций реальной политике; огромное влияние бюрократии (партократии), постоянно усиливающиеся в ходе административной реформы властных структур; ограниченность влияния коллективов и выборных органов; слабое развитие правосознания, идей свободной личности, свободного труда, отрицание рынка и парламентаризма; решающая зависимость служебной карьеры от личных и деловых связей, от идеологической и личной лояльности, снижающие качество управления, профессионализм и объективную целесообразность принимаемых решений; интеграция народов без достаточного внимания к специфике их жизни и управления при властных амбициях местной элиты.

Специфическим барьером для осуществления мер социального управления являются объективные причины: экстремально-суровый климат, огромная территория, обладающая географическим и ландшафтным разнообразием (Якутия-самый крупный субъект РФ), отсутствие нормальных регулярных транспортных коммуникаций при огромных расстояниях, малонаселенность. В качестве накопившихся негативных социальных тенденций в регионе можно отметить: разрушение демографического и трудового потенциала, «потеря групп населения, имеющего профессионально-квалификационные навыки, адекватные региональной структуре экономики, адаптированной к местным природным условиям»³¹⁴.

На уровне региона наиболее значимыми при реализации социальной политики являются следующие проблемы:

- нечеткость и непоследовательность социальной и национальной политики;
- следование за ситуацией, отсутствие превентивных мер в социальном управлении;
- неопределенность прогноза вариантов развития, в связи с чем приоритеты в социальной политике меняются вслед за наметившейся неблагоприятной тенденцией;
- неравномерность и диспропорции социально-экономического развития внутри региона, разъединенность местного сообщества, отсутствие постоянно и устойчивой консолидации;

³¹⁴ Рыбаковский Л.Л., Захарова О.Д., Миндогулов В.В. Нелегальная миграция в приграничных районах Дальнего Востока: история, современность и последствия. М.: ИСПИ РАН, 1994. С. 46.

- чрезмерный упор на коллективизм и «комсомольский задор», дефицит инициативы, ответственности, самостоятельности со стороны «эмбриональных» образований гражданского общества;
- личностный характер общественных связей;
- пренебрежение к закону, праву и административным порядкам, распространение и культивирование правового нигилизма.
- отсутствие целенаправленного контроля за дифференциацией доходов;
- недостаточная «гибкость» и социальная ориентированность налоговой политики;
- постоянный рост стоимости жизни, инфляционные тенденции;
- отставание роста доходов от стоимости жизни;
- игнорирование темпов нарастания неблагоприятных изменений;
- «перевод» реальной социальной политики на самого человека и (или) местные органы управления.
- отсутствие или малоэффективность механизмов социального партнерства;
- в основном «земляческий» характер служебных отношений;
- невыраженность ориентаций на определенные социальные группы;
- межэтническая разобщенность и недооценка особенностей этнической ситуации и стереотипов межнационального общения.

Можно согласиться с точкой зрения, что «отсутствие ожидаемого эффекта связано с тем, что доминировавшие на старте российских реформ теоретико-методологические схемы не давали анализа всего переходного процесса, поскольку оперировали лишь отдельными аспектами изменений и, кроме того, практически игнорировали проблему культурной идентичности среды-реципиента и эффект траектории предшествующего развития»³¹⁵. В результате происходит периодическая смена приоритетов, акцентов на ту или иную функцию и социальная политика приобретает вид «маятникового движения».

³¹⁵ *Александрова О.А.* Социально-экономические интересы и ориентации формирующегося среднего класса. Автореф. дисс ... к.э.н. М., 2001. С. 8.

Социальное партнерство и локальные социальные инновации в сельских поселениях Карелии³¹⁶

Крутова О.С. (Петрозаводск)

На сегодняшний день проблема построения модели социального партнерства является одной из приоритетных как в деятельности органов власти, так и в сфере трудовых и производственных отношений. Однако говорить о том, что создана эффективно действующая модель социального партнерства, рано. С началом процесса модернизации, затронувшей все сферы жизнедеятельности государства и общества, изменилась модель отношений между государством и гражданином, вопросы социального партнерства приобрели более широкое содержание³¹⁷.

В современном мире социальное партнерство понимается как «система взаимоотношений между работниками (представителями работников), работодателями (представителями работодателей), органами государственной власти, органами местного самоуправления, направленная на обеспечение согласования интересов работников и работодателей по вопросам регулирования трудовых отношений и иных, непосредственно связанных с ними отношений» (ст. 23 Трудового кодекса РФ)³¹⁸.

Социальное партнерство — это также «комплекс общественных отношений, направленных на обеспечение баланса интересов работников, работодателей, органов исполнительной власти Республики Карелия, органов местного самоуправления» (статья 3 Закона РК «О социальном партнерстве»)³¹⁹.

Основными принципами социального партнерства являются (ст. 24 Трудового кодекса РФ)³²⁰:

³¹⁶ Статья подготовлена в рамках проектов: «Исследование региональной инновационной системы и разработка методов перехода от в основном сырьевой экономики к инновационной в условиях финансовых ограничений», (№ 06–02–04059а) проект поддержан РГНФ на 2006–2008, руководитель Сухарев М.В.; «Проблемы формирования института собственности в условиях формирования переходной экономики», (№ 06–06–80413а), проект поддержан РФФИ на 2006–2008, руководитель Козырева Г.Б.; «Карельская модель трансграничного сотрудничества», (№ 07–02–02009а) проект поддержан РГНФ на 2007–2009, руководитель Морозова Т.В.

³¹⁷ Крутова О.С. Регулирование трудовых отношений в сельских территориях: интеграционный аспект / О.С. Крутова // Перемены в сельской России 1991–2003: оценки, подходы, методы (коллективная монография). Петрозаводск, 2005. С. 35–40.

³¹⁸ Комментарий к Трудовому кодексу Российской Федерации, действующему с 01.02.2002. М.: ТОН:ЮРАЙТ, 2002. С. 25.

³¹⁹ Закон Республики Карелия «О социальном партнерстве в Республике Карелия» от 13 февраля 2001 года № 474-ЗРК. // Карелия. 17.02.2001. № 19.

³²⁰ Комментарий к Трудовому кодексу Российской Федерации, действующему с 01.02.2002. М.: ТОН:ЮРАЙТ, 2002. С. 25.

- равноправие сторон;
- уважение и учет интересов сторон;
- заинтересованность сторон в участии в договорных отношениях;
- содействие государства в укреплении и развитии социального партнерства на демократической основе;
- соблюдение сторонами и их представителями законов и иных нормативных правовых актов.

Сегодня проблема оптимизации трудовых отношений выступает как часть общей программы социального партнерства, направленной на модернизацию социальной сферы во всем обществе. На сегодняшний день, очевидно, что неэффективная социальная политика, проводимая государством, неэффективное взаимодействие между работниками, органами власти и экономическими структурами (работодателями), резкая экономическая дифференциация между регионами тормозит формирование структур и элементов социального государства. Формирующаяся в таких условиях модель социального партнерства имеет своей целью не только обеспечение устойчивого развития общества, но и определение условий, при которых такое развитие становится возможным.

Идеализированное социальное партнерство понимается как конструктивное взаимодействие организаций трех секторов для решения социальных проблем, выгодное каждой из сторон в отдельности и всем в целом. Однако жизненные реалии нынешней России таковы, что достичь подобного благоденствия не всегда удастся. Чаще на практике реализуются краткосрочные «социальные альянсы», когда усилия и ресурсы организаций двух секторов объединяются для достижения некой конкретной цели. Локальный характер социального партнерства обусловлен, прежде всего, кризисным состоянием экономики и отсутствием ясных, понятных и реалистичных стратегических ориентиров преобразований в стране. В сельских территориях вместо эффективной модели социального партнерства зачастую действуют локальные социальные инновации, инициируемые со стороны какой-либо из сторон модели социального партнерства. Данное обстоятельство обусловлено влиянием ряда внутренних и внешних тенденций развития государства и общества.

Во-первых, процесс эмансипации российского гражданского общества от государства находится в самой начальной стадии, что сказывается как на деятельности работодателей, так и на деятельности профсоюзов в области регулирования трудовых отношений. Во-вторых, хотя социальное партнерство в России и представляет собой взаимодействие работодателей, профсоюзов и государства, правовой статус работодателя до конца не определен, т. к. зачастую понятие «работодатель» синонимично понятию «собственник предприятия». Такая подмена понятий часто предопределяет ситуацию, когда работодатель, являясь собственником частного предприятия, диктует

свои правила в области регулирования трудовых отношений на предприятии. В связи с этим в России отмечен и низкий уровень организации союзов работодателей, что представляет собой одну из актуальных проблем на пути становления социального партнерства.

В-третьих, положение наемных работников на рынке труда в условиях рыночной экономики наименее выгодно, чем положение других субъектов социального партнерства. Работодатель и наемный работник действуют на рынке труда не как равноправные партнеры. Наконец, предприниматель, принимая на работу или увольняя работника, непосредственно решает вопрос о его материальном существовании, в то время как увольнение работника никоим образом не угрожает благополучию работодателя. Вследствие добровольного подписания договора о найме возникает иллюзия взаимной независимости и равноправия партнеров, которое затушевывает преимущество работодателя, вытекающее из реальных условий жизни работника.

В условиях слабого экономического роста в стране и увеличения доли безработного населения каждый работник вынужден постоянно конкурировать за право занять рабочее место, в то время как работодатели имеют экономический интерес в существовании безработицы. Согласно экономической модели рынка труда, работодатели в такой ситуации получают возможность нанимать рабочую силу по более низкой заработной плате вследствие превышения предложения рабочей силы над уровнем спроса на нее. Нельзя не отметить, что такая ситуация сегодня характерна для многих регионов России.

Не менее значимы и другие препятствия, как, например, недостаточная информированность организаций одного сектора о возможностях, сильных сторонах и проблемах других, а также слабо развитая законодательная база для регулирования взаимоотношений сторон в социальном партнерстве, общий низкий уровень правосознания.

В России с начала 1990-х гг. кризисные явления обострили социально-трудовые отношения, привели к росту трудовых конфликтов, многие из которых стали перерастать в забастовки. Такая ситуация побуждает органы власти к поиску путей урегулирования социально-трудовых отношений. Переход от противостояния к социальному партнерству в таком случае следует рассматривать и как условие, и как компонент развития рыночных отношений. Формирование системы социального партнерства получает свое развитие, в большей мере, сверху, что вполне закономерно для постсоциалистического, переходного общества, и лишь затем получает поддержку снизу.

Для работодателя на данном этапе предпочтительнее строить свои отношения с персоналом напрямую, без посредничества профсоюзов и государства. В свою очередь, государство и профессиональные союзы нуждаются во взаимодействии с аналогичными институциональными образованиями

предпринимателей. «У нашего общества нет ста лет, чтобы дожидаться — как на Западе — саморазвития институтов гражданского общества, тем более что без эффективного представительства работодателей в системе трудовых отношений тормозится переход к коллективно-договорному регулированию этих отношений и, следовательно, консервируется роль государства как центрального субъекта в сфере труда»³²¹.

Деятельность государства в области регулирования трудовых отношений имеет двоякий характер. С одной стороны возрастает опасность чрезмерного вмешательства государства в процесс формирования институтов, представляющих работодателей, опасность создания их квазиобъединений. С другой стороны стимулирование государством социально-трудовой сферы также необходимо.

Государство в таком случае должно действовать и как партнер в трехстороннем сотрудничестве, и как субъект в области урегулирования конфликтных, конфронтационных ситуаций. Как правило, в соответствии с характером методов урегулирования социально-трудовых отношений (в том числе конфронтационных) говорят о той, или иной модели социального партнерства.

На протяжении последних десятилетий в мире сложилось две модели социального партнерства. Одна из моделей имеет в своей основе принцип конфронтационности как способ регулирования трудовых отношений и отстаивания интересов и прав в сфере труда. Как правило, конфронтационный тип социального партнерства подразумевает наличие силовых методов в разрешении конфликтных ситуаций. Примечательно, что в данной модели социального партнерства используется крайне бедный и ограниченный набор процедур и инструментов согласования интересов.

Другая модель социального партнерства, получившая историческое развитие от конфронтационной модели, строится по принципиально иному варианту. Такая модель получила название соревновательной, т. к. характеризуется наличием арсенала механизмов и процедур правового взаимодействия, завершением формирования институтов представительства интересов сторон (профсоюзы и объединения работодателей) и распространением принципов тарифного регулирования (в сфере обеспечения работника заработной платой). Соревновательная модель, в отличие от конфронтационной, характеризуется также возрастанием роли государства в сфере трудовых отношений (наличие правовой базы регулирования).

Примечательно, что развитие сферы социально-трудовых отношений в России строится по иному сценарию, отличному от аналогичных процессов в странах Запада. В России социальное партнерство, его формирующаяся модель, выступает как определенного рода «амортизатор социальной напря-

³²¹ Комаровский В.В., Садовая Е. Объединения работодателей в системе социального партнерства // МЭиМО. 1997. № 5. С. 52.

женности, пламягаситель открытой конфронтации интересов и институтов в сфере труда»³²². Хотя российская модель социального партнерства и сочетает в себе черты обеих моделей, следует характеризовать трехстороннее сотрудничество как основанное на принципе конфронтационности. Такой характер трудовых отношений обусловлен незавершенностью становления не групп интересов, и интересов групп, институтов их представительства, слабостью системы предотвращения и регулирования конфликтов, возникающих в сфере труда.

Специфика сложившейся модели социального партнерства во многом явилась следствием характера реструктуризации российского рынка труда в 1990-х гг. В период середины 1980-х гг. до начала XXI в. в России произошел существенный качественный сдвиг в сфере занятости населения, т. е. радикально изменилась структура и характер рабочей силы. Формирование новой административно-территориальной структуры в 1990-х гг., развитие регионального рынка труда происходит под влиянием определенного набора факторов. Один из них связан с общим экономическим положением и потенциалом региона, который включает в себя развитие внутреннего хозяйства, его структуры, влияющей на формирование спроса на труд. Второй фактор предполагает состояние и перспективы региональных связей, как на территориальном уровне разделения труда, так и на уровне движения численности населения и трудовых ресурсов. Одновременно с изменением качественного состава рабочей силы произошло изменение качества занятости населения.

Качество занятости в России в силу характера проведенных реформ в экономике и политике остается на низком уровне, т. к. не сформирован рынок труда западного типа, в России функционирует не рыночная, а смешанная экономика, продолжается процесс урбанизации и индустриализации, остается низким качество жизни. Дифференциация между городом и селом, появившаяся в России за последнее десятилетие, усугубляется уровнем технологической оснащенности, которая на селе практически отсутствует, характером проводимой реформы лесного сектора, а также характером деятельности органов местного самоуправления, которое на селе осуществляет функции иного рода, чем в городских поселениях.

Среди важнейших факторов, способствующих реструктуризации рынка труда на селе, наиболее значимым остается фактор миграции по линии «село-город». К примеру, если раньше численность сельского населения постоянно уменьшалась, что является одним из следствий индустриального развития экономики, то с начала 1990-х годов по России отмечено увеличение числа мигрирующих на село. Однако увеличение численности на селе не является лишь положительным признаком проводимых в стране реформ.

³²² Комаровский В.В. Система социального партнерства в России. // Общественные науки и современность. 1998. № 2. С. 27.

Чаще всего такими переселенцами становятся беженцы из стран Ближнего Зарубежья, которым легче приспособиться к жизни на селе, имея для этого лучшие возможности, чем, если бы это было в городе.

Примечательна и другая тенденция, характеризующая мобильность сельских жителей. Если раньше сельскому жителю было относительно несложно приспособиться к жизни в городе (найти работу и жилье), то теперь такая возможность практически отсутствует, в особенности, у людей среднего и пожилого возраста.

Указанные тенденции способствуют формированию иного типа рабочей силы на селе. Во-первых, специфика сельского уклада жизни не всегда однозначно воспринимается прибывающей из города рабочей силой. Кроме того, не всегда вновь прибывшая рабочая сила может найти применение своих образовательных и профессиональных возможностей на селе.

Применительно к селу можно говорить о существовании двух близких по сути рынков труда³²³. Первый рынок труда охватывает всех проживающих в сельской местности работников несельскохозяйственной сферы. Второй рынок труда представляет собой непосредственно рынок труда сельскохозяйственного профиля («аграрный рынок труда»). Схожесть этих рынков труда состоит в том, что рациональная структура спроса и предложения рабочей силы пока не сформировалась в полной мере. На селе практически отсутствует спрос на рабочую силу (кроме некоторых категорий специальностей, по которым найти специалистов на селе невозможно), а также предложение рабочей силы (т. к. практически отсутствует мобильность коренного населения, кроме уезжающей молодежи).

Одна из важнейших особенностей, присущих в большей степени именно сельскому рынку труда — распространение безработицы. Именно распространение безработицы является на сегодняшний день одним из факторов стагнации и упадка ряда сельских территорий. Распространению безработицы способствует и ситуация, когда в сельской территории практически отсутствуют градообразующие предприятия, предприятия промышленного производства. Однако распространение безработицы зачастую не связано с дефицитом рабочей силы. Есть на микрорынках труда в сельских территориях и трудоизбыточные работники. Если на таких территориях не произошло значительного спада сельскохозяйственного производства, не отмечается значительного роста безработицы, т. к. большая часть работников сконцентрирована именно в сельском хозяйстве.

В большинстве сельских территорий рост безработицы, как правило, сопровождается сокращением численности занятых в сельском хозяйстве. Примечательно, что в странах Запада такое сокращение происходит эволюционно (на основе внедрения в сельское хозяйство достижений научно-тех-

³²³ Михайлов О. Формирование рынка труда и занятость сельского населения // Российский экономический журнал. 1995. № 7. С. 41–43.

нического прогресса), однако, российская специфика накладывает отпечаток на этот процесс. В России реформирование отношений собственности не сопровождается развитием производительных сил. Следовательно, научно-технический прогресс влияет на реструктуризацию рынка труда только в городских поселениях, благодаря чему усиливается дифференциация между городом и селом.

Указанные тенденции и факторы становления нового, адаптированного рынка труда на селе способствуют формированию новых социально-трудовых отношений, отличных от аналогичного типа отношений в городских территориях. На данном этапе рынок труда на селе характеризуется, скорее, негативными тенденциями, чем положительными.

Действующим механизмом предотвращения негативных явлений в социально-трудовой сфере является социальное партнерство как интеграционный элемент стратегического достижения согласия в обществе. С тех пор, как система социального партнерства в России стала последовательно и целенаправленно формироваться, проблемы его развития широко освещаются в деятельности различных органов власти.

На сегодняшний день, очевидно, что неэффективная социальная политика, проводимая государством, неэффективное взаимодействие между работниками, органами власти и экономическими структурами (работодателями) тормозит формирование структур и элементов социального государства. Сложившиеся здесь модели социального партнерства далеки от оптимальных, особенно это касается сельских поселений.

Не менее значимы и другие препятствия, наиболее часто имеющие место именно в сельских территориях:

- отсутствие представлений об устройстве социальной сферы, о направлениях и моделях ее реформы;
- неравные возможности организаций трех секторов;
- недостаточная информированность организаций одного сектора о возможностях, сильных сторонах и проблемах других;
- взаимное недоверие, предвзятость оценок (каждый сектор отличается определенной степенью закрытости);
- низкий уровень проектной культуры, особенно в государственном секторе;
- очень слабо развитая законодательная база для регулирования взаимоотношений сторон в социальном партнерстве, общий низкий уровень правосознания.

На сегодняшний день трудно говорить о сложившейся той или иной модели социального партнерства на селе. Если в городских территориях такая практика уже получает распространение, то на селе чаще практикуются отдельные программы действий, направленных на решение той или иной проблемы в сфере трудовых отношений. Возникают локальные социальные

инновации, характеризующиеся частными непродолжительными программами по улучшению и стабилизации трудовой деятельности на селе.

Согласно результатам проводимых в 2002–2007 гг. полужформализованных интервью с представителями предприятий, органов местного самоуправления, других структур, фермерами, жителями поселений на сельских территориях Республики Карелия³²⁴ были сделаны выводы о характере формирования и признаках социального партнерства на селе.

В частности, респондентами отмечаются самые разнообразные проблемы, связанные с формированием рынков труда. Как наиболее значимая, респондентами отмечается проблема безработицы на селе. Как правило, продолжительность безработицы приобретает затяжной характер, т. к. трудоспособное безработное население не имеет физической и психологической возможности противостоять сложившейся ситуации. В качестве решения этой проблемы руководителями предприятий, представителями органов местного самоуправления называются разного социальные инновации.

В частности, органы местного самоуправления участвуют в совместной работе, организованной Службой занятости, по предотвращению распространению безработицы на селе. Посредством организации дополнительных рабочих мест проблема безработицы решается на местных уровнях. Обеспечением занятости безработных граждан занимаются службы занятости, в том числе привлекая безработных на общественные работы. Примечательно, что средний возраст безработных граждан составляет 35–40 лет, что, в принципе, отвечает общероссийским тенденциям. Так же как и большинство российских безработных, большинство безработных на селе имеет среднее общее или среднее специальное образование.

Рынок труда на селе характеризуется отсутствием потенциальной рабочей силы. Например, некоторые предприятия решают проблему отсутствия подготовленных кадров посредством различных социальных инноваций. Посредством целевого набора такие предприятия обучают студентов. По окончании обучения предприятие, оплачивающее учебу студентов, принимает на работу молодых специалистов, тем самым, обеспечивая преемственность кадров на предприятии.

Однако возникает новая проблема, т. к. подготовленные специалисты не хотят возвращаться в родное село вследствие отсутствия жилья и достойной оплаты труда. Некоторые предприятия пытаются привлечь молодых специалистов посредством обеспечения социальных гарантий и обеспечения контрактной занятостью, однако, такая практика, скорее, редкость в сельских территориях.

³²⁴ Территории обследования: с. Великая Губа (Медвежьегорский район), с. Толвуя (Медвежьегорский район), д. Пяльма, п. Пяльма (Пудожский район).

Респонденты отмечают, что отсутствует механизм согласования такого рода интересов со стороны предприятий и органов власти. Проблема заключается в том, что нет должного бюджетного финансирования со стороны органов власти, благодаря чему могли бы быть реализованы программы по организации дополнительных рабочих мест.

Хотя респонденты и отмечают, что существует необходимое количество профессиональных работников, однако, существует потребность со стороны предприятий в специалистах сельского хозяйства и горно-промышленного комплекса. Реформирование экономики требует реформирования качества и уровня рабочей силы, однако, в сельских территориях сохраняется старый состав рабочей силы, непополняемый новыми квалифицированными, обученными по новому стандарту, кадрами.

Для решения целого ряда проблем, существующих на селе, различными структурами предпринимаются разного рода социальные инновации. В частности, обеспечению полной занятости сельского населения способствуют создаваемые на селе частные предприятия (фермерские хозяйства).

Примечательно, что на специально созданных фермерских хозяйствах работает лишь малая часть всех трудоспособных работников. Остальная часть трудоспособного населения, не имея возможности получить работу, вынуждена уезжать в крупные городские поселения. В частности, часть населения мигрирует в Петрозаводск, Кондопогу, Санкт-Петербург. Так как в данном вопросе отсутствует согласованность между предприятиями, органами местного самоуправления и трудоспособными работниками, население вынуждено собственными силами искать пути выхода из сложившихся ситуаций.

Что касается воспроизводства рабочей силы, то в сельских территориях преобладают, скорее, негативные тенденции. Большинство из выпускников школ предпочитают уезжать в город ради получения образования и последующего обустройства в городе. Мигрируют из села не только выпускники школ, но и сельские жители более старшего возраста, не нашедшие применения своих профессиональных возможностей в своем селе. Помимо миграции в крупные города, трудоспособное население вынуждено соглашаться на работу, связанную со сверхзанятостью (например, вахтенный метод). Кроме того, такая работа зачастую связана с выполнением физической работы, а не работы интеллектуального характера.

Чтобы как-то заработать, население ищет дополнительные возможности. Сельский уклад жизни предполагает наличие личного приусадебного хозяйства, посредством которого население может прокормить себя, а также обеспечить себе дополнительный заработок. Трудоспособное население, не имея официальной возможности заработать деньги, вынуждено организовывать регулярные продажи продукции, полученной посредством ведения личного подсобного хозяйства. Такого рода деятельность является приме-

ром наличия социальных инноваций со стороны населения. Помимо продажи продукции, собранной с собственной земли, часть населения занимается неофициальным извозом. Данный вид деятельности также является примером распространения неформальной занятости, зачастую приобретающей характер сверхзанятости. Несмотря на то, что сельское хозяйство — практически единственная сфера деятельности на селе, некоторые жители сельских территорий организуют собственные предприятия, занимающиеся гостевым туризмом (хотя таких предпринимателей единицы).

В целом рынок труда на селе носит стихийный характер, т. е. имеет своей целью удовлетворение спроса населения на работу, независимо от профессионального статуса работника. Потребность в заработке вынуждает жителей села идти на разного рода меры. Как правило, фактор образования в таком случае не играет существенной роли.

Социальное партнерство, как механизм, способствующий улучшению положения работников на рынке труда, на селе присутствует, но имеет иной характер, чем аналогичное в городе. Вместо социального партнерства со стороны отдельных субъектов трудовых отношений организуются различные социальные инновации. В некоторых населенных пунктах организуются территориальные общественные советы, реализующие интересы своих граждан посредством взаимодействия с органами власти и предприятиями. Однако такие советы не занимаются преимущественно защитой прав работников. Их цель состоит в удовлетворении иного рода потребностей.

Данное обстоятельство объясняется как причинами объективного характера (отсутствие большой сложно организованной социально-экономической структуры), так и факторами индивидуального характера (психологическая неудовлетворенность жизнью на селе, стремление реализовать личностный потенциал).

В данном случае можно говорить лишь о наличии интеграционного поля взаимодействия между жителями села и официальными структурами. Такое взаимодействие возникает по поводу удовлетворения частных потребностей, либо решения каких-либо проблем. Население вынуждено само заботиться о собственной занятости посредством совершения миграции в городские территории, организации частного предприятия или ведения личного подсобного хозяйства.

Однако существуют примеры организации социального партнерства нового типа. Если в городах социальное партнерство существует при взаимодействии органов власти, предприятий, профессиональных союзов, то на селе такое взаимодействие возможно в ином виде. Чаше инициатива социального партнерства исходит от населения, что представляет собой пример зарождающегося нового коммуникативного взаимодействия, способного принести реально ощутимую пользу в будущем.

Секция III

Государственная политика, государственное управление и право в сфере социальных процессов

Развитие системы ювенальной юстиции и ювенальных судов в Российской Федерации — важный фактор правового обеспечения формирования и реализации государственной социальной политики

Ляшенко Н.В. (Москва)

Создание и развитие ювенальной юстиции и ювенальных судов в системе мер по охране и защите прав несовершеннолетних является одной из самых актуальных проблем реализации государственной социальной политики Российской Федерации на современном этапе.

Ювенальная юстиция — это система правосудия в отношении несовершеннолетних граждан, главным звеном которой является суд по делам несовершеннолетних.

В социальном диапазоне система правосудия в отношении несовершеннолетних представляется системой защиты прав, свобод и законных интересов несовершеннолетних, которая объединяет вокруг специализированного суда по делам несовершеннолетних различные специализированные службы правоохранительных органов и органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, а также общественных правозащитных организаций.

Основными принципами ювенальной юстиции являются:

- ценность личности несовершеннолетнего, представшего перед судом;
- активное использование в судебном процессе по делам несовершеннолетнего данных о несовершеннолетних, полученных судом от специализированных вспомогательных юридических учреждений (служб, органов);
- усиление охранительной функции суда по отношению к несовершеннолетнему (повышенная судебная защита несовершеннолетнего в качестве потерпевшего, свидетеля, подсудимого, осужденного посредством закрытия судебного заседания по всем делам о преступлениях несо-

- вершеннолетних или о преступных посягательствах на них, уменьшение размера наказания по факту несовершеннолетия в соответствии с Уголовным кодексом Российской Федерации);
- предпочтение принудительным мерам средств воспитательного воздействия;
- специальная подготовка судей по делам несовершеннолетних;
- особый упрощенный (неформальный) порядок судопроизводства в отношении несовершеннолетних;
- наличие системы специализированных вспомогательных служб.

Актуальность развития ювенальной юстиции и ювенальных судов в России обусловлена, с одной стороны, существенной долей подростковой преступности в общей структуре преступности в стране, а с другой стороны — необходимостью коренного пересмотра концептуальных подходов к профилактике противоправных явлений среди несовершеннолетних, системы предварительного следствия и дознания по уголовным делам о преступлениях несовершеннолетних и, соответственно, методов и возможных вариантов наказания малолетних нарушителей закона.

Важнейшим отличием ювенального правосудия состоит в том, что оно рассматривает ребенка не как объект репрессий, а как субъект реабилитации.

В последние годы наличие социальных и экономических проблем в стране, ослабление института семьи, увеличение количества разводов и неполных семей, рост насилия в семьях оказывают значительное воздействие на детей. Результатом этого процесса явился рост числа безнадзорных и беспризорных детей, увеличение распространения в детской и подростковой среде наркотиков и различных психотропных препаратов, алкоголя и, как следствие, увеличение числа правонарушений среди несовершеннолетних.

Особое беспокойство вызывает масштаб рецидива среди несовершеннолетних, который достигает 40 процентов. Особенно высок процент рецидива среди тех, кто отбывал наказание в виде лишения свободы более двух лет. И это не случайно, поскольку через год заключения, как показали исследования, происходит адаптация к условиям криминальной среды. Подростки, отбывшие наказание. Становятся легкой добычей для организованной преступности, торговцев наркотиками.

По данным Федеральной службы исполнения наказаний из содержащихся в воспитательных колониях преступников около 40% осуждены за кражу, 14% — за грабеж, 13% — за разбой, 7% — за умышленное причинение тяжкого вреда здоровью, 5% — за убийство, 5% — за изнасилование, 3% — за неправомерное завладение автомобилем или иным транспортным средством, 10% — за совершение иных преступлений.

По данным Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации, в 2005 году за убийство осуждено 1,6% несовершеннолетних от

всего числа несовершеннолетних, чьи дела рассмотрены судами (1612 чел., из них 178 — девушек), за кражу — 48,6% (48165 чел.).

Безусловно, вызывает тревогу, что несовершеннолетние совершают такие страшные преступления, как убийство, изнасилование. Но ведь, судя по статистике, основная масса преступлений — кража. Целесообразно ли применять к тем и другим правонарушителям одни и те же санкции? Помещать их, к примеру, в детскую тюрьму, где господствует культ физической силы? Безусловно, нет. К сожалению, на сегодняшний день около 3,5% содержащихся в российских тюрьмах и следственных изоляторах лиц составляют несовершеннолетние. Это в несколько раз превосходит показатели других стран: в США — 0,4%, в Китае и Японии — 1,3% и 0,1% соответственно.

А ведь суть ювенальной юстиции заключается как раз в том, что наказание применяется в случае, когда исчерпаны все воспитательные меры. В российской судебной практике условное наказание вообще не сопровождается воспитательными мерами, а подростками нередко оно воспринимается как безнаказанность.

Как показывает судебная практика, у подавляющего большинства несовершеннолетних уровень правовой культуры крайне низок. Это приводит к большому количеству правонарушений, совершаемых детьми и подростками.

Известный принцип юриспруденции гласит, что незнание лицом закона не освобождает его от ответственности, а большинство правонарушений совершается детьми и подростками именно по незнанию закона. Дети не задумываются о наступлении ответственности за совершенное правонарушение, т. к. ничего о ней не знают. Другой стороной проблемы является и то, что дети не знают своих прав и способов их защиты. Перед обществом встает объективная задача формирования правосознания у детей. Для решения этой проблемы должна быть создана система государственной поддержки и профилактики, которая обеспечивала бы ребенку доступ к знаниям о его правах и обязанностях.

В связи с существующим положением дел в Российской Федерации в сфере соблюдения прав и законных интересов несовершеннолетних и высокой преступностью среди них все более актуальной становится проблема создания в России ювенальной юстиции и системы ювенальных судов.

Остановимся вкратце на некоторых исторических этапах развития ювенальной юстиции в мире и России.

Как известно, 2 июля 1899 г. в Чикаго (штат Иллинойс) на основании «Закона о детях покинутых, беспризорных и преступных и о присмотре за ними» был утвержден первый в мире суд по делам несовершеннолетних. По примеру США суды для несовершеннолетних были созданы в Англии (1905 г.), Канаде (1908 г.), Бельгии (1912 г.), Франции (1914 г.), Греции (1924 г.) и ряде других стран.

При создании судов по делам несовершеннолетних обнаружился неодинаковый подход в разных государствах. Одни государства пошли по пути создания специальных ювенальных судов, другие — по пути формирования специализированных составов судей по делам несовершеннолетних.

В мире сформировались две основные модели ювенальной юстиции: англосаксонская (Англия, США, Канада, Австралия) и континентальная (Франция, Бельгия).

Основное различие между данными системами состоит в различной судебной подсудности по делам несовершеннолетних. Так, в странах, принадлежащих к англосаксонской системе, суды по делам несовершеннолетних рассматривают только те преступления, которые не являются тяжкими, а все дела о совершении тяжких преступлений рассматриваются общими судами. В странах, относящихся к континентальной системе, все виды преступлений несовершеннолетних подсудны только специализированным ювенальным судам и передача дел по обвинению несовершеннолетних в суд общей юрисдикции не допускается.

Кроме того, существуют и определенные процессуальные различия. Например, в английской модели ювенальной юстиции используется гибкая система мер уголовно-правового воздействия на несовершеннолетнего, дифференцированная в зависимости от возраста подсудимого и тяжести совершенного преступления. В результате к детям, совершившим преступление в возрасте 10–14 лет, применяются главным образом меры, связанные с помещением под надзор специального работника, с возложением регулярно присутствовать в специальном Центре посещений в течение установленного срока, либо обязанности воздерживаться от совершения определенных действий в течение определенного срока.

В австралийской модели ювенальной юстиции принято применение мер наказания, направленных на возмещение причиненного вреда с помощью механизмов реституции и репарации. Данные меры рассматриваются как альтернативные тюремному заключению, получившие известность в нашей стране как «восстановительное правосудие». Одной из таких мер, используемых в Австралии, является механизм, получивший название «Семейные конференции», которые предполагают совместное обсуждение членами семей несовершеннолетних преступников и их жертв вопроса об адекватной форме заглаживания вины, возмещения причиненного вреда.

В Германии суды по делам несовершеннолетних не являются обособленными органами, а представляют собой специализированные отделы в системе уголовных судов. Вместе с тем они образуют систему, обладающую всеми признаками самостоятельности, включающую в себя особый состав и структуру судов, специальную подсудность, собственную правовую базу, особые принципы судопроизводства. В системе органов ювенальной

юстиции Германии существует специальная социально-психологическая служба.

В России первый суд по делам несовершеннолетних был открыт в г. Санкт-Петербурге 22 января 1910 г. В 1917 г. такие суды уже действовали в Москве, Харькове, Киеве, Одессе, Риге, Томске, Саратове.

По мнению отечественных ученых, российская модель ювенальной юстиции была удачной. До 70% несовершеннолетних правонарушителей «детские суды» отправляли не в тюрьмы, а под надзор попечителей, наблюдавших за их поведением, а суд рассматривался как орган социального попечения о несовершеннолетних».

В России функции судьи по делам несовершеннолетних осуществлял специальный мировой судья. К его компетенции относились дела о преступлениях несовершеннолетних, а также взрослых подстрекателей подростков. Вопросы гражданского и опекунского производства не относились к юрисдикции «детского суда». Судья этого суда осуществлял надзор за работой учреждений, принимающих на себя заботу о малолетних преступниках. Именно поэтому российские юристы рассматривали суд для несовершеннолетних как «орган государственного попечения о несовершеннолетнем, действующий в судебном порядке».

Позднее, в 1913 году, в компетенцию «детского суда» были включены дела о беспризорных несовершеннолетних в возрасте до 17 лет. Это сразу расширило сферу его гражданского и опекунского судопроизводства. В тот период в уголовном законодательстве содержались некоторые охранительные нормы в отношении несовершеннолетних, в соответствии с которыми уголовному преследованию подвергались несовершеннолетние с 10 лет (ст. 137 Уложения о наказаниях уголовных и исправительных).

Часть 2 указанной статьи предусматривала льготный режим уголовной ответственности для несовершеннолетних в возрасте 10–17 лет, совершивших преступления «без разумения». Наряду с этим было специальное толкование закона относительно несовершеннолетних, совершивших преступления «с разумением», которых направляли по преимуществу в исправительные заведения для несовершеннолетних либо заключались на срок, определенный судом, но не более, чем до достижения 18-летнего возраста, в особые помещения, устроенные для них при тюрьмах или домах для арестованных по приговорам мировых судей.

Статья 138 Уложения о наказаниях уголовных и исправительных предусматривала замену несовершеннолетним в возрасте от 10 до 14 лет, совершившим преступления «с разумением» следующих наказаний: смертной казни, каторжных работ, лишения гражданских прав, ссылки — на направление в исправительно-воспитательные заведения для несовершеннолетних на срок от одного месяца до одного года, а также помещение таких несовершеннолетних в монастыри (ст. 138–1).

Таким образом, в законах дореволюционной России содержались юридические нормы, предусматривающие уменьшение тяжести уголовного наказания несовершеннолетним.

Для того, чтобы понять характер и цели современного правосудия в России, необходимо проанализировать послереволюционный период российской ювенальной юстиции (1917–1959 гг.).

Ювенальная российская юстиция перестала существовать по декрету Совнаркома России от 17 января 1918 г. и была заменена другой системой, которая, по мнению создателей, мыслилась более гуманной и более приспособленной к обращению с детьми и подростками. Преобразования судебной системы начались в январе 1918 г. и были продолжены через два года после этого — в марте 1920 г.

Декрет от 17 января 1918 г. «О комиссиях о несовершеннолетних» внес существенные изменения в российское правосудие по делам несовершеннолетних: отменил тюремное заключение и суды для них.

Указанные комиссии находились в ведении Наркомата общественного призрения и включали представителей трех ведомств: общественного призрения, просвещения и юстиции. Обязательным членом комиссии был врач. В компетенцию комиссий входило освобождение несовершеннолетних от ответственности или направление их в одно из «убежищ» Наркомата, сообразно характеру содеянного.

30 июля 1920 г. была опубликована Инструкция «О работе комиссии о несовершеннолетних». Это медико-психологический и педагогический документ, определяющий деятельность комиссий, отражал общую ориентацию уголовной политики в отношении несовершеннолетних. Заседания комиссий о несовершеннолетних были публичными, разрешалось присутствие прессы, но было запрещено публиковать фамилии несовершеннолетних.

Преимущественное участие в заседаниях и в принятии решений о судьбе несовершеннолетних специалистов неюридического профиля снижало уровень деятельности комиссии и соответственно защищенность детей и подростков в этих комиссиях.

4 марта 1920 г. был принят декрет «О суде над несовершеннолетними», который в отличие от декрета 17 января 1918 г. допускал передачу дел несовершеннолетних в возрасте от 14 до 18 лет в народный суд, если Комиссия о несовершеннолетних установила невозможность применить к ним медико-педагогические меры.

Как видим, в 20-е гг. прошлого века вновь произошла переориентация законодательства и практики на судебные формы борьбы с преступностью несовершеннолетних. В УПК РСФСР (в ред. 1923 г.) была сформулирована модель российской ювенальной юстиции, которая включала правила подсудности дел о несовершеннолетних, требования к профессиональному подбору народных заседателей, сроки рассмотрения дел. При этом впервые

было сформулировано правило о недопустимости рассмотрения дел несовершеннолетних без участия защиты.

К сожалению, данная модель ювенальной юстиции развития не получила, поскольку последующие нормативные акты были направлены в основном на карательную переориентацию правосудия в отношении несовершеннолетних. Так, 7 апреля 1935 г. ЦИК и СНК СССР приняли постановление «О мерах борьбы с преступностью среди несовершеннолетних», которое на долгие годы определило недемократическую прокурорскую и судебную практику в отношении несовершеннолетних.

Разработка вопросов отечественной ювенальной юстиции в Российской Федерации началась с 90-х гг. XX века.

В настоящее время процесс приведения российского законодательства в соответствие с общепризнанными нормами международного права и международными договорами в области обеспечения прав и законных интересов несовершеннолетних вступает в достаточно активную фазу.

Необходимо отметить, что в международных стандартах содержится идея о том, что для соответствия современным требованиям необходима совершенно новая система судопроизводства в отношении несовершеннолетних.

В п. 3 ст. 40 Конвенции о правах ребенка 1989 г. закреплено, что «государства — участники стремятся содействовать установлению законов, процедур, органов и учреждений, имеющих непосредственное отношение к детям, которые, как считается, нарушили уголовное законодательство, обвиняются или признаются виновными в его нарушении».

Аналогичные положения содержатся во Всемирной декларации об обеспечении выживания, защиты и развития детей в 1990-е гг., Минимальных Стандартных правилах ООН, касающихся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних («Пекинские правила»).

Рассмотрим некоторые нормативные правовые акты Российской Федерации, связанные с рассматриваемой проблемой.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 14 сентября 1995 г. № 94, утвердившим «Национальный план действий в интересах детей» в числе мер по укреплению правовой защиты детства предусмотрено создание системы ювенальной юстиции, специальных составов судов по делам семьи и несовершеннолетних (п. 3.1).

Необходимость создания в нашей стране ювенальной юстиции обусловлена обстоятельствами по исполнению норм международного права, которые взяла на себя Российская Федерация в соответствии с ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации.

Кроме того, нельзя забывать о том, что в России существует огромная группа риска — около 4 млн безнадзорных детей.

В целях осуществления профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних принят Федеральный закон от 24 июня 1999 г.

№ 120–ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних».

С 1 июля 2001 года действует Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации, который провозгласил основным назначением уголовного судопроизводства защиту прав и законных интересов лиц и организаций, потерпевших от преступлений, а также защиту личности от незаконного и необоснованного обвинения, осуждения, ограничения ее прав и свобод.

Особой детализации и регламентации в Уголовно-процессуальном кодексе Российской Федерации были подвергнуты права и интересы несовершеннолетних подозреваемых, обвиняемых. Среди них следует отметить важнейшее требование повышенной правовой охраны несовершеннолетних. Эта повышенная роль охраны несовершеннолетних проявляется в том, что в российском уголовном процессе для них предусмотрен режим двойного представительства — адвоката и законного представителя.

Важным событием для дальнейшего развития российской ювенальной юстиции стало состоявшееся 7 октября 2004 г. заседание Совета при Президенте Российской Федерации по вопросам совершенствования правосудия, на котором в повестке дня был вопрос: «Совершенствование системы правосудия и вопросы ювенальной юстиции в России».

11 октября 2004 г. в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации состоялись парламентские слушания на тему: «О практике применения Федерального закона «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних». Базовым центром по отработке специализации правосудия в отношении несовершеннолетних предложено определить Ростовскую область, где в порядке эксперимента должны быть введены ювенальные суды.

Постановлением Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 14 февраля 2000 г. № 7 «О судебной практике по делам о преступлениях несовершеннолетних» рекомендовано в судах общей юрисдикции ввести специальных судей по рассмотрению уголовных дел с участием несовершеннолетних, а также указано на необходимость подготовки судей по делам несовершеннолетних не только по вопросам права, но и психологии, педагогики, социологии.

В своем постановлении Пленум Верховного Суда Российской Федерации рекомендовал применять в судебной деятельности международные правовые стандарты и нормы, касающиеся особенностей уголовной ответственности и наказания несовершеннолетних, профилактики правонарушений последних, а также мер по обеспечению интересов несовершеннолетних и защите их прав. В нем также подчеркивается, что специализация правосудия в отношении несовершеннолетних призвана служить решению задач достижения социальной справедливости, защиты несовершеннолетних и поддержания порядка в обществе.

В период 2001–2003 гг. Ростовским областным судом, Управлением Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации в Ростовской области совместно с Программой развития ООН в Российской Федерации (ПРООН) был успешно завершен проект «Поддержка осуществления правосудия по делам несовершеннолетних».

Поскольку ювенальная юстиция включает в себя новые правовые механизмы, медико-социальные, психолого-педагогические, реабилитационные процедуры, то согласно указанному проекту с 1 января 2001 г. в районных судах г. Ростова-на-Дону помимо существующей специализации федеральных судей по рассмотрению дел о преступлениях несовершеннолетних были введены специалисты — социальные работники при судах, или помощники судей. В задачу помощника судьи входило оказание ему в исследовании личности несовершеннолетнего, изучение его психологических особенностей, социальной и воспитательной среды, причин и условий совершения преступления, подготовки предложений по мерам воздействия и реабилитации, проведение примирительных процедур в соответствии с принципами восстановительного правосудия.

По поручению Ростовского областного суда специально для работы социальных работников при суде Областным психолого-педагогическим и медико-социальным центром Министерства общего и профессионального образования Ростовской области были разработаны «Программа деятельности социальных работников при суде» и «Карта социально-психологического сопровождения несовершеннолетних правонарушителей».

После успешного завершения рассмотренного проекта в 2003 г. в Ростовском областном суде создан специальный судебный состав по делам несовершеннолетних в судебной коллегии по уголовным делам, который не только рассматривает дела несовершеннолетних в кассационном порядке, но и обеспечивает методической помощью судей районных и городских судов области, проводит с ними и помощниками судей обучающие семинары.

Дальнейшим этапом развития системы ювенальной юстиции в Ростовской области стало открытие в г. Таганроге 25 марта 2004 г. первого в России ювенального суда (специализированного судебного состава по делам несовершеннолетних Таганрогского городского суда).

Несомненный интерес представляет деятельность Таганрогского ювенального суда, планировка помещений которого соответствует рекомендациям Минимальных Стандартных правил ООН, касающихся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних. В суде работают два специализированных судьи по делам несовершеннолетних (по уголовным и по гражданским делам), помощник судьи с функциями социального работника. Помимо этого в помещении Таганрогского ювенального суда размещены специалисты системы профилактики города, социальный педагог, психолог, общественная приемная при Комиссии по защите прав человека при главе

администрации г. Таганрога, адвокаты, представители общественных организаций.

Ознакомление с работой ювенальных судов в Ростовской области показало, что их деятельность, проходившая в тесном сотрудничестве с губернатором Ростовской области, мэрией г. Ростова-на-Дону, руководителями прокуратуры, правоохранительных органов и общественных организаций, за довольно короткий срок привела к позитивным результатам. Так, за 6 месяцев 2005 г. по сравнению с аналогичным периодом прошлого года снижение по области рецидива среди несовершеннолетних составило 15,2%.

Положительный опыт работы, накопленный в Ростовской области по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, взаимодействия органов профилактики со специализированными судьями по делам несовершеннолетних был положен в основу становления ювенальной юстиции в Волгоградской области и ряде других субъектов Российской Федерации.

Определенный вклад в развитие ювенальной юстиции вносят суды в Санкт-Петербурге, Иркутске, Саратове, Тюмени, Перми, Нижнем Новгороде, Иванове, Брянске, Москве.

Оценивая широкие возможности распространения накопленного положительного опыта ювенальных судов, необходимо продумывать дальнейшие пути расширения поля деятельности этих судов.

Представляется, что специализированные суды (ювенальные суды) должны рассматривать не только уголовные дела в отношении несовершеннолетних, но и гражданские дела о лишении родительских прав, об усыновлении, об установлении отцовства и факта признания отцовства, об определении порядка воспитания ребенка, о защите имущественных и неимущественных прав несовершеннолетних.

Отказываясь от широкого использования ограничения свободы как основного способа наказания несовершеннолетнего, необходимо активизировать применение наказаний, предусматривающих исправление несовершеннолетнего путем воздействия на него мер воспитательного характера. Непосредственное уголовное наказание должно стать чрезвычайной мерой наказания для подростка.

Таким образом, ювенальная юстиция должна обеспечивать:

- эффективную профилактику правонарушений среди несовершеннолетних;
- справедливость любого правового решения в отношении несовершеннолетних;
- защиту прав и законных интересов несовершеннолетних и молодежи при разрешении гражданских, административных и уголовных дел, связанных как с их условиями жизни и воспитанием, так и совершаемыми ими правонарушениями;

— социализацию личности детей в максимально благоприятных условиях жизни.

Безусловно, опыт любого региона по развитию специальных судов по делам несовершеннолетних представляет собой большую ценность в теоретическом и практическом плане.

Однако проблему преступности среди несовершеннолетних следует решать глобально, комплексно, в масштабах всей страны, подключая к решению этой чрезвычайно важной социальной проблемы как государственные институты, так и научные, общественные, благотворительные и иные заинтересованные организации и учреждения.

Вместе с тем законодательная база по развитию ювенальной юстиции в Российской Федерации развивается медленно. 15 февраля 2002 г. принят в первом чтении проект федерального конституционного закона «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации» (в части создания ювенальных судов). В настоящем виде законопроект краток, в нем лишь закрепляется возможность создания системы судов по делам несовершеннолетних. Проект не раскрывает и не может раскрывать содержательной стороны ювенального процесса, порядок формирования и деятельности таких судов, размеры необходимого финансирования. Эти вопросы должны найти разрешение в специальном федеральном конституционном законе о ювенальных судах. Кроме того, назрела необходимость внесения ряда поправок в действующее федеральное законодательство.

В заключение хотелось бы выразить надежду на то, что в России в ближайшее время возродится ювенальная юстиция, которая вберет в себя накопленный позитивный опыт отечественных и зарубежных ювенальных судов и послужит делу дальнейшего формирования Российской Федерации как правового и социального государства.

Социальная политика обеспечения доступности жилищно-коммунальных услуг¹

*Ермишина А.В., Клименко Л.В. (Ростов-на-Дону);
Пересыпкин И.А. (Гуково, Ростовская обл.)*

Годы структурных реформ в постсоветской России отмечены системными преобразованиями в сфере жилищно-коммунального хозяйства, реформирование которой является в настоящее время одним из ключевых элементов в рамках общенациональных преобразований. Вместе с тем, реформа ЖКХ изначально являлась составной частью общеэкономических преобразований российского общества, выступая в тесной взаимосвязи с реформированием других сфер — бюджетной и налоговой систем, пенсионного обеспечения и т. д. Необходимость проведения в России жилищной реформы объяснялась несостоятельностью прежней, существовавшей в течение многих десятилетий «распределительной» государственной жилищной политики. Основной задачей жилищной реформы на этом этапе стал переход от планово-распределительной к рыночной в своей основе системе, при которой, согласно ст. 40 Конституции Российской Федерации, государство берет на себя обязательство предоставить жилье «бесплатно или за доступную плату из государственных, муниципальных и других жилищных фондов в соответствии с установленными законом нормами» только «малоимущим, иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилье». Для всех остальных категорий граждан государство участвует в реализации их конституционного права на жилье тем, что «органы государственной власти и органы местного самоуправления поощряют жилищное строительство, создают условия для осуществления права на жилье».

В итоге, основное содержание данной реформы сводилось к разгосударствлению ЖКХ, выводу его из государственного финансирования и перекладыванию расходов по содержанию всей производственной структуры жилищно-коммунального хозяйства на местные органы власти, а, в конечном счете, на население страны. Стратегия преобразований ЖКХ в целом соответствовала направленности общего курса реформ, опирающегося на

¹ Проект реализован Центром технологизации региональной и муниципальной деятельности Института экономики внешнеэкономических связей Южного федерального университета в партнерстве с Ростовской ассоциацией товариществ собственников жилья (РАТСЖ) при поддержке Программы развития гражданского общества «Диалог», полученной в результате конкурса грантов «Прикладные исследования для формирования социальной политики в сферах образования, здравоохранения и жилищно-коммунального хозяйства» Агентства США по международному развитию (USAID) и некоммерческой корпорации «Совет по международным исследованиям и обмену (АЙРЕКС)» в 2007 г.

либерально-монетаристскую доктрину. Однако, как показывают оценки специалистами современного состояния жилищно-коммунального сектора, реализация данной реформы в полном масштабе, как это задумывалось руководством страны в 90-е годы, пока не произошла. Анализ постановки, хода и ожидаемых последствий официальной версии реформ ЖКХ показывают, что она не вполне удовлетворяет требованиям большинства населения². А именно, реформа означает серьезное снижение уровня жизни большинства населения с доходами ниже прожиточного минимума, что сопряжено с прямой утратой его жизненного потенциала и не отвечает необходимости смягчения социальной дифференциации в обществе. Кроме того, механизм социальных субсидий оказывается не совсем адекватным реальной картине распределения доходов в РФ с огромным процентом населения, находящегося за чертой бедности.

Социальные проблемы, возникающие в сфере жилищно-коммунальных услуг (ЖКУ) связаны, прежде всего, с ценовой доступностью этих благ. Главным императивом реформирования жилищно-коммунального комплекса (ЖКК) является обеспечения безубыточности отрасли за счет постепенного повышения тарифов на ЖКУ. Между тем значительное повышение расходов домохозяйств на жилищные и коммунальные услуги как частные блага вступает в противоречие с принципом ценовой доступности этих услуг как социально значимых благ, что ведет к обострению социальной напряженности и повышению степени конфликтности в обществе.

В этой связи, ситуация перевода российского жилищно-коммунального комплекса на рыночные принципы в условиях низкого уровня доходов значительной части населения и роста его социально-имущественной дифференциации предопределяет обострение социальной напряженности в обществе. Для выяснения наиболее острых социальных проблем, связанных с реформированием ЖКК, необходимо провести изучение установок населения относительно нынешнего состояния дел и перспектив совершенствования жилищно-коммунального хозяйства. Результаты исследования имеют практическое значение для соответствующих отделов административных органов, разрабатывающих и реализующих политику в области ЖКХ, а также для жилищных ассоциаций, товариществ собственников жилья, заинтересованных в эффективном функционировании объектов жилищно-коммунального хозяйства.

² См.: Жуков Д.М. Экономика и организация жилищно-коммунального хозяйства города. М., 2003; Додатко Т., Пчелкин В., Арцишевский Л. Реформа жилищно-коммунального комплекса // Экономист. 2002. № 8; Ходарев А.С. Реструктуризация муниципальных унитарных предприятий водо-коммунальных услуг. Дис. ... канд. эконом. наук. Ростов н/Д., 2003; Ржаницына Л. Реформа ЖКХ и реальная платежеспособность населения // Человек и труд. 2001. № 9; Вишневский Б. Либерализм в особо крупных размерах: о федеральной программе «Реформирование и модернизация жилищно-коммунального комплекса РФ» // Российская Федерация сегодня. 2001.

Цель настоящего исследования заключается в оценке уровня ценовой доступности жилищных и коммунальных услуг, которая позволяет определить, какие группы населения и в какой форме нуждаются в социальной поддержке при обеспечении и оплате ЖКУ в настоящее время.

Объектом исследования являются домохозяйства, проживающие в многоквартирных домах в г. Ростове-на-Дону и Ростовской области.

Предмет исследования — потребность домохозяйств в социальной поддержке при обеспечении и оплате жилищно-коммунальных услуг.

Исследование включает следующие программные вопросы:

- 1) выявление основных характеристик коммунальной услуги как экономического блага;
- 2) определение уровня ценовой доступности жилищно-коммунальных услуг различным группам домохозяйств;
- 3) выявление групп домохозяйств, нуждающихся в социальной поддержке, а также степени и форм этой поддержки;
- 4) анализ проективных установок населения относительно социально активного участия в решении жилищно-коммунальных вопросов;
- 5) определение влияния увеличения расходов граждан по оплате жилищно-коммунальных услуг на уровень социальной напряженности в обществе;
- 6) выявление уровня информированности граждан о возможностях и формах общественного участия в формировании социальной политики в сфере жилищно-коммунального комплекса.

Исследование носит междисциплинарный характер. Его теоретико-методологическую базу составляют основные положения экономических и социологических теорий: экономики общественного сектора, экономики общественного выбора, теории групп специальных интересов. Центральной частью исследования является анализ эмпирических данных, полученных главным образом за счет опроса населения. Сочетание количественных (стандартизированных) и качественных методов и источников данных в научной части проекта обеспечивает наибольшую надежность выводов и рекомендаций. Обработка количественных данных осуществлялась с помощью пакета программного обеспечения SPSS.

Анализ теоретического материала по теме исследования позволил определить для проверки следующие основные гипотезы:

- 1) уровень ценовой доступности стандартного набора ЖКУ составляет не более 10–15% общего дохода домохозяйства;
- 2) для большинства населения расходы на оплату ЖКУ являются слишком высокими, т. е. в социальной поддержке при оплате ЖКУ нуждается большинство граждан;
- 3) существующая система социальной поддержки при оплате ЖКУ — жилищные льготы и субсидии — соответствует потребностям отдельных

групп домохозяйств с расходами на оплату ЖКУ более 30% дохода, и не соответствует потребностям других групп с пограничным уровнем расходов на ЖКУ и/или не имеющих право на субсидии по другим причинам;

- 4) рост расходов домохозяйств на оплату ЖКУ является причиной обострения социальной напряженности в обществе, провоцирует граждан на участие в протестных мероприятиях;
- 5) низкий уровень информированности о возможностях и формах общественного участия в формировании социальной политики в сфере ЖКК является основным препятствием формирования активной позиции гражданина-потребителя ЖКУ;
- 6) ряд социальных проблем в сфере жизнеобеспечения могут быть решены непосредственно самими жителями многоквартирных домов за счет самоорганизации в ТСЖ и поиска новых источников финансирования, связанных с применением ресурсосберегающих технологий и повышением капитализации имущества. Однако существуют проблемы, в решении которых товарищества собственников жилья нуждаются в прямой (финансовой и нефинансовой) или косвенной поддержке со стороны органов государственной власти и местного самоуправления.

Эмпирические данные для анализа в ходе исследования получены главным образом за счет социологического опроса «разведывательного типа»³. Основным инструментом исследования выступила стандартизированная анкета, предложенная жителям многоквартирных домов, председателям товариществ собственников жилья и специалистам органов муниципального самоуправления, отвечающих за жилищно-коммунальное хозяйство муниципальных образований Ростовской области. Сбор эмпирических данных осуществлялся силами волонтеров при содействии Товариществ собственников жилья, являющихся членами Ростовской Ассоциации товариществ собственников жилья, группы управляющих компании ООО «ЖКХ».

Массив опрошенных составил 442 человека. Опрос проводился в период в сентябре — октябре 2007 г.

1.1. Жилищно-коммунальная услуга как социально значимое экономическое благо

Необходимость реформирования институтов производства социально-го значимых благ России, одним из которых является жилищно-коммунальный комплекс, очевидна, однако, варианты такого реформирования могут быть различны. Для обоснования возможности и целесообразности выбора

³ Прикладное социологическое исследование по разведывательному плану предполагает отбор единиц наблюдения на объекте с жестко не регламентированной выборкой. Состав и объем выборки заранее не фиксируется, устанавливается опытным путем по мере развития исследования и зависит от состояния получаемой информации.

того или иного варианта реформирования необходимо проведение экономико-теоретического анализа объекта отношений в отрасли — жилищно-коммунальной услуги.

Жилищно-коммунальная услуга является социально значимым благом, т. е. экономическим благом, производство и потребление которого порождает значительные внешние эффекты. Кроме того, жилищно-коммунальные услуги отличаются от всех других продолжительностью и постоянством в потреблении. Эти услуги являются той основой, которая обеспечивает удовлетворение многочисленных потребностей жизнеобеспечения людей. Так, получение электроэнергии дает возможность осветить в ночное время как сам жилой объект, так и территорию, где он находится. Электроэнергия — условие функционирования различных видов бытовой техники, с помощью которой люди удовлетворяют свои материальные и духовные потребности. В то же время отсутствие электроэнергии в течение длительного времени может явиться причиной социальной и политической нестабильности в отдельных городах и регионах страны, что показало существенное похолодание начала 2006 г.

Жилищно-коммунальная услуга как социально значимое благо — это условно-неконкурентное и условно-исключаемое экономическое благо, доступность и объем потребления которого существенно влияют на уровень и качество жизни большинства населения, что обуславливает необходимость существования той или иной формы государственного регулирования производства и распределение этих благ. Производство и потребление коммунальных услуг связаны с высокими положительными внешними эффектами, обеспечивая повышение качества рабочей силы, комфортность для жизни и бизнеса конкретных муниципальных образований, имеющих развитую жилищную и коммунальную инфраструктуру, инвестиционную привлекательность регионов, и, наконец, обеспечивая социальную стабильность и политические дивиденды тем или иным заинтересованным группам.

В силу обозначенных характеристик ЖКУ нельзя отнести ни к чистым частным, ни к чистым общественным благам. Условная исключаемость и условная неконкурентность, социальная значимость и значительный положительный внешний эффект позволяют охарактеризовать ЖКУ как социально значимое частное благо, производство и финансирование которых сопровождается формированием особых отношений и институтов.

Социальная значимость жилищно-коммунальных услуг требует обеспечения их доступности подавляющему большинству населения. Задача организации предоставления жилищных и коммунальных услуг в соответствии с российским законодательством возложена на органы местного самоуправления. Помимо физической доступности услуг жизнеобеспечения, местные власти должны обеспечить и ценовую доступность социальных благ.

1.2. Факторы доступности жилищных и коммунальных услуг

На протяжении всего периода российских реформ жилищно-коммунальное хозяйство (ЖКХ) является одной из самых проблематичных отраслей. Либерализация цен, проведенная в начале 1990-х гг., практически не коснулась коммунальной экономики, выполнившей в те времена роль социального амортизатора рыночных преобразований. В постперестроечный период происходила жесткая эксплуатация коммунального хозяйства без какой бы то ни было плановой работы по модернизации технической и технологической базы. Замена сетей производилась в аварийных случаях по принципу «латания дыр», что послужило причиной их изношенности до 60–80% и высокой аварийности. Ремонт и обслуживание жилищного фонда также финансировалось по остаточному принципу.

Даже в Ростовской области с относительно благоприятным материальным положением объем ветхого и аварийного жилого фонда увеличился больше чем на треть в сравнении с 1997 г. Износ жилфонда в области составляет 62%, 22 млн кв.м из 82 млн кв. м. или 27% жилья требуют ремонта.

Ростовская область оказалась в числе регионов, получивших одобрение Правления государственной корпорации «Фонд содействия реформированию ЖКХ» на выделение 1,579 млрд рублей, из которых около 1,317 млрд руб. предполагается направить на долевое финансирование капитального ремонта многоквартирных домов, а свыше 262 млн руб. — на переселение граждан из аварийного жилищного фонда. В результате ремонта включенных в заявку многоквартирных домов жилищные условия в области должны улучшить около 120 тысяч человек, около 700 человек будут переселены из аварийного жилья.

Рыночное реформирование жилищно-коммунального комплекса провозглашалось как магистральное направления развития с 1992 г.⁴ Главная декларируемая цель жилищно-коммунальной реформы — повышение качества и надежности предоставления жилищно-коммунальных услуг за счет развития экономических отношений в отрасли, открытия рынка этих услуг для частного бизнеса, эффективного регулирования естественных монополий, стимулирования ресурсосбережения, развития инициативы собственников жилья.⁵

Между тем, реальное развитие ситуации в жилищно-коммунальном комплексе оказалось существенно отличным от поставленных целей. Для большинства населения реформа ассоциируется только с регулярным по-

⁴ Закон «Об основах федеральной жилищной политики», 1992.

⁵ Концепция реформы жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации, 1997; Программа демополизации и развития конкуренции на рынке жилищно-коммунальных услуг на 1998–1999 годы; подпрограмма «Реформирование и модернизация жилищно-коммунального комплекса Российской Федерации» Федеральной целевой программы «Жилище» на 2002–2010 годы.

вышением размеров платежей за жилищно-коммунальные услуги и не приводит к улучшению их качества. При этом недовольство населения только возрастает.

Прежняя административно-командная система хозяйствования в стране в целом решала задачи обеспечения населения жилищными и коммунальными услугами. Результат этой деятельности был вполне приемлемым, даже по сегодняшним меркам. Вот только внутри сектора все происходило неэффективно и затратно, а поскольку платил в основном не потребитель услуг, а бюджет, то эти проблемы практически не касались граждан. В связи со сменой административно-командной системы рыночной, в стране резко сократилось участие государства в экономике. Отсюда важная цель реформы — оптимизация бюджетных расходов в ЖКК, что на самом деле означает их сокращение по сравнению с советским периодом. Задача состоит в переориентации бюджетной помощи организациям ЖКК на помощь реально нуждающимся гражданам-потребителям. Жилищно-коммунальные услуги приобретают частный характер, перестают быть общественным благом, а государство вместо финансирования и производства этих услуг должно организовать их предоставление и обеспечить доступность для всего населения.

Как правило, различают физическую доступность (наличие таковой и возможность потребителя физически ею пользоваться) и ценовую доступность услуги. Благодаря существенному росту в 1960–1980-е гг. объемов строительства благоустроенных квартир сегодня основная масса домохозяйств как в индивидуальных, так и многоквартирных домах крупных городов, не имеет проблем с физической доступностью ЖКУ, а предприятия ЖКХ сами заинтересованы в увеличении либо сохранении максимального количества потребителей их услуг.

Однако в Ростовской области качественные характеристики жилищного фонда имеют не самые высокие по мировым требованиям показатели⁶: только 83% жилищного фонда оборудовано доступом к центральному водоснабжению, 71% — центральным газоснабжением, в 69% жилищного фонда доступно горячее водоснабжение. Кроме того, физическая доступность коммунальных услуг в крупных городах Ростовской области намного выше, чем в малых и в сельской местности. Еще более острой для малых городов является проблема ценовой доступности жилищных и коммунальных услуг.

Ценовая доступность жилищных и коммунальных услуг находится под влиянием следующих факторов:

- 1) цена услуги (тарифы);
- 2) степень платежеспособности населения;

⁶ В Беларуси, Грузии, Казахстане, Кыргызстане и Узбекистане процент охвата городского населения централизованным водоснабжением превышает 90%.

3) эффективность государственной поддержки низкодоходных групп населения при оплате ЖКУ.

На протяжении 1998–2001 гг. *цены на жилищно-коммунальные услуги* были фактически заморожены: темпы роста тарифов были ниже инфляции. С 2001 г. коммунальные тарифы стали увеличиваться быстрыми темпами по всем регионам страны (эффект «отложенной инфляции»). Одновременно стал повышаться и уровень оплаты жилищно-коммунальных услуг населением, что привело к ежегодному росту платежей на 30, а в некоторых регионах и на 50 процентов. Учитывая состояние отрасли в ближайшем будущем, рост тарифов, по мнению экспертов, продолжится 2010 г.

Кроме «отложенной инфляции» фактором роста коммунальных тарифов являются цены на энергоресурсы, составляющие до 40% в стоимости коммунальных услуг. Тарифы на электроэнергию и газ, производимые естественными монополиями, регулируются на федеральном уровне и по отдельным правилам. При этом декларируется проведение «сдерживающей политики» по отношению к стоимости базовых ресурсов страны. Однако тенденция изменения тарифов на энергоресурсы предопределена: пока внутренние цены на энергоносители не сравняются с мировыми, «сдерживать» их можно будет только отчасти. Так, по данным Минэкономразвития, газ до 2010 г. подорожает в 2,5 раза, электричество и уголь — в 1,9 раза. Примерно в той же пропорции, по мнению экспертов, будут расти и тарифы ЖКУ: до 2010 г. прирост их стоимости составит 85 %⁷.

Реализация Жилищного кодекса РФ в части отмены обязательного установления муниципальных тарифов на обслуживание и ремонт частного жилого фонда ведет к еще более существенному росту тарифов на жилищные услуги. Дело в том, что в каждом отдельном доме тарифы на техобслуживание должны теперь устанавливаться по договору с управляющей организацией в зависимости от технического состояния объекта⁸. Тарифы на техническое обслуживание и ремонт в старых, требующих капитального ремонта домах, неизбежно окажутся выше, чем в новых, а предоставляемые населению субсидии и льготы на оплату услуг ЖКХ финансируются в пределах усредненного муниципального тарифа. И проблема в том, что именно в старых, требующих повышенных расходов на содержание домах проживает большая часть малодоходных групп населения.

Таким образом, цены на жилищные и коммунальные услуги имеют устойчивую тенденцию роста, что создает существенную угрозу обеспечению доступности ЖКУ населению малых городов. Действие этого фактора смяг-

⁷ Невинная И. Коммунальная гонка. Тарифы ЖКХ будут расти, опережая инфляцию, еще минимум три года // Российская газета. 3 августа 2005 г.

⁸ Муниципальные тарифы устанавливаются для многоквартирных домов муниципальной собственности, домов, где не избран способ управления или не установлен договорный тариф с управляющей организацией.

чается в ситуации симметричного повышения доходов населения, повышении его платежеспособности.

Однако сегодня рост доходов населения отстает от роста тарифов на большинство потребительских товаров и услуг. За последние пять лет темп роста тарифов практически на все жилищно-коммунальные услуги значительно превышает темп роста среднемесячной заработной платы практически повсеместно (табл. 1).

Одним из индикаторов платежеспособности населения по услугам ЖКХ является уровень собираемости платежей. При резком повышении тарифов вместо ожидаемого прироста платежей населения можно получить лишь ускоренный рост задолженности. Результаты некоторых исследований свидетельствуют, что при росте тарифа на ЖКУ (скорректированного на индекс цен потребительских товаров или на индекс цен набора товаров в бюджете прожиточного минимума — БПМ) на 1% собираемость платежей снижается на 0,2%⁹. Поэтому политика повышения тарифов на ЖКУ обязательно должна учитывать степень платежеспособности населения и чутко реагировать на снижение собираемости оплаты услуг.

Таблица 1

**Соотношение среднемесячной заработной платы и тарифов на ЖКУ
в г. Ростове-на-Дону**

Наименование показателя	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	Темп роста за 5 лет
1. Среднемесячная заработная плата, руб.						
в Ростове-на-Дону	3915	4978	6154	7709	9832	251%
2. Тарифы на жилищные и коммунальные услуги						
2.1. Центральное отопление, руб./м ²						
в Ростове-на-Дону	4,19	5,32	6,16	7,72	9,86	235%
2.2. Водоснабжение, руб./м ³						
в Ростове-на-Дону	2,81	2,98	3,53	4,47	5,11	181%
2.3. Водоотведение, руб./м ³						
в Ростове-на-Дону	2,81	2,98	3,53	4,0	5,0	178%
2.4. Вывоз ТБО, руб./чел.						
в Ростове-на-Дону	6,79	8,12	12,15	14,15	15,15	223%
2.5. Содержание и ремонт жилищного фонда, руб./м ²						
в Ростове-на-Дону	2,73	3,33	4,86	5,63	6,48	273%

Источник: Федеральная служба статистики, Официальная страница Администрации г. Ростова-на-Дону www.rostov-gorod.ru.

⁹ Башмаков И.А. Пороговые значения способности и готовности населения оплачивать ЖКУ // Вопросы экономики. 2004. № 4.

Таким образом, между неизбежным повышением тарифов на жилищные и коммунальные услуги и темпами повышения доходов населения существует значимый разрыв, который представляет существенную угрозу доступности жизнеобеспечивающих услуг ЖКХ большинству населения. В этих условиях необходимо регулярно оценивать уровень доступности жилищных и коммунальных услуг населению муниципальных образований. Одним из наиболее эффективным методом являются социальные исследования, результаты которых позволяют разрабатывать рекомендации по формированию социальной политики в сфере жилищно-коммунального комплекса.

1.3. Оценка доступности ЖКУ: результаты социологических опросов

Для оценки уровня доступности жилищных и коммунальных услуг проводился социологический опрос председателей и управляющих ТСЖ, работников органов муниципального самоуправления и жителей многоквартирных домов. Управляющим ТСЖ и работникам муниципального образования были заданы одни и те же вопросы относительно доли жителей многоквартирных домов, для которых существующий уровень оплаты ЖКУ является слишком высоким, причин, влияющих на снижение собираемости оплаты за ЖКУ, и самой болезненной, по их мнению, проблемы ЖКХ.

В результате опроса выяснилось, что, по оценкам большинства управляющих ТСЖ (54%), уровень оплаты за ЖКУ является слишком высоким не более, чем для 20% жителей МКД. Из них 21% считают, что доля тех, для кого услуги ЖКХ находятся на грани ценовой доступности составляет не более 10%.

Работники муниципальных органов самоуправления оценивают ситуацию с оплатой ЖКУ более пессимистично. Около 51% считают, что уровень оплаты за ЖКУ является слишком высоким для более, чем 30% жителей муниципальных образований Ростовской области. 77% оценивают долю жителей с низкими доходами для оплаты ЖКУ в более чем 20%.

Только 33% управляющих ТСЖ и 22% работников органов МСУ связывают снижение собираемости платежей за ЖКУ с повышением тарифов на жилищные и коммунальные услуги. По мнению 41% работников ТСЖ снижение собираемости объясняется низкой дисциплиной плательщиков, а 40% работников органов МСУ подчеркивают высокую стоимость ЖКУ в сравнении с их низким качеством.

В оценке самой болезненной проблемы жилищно-коммунального комплекса управляющие ТСЖ (46%) и работники органов МСУ (49%) солидарны — это качество ЖКУ. Повышение тарифов лишь 35% управляющих и 22% муниципальных служащих назвали самой болезненной проблемой ЖКХ.

В целом, более оптимистические оценки уровня ценовой доступности жилищных и коммунальных услуг для населения председателей ТСЖ в сравнении с работниками органами МСУ объясняются тем фактом, что

управляющие ТСЖ лучше знают жильцов своих домов, их доходы и имущественное состояние, чем муниципальные служащие, которые в основном имеют дело с гражданами, нуждающимися в социальной поддержке.

С помощью массового опроса жителей многоквартирных домов предполагалось выявить уровень ценовой доступности ЖКУ и характер потребностей населения в социальной поддержке, определить влияние увеличения расходов граждан по оплате жилищно-коммунальных услуг на уровень социальной напряженности, а также изучить уровень информированности городских жителей о возможностях и формах общественного участия в формировании социальной политики в сфере ЖКК.

По результатам социологического опроса населения, из нынешних проблем в сфере ЖКУ самой болезненной для основной массы опрошенных (49,3%) является высокая стоимость жилищно-коммунальных услуг и несоответствие высокой стоимости ЖКУ их низкому качеству. Результаты социологического опроса фиксируют, что для большинства населения расходы на оплату ЖКУ являются слишком высокими. Только у третьей части респондентов расходы на оплату жилищных и коммунальных услуг не превышает 15% от общего дохода домохозяйства. Для четвертой доли горожан, принявших участие в опросе, это показатель доходит до 20%. Еще пятая часть опрошенных указывает, что уровень ценовой доступности стандартного набора ЖКУ для них составляет от 20 до 30% от совокупного дохода семьи. Остальное население (17,9%) тратит на оплату ЖКУ свыше 30% от общего бюджета домохозяйства. (Рисунок 1).

В то же время, желаемый и безболезненный уровень оплаты ЖКУ, по мнению подавляющего большинства опрошенных (77,4%) не должен быть больше 15% от совокупного дохода семьи. А более половины респондентов (60,3%) указывают, что данный показатель не должен превышать десяти процентный порог (рис. 1).

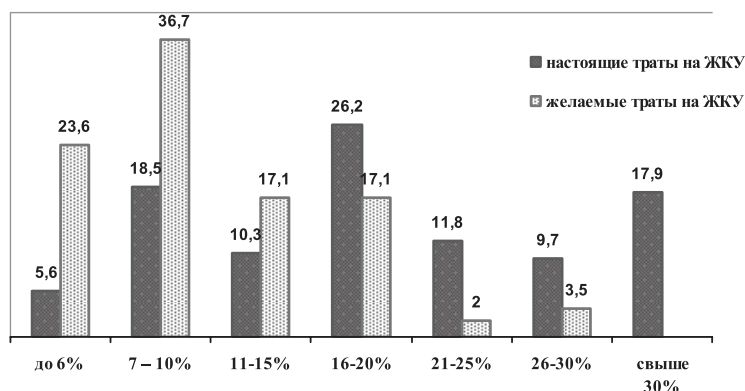


Рис. 1. Настоящий и ожидаемый уровень расходов респондентов (в % к совокупному доходу семьи) на оплату жилищных и коммунальных услуг

Соответственно, половина опрошенных жителей Ростовской области демонстрируют потребность в получении субсидий на оплату жилищных и коммунальных услуг (49,8%), причем 12,9% принявших участие в опросе в ней нуждается очень сильно. (рис. 2).

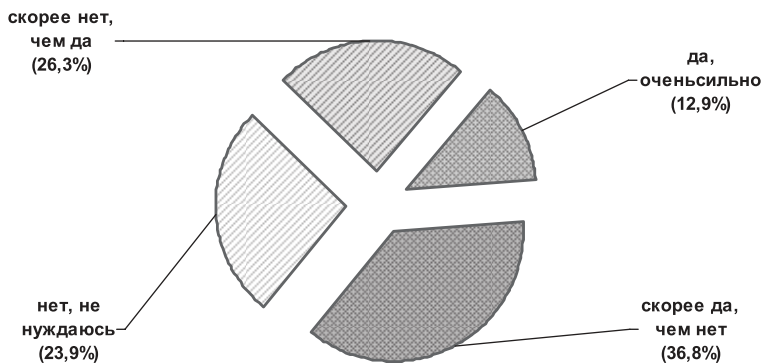


Рис. 2. Показатели нуждаемости респондентов в субсидии на оплату жилищных и коммунальных услуг

В сегменте жильцов, указывающих на потребность в оказании им социальной поддержки, более половины опрошенных (58,6%) расходуют на оплату ЖКУ свыше 20% от совокупного дохода домохозяйства. Тогда как 80% представителей подгруппы ненуждающихся в субсидиях тратят на ЖКУ не более 20% семейного бюджета (рис. 3).

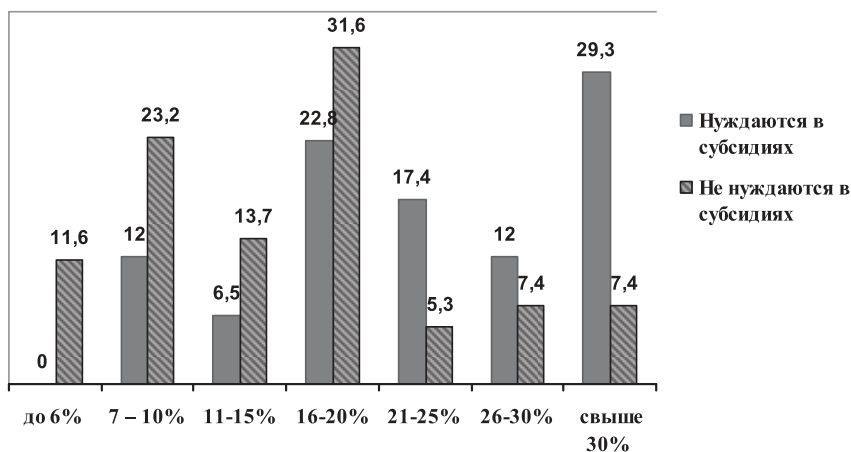


Рис. 3. Сравнительное распределение расходов на оплату жилищных и коммунальных услуг

Дифференцированное рассмотрение финансовых возможностей респондентов выделенных подгрупп свидетельствует о том, что у 74,3% опрошенных из сегмента нуждающихся уровень среднедушевого дохода составляет до 6 тыс. рублей в месяц. Тогда как у 73,3% жильцов, которые не нуждаются в субсидиях, средний уровень дохода на одного члена семьи в месяц выше 6 тыс. рублей. Высокодоходные категории населения представлены только во второй подгруппе.

Среди той категории граждан, которым оказывается социальная поддержка в данной сфере, **подавляющее большинство респондентов указали, что им не достаточно величины жилищной субсидии (82,3%) и разного рода льгот при оплате ЖКУ (69,2%).**

А среди доминирующих причин того, что другая часть горожан не включена в систему социальной поддержки, чаще всего называются три обстоятельства: их доходы превышают установленный минимум (42,4%), не хватает времени на оформление субсидии (36,7%) и нет возможности собрать необходимые документы (18,1%).

Эмпирическое изучение целевых подгрупп жильцов, выделенных на основании степени нуждаемости в субсидиях и уровня реальных расходов на жилищно-коммунальный сектор, демонстрирует следующую ситуацию. Так, дополнительная нагрузка на семейные бюджеты от повышения тарифов на ЖКУ оказывается наибольшей в относительном выражении для низкообеспеченного населения и наименьшей — для финансово благополучных групп.

Около трети опрошенных горожан демонстрируют индифферентное отношение к возможности личного участия в регулировании жилищно-коммунальных вопросов, когда они не намерены предпринимать какие-либо самостоятельные действия для решения проблем в этой сфере. Остальная часть ростовчан нацелена на активные действия по отстаиванию своих интересов в ситуации повышения тарифов, при оказании некачественных жилищно-коммунальных услуг и возникновении аварийных ситуаций.

В соответствии с полученными в исследовании данными можно выделить три стратегии активного реагирования на жилищно-коммунальные проблемы: пассивно-обвинительная; социально-ответственная и протестная.

Первая стратегия сводится к подаче исковых заявлений и жалоб в различные инстанции. Она характеризует преимущественно социально уязвимые сегменты, для которых уровень расходов на ЖКУ является весьма обременительным. Данная категория граждан скорее не готова самостоятельно принимать конструктивные решения, а намерена просто критиковать работу управляющей организации и обращаться за помощью во властные учреждения.

Вторая стратегия в большей степени присуща относительно стабильным подгруппам, для которых затраты на ЖКУ являются более или менее при-

емлемыми. Они чаще ориентированы на проявление социальной ответственности и инициативности в управлении домохозяйствами, готовы на собственные материальные вложения в развитие инфраструктуры жилищно-коммунального комплекса.

Между тем, необходимо подчеркнуть, что в общей массе опрошенных еще четко не выделяется прослойка жильцов, которую отличает сформированная активная позиция гражданина-потребителя ЖКУ. Для большинства респондентов характерна амбивалентность установок, проявляющаяся, с одной стороны, в согласии большинства горожан с тем, что собственники квартир сами должны активно участвовать в управлении своим домом. С другой стороны, достаточно выраженной является и ориентация на патернализм в регулировании и финансовом обеспечении ЖКХ, когда эффективность и слаженность функционирования этой сферы, по мнению респондентов, зависит от участия государства.

Нацеленность на протестные действия, которые чреваты нарастанием уровня социальной напряженности, проявляется несколько реже — подобные установки демонстрируют от десятой до третьей части горожан. Проведенный корреляционный анализ степени выраженности протестных ориентаций факторами демографического характера и величиной расходов на ЖКУ, показывает, что на поведение жильцов не оказывает влияния уровень их образования, а также мало значимыми являются доходные характеристики и социально-профессиональная принадлежность.

Вместе с тем, проявляется обусловленность протестных установок (отказ от оплаты и участие в политических акциях) факторами ценовой доступности ЖКУ. А именно, в большинстве случаев нарастание протестных ориентаций прослеживается в ситуации повышения тарифов и со стороны материально уязвимых и социально не защищенных подгрупп населения.

Результаты исследования выявляют также и низкий уровень информированности населения о возможностях и формах общественного участия в формировании социальной политики в сфере ЖКК. Более 60% респондентов не смогли самостоятельно обозначить ни один из нормативно-законодательных способов влияния граждан на регулирование жилищно-коммунальной сферы. А рассмотрение респондентами предложенных вариантов общественного участия, демонстрирует установку на игнорирование половиной опрошенных подобного рода гражданских инициатив.

1.4. Эффективность существующей системы социальной защиты при оплате ЖКУ

Существующая система социальной поддержки при оплате жилищных и коммунальных услуг не может считаться эффективной. Потребности в жилище и коммунальных услугах относятся к числу приоритетных и ха-

рактикуются рядом особенностей. Прежде всего, эти потребности нуждаются в непрерывном и постоянном удовлетворении: у семьи или индивидуума всегда должен быть кров — дом, квартира, комната или, в крайнем случае, койко-место. Поэтому право граждан на жилище законодательно закреплено в Конституции РФ (1, ст. 40). Граждане, как правило, стабильно проживают в определенном жилом помещении: без достаточно веских причин место жительства не меняется. Кроме того, в силу сложившихся особенностей функционирования ЖКХ (отсутствие или слабое внедрение поквартирного учета многих жилищно-коммунальных услуг — теплоснабжения, водоснабжения, водоотведения, обслуживания) и климата большинства регионов России граждане не могут в сколько-нибудь широких пределах варьировать оплату ЖКУ в зависимости от фактического потребления. Размер оплаты услуг зависит в основном от установленных тарифов и таких параметров, как площадь помещений и количество проживающих.

Так, наибольшую долю в оплате жилищных и коммунальных услуг занимает стоимость отопления и горячей воды. Именно эти услуги для подавляющего большинства граждан оплачиваются в зависимости от площади жилого помещения (отопление) и количества проживающих (горячая вода), т. к. процент многоквартирных домов, оборудованных приборами учета тепловой энергии невелик, а индивидуальные (поквартирные) приборы учета практически полностью отсутствуют в Ростовской области, да и в других регионах страны.

Проблема осложняется также тем, что потери тепла в системах центрального отопления и горячего водоснабжения велики и прямо перекладываются на потребителя. Дома, оборудованные общедомовыми приборами учета, в силу конструктивных особенностей системы отопления и отсутствия теплоизоляции, также несут большие расходы по оплате отопления и горячего водоснабжения.

Таким образом, спрос на ЖКУ оказывается неэластичен не только в силу жизненной важности самих услуг, но и в силу того, что сократить объем потребления многих коммунальных услуг физически невозможно, и оплата коммунальных услуг не зависит от их реального потребления. Поэтому населению с низкими доходами часто приходится выбирать: отказаться от приобретения предметов и услуг первой необходимости, чтобы оплатить ЖКУ, или отказаться от оплаты ЖКУ.

Кроме того, в этой сфере ожидаема острая реакция на любые изменения, которые могут повлечь ухудшение положения жителей (прежде всего, повышение тарифов, сужение круга лиц, пользующихся социальной поддержкой, усиление мер по взысканию задолженности по оплате ЖКУ и др.). Положение дел в ЖКХ существенно влияет на настроение и социально-политическую активность населения на муниципальном, региональном или

федеральном уровне в зависимости от того, с каким из этих уровней власти население связывает конкретные происходящие изменения.

По результатам опроса, проведенного Фондом общественного мнения (ФОМ) в начале 2006 г. в 100 населенных пунктах 44 областей, краев и республик России, 40% опрошенных отметили, что повышение тарифов на ЖКУ значительно ухудшило их материальное положение, 7% респондентов заметили, что в местах их проживания за последний месяц проходили акции протеста в связи с повышением платы за услуги ЖКК. Акции против повышения тарифов на жилищные и коммунальные услуги прошли в г. Ульяновске, Рязани, Хабаровском и Приморском краях. Большинство опрошенных (63%) высказали одобрение таких акций, не одобряют их 10%, воспринимают безразлично — 18%. В то же время о готовности присоединиться к протестующим заявили 38% респондентов.

По данным ФОМ, наибольший протестный потенциал наблюдается в Южном федеральном округе, где готовность присоединиться к массовым акциям выразили 55% опрошенных¹⁰. В Ростовской области по информации из ростовского обкома КПРФ более 100 тыс. чел. в ходе общенародного опроса проголосовали за то, чтобы стоимость услуг ЖКХ не превышала 10% совокупного дохода семьи.

Эти особенности предполагают обостренную заинтересованность всего населения в повышении эффективности функционирования жилищно-коммунального комплекса как сферы производства социально значимых услуг. Для устойчивого и надежного функционирования жилищно-коммунального сектора экономики важно сочетать административные и рыночные механизмы управления, найти правильный компромисс между социальной необходимостью и экономической целесообразностью.

Для решения этой проблемы необходимо перенесение центра решения социальных проблем в ЖКК на муниципальный уровень. Муниципальные образования имеют различный уровень доходности населения и различные по эффективности предприятия жилищно-коммунального хозяйства. Как правило в малых городах, где уровень доходов населения ниже, чем в крупных, жилищно-коммунальное хозяйство более отсталое, характеризуется большими расходами на производство услуг. Следовательно, неизбежен более высокий уровень тарифов, и, следовательно, большая потребность населения в социальной защите. В силу этого в каждом городе необходимы свои муниципальные стандарты предоставления ЖКУ, учитывающие местные условия и потребности. В соответствии с этими стандартами будет строиться и собственная система социальной помощи.

Таким образом, обеспечение доступности жилищных и коммунальных услуг как можно большему числу горожан — важная задача органов местного самоуправления. Уровень регулируемого тарифа должен определяться

¹⁰ Россиян не устраивает работа жилищно-коммунальных служб // Новости. 2006. 16 февр.

соглашением, достигаемым во взаимодействии власти, общества и бизнеса. Для достижения этого соглашения необходима реализация трех основных мероприятий:

- введение обязательных **публичных слушаний** при установлении тарифов организаций коммунального комплекса;
- разработка четких и согласованных с общественностью **критериев доступности коммунальных услуг**;
- **определение предельно допустимого уровня расходов на ЖКУ** исходя из реальных потребностей населения в субсидиях на оплату ЖКУ отдельно в каждом муниципальном образовании.

Проблемы реализации принципа адресности в практике социальной защиты населения¹¹

Карпикова И.С. (Иркутск)

Социальная защита населения в теории и практике социального государства занимает без преувеличения особое место, поскольку данное направление социальной политики обеспечивает условия жизнедеятельности экономически несамостоятельным категориям населения, которые не смогут прожить без поддержки государства. Поэтому социально-экономическое положение представителей слабозащищенных слоев населения является своеобразным индикатором степени «социальности» того или иного государства.

Ретроспективный анализ становления социальной защиты в современной России показывает, сколь огромный путь проделан в направлении перехода от всеобщего социального обеспечения к системе социальной защиты, соответствующей реалиям рыночной экономики. Он же отражает все сложности этого пути и высвечивает тот факт, что нынешнее состояние социальной защиты далеко от желаемого, черты которого отражены в многочисленных исследованиях в области социальной политики и необходимость которых признается как представителями научного сообщества, так и практиками.

Система социальной защиты, сложившаяся в начальный период проведения экономических реформ (в 1990-е гг.), носила своеобразный харак-

¹¹ Статья выполнена при поддержке проекта «Стратегии социальной защиты населения крупного сибирского города» РНП 2.1.3.2587 в рамках аналитической ведомственной целевой программы «Развитие научного потенциала высшей школы (2006–2008 годы)».

тер¹². С одной стороны, наблюдались активные попытки формирования либеральной модели организации социальной защиты, нацеленной на оказание помощи исключительно представителям бедных слоев населения, и для этих целей были сформированы некоторые финансовые механизмы и элементы нормативно-законодательной базы. С другой стороны, сохранились и даже в некоторой степени закрепились подходы к социальной защите, реализовавшиеся в дореформенный период, что выразилось в увеличении количества и объемов натуральных льгот, предоставлявшихся не по принципу нуждаемости, а по принадлежности к определенным социально-демографическим и профессиональным категориям населения, т. е. по категориальному признаку.

Итак, в 1990-х — начале 2000-х гг. в рамках системы социальной защиты населения были реализованы следующие комплексные мероприятия, носившие, как уже отмечалось, разнонаправленный характер:

- принятие на федеральном уровне системы нормативных актов, обосновывающих принцип адресного предоставления социальной помощи (методика расчета потребительской корзины; процедура определения величины минимального прожиточного уровня или уровня бедности; рекомендации для осуществления проверки доходов заявителей при оказании отдельных видов социальной помощи);
- расширение системы натуральных социальных льгот и гарантий в сфере оплаты услуг жилищно-коммунального хозяйства, обеспечения лекарственными и медицинского обслуживания, общественного транспорта для представителей определенных социально-демографических категорий населения и профессиональных групп;
- введение системы выплат и пособий нуждающимся категориям населения, т. е. лицам с низким уровнем доходов (пособия по безработице, детские пособия, субсидии на оплату жилищно-коммунальных услуг, компенсационные выплаты на отдельные виды товаров и услуг и др.), при этом значительная часть выплат находилась и находится в компетенции региональных и местных властей.

Постепенный переход от «политики выживания» к «политике развития» в ходе реализации социально-экономических реформ делал все более очевидным невозможность консервации практик социальной защиты, сложившихся в 1990-е гг. Адресный и категориальный подходы к предоставлению социальной помощи пришли в крайнее противоречие. С одной стороны, государство «увязло» в социальных обязательствах, предоставляемых по категориальному принципу (хоть зачастую и декларируемых, а не реальных), с другой — значительное количество действительно нуждающихся в соци-

¹² Социальная защита населения в России: уровень муниципальных образований / Дж. Л. Галлагер, М. Либоракина, В. Новик, Б. Ричман, Т. Сиваева. М.: Фонд «Институт экономики города», 2001. С. 10–11.

альной помощи не могли ее получить. В условиях бюджетных ограничений и высокого уровня бедности населения необходимость полной реализации принципа адресности становилась все более насущной.

Раскрывая содержание принципа адресности, и обосновывая первостепенную необходимость его укрепления в организации социальной помощи населению, обратимся к теоретическому обоснованию данного вопроса. Все множество принципов социальной защиты, многократно рассмотренных в отечественных публикациях¹³, в зависимости от уровня воздействия на объект социальной защиты, на наш взгляд, могут быть разделены на две группы. К первой относятся принципы общего воздействия, которые распространяются на деятельность социальной защиты в целом, безотносительно к конкретным ее объектам и субъектам. Ко второй группе отнесем принципы, действие которых проявляется при реализации конкретных способов и видов социальной помощи по отношению к клиенту системы социальной защиты.

К принципам социальной защиты общего воздействия отнесем:

- всеобщность социальной защиты населения;
- социальной справедливости;
- экономической эффективности;
- социальной солидарности;
- многосубъектности;
- многообразия форм;
- соответствия объема государственных гарантий экономическим возможностям государства.

В группу принципов реализации конкретных действий в области социальной защиты входят следующие принципы:

- субсидиарности;
- заявительного характера предоставления помощи;
- соответствия объема предоставляемой помощи материальному положению ее получателей.

Анализ содержания указанных принципов свидетельствует о том, что приоритетное значение в ближайшей перспективе будет иметь развитие принципов второй группы. Общие принципы социальной защиты, относящиеся к первой группе, несомненно, требуют своего дальнейшего развития (в особенности, принципы социальной справедливости, экономической эффективности, многообразия форм предоставления социальной помощи), однако природа принципов первой группы такова, что отсутствие их действия приравнивается к отсутствию системы социальной защиты как та-

¹³ См.: Бурджалов Ф. Современная социальная политика: между планом и рынком. М.: Фирма «Гардарика», 1996. С. 111; Социальная политика: Учебник / Под общ. ред. Н.А. Волгина. М.: Издательство «Экзамен», 2004. С. 432; Шарин В. Социальная защита населения: теоретические основы // Социальное обеспечение. 2005. № 14. С. 23–24 и др.

ковой, или же существованию ее в весьма урезанном виде. В нашей стране становление института социальной защиты в целом состоялось, а его дальнейшее развитие — неотъемлемая черта любой системы и вопрос времени.

Что же касается реализации конкретных принципов социальной защиты, обуславливающих процесс оказания необходимой социальной помощи конкретным лицам, то при ближайшем рассмотрении можно сделать вывод о том, что все эти принципы (субсидиарности, заявительности, соответствия материальному положению получателей помощи) в совокупности составляют основу адресной системы социальной защиты.

Одновременно с обоснованием необходимости развития и совершенствования адресного подхода к оказанию социальной помощи в научных работах последнего десятилетия были сформулированы основные требования к так называемой «идеальной модели» адресной социальной поддержки населения¹⁴:

- 1) необходимость точного определения адресата — получателя помощи;
- 2) дифференциация размера оказываемой помощи в зависимости от степени нуждаемости индивида или домохозяйства;
- 3) необходимость разработки и реализации специальных мер по предотвращению социального иждивенчества.

Кроме того, определена система мер, необходимых для реализации на практике «идеальной модели» адресной социальной поддержки¹⁵:

- оценка доходов и материального положения членов домохозяйства;
- выявление причин, по которым данные лица попали в число нуждающихся;
- подбор индивидуального «пакета услуг», в который могут входить наряду с финансовой помощью организационные меры по повышению доходов домохозяйства, а также обеспечение взаимодействия со структурами и организациями, которые будут участвовать в предоставлении необходимых социальных услуг;
- оценка эффективности предоставленной помощи на основе системы обратной связи.

Рассмотрение теоретических аспектов адресного подхода к оказанию социальной помощи населению позволяет нам проанализировать практические шаги, реализованные государством в сфере социальной защиты населения в последние годы, с точки зрения успешности и проблем реализации принципа адресности. Для подтверждения сделанных нами выводов будут использованы как опубликованные материалы исследований, проведенных в различных российских регионах, так и результаты, полученные в ходе реализации исследовательского проекта «Стратегии социальной защиты на-

¹⁴ Социальная помощь: на пути к адресности: Сб. ст. / Под ред. М.И. Либоракиной. М.: Фонд «Институт экономики города», 2001. С. 39–43.

¹⁵ Там же. С. 43.

селения крупного сибирского города» в 2006–2007 гг., участником которого является автор. В рамках данного проекта была проведена серия экспертных интервью с руководителями и ведущими специалистами управлений (департаментов) социальной защиты Иркутской области и г. Иркутска. Кроме того был проведен анкетный опрос населения города по вопросам оценки результативности социальной защиты, выборочная совокупность которого составила 500 чел., а в число респондентов вошли представители как экономически активного населения, так и слабозащищенных слоев пропорционально их доле в структуре населения города.

Итак, отметим два ключевых направления в области реформирования социальной защиты населения, которые активно реализуются в последние годы:

- корректировка системы льгот с учетом принципа адресности;
- формирование эффективных способов поддержки слабозащищенных и нуждающихся слоев населения.

Первое направление нашло свое выражение в проведении реформы монетизации натуральных льгот. Не будем подробно останавливаться на ошибках и промахах реализации данной весьма своевременной реформы, поскольку ее критиками уже многое было сказано и о недостаточной проработанности принимаемых решений с точки зрения их социально-экономических последствий, и о неудовлетворительном информационном обеспечении. Наша задача состоит в оценке реализации адресного подхода, который декларировался как одна из задач проводимой монетизации. На наш взгляд, начатая реформа лишь укрепила позиции категориального принципа в организации социальной защиты, поскольку размер предлагаемых выплат никоим образом не зависел от истинного материального положения получателя льготы, а определялся лишь его принадлежностью к той или иной категории льготников.

В ходе монетизации натуральных льгот адресный подход должен был выразиться в индивидуализации размеров денежной компенсации¹⁶, что значительно бы снизило уровень недовольства населения при одновременной экономии бюджетных средств. Однако реализация такой задачи неминуемо бы наткнулась на проблему отсутствия полной и достоверной информации обо всех получателях льгот, об их материальном положении и степени нуждаемости. Данное обстоятельство сделало невозможным выполнение основных требований к адресному подходу — точное определение степени нуждаемости и дифференциацию денежных выплат.

Дальнейшее продолжение данной реформы в сторону усиления адресного подхода видится в направлении постепенного уменьшения количества категорий льготников, получающих выплаты фиксированного размера. Оп-

¹⁶ Гонтмахер Е.Ш. Социальные реформы. Что завтра? / Е.Ш. Гонтмахер. М.: Гелиос АРВ, 2005. С. 8.

рошенные нами эксперты единодушны в том, что определенные категории льготников, имеющих особые заслуги перед государством (ветераны войн, боевых действий, ликвидаторы техногенных катастроф и т. п.) должны быть сохранены в качестве получателей льгот и выплат, независимо от уровня их материальной обеспеченности. В то же время вызывает все большее недоумение существование, например, такой многочисленной категории льготников, как ветераны труда, трудовой вклад которых уже оценен посредством пенсионного обеспечения, а размер выплат взамен утраченных льгот для каждого получателя не играет значительной роли в повышении его благосостояния, но ложится значительным бременем на региональные бюджеты социальной защиты.

Поэтому подобные категории льготников должны постепенно выводиться из числа получающих социальную помощь по категориальному признаку, а в случае необходимости становиться получателями помощи на основе адресного подхода — в зависимости от степени нуждаемости. И здесь мы подходим к рассмотрению второго ключевого направления в развитии социальной защиты — формированию эффективных способов поддержки нуждающихся.

Данное направление на сегодняшний день является в подавляющем большинстве случаев прерогативой регионального уровня управления. В его состав входят различные виды разовых и постоянных выплат, предоставляемых малообеспеченным гражданам и (или) домохозяйствам. К числу наиболее распространенных выплат и видов помощи, применяемых на уровне регионов, относятся:

- субсидии на оплату жилищно-коммунальных услуг;
- детские пособия;
- пособия многодетным семьям и семьям, имеющим детей-инвалидов;
- компенсация на лекарственное обеспечение детям из малоимущих семей;
- компенсация на школьное питание детям из малоимущих семей;
- единовременные выплаты и др.

Подробный анализ структуры и характера социальных выплат, проведенный в отдельных регионах российскими и зарубежными специалистами¹⁷, показал, что, за исключением жилищных субсидий, размер которых напрямую зависит от уровня доходов домохозяйства (по крайней мере, с точки зрения требований к их получению), остальные выплаты в системе социальной защиты продолжают носить в большей степени категориальный, нежели адресный характер. Причины этого кроются в огромной сложности практического обеспечения требований, предъявляемых к реализации адресного подхода, в реальных российских условиях.

¹⁷ Предложения по стратегии социальной защиты / Общество и экономика. 2007. № 4. С. 63–92.

В ряду проблем достижения адресности на первое место выходит проблема полноценного информационного обеспечения. Специалисты единодушно признают, что для обеспечения адресности социальной помощи необходимо иметь точную и полную информацию о нуждающихся и степени нуждаемости. В качестве критериев нуждаемости, позволяющих претендовать на получение помощи, опрошенные нами эксперты назвали низкий доход, плохие жилищные условия, одинокое проживание, плохое состояние здоровья. Проверка нуждаемости стала обязательной процедурой при оказании социальной поддержки, при этом в качестве главных способов оценки применяется сбор данных о доходах и оценка условий жизни клиента с выездом по месту жительства. Однако, способы проведения проверки и возможности сбора персонифицированной информации далеки от совершенства — это признают эксперты, и это подтверждается результатами исследований в отдельных регионах¹⁸. К наиболее острым проблемам в области проверки нуждаемости относятся:

- 1) трудности получения информации о доходах от личного подсобного хозяйства и других доходах от неформальной занятости, иногда — об имущественном положении;
- 2) определенные трудности также существуют в получении информации об официальных доходах нуждающихся, при этом взаимодействие с государственными структурами (Пенсионный фонд, Фонд социального страхования, службы занятости, налоговые органы) в какой-то степени отлажено, а вот информация от работодателей зачастую недоступна, поскольку не отработан официальный механизм получения такой информации;
- 3) собранная информация слабо систематизирована, имеющиеся базы данных разрознены, отсутствует мониторинговый характер сбора информации, что делает невозможным оценку изменения материального положения получателей выплат, а также затрудняет оценку эффективности программ социальной помощи.

Относительно последнего замечания экспертами было высказано мнение о необходимости создания персонифицированных социальных карт, отражающих все изменения в материальном и имущественном положении получателей помощи. На проведение такой работы по оценкам экспертов уйдет минимум пять лет, при этом на первом этапе предполагается создание таких карт для клиентов социальной защиты, а в перспективе — на каждого жителя Иркутской области.

Указанные трудности во многом объясняют, почему в рамках региональных систем социальной защиты сохраняется предпочтение категориальному принципу в ущерб адресности — отсутствие необходимой информации

¹⁸ Предложения по стратегии социальной защиты / Общество и экономика. 2007. № 4. С. 100–104.

и проблемы ее получения не оставляют выбора для специалистов, организующих оказание социальной помощи. Так, например, даже детские пособия, получение которых основано на заявительном принципе и сборе информации об уровне нуждаемости, на практике категоризируются, и размер пособия зависит уже не от степени нуждаемости семьи с детьми, а от принадлежности к той или иной категории семей — многодетная семья, неполная семья или семья, имеющая детей-инвалидов и т. п. То же самое относится к компенсационным выплатам на лекарства, школьное питание, покупку школьных принадлежностей и одежды.

Таким образом, предпочтение категориальному признаку в системе социальной защиты делает невыполнимым еще одно важнейшее требование к адресной социальной помощи — дифференциацию размера выплат в зависимости от уровня обеспеченности домохозяйства. Выполнение данного требования на практике может быть реализовано только одним способом — путем перехода от многочисленных выплат к единому пособию по малообеспеченности, размер которого будет дифференцирован в зависимости от степени нуждаемости.

О необходимости такого шага говорится достаточно давно, имеется опыт внедрения конкретных методик в ряде российских регионов, который анализируется, обобщается специалистами, некоторые образцы признаны удачными (например, Республики Коми, Пермского края, Тверской области, Тюменской области и др.)¹⁹. Необходимость развития системы социальной помощи в указанном направлении, позволяющем повысить ее эффективность с точки зрения снижения бедности, становится все более очевидной. Косвенным образом в пользу данного шага свидетельствуют данные проведенного нами опроса населения г. Иркутска — только 27,9% от общего числа респондентов полагают, что оказываемая помощь существенно или незначительно, но улучшает положение малообеспеченных семей, тогда как 52,4% опрошенных считают, что предоставляемая помощь не улучшает ситуации.

Подавляющее большинство экспертов также высказываются в пользу замены множества категориальных выплат в системе социальной защиты на единое пособие по малообеспеченности, замечая, однако, что данное мероприятие потребует серьезной организационной и финансовой помощи со стороны федерального центра. Таким образом, мы выходим на еще один чрезвычайно важный аспект развития адресного подхода социальной защиты населения — необходимость усиления роли федерального уровня управления в данном процессе.

¹⁹ Предложения по стратегии социальной защиты / Общество и экономика. 2007. № 4. С. 80–92; Проблемы, концепция и направления реструктуризации государственного и муниципального сектора и повышения эффективности бюджетных расходов в сфере социального обеспечения и социальной защиты населения. М.: ИЭПП, 2006. С. 58–64.

Постепенная передача с федерального на региональный уровень функций социальной защиты носила как вынужденный, так и оправданный характер. Вынужденность состояла в экономической и институциональной слабости государства в период начала реформ, оправданность — в общепринятых нормах государств с развитой социальной политикой, одним из принципов которой является максимальная приближенность субъектов социальной помощи к ее потребителям — населению.

В итоге в компетенции федерального уровня управления находится разработка нормативно-правовой базы социальной защиты и финансирование ряда социальных обязательств государства. В последние годы также активизировалась методическая функция, в рамках которой на федеральном уровне обобщается передовой опыт регионов в области организации адресной социальной защиты и распространяется на все субъекты федерации.

На наш взгляд, сложившийся на сегодняшний день характер взаимоотношений федерального центра и регионов в области становления адресного характера социальной защиты нельзя признать оптимальным. Назрела ситуация расширения вмешательства и помощи федерального центра регионам по ряду вопросов социальной защиты, по которым сегодня взаимодействие между ними носит рамочный характер. Это некоторым образом противоречит логике существования социального государства, но в том то и дело, что российское государство еще не является в полной мере социальным, мы в начале этого сложного пути. Рядовые граждане также разделяют мнение экспертов о том, что в сфере социальной защиты «мало государства», и это подтверждается результатами проведенного нами опроса населения: по мнению 68,1% респондентов в оказании социальной помощи населению главную роль должно играть государство в лице центральных органов управления, и всего 15,4% от общего количества опрошенных полагают, что основные функции в решении вопросов социальной защиты населения должны выполнять региональные органы власти.

Итак, на данном этапе развития очевидна необходимость усиления роли федерального центра и активизации его деятельности в оказании помощи регионам в области становления адресного подхода социальной защиты. Определим возможные конкретные направления активизации усилий, необходимость которых высказывается экспертами.

1. Разработка и усовершенствование законодательных актов, позволяющих обеспечить региональным органам социальной защиты беспрепятственное получение информации из различных официальных источников для создания персонифицированных баз данных фактических и потенциальных участников программ адресной помощи.
2. Переход от методов обобщения и распространения опыта передовых регионов, носящих рекомендательный характер, к созданию законопроектов и нормативных документов, имеющих обязательный харак-

тер для регионов. На наш взгляд, первоочередными объектами внимания могут стать методы оценки нуждаемости (в особенности методы косвенной оценки имущественной обеспеченности и незадекларированных доходов), внедрение практики пособий по малообеспеченности, создание унифицированных форм представления и хранения информации о клиентах социальной защиты. При этом необходимо предусмотреть в создаваемых нормативных документах вариативность, предусматривающую возможность внедрения в регионах методов, учитывающих их специфику.

3. Участие в финансировании программ выплаты пособий по малообеспеченности при определенных условиях (например, обеспечении региональным уровнем управления социальной защитой полной и достоверной информации о нуждающихся, обосновании необходимых объемов финансирования и др.).

Расширение возможных функций федерального центра в становлении адресного подхода вызвано не только логикой проведения реформ в области социальной защиты. На наш взгляд, уровень компетенции и активности специалистов и исполнителей реформ социальной защиты на местах (на региональном и местном уровнях управления) недостаточен. Попросту говоря, во многих регионах для продвижения реформ нужны четкие указания сверху, а не просто рекомендации по использованию опыта тех регионов, которые проявляют активность в разработке собственных подходов, или передового зарубежного опыта. Параллельно необходимо заниматься предметным повышением квалификации специалистов и руководителей, действующих в области рассматриваемых нами вопросов, а также активно внедрять специальные курсы по адресности социальной защиты в подготовку будущих специалистов государственного управления и социальных работников.

Подводя итог сказанному, выделим те направления работы по развитию адресного подхода в оказании социальной помощи населению, которые должны, по нашему мнению, составить ближайший этап в реформировании социальной защиты:

- постепенное неуклонное сокращение количества категорий граждан, имеющих льготы, перевод их на субсидиарные формы оказания помощи;
- решение проблем информационного обеспечения адресного подхода: внедрение методик и механизмов сбора персонифицированной информации о получателях помощи и проверки нуждаемости;
- постепенный переход на региональном уровне от множества разрозненных пособий и выплат к единому пособию по малообеспеченности.

Необходимыми условиями реализации названных направлений являются активизация действий в сфере социальной защиты федерального центра и обеспечение регионов кадровым потенциалом соответствующего уровня компетентности.

Социальное партнерство в системе «общество — религиозные организации»

Лобазова О.Ф. (Москва)

Социальное партнерство — понятие, использующееся для обозначения качества (уровня, степени) взаимодействия между субъектами общественных отношений. Можно, взаимодействуя, конфликтовать (в форме вооруженного или мирного противостояния) или сотрудничать, опираясь на традицию, стихийное понимание сущности отношений, руководствуясь пожеланиями и прямыми указаниями органов управления (управляющих субъектами процесса взаимодействия, не обязательно официально).

Но то взаимодействие, которое можно назвать партнерскими отношениями, предполагает, что участники процесса установили, каковы их общие цели (или насколько и в чем они совпадают), какие конкретные задачи, действия они должны осуществить для достижения этих общих целей, какие результаты они надеются получить и какую ответственность за это понести. Причем негласное соглашение здесь не играет роли, партнерство требует правового определения полномочий, прав и обязанностей сторон, осуществляющих взаимодействие на уровне социального партнерства.

Таким образом, в сфере гражданских взаимосвязей, где субъектами выступают конкретные люди, преследующие свои частные интересы, партнерские отношения существуют и оформляются юридически как сделки, договоры о взаимной ответственности, уставы акционерных обществ и т. п. Но социальное партнерство подразумевает, что речь идет о взаимодействии таких субъектов, чьи интересы можно признать социально значимыми — это общественные, общественно-политические, государственные институты, социальные слои, классы, страты и т. д. Правила взаимоотношений, расцениваемые как партнерские, устанавливаются системой законодательства, специальными соглашениями. Они более известны широкой публике, но менее защищены от мелких нарушений конкретными участниками взаимодействия.

Рассматривать партнерские отношения в системе, составной частью которой являются религиозные организации, возможно только при условии выделения круга тех религиозных организаций, чье вероучение в принципе позволяет устанавливать сотрудничающий характер отношений со средой, с людьми, не состоящими в рядах этой религиозной организации. В этот круг невозможно включить организации и созданные ими общины, руководствующиеся принципом изоляционизма, избранничества, т. е. секты и деноминации.

В данном случае имеет смысл анализировать практику и вероучительные принципы, толкующие правила взаимоотношения верующих с миром, которых придерживаются христианство, ислам, буддизм и иудаизм. Эти религии не закрывают своим верующим доступ к общению с неверующими и представителями других вер. В догматике этих религий, т. е. в древнейших философских принципах, уже содержатся основания для широкого, взаимовыгодного, мирного взаимодействия с другими людьми. Кроме того, в ходе исторического развития данных вероучений вопросы взаимодействия с обществом, властью, проблемы гражданской активности и ответственности наиболее подвержены модернизации, постоянно осмысливаются богословием. И потому есть замечательная возможность сравнить теологические теории по данной проблеме с практикой руководства религиозных организаций и членов религиозных общин.

Рассматривать отношения в системе «общество — религиозные организации» возможно на нескольких уровнях:

- 1) отношения, складывающиеся в результате взаимодействия между представителями органов власти, официальными представителями общественных и политических движений и руководящими органами религиозных организаций;
- 2) отношения, складывающиеся между руководящими органами разных религиозных организаций;
- 3) отношения, складывающиеся в результате взаимодействия между рядовыми членами религиозных общин и неверующими;
- 4) отношения между рядовыми членами разных религиозных общин, принадлежащих к различным вероисповеданиям.

Теоретически сферы взаимодействия, принципы взаимоотношений определяются высшим руководством религиозных организаций в основных документах — решениях соборов, постановлениях духовных управлений и т. д. Именно здесь принципы сотрудничества, соработничества, соборности, терпимости провозглашены в наиболее полном виде. И эти принципы наиболее последовательно реализуются на двух первых уровнях взаимоотношений. Причиной тому служит то, что руководители религиозных организаций представляют собой наиболее подготовленных и опытных в политическом смысле людей, которые профессионально заняты выстраиванием внешних отношений. Примеров эффективного партнерства органов государственной власти и руководящих органов религиозных организаций немало.

Отступление от официальных принципов взаимодействия наблюдается, прежде всего, на других уровнях — при осуществлении взаимодействия между членами религиозных общин и неверующими, между разными по вере религиозными общинами. Как показывает практика, наиболее острые противоречия можно зафиксировать во взаимоотношениях между верующими разных религий. Противоречия между верующими и атеистами

потеряли былую остроту, поскольку теперешние условные «атеисты» рассматриваются как перспективная база роста религиозных организаций при условии эффективности соответствующей пропаганды и агитации.

Социологические опросы показывают, что причисляют себя к разным религиям около 80% населения (60% к православным христианам), но соблюдают все ритуалы и обряды только 7% православных и около 30% мусульман. Невосцерковленные, но выражающие симпатии к конкретной религии люди, и есть «условные атеисты», составляющие возможную базу роста, на которую вправе рассчитывать религиозные организации.

Столкновения между верующими разных религиозных организаций наблюдаются в тех регионах, которые в результате постсоветской миграции, смене государственных рубежей и политических режимов, быстро меняют состав населения. Пример тому — противостояние православных и униатов в Западной и в Центральной Украине.

Процесс постепенного расхождения наций, вышедших из одного этноса, является объективным. Следовательно, процесс дифференциации церквей, в какой то мере, обусловлен исторически. Однако, в процессах возникновения раздельной государственности и раздельной церковности нет строгой синхронности, и одно вовсе не предполагает немедленного возникновения другого. В настоящее время мы видим попытки усилить реальные тенденции и использовать их в политических целях.

На формирование современной ситуации повлияли следующие факторы:

- 1) традиционное многовековое соперничество православия и католичества, стремление этих конфессий извлечь одностороннюю выгоду и усилить свое влияние, укрепить материальное положение;
- 2) целенаправленное воздействие из-за рубежа как легальными (экономическими и дипломатическими) способами, так и нелегальными (силами спецслужб) способами;
- 3) внутрицерковные проблемы, связанные с необходимостью перестройки работы церкви в новых условиях, а также проблемы размежевания клира, повторившие размежевание общества;
- 4) осваивание общественно-политическими движениями «религиозной проблематики», в результате чего религиозное зачастую соединяется с самыми уродливыми формами национализма или прикрывает имущественные или политические претензии;
- 5) силовые глобальные политические акции (сама Уния, ликвидация Унии в 1946 году);
- 6) наличие объективных тенденций дифференциации этносов и приобретению ими атрибутов независимых наций, что создает предпосылки для церковного раскола.

Религиозную ситуацию на Украине целесообразно рассматривать в контексте взаимоотношений католичества и православия во всей Европе. Пра-

вославие подвергается нападкам не только в Украине, но украинский вопрос — это вопрос целостности Православия во всем мире.

РПЦ — самая крупная из православных церквей и поэтому подвергается наиболее ожесточенным нападкам. Исторически она способствовала конституированию русской нации, становлению русской государственности. Она пользуется наибольшим из всех конфессий влиянием на граждан России, вследствие чего становится одной из основных мишеней для сил, заинтересованных в ослаблении России в экономическом, внешнеполитическом и военно-стратегическом плане.

Все сказанное не означает, что интересы РПЦ тождественны интересам России и российские светские власти всегда должны отстаивать интересы РПЦ, но следует иметь в виду, что натиск на православие в современных условиях означает определенную опасность для российских национальных интересов.

Фаза конфликта в современных межконфессиональных отношениях наступает, когда начинают превалировать следующие характеристики взаимодействия:

- значительно возрастает политизация церкви и религиозных организаций, с одной стороны, и определенная сакрализация политики — с другой (практически все политические группировки используют сегодня религиозную риторику и религиозные лозунги, а многие из них к тому же претендуют на то, что именно они выполняют предназначенное Всевышним);
- соединение политики и религия происходит в основном на почве национального, что часто, не без влияния третьих сил, приобретает форму клерикального национализма;
- возрастает напряженность отношений: стороны конфликта занимают, как правило, бескомпромиссную позицию (все имеют претензии ко всем);
- возрастает нестабильность и динамичность: создавшееся положение может рассматриваться только как временное, как один из моментов, из которых складывается быстрое движение.

Одной из наименее благоприятных тенденций является отождествление в современных условиях религиозного и национального, использование в политических целях противопоставления различных наций и вероисповеданий, усиление поляризации внутри общества за счет упрощения существующей в нем сложной этноконфессиональной системы до противопоставления двух-трех групп путем «совмещения» национальной и конфессиональной карт страны. В ряде бывших республик СССР получила широкое распространение идея мононационального и монорелигиозного государства. Это создает напряженность как внутри самих стран, так и в отношениях с соседями, а так же с теми странами, основной этнос которых имеет свою диаспору внутри этих государств.

Но это тревожное положение имеет и обратную сторону. Помимо очевидного использования религии и церкви политическими силами в своих целях, существует и использование церковью различных политических группировок в своих целях. Поднявшись на волне национализма на достаточно высокий уровень своего представительства в политике, церковь реально может претендовать на то, чтобы стать центром гражданской консолидации не только на этнической, но на конфессиональной основе. Не будучи этническим, например, украинцем, можно в результате принадлежности к УКЦ претендовать на свою долю в плодах победившего национализма. Но, светские националисты, используя сегодня церковные структуры и религиозные организации в своих целях, завтра могут оказаться их заложниками.

Предоставление автокефалии Украине может положить начало цепной реакции отделения от РПЦ других церквей, действующих в бывших союзных республиках. Это может привести к дальнейшему дроблению и ослаблению РПЦ, разделению православия по национальному признаку, к поглощению слабых отколовшихся православных церквей другими конфессиями в большинстве «неправославных» республик, к разрыву связей с православными общинами этих стран, т. е. с русской диаспорой. Кроме того, ослабление православия в России может привести к усилению политизации и экспансии внутри стран ислама.

Отождествление этнического и конфессионального в условиях подъема национализма ведет к клерикализму, который может принимать как легальные, так и нелегальные формы, что выражается в тенденции к созданию в первом случае религиозных партий, а во втором — тайных сообществ, решающих политические задачи.

В середине последнего десятилетия XX века наметилась тенденция к распаду единой РПЦ на отдельные автокефальные церкви по национально-государственному признаку. Ее пытаются использовать в своих интересах светские власти бывших советских республик и третьи страны, соперничающие с Россией на международной арене. Однако имеется и контртенденция, заключающаяся в нежелании, прежде всего, наиболее слабых национальных православных церквей лишиться статуса части сильной и влиятельной РПЦ.

Можно прогнозировать дальнейшее обострение борьбы между различными церквями на территории стран, которая может вестись в самых крайних формах и с применением самых различных средств, а так же между церковными и светскими силами, которая, скорее всего, будет иметь более скрытый и мягкий характер.

Настоящий период характеризуется активизацией церквей, их стремлением занять оптимальное для себя место в обществе. Нестабильность в конфессиональной сфере будет создавать ситуации, которые могут повлиять на отношения между странами. Это будет зависеть от взаимоотношений между властями и церковью внутри страны.

Прямое противоборство православных и мусульман в Крыму, в Казахстане, в государствах Средней Азии также является подтверждением сложности межрелигиозных отношений. Смена удельного веса проживающих в некоторых регионах России отражается, в том числе, и на качестве взаимоотношений между представителями разных религий. Это можно наблюдать на примере Западной Сибири (Тюмень), Татарстана, Москвы.

Руководство религиозных организаций на официальном уровне постоянно призывает решать все вопросы мирным путем, одновременно настаивая на внутренней верности вероучению и потому готовности к идейному противостоянию другим религиям. Например, православная церковь несколько видоизменила запрет на брак с невоцерковленными. Брак с атеистом, который раньше рассматривался как грех, теперь может быть расценен как послушание и духовный подвиг, а вот брак с иноверцем подчеркнуто рассматривается как смертный грех, не подлежащий прощению.

Возвращаясь к началу статьи, где партнерство определено как качество взаимодействия, обусловленного формальными, легитимными рамками, необходимо сказать, что эти самые законные рамки не могут гарантировать сердечной теплоты между сторонами. А только это служит залогом того, что партнеры останутся друзьями, а не только участниками процесса и сторонами соглашения. Если же существуют только формальные рамки взаимодействия, а внутреннее содержание отношений не поддается согласованию, то время от времени эти рамки будут нарушаться в той или иной форме. Самая нежелательная форма нарушения законных рамок взаимоотношений — переход к силовым способам решения проблем. Конечно, в таких формах участвуют только рядовые верующие, зачастую не знающие или искаженно представляющие смысл и форму заключенных между руководителями их религиозных организаций соглашений.

Прямые силовые столкновения между верующими происходят на пике кризисного развития социально-экономической ситуации, провоцируются политическими силами и получают осуждение религиозного руководства и светской власти. Идеологические же столкновения, полемика, противоборство не только не осуждаются, но поощряются руководством религиозных организаций и справедливо находятся вне зоны влияния светской власти. Потому что полемика и противоборство — это отражение той самой внутренней теплоты и дружественности, которую не могут разрешить или запретить официальные рамки соглашения о партнерстве. Самое удивительное то, что именно на это и направлены ожидания самих участников и регуляторов партнерских взаимоотношений между религиозными организациями — они ждут, что правила приличного поведения на встречах соперников, установленные ими, помогут решить разногласия, существующие изначально и принципиально.

В связи с этим, партнерские отношения между разными религиозными организациями возможно рассматривать только как идеал общественного

развития. Каждая религиозная организация, настаивая на истинности своего вероучения, всегда будет подчеркивать некую свою особую значимость в жизни страны, региона, народа, этноса. Реальными же партнерами могут стать при известных условиях органы власти и руководство религиозных организаций, когда вопросы деятельности религиозных организаций безукоризненно определены юридически, а общественный авторитет подкреплен официальной государственной идеологией.

Государственное регулирование социально-демографического развития российских регионов на современной этапе

Акьюлов Р.И. (Екатеринбург)

В последние годы демографическая ситуация в России входит в перечень не просто острых и актуальных социальных проблем, а занимает ведущий рейтинг в числе фундаментальных стратегических целей развития страны. На фоне катастрофического сокращения численности населения, особенно, за счет его естественной убыли, связанной с низким уровнем рождаемости и высоким смертности, происходит деформация практически всех демографических структур и институтов, обеспечивающих обществу жизненное воспроизводство человеческого потенциала.

Инерция складывающихся демографических тенденций еще не исчерпала себя и, по оценкам ведущих демографов, только набирает силу. Более того, истинный размах и полнота демографических потерь не ограничиваются только количественными показателями. Одновременно с убылью населения происходит разрушение трудового потенциала страны. Происходит уменьшение занятого населения, снижается удельный вес его экономически активной части, а одновременно с этим возникают различные асимметрии на рынках труда.

Отличительная особенность российской экономики состоит в том, что все складывающиеся проблемные ситуации теснейшим образом вплетены в региональную специфику. Происходит своеобразная регионализация складывающихся негативных тенденций, которые, накладываясь на геополитическое и социально-экономическое своеобразие, обретают свою уникальность и региональный колорит. Уральский регион не является исключением из этой макроэкономической закономерности.

Оценка роли демографических факторов в разработке и осуществлении региональной политики стала одной из важных задач отечественной науки.

Без учета демографических факторов в условиях трансформации экономики невозможно осуществлять на практике и научно обосновывать среднесрочные и долгосрочные региональные программы экономического развития. Будучи основной производительной силой общества, человек является создателем всего общественного богатства, поэтому численность людей и, особенно, рабочего населения с его квалификацией при данном уровне развития производительных сил, является фактором, влияющим на возможности дальнейшего социально-экономического развития.

В современных условиях изучение демографических процессов при регулировании и планировании социально-экономического развития регионов приобретает все большую актуальность. В связи с дальнейшим развитием депопуляции необходима адекватная оценка тенденций развития демографических процессов, определения их социально — экономических последствий. Каждый регион России, несмотря на негативные тенденции в демографическом развитии, отмеченные в последнее время на территории практически всех субъектов РФ, является уникальным демографическим объектом, движение населения которого имеет свои особенности (в первую очередь, внутрорегиональные) и требует пристального наблюдения и изучения. Население, живущее в пределах ограниченной территории, испытывает воздействие значительно большего количества факторов, влияющих на его воспроизводство, чем население страны. Региональные различия в характере демографических процессов обусловлены экономическими преобразованиями и переменами в образе жизни, а также этническими особенностями, сохраняющимися национальными обычаями и традициями в семейно-бытовых отношениях. В настоящее время остро стоит проблема исследования воздействия негативных изменений в демографических структурах на различные экономические сферы, в том числе и на региональные рынки труда.

Основная сложность выявления роли демографических факторов в процессе формирования диспропорций на рынке труда состоит в том, что любой демографический процесс воздействует на рынок труда, одновременно с множеством других факторов социально-экономической системы. Поэтому очень сложно, а иногда и невозможно отделить «вклад» в рыночные изменения именно демографического процесса, очистить его влияние от других факторных воздействий. рынок труда стоит практически за границами моделируемого в них взаимодействия экономической и демографической систем. Еще одна сложность построения моделей данного типа состоит в том, что последствия от влияния демографической системы очень часто проявляются через значительные временные интервалы, что затрудняет выявление в ситуационном анализе истинных взаимодействий. Кроме того, демографическая система постоянно испытывает на себе влияние экономической системы, в том числе и рынка труда, что не всегда позволяет выявить

причинно-следственную взаимообусловленность «прямых» и «обратных» воздействий.

Демографические факторы можно представить в виде двух составляющих: а) те, которые отражают преимущественно количественные характеристики и б) показатели, отражающие качественные характеристики человеческих ресурсов на рынке труда. К количественным можно отнести численность трудоспособного населения, его социально-профессиональная мобильность, миграция и естественный прирост или убыль. К качественным характеристикам относятся половозрастная, образовательная, квалификационная структура, национальный состав населения и его деление на городское и сельское. На рис. 1 представлены основные демографические факторы, влияющие на рынок труда.

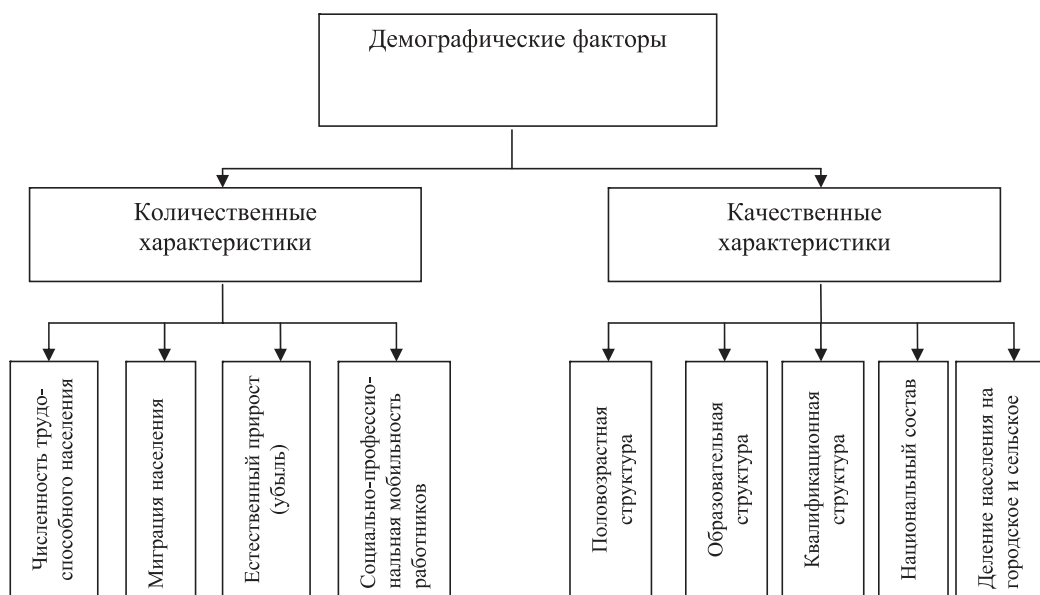


Рис. 1. Демографические факторы формирования регионального рынка труда

Анализируя демографическую ситуацию в стране и регионах, можно сказать, что определяющее значение на процессы воспроизводства населения оказывают не только социально-экономические факторы, но и социально-психологические и идейно-духовные. Поэтому для преодоления демографического кризиса необходимо уделять серьезное внимание пропаганде семейных ценностей в обществе, внедрение принципов социальной справедливости при формировании бюджета, разработки и проведении налоговой политики, восстановлению доверия населения институтам влас-

ти путем преодоления коррупции и повышения ответственности государственных служащих и руководителей разных уровней, совершенствования законодательства и правоприменительной практики. Основными же причинами негативной демографической ситуации в регионах и в стране в целом являются:

- а) высокий уровень бедности, особенно в малых городах, поселках, рост социального расслоения общества;
- б) отчужденность основной массы работников от результатов своего труда;
- в) неблагоприятное социальное самочувствие населения и рост уровня социальной напряженности;
- г) кризис института семьи, отсутствие установок на рождение детей;
- д) коррупция;
- е) незаконная миграция;
- ж) безработица;
- з) правовой нигилизм и низкий уровень доверия населения властным институтам;
- е) проблемы развития сферы образования и здравоохранения.

Как известно, миграция и воспроизводственный процесс представляют собой две основные составляющие демографического развития. Поскольку изменение численности и возрастно-половой структуры населения происходит лишь в результате воспроизводства и миграции, то анализ демографических процессов можно ограничить именно этими двумя явлениями или видами движения. На рис. 2 представлена последовательность анализа выявления воздействий динамики численности населения на рынок труда.

Региональная социально-экономическая политика должна исходить из того, что между социальной и экономической системами должно поддерживаться системное равновесие, предполагающее соответствие состояния социальных факторов (качество жизни, уровень профессионального образования населения, устойчивость института семьи, являющегося ядром, генератором демографического развития) характеру основных экономических факторов (отраслевая структура, производственный потенциал экономики региона и уровень занятости). При этом взаимовлияние этих двух составных частей происходит как прямое, так и обратное. Позитивный или негативный характер социально-демографических процессов будут отражаться на характеристиках экономической системы и, наоборот, состояние экономики будет влиять на качество жизни, здоровье населения, его трудоспособность, устойчивость семейной структуры и т. д.

Значительный вклад в катастрофическое изменение режима воспроизводства населения в стране и регионах вносит смертность населения. В 1995–2005 гг. в регионе коэффициент смертности увеличился более чем в 1,5 раза. На смертность и низкую продолжительность жизни населения

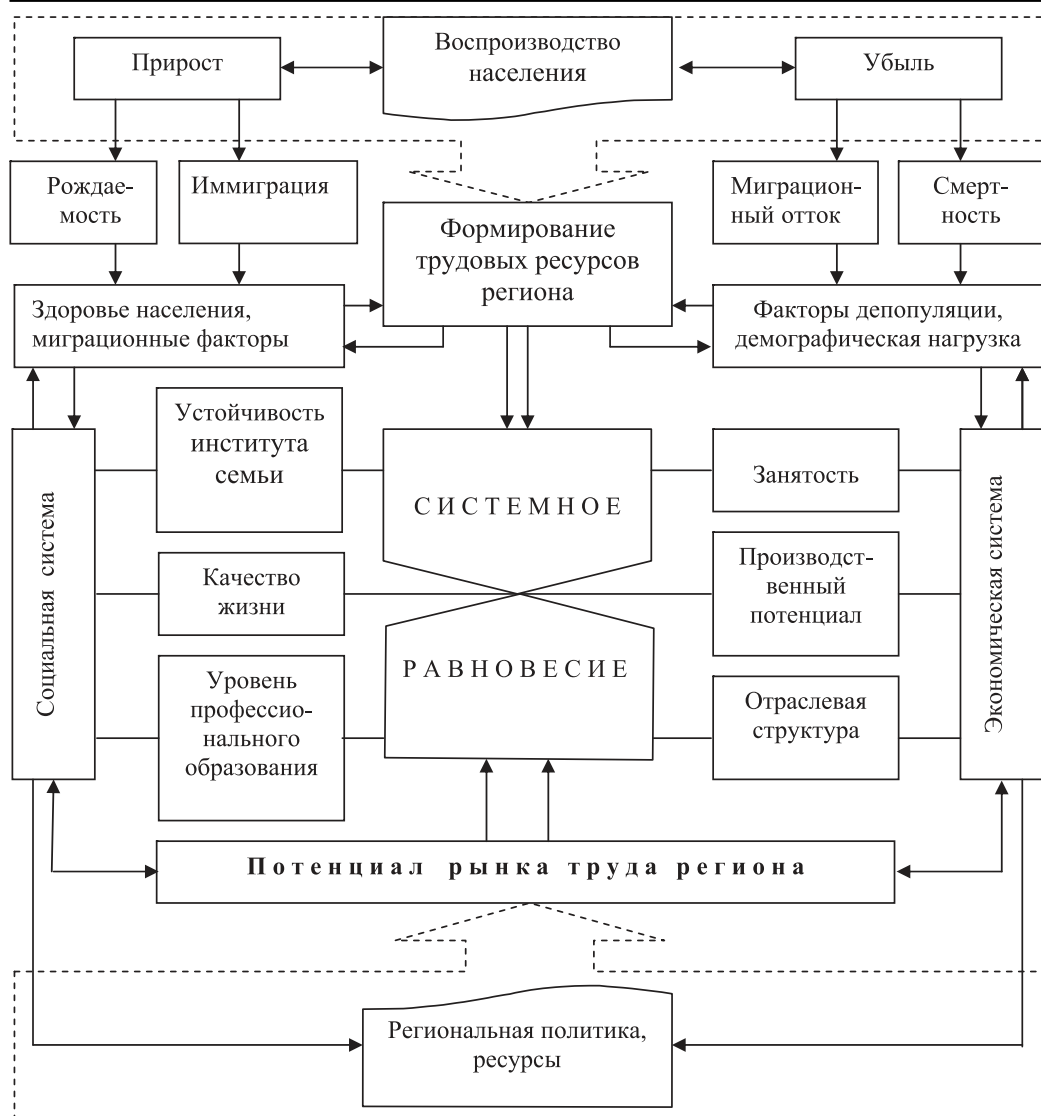


Рис. 2. Алгоритм влияния демографического фактора на региональный рынок труда

влияет природная среда обитания и экономические факторы, связанные с низким уровнем жизни.

Необходимость глубокого изучения состояний и перспектив процессов воспроизводства населения обусловлено, прежде всего, соответствием между темпами роста численности населения и потенциальными ресурсами страны, координацией стратегических и тактических задач социально-

экономического развития государства с характером, интенсивностью и последствиями процессов воспроизводства населения.

Следует помнить о том, что человек — это главный элемент процесса общественного воспроизводства, а население представляет собой единственную базу формирования трудовых ресурсов и занятости страны. Кроме того, население является основным потребителем продукции и услуг социально-экономической деятельности государства, а демографическая конъюнктура общества является важным ориентиром производства и социальной политики.

Анализ современной демографической ситуации такого региона, как Свердловская область показал, что основные проблемы развития населения региона сходны с общероссийскими: низкий уровень рождаемости, недостаточный для простого воспроизводства населения; высокий уровень смертности, особенно у населения трудоспособного возраста, в первую очередь мужчин; сокращение продолжительности предстоящей жизни и большой ее разрыв между мужчинами и женщинами; миграционный отток трудоспособного и в том числе квалифицированного населения; рост неустойчивости семьи, уменьшение ее среднего размера в связи с распространением малодетности; постарение населения и повышение демографической нагрузки на лиц трудоспособного возраста.

Тем не менее, имеются отличительные черты в демографической ситуации в регионе. Динамика рождаемости в Свердловской области за последние годы была положительной. Общий коэффициент рождаемости увеличился с 10,4 в 2005 г. до 11,5 в 2007 г. Если в 2005 г. в Свердловской области суммарный коэффициент рождаемости был несколько меньше, чем в целом по стране (1,269 против 1,287), то уже в 2006 г. в среднем на каждую тысячу женщин в возрасте 15 лет и старше приходилось уже ровно столько же, сколько в Российской Федерации — 1296 детей. Уровень смертности в Свердловской области в 2005–2007 гг. оставался выше, чем в среднем по стране, но наметилась тенденция заметного уменьшения общего коэффициента смертности с 16,6 в 2005 г. до 14,8 на 1000 населения в 2007 г.

Стандартизованный коэффициент смертности в Свердловской области оказался выше, чем в целом по стране. От несчастных случаев, отравлений и травм стандартизованный коэффициент смертности в регионе, как по мужчинам, так и по женщинам более чем на 30% превышает среднероссийский уровень. Вместе с тем необходимо признать, что демографическая ситуация остается сложной, депопуляция продолжается. Коэффициент естественного прироста, не смотря на некоторую положительную динамику, все же имеет отрицательное значение как в целом по России (в 2005 г. — 5,9 в 2006 г. — 4,8) и Уральского федерального округа, в состав которого входит и Свердловская область (соответственно — 3,7 и — 2,4), так и в Свердловской области в 2005 г. — 6,2, в 2006 г. — 4,6, в 2007 г. — 3,3.

Происходящая динамика общих показателей воспроизводства населения в Свердловской области позволяет надеяться на формирование позитивного тренда социально-демографического развития региона, т. к. прослеживается определенная тенденция сближения линий смертности и рождаемости и выхода показателя естественного прироста из отрицательного поля в область положительных значений шкалы.

Удельный вес трудоспособного населения в последние годы имеет тенденцию к увеличению благодаря тому, что в данный возраст вступают когорты, родившиеся в середине 1980-х гг., когда был зафиксирован высокий рост рождаемости. В дальнейшем следует ждать заметное снижение удельного веса трудоспособного населения и роста демографической нагрузки, когда в активную трудовую деятельность вступят дети 1990-х гг., одновременно с этим будет выходить на пенсию поколение, родившееся в 1950–1960-х гг. По некоторым оценкам специалистов российский рынок труда потеряет до 5 млн работников в ближайшие 5–7 лет.

В связи с этим актуальным является как проведение грамотной демографической политики, так и разработка государственной стратегии регулирования процессов развития рынка труда, являющихся частью социально-экономической политики, направленной на минимизацию негативного влияния депопуляционных процессов. Для преодоления негативных последствий демографического кризиса на рынок труда и экономическое развитие страны и регионов необходимо осуществлять комплекс мер государственного регулирования происходящих демографических и социально-экономических процессов, включающих:

- 1) активную демографическую политику (семейная, миграционная, увеличения продолжительности жизни и укрепления здоровья);
- 2) обеспечение возможностей для территориальной и профессиональной мобильности населения;
- 3) управление внутренней миграцией в соответствии с потребностями в кадрах региональных рынков труда;
- 4) гибкую налоговую политику;
- 5) политику поддержки малого бизнеса;
- 6) политику возрождения села (инвестиции, налоговые льготы, распространение Интернета в сельской местности, жилищное строительство, привлечение специалистов);
- 7) стимулирование занятости пенсионеров, инвалидов с ограниченной трудоспособностью;
- 8) развитие дефицитных профессиональных и бизнес компетенций.

Непосредственно в области социально-демографической политики для обеспечения равновесия на рынке труда должны быть расставлены следующие акценты:

- а) сокращение смертности в трудоспособных возрастах;

- б) повышение уровня жизни, самосохранительных установок населения и ценности здоровья в общественном сознании;
- в) развитие системы здравоохранения и образования;
- г) миграционная политика, включающая репатриацию соотечественников и привлечение трудовых мигрантов из ближнего зарубежья;
- д) пропаганда межнациональной и межрасовой толерантности;
- е) эффективное использование человеческого потенциала;
- ж) внедрение принципов социально-ориентированной экономики.

Политика увеличения рождаемости имеет свои недостатки, т. к. простое увеличение рождения детей не позволяет решать в комплексе проблемы социально-экономического характера, т. к. избыток детей еще не гарантирует приток в экономику полноценных членов общества и работников, если не обеспечены условия для их всесторонней социализации. Это подтверждает тот, факт, что в стране колоссальное количество беспризорных и безнадзорных детей, по разным оценкам, от 1 до 2 млн, большинство из которых имеют собственных родителей. К тому же имеют место объективные законы демографического развития, в частности, теория демографического перехода, которая научно объясняет складывающиеся в обществе тенденции увеличения количества детей в семьях снижающейся у родителей потребностью в детях. В связи с этим более продуктивным и перспективным направлением в демографической политике является политика улучшения здоровья населения, увеличения продолжительности жизни и сокращения смертности в трудоспособных возрастах. С младенческой смертностью в последнее время стали справляться успешнее, а вот смертность населения в трудоспособных возрастах, особенно мужчин, остается ужасающе высокой.

Таблица 1

Смертность от внешних причин в 2006 году, на 100 тыс. населения

	Российская Федерация	Свердловская область
Внешние причины	198,5	240,6
Алкоголь	23,1	29,5
Самоубийства	30,1	37,3
Убийства	20,2	26,8
Транспорт	26,8	23,8

Источник: Демографический ежегодник России. 2007: Стат. Сб./ Росстат. М., 2007. С. 257–258.

Россия занимает первое место среди стран большой восьмерки и стран БРИК по показателю смертности на 100 тыс. населения от внешних причин — убийств, самоубийств, несчастных случаев. Причем, если в сравнении со странами — бывшими братскими республиками по СССР отличия

не так велики, то в сравнении с развитыми странами, такими как Германия, Великобритания разрыв 6–7 кратный! Даже в Бразилии, где, казалось бы, уровень жизни несущественно отличается от российского, данный показатель в 2 раза ниже. В Свердловской области в 2006 г. показатель смертности от внешних причин превышал среднероссийский на 20% 240,6 против 198,5 на 100 тыс. населения. Вместе с тем в 2007 г. данный показатель заметно снизился до 213,3, т. е. почти на 10%. Тем не менее, это достаточно тревожный сигнал о состоянии социального климата в регионе, не способствующего благополучной жизни населения и требующего серьезных мер по улучшению как экономической, так и социально-политической ситуации.

Снижение смертности в трудоспособных возрастах на 20% к 2020 г. может увеличить численность трудоспособного населения примерно на 1,2 млн чел, а снижение смертности на 40% — примерно на 2,3 млн чел. По оценкам Всемирного банка, снижение смертности до уровня стран ЕС к 2025 г. способно дать экономический эффект 3,6–4,8% от ВВП 2002 года, а в широком определении — 28,9% ВВП 2002 г. Наибольший потенциал сокращения смертности сосредоточен в старших трудоспособных возрастах поэтому после 2020 года это приведет к росту коэффициента демографической нагрузки.

Для снижения уровня смертности и увеличения продолжительности жизни, которые позволят более эффективно использовать в экономике человеческий потенциал необходимо руководствоваться следующими приоритетами демографической политики в области охраны здоровья и увеличения продолжительности жизни населения:

- 1) укрепление состояния здоровья детей и подростков, прежде всего за счет совершенствования профилактических мероприятий по снижению травм и отравлений, курения, алкоголизма и наркомании, развития физической культуры, отдыха и оздоровления;
- 2) сохранение репродуктивного здоровья населения путем совершенствования профилактической и лечебно-диагностической помощи;
- 3) улучшение состояния здоровья населения в трудоспособном возрасте, в первую очередь за счет профилактических мероприятий по снижению травм и отравлений, а также раннему выявлению болезней системы кровообращения, новообразований и инфекционных болезней;
- 4) сохранение здоровья пожилых людей, для которых наиболее важны профилактика сердечно-сосудистых, онкологических, эндокринных и инфекционных заболеваний. В проведении профилактической работы необходимо скоординировать действия органов исполнительной власти всех уровней с общественными, благотворительными и религиозными организациями, а также предусмотреть активное участие самого населения;
- 5) активное внедрение и популяризация в массовом сознании принципов самосохранительного поведения одновременно с обеспечением условий для повышения ценности и качества жизни у всех категорий насе-

ления. Организация и проведение в связи с этим пропагандистской работы, в том числе через средства массовой информации, направленной на пропаганду здорового образа жизни, а также развитие учреждений физической культуры, отдыха и туризма, досуговых центров (особенно для детей, подростков и молодежи);

- 6) систематическое проведение мероприятий государственного и общественного характера, направленных на снижение потребления алкоголя на ослабление последствий пьянства и алкоголизма, используя при этом сочетание фискальной политики, административных ограничений, информационных воздействий, включающих ограничение рекламы алкоголя;
- 7) для улучшения психического здоровья населения необходима государственная программа по предотвращению и профилактике самоубийств, включающих как прикладные меры по созданию новых и поддержку существующих социально-психологических служб, телефонов доверия, совершенствование работы психиатрических лечебных учреждений, так и структурные изменения в социальной сфере, направленные на гармонизацию всего общества;
- 8) в области охраны и укрепления общественного здоровья требуется повысить ответственность региональных и федеральных органов государственной власти за качество организации и развитие государственной и негосударственной форм оказания медицинской помощи населению, реализацию федеральных программ. Необходимо обеспечить доступность медицинской помощи больным с тяжелыми заболеваниями, нуждающимся в обследовании и лечении с применением дорогостоящих технологий;
- 9) развитие консультационно-диагностических служб областных, краевых и республиканских учреждений здравоохранения, восстановить практику выездных медицинских бригад для медицинского обслуживания труднодоступных территорий, а также укрепление материально-технической базы лечебно-диагностических комплексов, работающих в сельской местности;
- 10) особое внимание должно быть обращено на профилактику и лечение бесплодия, в связи с чем планируется разработать соответствующие программы, направленные на обеспечение ранней диагностики и лечения нарушений репродуктивного здоровья;
- 11) разработка и внесение в законодательство как положений об ответственности работодателей и других официальных лиц за сокрытие информации о риске для здоровья работающих во вредных и тяжелых условиях, так и принципов экономической заинтересованности работодателей в улучшении условий и охране труда, предусматривающих развитие страхования от производственного травматизма;

- 12) обеспечение условий для профессиональной реализации лиц с ограниченными возможностями требует дальнейшего развития реабилитационной индустрии, направленной на создание возможностей максимального использования в экономике человеческого потенциала инвалидов;
- 13) развитие новых форм медико-социального обслуживания граждан из числа освободившихся из мест лишения свободы, а также бездомных, направленных в учреждения социального обслуживания из приемников-распределителей органов внутренних дел для их последующей социальной, профессиональной реабилитации и включения в активную экономическую деятельность;
- 14) усиление государственной поддержки мер, направленных на профилактику, раннее выявление заболеваний, разработку и внедрение современных технологий в лечебно-диагностические процессы, а также развитие, совершенствование реабилитационной помощи населению, санаторно-курортного лечения и других методов оздоровительного характера, осуществляемых учреждениями системы социальной защиты населения, здравоохранения, образования.

Конкурентоспособность любого региона во многом зависит от эффективной системы формирования, развития и использования человеческих ресурсов, их качества, т. е. от комплекса взаимосвязанных мероприятий, направленных как на своевременное, полное обеспечение всех отраслей экономики работниками требуемых специальностей, уровня их квалификации, так и демографическими факторами, определяющими в целом характер регионального рынка рабочей силы. Более интегральное понятие «человеческие ресурсы» нежели трудовые ресурсы или рабочая сила является основополагающим для общественных наук, связанных с изучением людей и отношений, возникающих между ними в процессе производственной, экономической и общественной деятельности. Специалисты, изучающие данную проблематику, предлагают «рассматривать понятие человеческие ресурсы с учетом внешних ресурсов жизнеобеспечения, непосредственно, внутренних ресурсов человека, используя понятие интегральный ресурс человека и потребительские ресурсы общественно-производственных отношений»²⁰.

Другие исследователи категорию «человеческие ресурсы» определяют как «количественную совокупность людей, т. е. населения той или иной страны, характеризующую с качественной стороны, во-первых, общей трудоспособностью, которая позволяет выполнять какую-либо работу в общих условиях труда, во-вторых, профессиональной трудоспособностью — это способность к выполнению определенных профессиональных (квалифи-

²⁰ Евсеев В.О. Человеческие ресурсы: оценка факторов конкурентоспособности. М.: Изд. «Гардарики», 2007. С. 15.

кационных) функций, и, в-третьих, специальной трудоспособностью — способностью работать в определенных природно-климатических или производственных условиях»²¹. Таким образом, регулирование социально-демографических процессов выполняет функцию формирования сбалансированного соотношения человеческих ресурсов, промышленного потенциала и природных ресурсов региона для их дальнейшего экономического развития.

Развитие экономики региона не может осуществляться без вмешательства государства только на основе рыночного саморегулирования в силу того, что в социально-демографической сфере процессы воспроизводства населения не подчинены рыночным законам — показатели рождаемости и здоровья населения не находятся в прямой пропорциональной зависимости от материального фактора. Социальная сфера в условиях рынка требует государственной поддержки, т. к. сама по себе не является рентабельной и прибыльной и не приносит скорой отдачи, необходимой для представителей бизнеса. Институт социального партнерства находится в начале своего развития и его поддержание требует также государственного вмешательства, направленного на создание условий для долгосрочных инвестиций экономических субъектов в развитие народонаселения и в формирование человеческого капитала.

Демографический кризис является преодолимым препятствием для реализации оптимистического сценария развития России в период до 2020 г. при условии комплексного подхода государства к решению социально-демографических проблем на федеральном, региональном и местном уровне. Уменьшение демографических рисков, связанных с неизбежным старением населения и увеличением демографической нагрузки, возможно путем создания условий для экономической активности неработающего, но достаточно трудоспособного населения (экономически неактивное в трудоспособном возрасте, население младше и старше трудоспособного возраста, инвалиды), а также упрощение процедуры регистрации и обеспечения прав трудовых мигрантов. Главным следствием депопуляции является падение экономического потенциала регионов, стагнация социально-экономического развития страны, поэтому одной из основных задач государственного регулирования социально-демографического регулирования является преодоление дефицита рабочей силы, требующее проведение грамотной демографической политики, развития инновационных технологий и эффективного использования человеческого потенциала.

Государственное регулирование демографического развития необходимо для формирования региональной кадровой стратегии, призванной обеспечить оптимальный баланс процессов обновления и сохранения чис-

²¹ Управление человеческими ресурсами / Под ред. М. Пула, М. Уорнена. СПб. Питер, 2002. С. 166.

ленного и качественного состава рабочей силы в соответствии с потребностями региона, требованиями действующего законодательства и состоянием рынка труда, учитывающей складывающиеся и прогнозируемые тенденции развития демографической ситуации. При этом следует оптимально использовать возможности процессов воспроизводства человеческих ресурсов, трудовой миграции, с одной стороны не перегружая рынок труда избыточным предложением рабочей силы, а с другой — постоянно обеспечивать процесс восполнения высвобождающихся специалистов в соответствии с их профессионально-квалификационной характеристикой. Следовательно, государственная стратегия в социально-трудовой сфере в условиях рыночных трансформаций должна быть направлена в первую очередь на кадровые реформы и достижение управляемости процессами демографического развития.

Трудовые стратегии молодежи России

Дьяконова М.В., Морозова Т.В. (Петрозаводск)

Одним из проявлений социально-экономической мобильности молодежи является ее трудовая стратегия, которая в представленном исследовании рассматривается в контексте выявления различных путей становления карьеры после окончания основной общеобразовательной школы. Современные особенности и разнообразие стратегий формирования трудовой карьеры выявляются на основе изучения трудовой и образовательной биографии молодежи на основании анализа распределения молодежи по типу занятия после окончания школы. Так как проведение такого анализа невозможно построить на базе официальной статистики, то приведенный анализ основывается на данных информационной базы RLMS²². Использование лонгитюдного метода позволяет проследить характер реализации трудовых стратегий реальной когорты молодежи во времени.

²² Российское лонгитюдное мониторинговое обследование (The Russia Longitudinal Monitoring Survey (RLMS), проводимое Центром народонаселения Университета Северной Каролины (США) и Институтом питания РАМН) - серия поэтапных общенациональных, репрезентативных опросов домохозяйств, проводившихся в Российской Федерации с 1992 г. (за исключением 1997 г.) в 38 регионах-стратах, различающихся по своему экономическому развитию. RLMS был разработан для проведения мониторинга изучения влияния реформ на состояние здоровья и экономическое благополучие домохозяйств и отдельно на членов семей в Российской Федерации. Первая фаза состояла из четырех волн и проводилась в 1992-1993 годах Государственным комитетом по статистике России. В ходе каждой волны было охвачено в среднем 15000 индивидов в более чем 6000 домохозяйств. Сбор данных на втором этапе RLMS (волны 5-8) осуществлялся в конце 1994, 1995, 1996, 1998 годов Институтом социологии РАН. Волны с 5-ой по 8-ую в среднем охватывали 3800 домохозяйств и более 10000 индивидов за волну.

Информационной базой для изучения трудовых стратегий молодежи в рамках представленного исследования послужили результаты репрезентативных опросов, проводившихся во втором (1994, 1995, 1996, 1998 гг., волны 5–8) и третьем этапах (2000 и 2002 г., волны 9, 11). В этот период происходило реформирование российской экономики и институциональное становление рынка труда. Произошло повышение уровня безработицы и акционирование государственных предприятий. Все это в первую очередь отразилось на молодежи, как на наименее конкурентоспособной группе населения.

За стартовый был выбран 1995 г. В качестве объекта исследования отобрана молодежь, достигшая к моменту опроса возраста 17 лет, т. е. с еще не реализованной экономической активностью. Данный возраст был выбран не случайно, т. к. именно в этом возрасте молодые люди оканчивают основную общеобразовательную школу и определяют свою дальнейшую стратегию жизни.

В 1995 г. условиям отбора соответствовало 152 человека. Но т. к. при исследовании использовался метод реального поколения²³, то на протяжении всех волн были отобраны респонденты, опрошенные в 1995 г. (6 волна). Совокупность респондентов, составила 115 человек, те которые участвовали в опросе 1995 г. и по которым есть информация до 2002 г.

Из вопросника для цели исследования были отобраны две группы вопросов-признаков: индикативные — семейное положение, образование, тип основного занятия, должность, режим работы, наличие дополнительной занятости. К вопросам рефлексивного характера: уверенность найти работу, если предприятие закроется; беспокойство потерять работу; желание найти другую работу; удовлетворенность жизнью. Всего из анкеты был отобран 31 вопрос.

Рассмотрение жизненных стратегий молодежи в 1995 г., на второй точке статусных изменений позволяет оценить совокупность реально происходящих событий после завершения обучения в общеобразовательной школе. На этот период приходится первая статусная волна, показывающая следующее разнообразие основных стратегий: продолжение обучения в учебных заведениях начального профессионального образования — 20%, поступление в средние специальные и высшие учебные заведения — 32,2%, трудоустройство — 18,2%, переход в категорию незанятых (безработные, декретный отпуск или отпуск по уходу за ребенком, домохозяйки, призыв в армию) — 29,5%, из них искали работу 52,9%.

Среди событий представляет интерес период получения образования, который может распространяться во времени. Достаточно распространенный период, на который приходится формирование образовательной мобильности молодежи, получение профессионального образования — 5 летний период после окончания школы. Т. о. 2000 г. является третьей статусной

²³ Реальное поколение — совокупность людей, родившихся в один временной период.

точкой и второй волной статусных изменений. 2002 г. — четвертая точка статусных изменений на которой происходит фиксирование трудовых стратегий те, кто учился вступает в трудовую жизнь, кто не учился приобрели трудовой опыт.

Далее представлены этапы становления трудовой и образовательной карьеры молодежи (табл. 1).

Таблица 1

Изменение жизненных стратегий реальной когорты молодежи во временном отрезке (100% в столбце)*

1995 г.	2000 г.		2002 г.			
	в % от группы	в т.ч.	Учащиеся	Занятые	Безработные	Незанятые
Учащиеся системы начального профессионального образования (20%)	Учащиеся	8,7		8,7		
	Занятые	73,9		56,5	17,4	
	Безработные	8,7			8,7	
	Незанятые	8,7				8,7
Студенты системы среднего специального и высшего профессионального образования (32,2%)	Учащиеся	16,2		16,2		
	Занятые	51,4	5,4	32,4	5,4	8,1
	Безработные	27,0		21,6	5,4	
	Незанятые	5,4		2,7		2,7
Занятые на производстве (18,2%)	Учащиеся	4,8		4,8		
	Занятые	76,2		71,4	4,8	
	Безработные	4,8			4,8	
	Незанятые	14,3		4,8		9,5
Незанятые и безработные (29,5%)	Учащиеся	2,9		2,9		
	Занятые	41,2	2,9	5,9	17,6	14,7
	Безработные	29,4		26,5	2,9	
	Незанятые	26,5		20,6		5,9

* Рассчитано автором по данным RLMS 1995,2000,2002 гг.

Из тех, кто в 1995 г. учился в учебных заведениях начального профессионального образования к 2000 г. произошли следующие изменения.

Студентами вуза стали 8,7%, причем 50% из них имели дополнительную занятость.

Значительная часть молодежи 73,9% устроились на работу, причем большинство на должности рабочих — 64,7%. Необходимо отметить, что те, кто занимал должности рабочих, испытывали беспокойство, что могут поте-

рять работу. Дополнительную занятость имели только 5,9% от общего числа работающей молодежи.

В категорию незанятых перешло 17,4%. Условно всех незанятых можно разделить на две равные группы: находились в отпуске по уходу за ребенком (8,7%) и временно не работали (безработные) (8,7%). Рассматривая более подробно группу безработных необходимо отметить, что все они после получения НПО устроились на работу, которую покинули в текущем году, хотели бы найти работу, однако в поисках работы никуда не обращались и не были зарегистрированы в СЗ.

В 2002 г. занятыми были 65,2% молодежи. По-прежнему достаточно высокой остается доля работающих на рабочих должностях — 66,7%, должности служащих занимали — 13,3%. Необходимо отметить появление предпринимателей — 6,7%. Достаточно высокой осталась доля тех, кто испытывает беспокойство по поводу того, что могут потерять работу — 73,3%, одновременно с этим более 50% хотели бы сменить работу, причем треть из них искали работу через Службу занятости. Значительная доля работающих имела трудовой стаж более 4 лет — 86,6%, стаж до года имели всего 13,3%. Дополнительной занятости никто не имел, но появилась доля тех, кто учился на профессиональных курсах — 13,3%.

Доля незанятых по сравнению с 2000 г. увеличилась до 34,8%. Среди них находились в декретном отпуске или отпуске по уходу за ребенком — 8,7%, доля безработных по сравнению с уровнем 2000 г. увеличилась до 26,1%. Все безработные ранее работали, причем 66,7% безработных имели трудовой стаж более 2 лет. Около половины всех безработных ушли с работы в текущем году. Необходимо отметить, что все 100% безработных были зарегистрированы в СЗ как безработные, но хотели бы найти работу только 67%. В способах поиска работы значительная часть безработной молодежи около 83% обращались к друзьям и родственникам, непосредственно на предприятие обращались около 30% безработных.

Среди тех, кто в 1995 г. **учился в учебных заведениях среднего-специального и высшего профессионального образования** ко времени окончания учебных заведений в 2000 г. продолжали получение образования только 16,2%, причем 5,4% совмещали получение образования с работой. имели основное место работы 51,4% молодежи, 32,4% были незанятыми.

Трудовая самоидентификация занятой молодежи выглядела следующим образом: 57% молодежи занимало должности специалистов, около 25% являлось служащими, на рабочих должностях трудились около 16% занятой молодежи. На курсах повышения квалификации по профессии соответствующей занимаемой должности учились или учатся 21% молодежи. Около 10% молодежи имело дополнительную занятость.

Достаточно высока доля 63,2%, тех, кто обеспокоен возможностью потерять работу. Такой же процент молодежи уверен, что в случае закрытия

предприятия смогут найти работу не хуже той, на которой они работают сейчас. Более 50% занятой молодежи, отметили, что хотели сменить место работы, причем две трети из них предпринимали достаточно активные действия в поисках работы — обращались в негосударственные СЗ и за помощью к друзьям и родственникам.

Среди незанятой молодежи (32,4%): являлись призывниками в армию и находились в отпуске по уходу за ребенком — 5,4%. Безработными были 27%, из них ранее имели работу — 18,9%. причем значительная часть из них имели стаж менее года и потеряли работу в текущем году (на дату опроса). Зарегистрировались в СЗ всего 10% от общего числа безработной молодежи. В поисках работы наибольшее число безработных обращалось за помощью к друзьям и родственникам — 90%, 40% обращались непосредственно на предприятие, 30% обращались в СЗ.

В 2002 году получали высшее профессиональное образование 5,4% молодежи, причем все студенты имели до этого работу, которую они покинули от 1–2 лет назад. Значительно увеличилась доля занятой молодежи до 73%.

Среди занятой молодежи распределение по занимаемой должности выглядело следующим образом: преобладает, как и в 2000 г. доля специалистов, на прежнем уровне сохранилась доля работающих на рабочих должностях. Необходимо отметить, что с получением образования происходит перемещение молодежи на более высокие по статусу должности. доля рабочих снизилась до 16–18%, одновременно с этим до 55% увеличилась доля специалистов. Должности служащих занимало также около 18% молодежи. Предпринимателями были около 3,7%. Появилась доля аспирантов — 3,7%.

Более 45% молодежи имели общий трудовой стаж более 4 лет, 37% — 2–3 года, причем более 40% отметили, что работают на этом месте работы с этого года, что свидетельствует о высокой трудовой мобильности молодежи.

На курсах повышения квалификации по профессии соответствующей занимаемой должности учились или учатся 29,6% молодежи. Около 11% имели дополнительное место работы. По сравнению с 2000 г. можно отметить снижение доли тех, кто обеспокоен возможностью потерять работу до 44%. Значительно возросла до 66,7% доля тех, кто уверен, что в случае закрытия предприятия смогут найти работу не хуже той, на которой они работают сейчас. Достаточно высокой остается около 40% доля тех, кто хотел бы сменить работу, однако активные действия в поиске работы предпринимали около 7% занятой молодежи, обращаясь в основном в государственные и негосударственные СЗ, к друзьям и родственникам и непосредственно на предприятия.

Доля незанятых уменьшилась до 21,6%, из них ранее имели работу 13,5% (незанятые — 8,1%, безработные — 5,4%). Безработными, так и не трудоустроившимися после окончания учебного заведения являлись — 5,4% молодежи. Необходимо отметить, что безработная молодежь, работавшая ранее,

имела небольшой срок безработицы менее 1 года. В Службе занятости никто из безработных не зарегистрирован, однако все из них хотели бы найти работы. Основными способами поиска работы были обращение на предприятие и к друзьям и родственникам.

Сразу после окончания школы в 1995 г. пошли **работать** 18,2% молодежи. Трудовая самоидентификация выглядела следующим образом: 20% занимали должности специалистов, по 38% работали на должностях рабочих и служащих. Дополнительной занятости никто не имел. Достаточно высокой была доля около 65% тех, кто был обеспокоен, что может потерять работу. И лишь 18,2% уверены, что в случае закрытия предприятия смогут найти работу не хуже той, которую имеют.

К 2000 г. значительная часть 76,1% так и продолжили работать, причем интересно заметить, что до 56,3% увеличилась доля рабочих, также до 25% увеличилась доля тех, кто занимал должности специалистов, доля служащих уменьшилась до 18,7%. По продолжительности трудового стажа более 56% среди всей занятой молодежи работают на протяжении 5 лет, 37% имеют стаж от 2–3 лет. Дополнительную занятость имели только 6,2% молодежи, на профессиональных курсах обучались 31,3%. Половина, т. е. 50% от всех работающих хотели бы сменить работу, но только 6,2% обращались в поисках работы в негосударственные СЗ и к друзьям и родственникам. Значительная часть работающей молодежи около 81% отметили, что обеспокоены возможностью потерять работу. Уверены, что смогут найти работу, не хуже той которую имеют сейчас, если предприятие закроется, отметили только 25% молодежи.

Перешли в категорию незанятых 19,1% (незанятыми стали — 14,3%, безработными — 4,8%). Среди незанятых половину составляют, те, кто находился в декретном отпуске или отпуске по уходу за ребенком, 25% домохозяйки с трудовым стажем около 5 лет, и имеющие желание найти работу. Безработные в отличие от домохозяек имели стаж менее 1 года, также хотели бы найти работу, обращаясь в поиске работы к друзьям и родственникам и негосударственные СЗ. Официально в государственной СЗ зарегистрированы не были.

Стали студентами ВУЗа 4,8%, все, кто поступил в ВУЗ, ранее имели работу и трудовой стаж 1–2 года, пошли учиться, т. к. были не удовлетворены занимаемой должностью.

К 2002 г. численность занятых на производстве увеличилась до 81%. Процентное соотношение по занимаемым должностям сохранилось на уровне 2000 г. Преобладает доля тех, кто занимал должности рабочих — 53%, около 23% являлись специалистами, служащими были 17,7% от всей занятой молодежи. По продолжительности трудового стажа преобладает доля тех, кто имеет общий трудовой стаж около 7 лет — 59%, т. е. те кто пошли работать сразу после окончания средней школы, одновременно с этим никакого об-

разования после школы не получили только 17,7%. Это свидетельствует о том, что высока доля тех, кто совмещал получение образования с работой. Стаж около 2 лет, имели 20% молодежи, это в категорию занятых перешла молодежь, учившаяся в 2000 г. в ВУЗе. Дополнительной занятости никто из молодежи не имел, на профессиональных курсах учились 23,5% молодежи. По сравнению с 2000 г. снизилась до 59% доля тех, кто обеспокоен возможностью потерять работу, одновременно с этим незначительно увеличилась доля тех, кто уверен, что сможет найти работу не хуже нынешней до 30%. Доля тех, кто хотел бы сменить работу, также снизилась до 35,3%, правда никаких действия для поиска работы они не предпринимали.

Доля незанятых осталась на уровне 2000 г. — 19% (находились в декретном отпуске — 9,5%, безработные — 9,5%). Все безработные имели общий трудовой стаж около 3 лет и хотели бы найти работу. В поисках работы, обращаясь в СЗ и к друзьям и родственникам.

После окончания школы перешли к категории **незанятых** 29,5% молодежи. Среди всех незанятых преобладает доля тех, кто стал безработными — 67,6%, 14,7% незанятой молодежи находились в декретном отпуске или в отпуске по уходу за ребенком, 5,9% — домохозяйки, 8,8% не работали по состоянию здоровья, т. е. были инвалидами. Рассматривая категорию безработных необходимо отметить, что преобладающее число 91,3% хотели бы найти работу и предпринимали активные действия для ее поисков. Среди способов поиска работы преобладали: обращения непосредственно на предприятие — 45,5%, к друзьям, родственникам — 30,4%, в государственную Службу занятости — 36,4%, официальный статус безработного имели только 17,4%.

К 2000 г. устроились на работу — 41,3%, незанятыми остались 23,5%, 32,3% молодежи заново вернулись в категорию незанятых, имея опыт работы, 2,9% молодежи поступили в ПТУ.

Учащаяся молодежь поступила в ПТУ, отчаявшись найти работу без профессионального образования и с получением образования надеется найти работу.

Среди тех, кто нашел работу 42,9% — поступили на работу в 1996–1997 гг., 35,7% нашли работу в текущем году, т. е. они были достаточно длительное время около 5 лет безработными. Среди всех работающих преобладает доля занятых на должностях рабочих — 57,1%, 28,6% занимали должности служащих. Дополнительной занятости среди работающих никто не имеет, на профессиональных курсах учились около 28%. Необходимо отметить, что невысока доля тех, кто обеспокоен возможностью потерять работу — 21,4%, одновременно с этим достаточно высока доля тех, кто уверен, что в случае закрытия предприятия смогут найти работу — 42,6%, учитывая, что данная группа молодежи не имеет профессионального образования. Также достаточно высока доля тех, кто хотел бы сменить работу 64,3%, правда обра-

щались к друзьям и родственникам за помощью в поиске работы только 14,3%.

Среди безработных имеющих опыт работы (23,5%), более половины ушли с работы в текущем году. Достаточно высока доля (23,5%) тех, кто никогда не имел работы, из них 2,9% не работают по состоянию здоровья, 2,9% находились в декретном отпуске, 11,8% домохозяйки. Длительно безработными, не сумевшими трудоустроиться и имеющими стаж безработицы 5 лет было 5,9% молодежи. Большая часть незанятых (более 90%) как никогда не имеющих работы, так и работающих ранее хотели бы найти работу, в поисках работы обращаясь к друзьям и родственникам — 60%, на предприятия обращались — 30%. В Службе занятости зарегистрирован никто не был.

К 2002 г. доля работающей молодежи, увеличилась до 55,9%, доля незанятых уменьшилась до 41,2%, численность обучающихся в системе профессионального образования осталась на прежнем уровне с уровнем 2000 г. и составила 2,9%.

В отличие от 2000 г. учащиеся являлись студентами вуза. Все студенты имели опыт работы около 2 лет, т. е. после школы они устроились на работу, и, проработав 2 года, поступили в ВУЗ на дневное отделение.

Среди работающих доля рабочих снизилась до 36,8%, такая же доля молодежи работает на должностях служащих. Доля специалистов увеличилась до 21%, необходимо отметить появление доли руководителей — 5,3%. По продолжительности стажа отмечается следующее: 26,3% имеют стаж более 5 лет, что означает, что продолжительность безработицы после окончания школы была не более 1–2 лет, 57,9% имеют трудовой стаж от 2–4 лет, 15,8% имеют стаж около 1 года, что свидетельствует о длительной безработице в этой группе.

Дополнительную занятость имеют только 10,5% работающей молодежи, на профессиональных курсах учились или учатся 21%, одновременно с этим 15,8% не имеют никакого образования среднего общего, т. е. нигде кроме школы не учились.

Незначительно увеличилась по сравнению с 2000 г. доля тех, кто обеспокоен возможностью потерять работу с 21,4% до 31,6%, доля тех, кто уверен, что в случае закрытия предприятия смогут найти работу, осталась на прежнем уровне — 42,1%. Также как и в 2000 г. на высоком уровне 52,6% остается доля тех, кто хотел бы сменить работу, правда предпринимали активные действия, обращаясь к друзьям, родственникам и непосредственно на предприятие только 5,8% занятой молодежи.

Большая часть (32,4%) среди всей незанятой молодежи ранее имели опыт работы. Среди незанятых, кто ранее имел опыт работы (14,7%), на момент опроса не работали уже в течение 1–2 лет — 40%, примерно такая же доля находилась в этом статусе уже более длительное время. Среди тех, кто ранее работал, безработные составляли — 17,7%. Среди безработных преобладает

доля тех, кто имел трудовой стаж около 5 лет — 42,6%, также достаточно высока доля тех, кто имеет небольшой опыт трудовой жизни — 14,3% от общего числа безработной молодежи. По продолжительности безработицы 14,3% имеют небольшую продолжительность менее 1 года, 7,1% не работают уже на протяжении 6 лет, преобладающая доля 78,6% не работают уже в течение 1–2 лет.

Достаточно высока доля тех, кто не учился нигде кроме школы — 57,1%, на профессиональных курсах учились 14,3% молодежи. Большинство 78,6% среди всей незанятой молодежи хотели бы найти работу. Основными способами поиска были: обращение к друзьям и родственникам и непосредственно на предприятие. Также около 7% обращались в негосударственную и государственную СЗ и к рекламным объявлениям. На учете в СЗ в качестве безработного никто не состоял.

Также существует доля тех, кто никогда не имел работы — 8,8% из них 5,9% — домохозяйки и не работающие по состоянию здоровья, 2,9% это длительно безработные.

Рассматривая социальный портрет таких безработных необходимо отметить: полученное образование 4 класса школы, никаких профессиональных курсов окончено не было. Жизнью совсем не удовлетворены, работать не хотят и никаких действий в поисках работы никогда не предпринимали. Такую долю среди молодежи можно охарактеризовать как хронически безработную молодежь склонную к девиантному поведению.

Проведенный анализ становления трудовой карьеры молодежи, позволил выявить, что определенные выше четыре направления трудовых стратегий после окончания школы являются относительно равновероятными. В то же время по степени распространенности их можно проранжировать в следующем порядке:

- поступление в вуз, техникум;
- переход к категории незанятых;
- поступление в учреждения НПО;
- занятость на производстве.

Если рассматривать статусные шаги молодежи в двух последующих зафиксированных точках, то можно выделить что две наиболее стабильные категории молодежи: те, кто после окончания школы сразу трудоустроились, и те, кто трудоустроился после получения профессионального образования. В то же время у этих групп молодежи достаточно велика вероятность попадания в категорию незанятых или безработных. У группы, которая не смогла определиться после окончания школы и сразу попала в категорию незанятых и безработных, дальнейшие стратегии равновероятны связаны как с трудоустройством, так и сохранением текущих неопределенных трудовых позиций. Важно подчеркнуть, что трудоустройство в этой категории молодежи носит крайне неустойчивый характер, что свидетельствует об ог-

раниченных возможностях социальной мобильности достаточно представительной группы молодежи.

Также необходимо отметить наличие переменных, не всегда социально и экономически эффективных трудовых реализаций молодежи. В качестве примеров можно привести следующие траектории социально-экономической биографии: получение среднего-специального образования → занятость → получение высшего профессионального образования → занятость. Крайне деструктивная форма — асоциальная — связана с устойчивым формированием имобильных групп молодежи, не имеющих в своей биографии случаев трудовой и (или) образовательной реализаций, либо реализующих свой потенциал в неформальных сегментах общественной жизни.

Полученные результаты свидетельствуют о размывании традиционных типов (траекторий) реализуемых молодежью карьер, связанных с суженными возможностями формальных институтов образования и рынка труда при одновременном расширении социальных лифтингов неформальных институтов. Молодежь, не имея возможностей реализовать свои трудовые предпочтения в рамках традиционных схем, отчуждена от каналов эффективной социальной мобильности.

Воспроизводство рабочей силы: социальный аспект

Леонова О.Г. (Москва)

Экономический, политический, социальный и духовный кризис, который пережила Россия в период системной трансформации общества, привел к увеличению числа семей с тем или иным уровнем социальной, социальной или структурной дезорганизации.

Резкое падение уровня жизни в условиях «ценностно-нормативного разлома» впервые вызвало такое явление как отказ от ребенка в связи с отсутствием возможности его прокормить. Кризисные явления в российском обществе вызвали рост преступности, наркомании, алкоголизма, психических заболеваний, расширив истоки детского социального сиротства.

Бедность — один из главных факторов снижения рождаемости, роста смертности, ухудшения здоровья нации и роста показателей социального сиротства. Падение уровня жизни и распространение бедности является одной из наиболее острых проблем переходного периода. Но т. к. существуют различные показатели уровня жизни, то сегодня приводятся самые противоречивые оценки данного явления. Поэтому понятие бедности явля-

ется достаточно дискуссионным. Диапазон мнений здесь достаточно широк и колеблется от установления границ бедности на уровне жесткого физиологического минимума средств существования до вполне комфортных по меркам экономически отсталых стран условий жизни.

Теоретические разработки в области выделения зон социального неблагополучия базируются, как правило, на одном из двух основных подходов — абсолютной или относительной концепции бедности (либо же на их совмещении). Уровень бедности в обоих подходах определяется через фиксацию пороговой точки («черты бедности»), которая делит всех граждан на две категории: бедные и обеспеченные. Данная точка зрения выражается некоей величиной материальных ресурсов, располагаемых семьям.

Абсолютная концепция бедности ориентирована на определение минимума средств к существованию. Однако методика подсчета этого подсчета весьма дискуссионна. Практическая реализация такого подхода предполагает решение достаточно сложной задачи, а именно — определение объема минимальной «потребительской корзины» и фиксация на его основе «черты бедности». Так называемый «прожиточный минимум» представляет собой стоимостную оценку данной «корзины». Состав и структура минимальной «потребительской корзины» могут рассчитываться двумя способами.

Первый способ — нормативный метод, когда определяется полный перечень продуктов питания, непродовольственных товаров, услуг и норматив объема их потребления. (Такой метод использовался еще в СССР).

Второй метод — статистически-нормативный (так называемый американский подход). Т. е. по нормативам рассчитывается только «потребительская корзина», а остальные составляющие агрегируются и включаются в нее посредством оценки приходящейся на них доли расходов беднейших слоев населения. При этом следует учитывать, что доля расходов на питание обладает наиболее низкой эластичностью и является одним из самых устойчивых индикаторов, используемых при анализе динамики уровня жизни. В соответствии с законом Энгеля более высокая доля расходов на питание свидетельствует о более низком уровне жизни.

С пороговой величиной, т. е. чертой бедности, установленной исходя из минимальной «потребительской корзины» сопоставляется величина материальных ресурсов, которыми располагает данная семья.

В соответствии с относительной концепцией бедности бедным признается тот, чей доход не позволяет жить по признанным и преобладающим в данном обществе стандартам потребления. При этом порог бедности фиксируется как доля от средней величины ресурсов, которыми располагают домохозяйства. Здесь главной задачей становится определение базового параметра, достоверно характеризующего эти ресурсы.

Несмотря на то, что абсолютную и относительную концепции бедности рассматривают как альтернативные подходы, их объединяет общая зада-

ча — необходимость измерения и сопоставления материальных ресурсов, которыми располагают разные семьи. Благодаря существованию множества методик определения материальных ресурсов домохозяйств, появилось много противоречивых оценок уровня бедности.

Современная зарубежная социальная статистика сегодня оперирует целостной системой показателей, которые включают в себя оценки масштабов бедности, ее остроты, глубины и продолжительности, а также расчет эффективности социальной политики. Переход российской статистики к измерению материального положения различных типов семей с использованием данных параметров может еще в большей степени увеличить расхождения в оценке уровня бедности в России.

Однако, несмотря на различие методик, экспертные оценки совпадают в одном: бедными считаются те, у кого официальные ежемесячные душевые денежные доходы ниже прожиточного минимума.

Базовой, онтологической причиной социального кризиса в России и одного из главных его проявлений — распространение бедности является нарушение закона воспроизводства рабочей силы. Данный закон опирается на теорию потребностей — необходимых условий жизнедеятельности человека, сформулированную известным российским ученым Н.Г. Наровлянским, основоположником соответствующей школы в политэкономии²⁴.

Сегодня в России *воспроизводство рабочей силы* происходит без учета стоимости оценки данного процесса. Это нашло свое отражение в полном игнорировании роли закона стоимости в воспроизводстве рабочей силы, в недостаточном использовании стоимостных регуляторов труда и размеров социальной помощи, слабом учете в распределительной политике квалификации работников, роста цен, развития потребностей населения, особенно *расходов на подрастающее поколение*. То есть тех факторов, которые являются необходимыми условиями воспроизводства рабочей силы.

Хотя рабочая сила не является товаром, ее воспроизводство связано с денежной оценкой.

Воспроизводство рабочей силы — это воспроизводство человека с его способностью к труду. Воспроизводство рабочей силы конкретного индивида начинается с момента его рождения (расходы на его физическое развитие, воспитание и обучение) и продолжается в течении всей его жизни. Стоимость воспроизводства рабочей силы должно лежать в основе цены труда, являться базовым элементом определения заработной платы, и учитывать затраты на содержание детей как будущих работников, (как было отмечено выше воспроизводство рабочей силы человека начинается с момента его рождения).

²⁴ См. Основы экономической теории. Политическая экономия). М.: Гуманитарий, 1997; Версии политической экономии. М.: Гуманитарий, 2001; Очерки политической экономии. М.: ДИА-пресс, 2001 и др.

Данный подход сопрягается с концепцией «воспроизводства человеческого капитала», принятой в **западной науке и практике**.

Суть теории человеческого капитала — в применении стандартной неоклассической теории капитала к процессу воспроизводства рабочей силы и способности человека к труду. В западной теории и практике под человеческим капиталом понимают знания, навыки и другие способности человека, влияющие на рост производства и доходов. При этом к вложениям, обуславливающим воспроизводство и формирование человеческого капитала они относят затраты на образование и подготовку рабочей силы на производстве, расходы на ее медицинское обслуживание, миграции, поиск информации о ценах и доходах и т. д.

Согласно западной теории человеческого капитала *инвестиции в человеческий капитал опережают вложения в вещественный капитал*. При этом наблюдается процесс выравнивания инвестиций в индивидуумов, представляющих различные социальные слои общества, что является основным фактором уменьшения неравенства в распределении доходов.

Теория «человеческого капитала» выступает важным элементом современной теории распределения. Ее сторонники считают, что любое общество сможет добиться как роста продукта, так и более равного распределения его, если будет больше инвестировать в воспроизводство рабочей силы (главным образом в образование).

Образование, здравоохранение, профессиональная подготовка, мобильность рабочей силы, *воспитание и уход за детьми* относятся западными экономистами к основным направлениям «человеческих инвестиций». Подсчеты аккумулированных издержек здравоохранения, фонд мобильности, «демографических инвестиций» весьма затруднены. Поэтому на практике «человеческий капитал» чаще всего оказывается синонимом образовательно-квалификационного потенциала национальной экономики.

Понятие «воспроизводство рабочей силы» шире понятия «человеческих инвестиций», т. к. предполагает процесс непрерывного возобновления способности человека к труду.

Человек представляет собой существо, в котором одновременно сочетаются биологические и социальные начала. Поэтому работник обладает качествами, с одной стороны, физиологическими (естественными, врожденными), с другой стороны, социальными и духовными (исторически приобретенными).

Воспроизводство рабочей силы должно обеспечивать воспроизводство человека как биологического и социального индивида одновременно. В качестве классифицирующих признаков рабочей силы можно рассматривать следующие ее свойства:

- природно-физиологические (здоровье, сила);
- функционально-профессиональные (уровень знаний, умений, навыков к труду, их объем; состояние здоровья, общий уровень куль-

туры, нравственные и моральные качества, этические ценности и т. п.)

Таким образом, воспроизводство рабочей силы необходимо рассматривать, с одной стороны, как воспроизводство способности к определенной трудовой деятельности, с другой стороны, как воспроизводство совокупности свойств, определяющих эту способность.

Воспроизводство рабочей силы включает в себя: воспроизводство способности работника к труду; уровень его физического и интеллектуального развития; общеобразовательную, специальную и интеллектуальную подготовку; приобретенные им практические навыки, умения, опыт для выполнения конкретных трудовых функций.

Можно выделить две стороны воспроизводства рабочей силы.

Физическая сторона воспроизводства рабочей силы предусматривает воспроизводство работника как биологического организма. Воспроизводство физической стороны рабочей силы связано с поддержанием жизни человека и происходит на основе удовлетворения физических потребностей. Объектами таких потребностей выступают предметы потребления и услуги: продукты питания, одежда, жилище, коммунальные и бытовые услуги и т. п.

Социальная сторона воспроизводства рабочей силы подразумевает воспроизводство социальных и духовных свойств работника как личности. Воспроизводство социальной стороны личности основано на удовлетворении социальных и духовных потребностей, прежде всего в образовании, охране здоровья, благоприятной экологии, нормальных условиях труда, социальном обеспечении, отдыхе, в самовыражении и т. п.

Социальные потребности возникают в связи с деятельностью человека как общественного субъекта, связаны с выполнением им социально-значимых функций. Данные потребности не закладываются генетически, они приобретаются в ходе становления человека как личности, его развития как члена общества.

Воспроизводство только *физической стороны* рабочей силы, т.е. человека как биологического придатка машины, означало бы **простое воспроизводство** и соответствовало бы нижней границе стоимости труда.

Воспроизводство еще и *социальной стороны* рабочей силы можно отнести к **расширенному ее воспроизводству**, что соответствует верхней границе стоимости труда.

Воспроизводство рабочей силы тесно связано с удовлетворением функциональных потребностей (материальных, социальных, духовных).

Потребности представляют собой условия жизнедеятельности людей, осознанные ими как необходимые на каждом данном историческом этапе развития общества.

Воспроизводство рабочей силы подразумевает предоставление человеку необходимых физических, социальных и духовных условий жизнедеятельности, т. е. возможности удовлетворять объективно существующие потребности.

Стоимость удовлетворения данных потребностей является базовым элементом, который во многом **определяет стоимость воспроизводства рабочей силы**.

Существует закон возвышения потребностей, согласно которому постоянно происходит как количественный рост (увеличение объема), так и качественный рост (т. е. более высокий уровень потребления, духовной, социальной, нравственно-эстетической наполненности и возрастание роли духовных и социальных потребностей в воспроизводстве рабочей силы).

В результате формируется все более совершенная структура личных потребностей рабочей силы, в которой приоритетное положение начинает занимать социальные и духовные потребности.

Таким образом, удовлетворение функциональных потребностей (материальных, социальных, духовных) характеризуется их возвышением, гармонизацией, сопряженностью, сложностью и упорядоченностью, возрастанием их комплексной целостности. Это ведет к *изменению качественных характеристик воспроизводимой рабочей силы* и оказывает влияние на *качественную сторону ее воспроизводства*.

НТП также предъявляет новые требования к качеству рабочей силы. В результате возникают объективные предпосылки для непрерывного возрастания качества рабочей силы, а значит и *стоимости ее воспроизводства*.

Конечным звеном НТП является новый уровень потребления. Оно, в конечном итоге, оказывает решающее влияние на повышение стоимости воспроизводства рабочей силы. Человеку нет смысла повышать свой профессиональный уровень, если это не будет оказывать никакого влияния на его жизненный уровень.

Таким образом, факторами, которые определяют качество и стоимость воспроизводства рабочей силы являются: совершенствование структуры потребностей, качественные изменения самой рабочей силы и новый уровень потребления, являющийся следствием развития НТП.

Все потребности подразделяются на три разряда: низший, обычный и высший.

Потребности *обычной степени необходимости* — это основная масса потребностей, удовлетворение которых обеспечивает общественно-нормальные условия жизнедеятельности людей, т. е. установившийся стандарт и в сознании большинства населения отражается как достижение нормального материального и культурного достатка. Данные потребности, как и все другие историчны, и их общественно-нормальный уровень повышается по мере развития производства.

Комплексы потребностей обычной степени необходимости отражают объем и структуру необходимого продукта, и их удовлетворение обеспечивает **нормальные** условия воспроизводства рабочей силы.

Объем и структура потребностей обычной степени необходимости различны у разных социальных групп, классов, отдельных людей. Удовлетворение данных потребностей — это сложный социально-экономический процесс, который зависит от большого количества факторов. Анализ этих факторов способствует выявлению объективных тенденций и закономерностей в изменении стоимости воспроизводства рабочей силы.

Факторы, оказывающие влияние на удовлетворение потребностей обычной степени необходимости можно разделить на: экономические, социальные, демографические и природно-климатические.

Потребности *низшей степени необходимости* — это потребности, сформировавшиеся в основном под воздействием производства прошлого периода. Они потеряли свое значение как общественно-признанные, необходимые для воспроизводства рабочей силы. Эти потребности бесперспективны в плане расширенного и качественного воспроизводства рабочей силы, хотя в условиях кризиса не потеряли своего значения для простого воспроизводства отдельных групп населения (прежде всего пенсионеров и так называемых «бюджетников»).

Их удовлетворение далеко от жизненного стандарта большинства населения страны, но обеспечивает необходимый минимум условий существования и простое воспроизводство рабочей силы.

Это находит свое выражение в минимальном потребительском бюджете, обеспечивающим минимальный уровень жизни отдельных категорий населения. Удовлетворение потребностей минимального потребительского бюджета, т. е. потребностей низшей степени необходимости, является обязательным и первостепенным.

В период системной трансформации общества, в первую очередь экономики, возрастает доля людей с относительно низкими доходами, что увеличивает долю потребностей низшей степени необходимости среди других видов потребностей. Но общество не может ориентироваться на эти потребности, т. к. это сдерживает воспроизводство качественной рабочей силы, отвечающей требованиям современного производства, а значит, материального и культурного прогресса вообще.

В условиях современной системной трансформации экономики, когда значительная масса населения находится за чертой бедности, потребности низшей степени получили *тенденцию к доминированию*. А потребности обычной степени остаются неудовлетворенными, нереализованными. Когда же потребности низшей степени необходимости становятся преобладающими, то они тормозят развитие потребностей обычной степени необходимости, что еще более консервирует жизненный стандарт на низком, исторически изжившем себя уровне.

Наряду с потребностями низшей и обычной степени необходимости в обществе существуют потребности, которые еще не вошли в состав об-

щественно необходимых, не стали обычными, определяющими стандарт жизни и технический уровень производства. Это новые, перспективные потребности, уже существующие, но еще не характерные для основной массы населения, не ставшие общественной нормой. Они предполагают более высокий уровень развития производства и доходов населения и представляют собой зарождающиеся, еще малоразвитые потребности. Это есть потребности высшей степени необходимости.

Та или иная потребность высшей степени необходимости по мере своего развития и расширения возможностей ее удовлетворения постепенно переходит в разряд потребностей обычной степени необходимости.

Стоимость удовлетворения новой потребности должна учитываться в определении стоимости воспроизводства рабочей силы с момента, когда данная потребность становится: во-первых, объективно необходимым условием жизнедеятельности; во-вторых, общественной нормой и жизненным стандартом; в-третьих, осознается индивидами и обществом как таковая.

Существует **нижняя граница** стоимости воспроизводства рабочей силы, т. е. грань физического выживания индивида. Нижняя граница воспроизводства рабочей силы соответствует стоимости потребностей низшей степени необходимости, которые подлежат первостепенному удовлетворению.

Но постепенно такой уровень удовлетворения потребностей становится недостаточным для расширенного и качественного воспроизводства рабочей силы. В результате по мере возвышения потребностей человека происходит и возрастание стоимости воспроизводства его рабочей силы.

Рыночная экономика под воздействием закона спроса регулирует распределение общественного труда таким образом, что основная масса материальных и трудовых ресурсов направляется на удовлетворение потребностей обычной степени необходимости, что обеспечивает воспроизводство рабочей силы на общественно необходимом уровне.

В процессе нормального воспроизводства рабочей силы имеется определенная приоритетность удовлетворения потребностей. Базовые потребности различаются по своему значению для обеспечения нормальной жизнедеятельности человека и его воспроизводства. Поэтому степень необходимости той или иной потребности конкретизируется понятием «насущность», т. е. сравнительной мерой их необходимости, степенью предпочтительности одних потребностей перед другими.

Рост стоимости воспроизводства рабочей силы обгоняет возможности общества эту способность оплачивать полностью. Поэтому человека не может одновременно удовлетворять все свои потребности и вынужден отдавать предпочтение одним потребностям перед другими. Причем чем насущнее потребности, тем раньше они требуют своего удовлетворения.

В основе нижней границы воспроизводства рабочей силы лежат наиболее насущные потребности обычной степени необходимости.

Приоритетными, т. е. более насущными являются потребности, необходимые для сохранения жизненных сил человека, для его функционирования как биологического существа. Это, прежде всего, физические потребности в каком-то минимальном количестве пищи, воды, воздухе, тепле и т. п., непосредственно связанные с жизнедеятельностью человека как биологического существа.

Физические потребности должны удовлетворяться при любых условиях, т. к. они обеспечивают воспроизводство физических сил человека, т. е. простое воспроизводство рабочей силы. Они являются главным условием существования человеческого организма, поэтому имеют первостепенное значение и самую высокую степень насущности.

После удовлетворения потребностей первого порядка создаются условия для удовлетворения потребностей последующих порядков.

Порядок удовлетворения потребностей (их насущность, предпочтительность) не являются чем-то постоянным. Под влиянием общественного прогресса и действия закона возвышения потребностей порядок их удовлетворения претерпевает изменения. Так в наше время *круг насущных потребностей значительно расширился*. Он не сводится только к нуждам физического существования. К ним теперь относятся потребности в личных средствах передвижения, мобильной связи, информации, программном обеспечении и т. п. *Человек, ограничивающий круг своих потребностей элементарными нуждами, неизбежно деградирует. Постепенно деградирует и общество, в котором стоимость воспроизводства основной рабочей соответствует ее нижней границе.*

Условия воспроизводства рабочей силы можно подразделить на нормальные, оптимальные и ниже общественно-необходимого уровня.

Нормальные условия воспроизводства рабочей силы, т. е. воспроизводство на общественно-необходимом уровне включает в себя удовлетворение потребностей обычной степени необходимости, т. е. соответствующих жизненному стандарту данного исторического этапа развития общества.

Оптимальные условия воспроизводства включают в себя удовлетворение части потребностей высшей степени необходимости (т. е. потребности новые, перспективные для данного общества).

Условия воспроизводства рабочей силы *ниже общественной нормы* подразумевают удовлетворение потребностей низшей степени необходимости, которые соответствовали и были характерны для предшествующего этапа развития общества и материального производства. Данные условия обозначают грань физического выживания, за которой начинается борьба за существование.

Нормальные условия воспроизводства рабочей силы имеют *нижнюю и верхнюю границы*. Нижняя граница воспроизводства рабочей силы соответствует удовлетворению наиболее насущных потребностей обычной

степени необходимости, (преимущественно материальных потребностей). *Верхняя* граница воспроизводства рабочей силы означает удовлетворение всего комплекса физических, социальных и духовных потребностей обычной степени необходимости.

Главным фактором, определяющим условия и характер воспроизводства рабочей силы, является *соотношение доходов*, (которые отражают динамику цен и инфляции) и *степень удовлетворения функциональных потребностей*, (которые отражают традиции, культуру и стандарты потребления данного общества). Если доходы человека позволяют удовлетворять его потребности обычной степени необходимости в полном объеме, т. е. на уровне их верхней границы, то это обеспечивает нормальные условия воспроизводства рабочей силы.

Если доходы человека ниже стоимости удовлетворения наиболее насущных его потребностей, (т. е. меньше даже нижней их границы), то о воспроизводстве рабочей силы вряд ли можно вести речь, т. к. здесь начинается борьба за физическое выживание. Как было отмечено выше, важным фактором, определяющим условия, уровни и качество воспроизводства рабочей силы, являются потребности.

Степень удовлетворения *физических (материальных) потребностей* определяет в основном условия и уровни воспроизводства рабочей силы, тогда как *социальные* потребности оказывают значительное влияние на *качество* воспроизводства рабочей силы. В практической сфере это реализуется в понятиях «прожиточный минимум» и «минимальный потребительский бюджет».

К сожалению, в современной российской экономике отсутствуют методики учета стоимости воспроизводства рабочей силы. В результате в обществе сложились следующие тенденции, которые отрицательно влияют на демографическую ситуацию.

Во-первых, в последнее время резкие негативные изменения произошли в социальной структуре семей, располагающих доходами ниже прожиточного минимума. *Примерно половину из них стали составлять домохозяйства с двумя работающими родителями и одним — двумя детьми*. А это именно та группа населения, которая в развитых странах является основой среднего класса.

Кроме того, при оценке уровня бедности через сопоставление душевых текущих денежных доходов с величиной прожиточного минимума выявляется *тенденция к концентрации бедных семей в сельской местности*.

Во-вторых, заработная плата, особенно в бюджетной сфере, *не обеспечивает стоимости воспроизводства рабочей силы*, поэтому нет возможности жить профессиональным трудом. Существует значительный разрыв между квалифицированным трудом, трудолюбием и достойным образом жизни.

Умение приспосабливаться к новым условиям жизни является ключевым условием социального статуса и дохода. Этот слой, условно называе-

мый «группой адаптации», включает в себя примерно 25% трудоспособного населения России. Верхушка этого слоя представляет «группу успеха» и составляет около 5% населения страны. В то же время около 50% населения, обладая определенным адаптационным потенциалом, (т. е. образованием и квалификацией), по уровню доходов и сбережений могут быть отнесены лишь к «группе выживания». Данный социально-демографический сектор российского общества и является основным ресурсом социального сиротства.

В-третьих, отмечается рост застойной бедности, т. е. растет количество тех, у кого нет никаких шансов из нее выбраться. Это семьи, живущие на заработную плату или пенсии. В них, как правило, много иждивенцев: детей, больных, стариков. *Социальные последствия застойной бедности уже представляют угрозу национальной безопасности*, т. к. растет смертность, ухудшается здоровье населения, отмечается дальнейший рост алкоголизма, наркомании, количества беспризорных детей и социальных сирот. Больше всего бедных среди наемных работников и служащих, занятых в государственном секторе, а также пенсионеров и тех, кто живет на стипендию или пособие.

В-четвертых, сопоставление низкого уровня заработной платы и реальной покупательной способности населения подтверждает тот факт, что определенное количество доходов люди получают в сфере теневой экономики. Определенная часть трудоспособного населения, получающая доход, который не обеспечивает стоимость воспроизводства рабочей силы, вынуждена искать дополнительные источники заработков, утраиваясь на вторую работу или предлагая частные услуги. Таким образом, характерной чертой сегодняшнего дня стала *сверхзанятость* трудоспособного населения, совмещение двух и более работ и частные подработки в сфере услуг. Большинство населения обеспечивает себя благодаря подработке. Характерно, что в 7 случаях из 10 виды деятельности на основной и дополнительной работе — абсолютно разные.

Такая сверхзанятость людей в активном трудоспособном возрасте отрицательно сказывается на *демографических показателях* (уменьшение количества детей в семье, отказ от их рождения, невозможность уделять достаточное количество времени и внимания на воспитание детей, что увеличивает опасность социального сиротства), а также на *показателях смертности и здоровья населения*.

Широкое распространение *неформальной занятости*, что позволяет говорить о формировании в стране двух параллельных рынков труда. Некоторые исследователи считают, что в России сегодня *существуют два разномасштабных рынка труда*: курируемый государством с помощью Федеральной службы занятости и «скрытый» неофициальный рынок труда, обслуживающий подавляющую массу национальных трудовых ресурсов,

неконтролируемый государством и уходящий от налогообложения. Эти рынки труда находятся, согласно оценкам, в соотношении 1:5.

Бесспорно одно — масштабы неформальной занятости в России велики, и она оказывает заметное воздействие на экономику и жизненный уровень населения.

Это влияние можно оценивать по-разному. С одной стороны, эта сфера чрезвычайно важна для населения. Она выполняет функцию его жизненно-го самообеспечения, выживания. Неформальная занятость позволяет ослабить негативные последствия безработицы и падения жизненного уровня и тем самым смягчить социальную напряженность.

С другой стороны, неформальную занятость можно оценивать исходя из интересов экономического роста, как факт, что миллионы людей занимаются неэффективной формой экономической деятельности, заведомо убыточной с точки зрения национальной экономики, в терминах экономического роста это называется прямым вычетом из валового внутреннего продукта. Кроме того, как показывает мировая практика, рабочая сила, занятая в неформальном секторе экономики, выпадает из сферы правового регулирования трудовых отношений.

В-пятых, большая дифференциация в оплате труда между различными отраслями, а также между рядовым работником и руководителем, а также между регионами. Разрыв в заработной плате между наиболее высокооплачиваемыми и наименее оплачиваемыми составляет более 15-ти раз. Как известно, самые низкие зарплаты в образовании, здравоохранении, культуре и сельском хозяйстве. При этом труд, требующий высокой квалификации, образования и общей культуры девальвируется, а представители таких профессий, как инженеры, врачи, учителя, преподаватели вузов, работники науки, культуры и т. д. оказались наиболее низкооплачиваемыми категориями населения. В результате не происходит возмещения затрат на получение образования и повышение квалификации, а значит, теряется их смысл. Из среднего класса постепенно вымываются традиционные его представители: профессора, врачи, техническая интеллигенция, работники культуры и образования. Сам образовательный ценз сегодня не влияет ни на социальный статус, ни на принадлежность к среднему классу. Имеется угроза люмпенизации определенной части интеллигенции, особенно в депрессивных регионах. Угроза ухудшения демографических показателей и увеличение социального сиротства потенциально исходит и из данной социально-демографической группы населения.

В-шестых, замкнутость социальных слоев, непрозрачность социальных границ, когда богатые воспроизводят богатых, а бедные, соответственно, — бедных. Бедный человек не имеет возможности дать своим детям качественное образование и помочь им получить престижную, т. е. хорошо оплачиваемую специальность, которая может стать трамплином в перспективное будущее. Нет у них и нужных связей — условие, при котором человек может

выбраться наверх, и которое эксперты ставят на первое место среди прочих факторов успеха. Наибольшие шансы увеличить свое состояние имеют те, кто уже богат. В исследованиях Института социально-экономических проблем народонаселения РАН их шансы оценены в 4,8 балла по 5-ти балльной шкале. Несколько меньше шансы у тех, кто находится у власти (4,6 балла). Хорошие возможности у людей, близких к криминальным структурам (4,1). У остальных граждан России шансы минимальные (1,5 балла).

Воспроизводство бедности одна из наиболее тревожных социальных характеристик современного положения в России. Безработный или мало зарабатывающий отец семейства гарантирует деградацию семьи, что в свою очередь ведет к деградации общества и росту социального сиротства. И среди таких семей не только традиционно социально неблагополучные, т. е. где родители пьют или являются наркоманами, но и семьи, где родители заняты в малооплачиваемом бюджетном секторе экономики. Т. е. среди малообеспеченных сегодня преобладают люди с высшим образованием, работающие в госсекторе. Таким образом, образование не гарантирует перспективной работы.

Сегодня сложилась парадоксальная ситуация: *работа не гарантирует дохода* (в бюджетном секторе и ряде отраслей экономики), а *доходы не гарантируют статуса* (т. к. часто нелегитимны). В коммерческих фирмах «левые» выплаты сотрудникам могут достигать 80–90%. В одних кампаниях они маскируются под страховки, в других — выдаются по особым ведомостям в виде премий. В мелком бизнесе существует много приемов, позволяющих укрывать доходы от налогообложения. По результатам опроса в Интернете 72% его участников подтвердили факт получения части заработной платы «черным налом».

Таким образом, труд оплачивается государством (в бюджетном секторе экономики) **ниже стоимости воспроизводства рабочей силы**. Тот же труд оплачивается рынком (частные консультации, заказы, уроки и проч.) *в соответствии с существующим спросом*. (Например, в Москве стоимость академического часа преподавателя иностранного языка в негосударственном вузе составляет от 120 до 260 рублей, в то время как средняя цена частного урока составляет 700 рублей).

В результате падает качество труда на официальном месте работы, т. е. в государственном секторе экономики (в учреждении, поликлинике, школе и проч.) Характерной приметой времени стала имитация работы и чрезвычайно низкое качество услуг, предоставляемых за полный или частично государственный счет. Таким образом, происходит инфляция труда, т. е. его обесценивание на государственном уровне, что проявляется в социально неприемлемой низкой оплате труда.

Вывод: увеличением размера социальной помощи, даже «адресной», не решает проблемы. Это есть необходимые, но малоэффективные мероприятия в данной ситуации.

Устранение **экономических** причин ухудшения демографической ситуации связано с **полным возмещением стоимости рабочей силы**, которое включает также стоимость рождения, воспитания и образования детей в семье, а также возмещения расходов на охрану здоровья и полноценный отдых.

В связи с этим предлагается пересмотреть программу поддержки семьи и оптимизации демографической политики на основе концепции воспроизводства рабочей силы. Данная концепция согласуется с концепцией «инвестиции в человеческий капитал», принятой в западной науке и практике.

Концепции развития продовольственного рынка России

Арская Л.П. (Москва)

Продовольственная политика представляет собой самый убедительный с точки зрения формирования массового сознания элемент государственного управления. Сегодня и в высших сферах государственного управления и в массовом сознании явственно обнаруживает себя принцип мышления, в соответствии с которым продовольственная политика относится к областям, где действия должны основываться на тщательно просчитанных, взвешенных решениях. Главные отправные точки для них составляет достижение баланса социальных интересов и условий для экономического прогресса.

Во второй половине 2000-х гг. был сделан важный шаг от спонтанного развития событий к выработке социально-экономической доктрины Российской Федерации. Концепции развития продовольственной политики, естественно, займут место важной и органической ее части. Вслед и одновременно с выработкой общей линии встает вопрос о выборе конкретных путей для осуществления социально ориентированной продовольственной политики, которая была бы адекватной сложившейся к середине 2000-х гг. ситуации в стране, новому ее положению в мировой экономике, возродившимся социальным надеждам и открывшимся реальным перспективам роста благосостояния значительных масс россиян.

Логично, что при выработке идей для общей программы социального действия российскими учеными широко используется метод международных сопоставлений. Оправдано это и в отношении продовольственных проблем, особенно в связи с тем, что в последнее время большое и даже напряженное внимание приковано во многих странах мира к вопросу о достаточности достаточности, о гарантиях обеспеченности населения. В меньшей

степени ученые обращаются к методу исторических уроков и аналогий, а он тоже может дать по-своему ценные результаты. Для российских авторов такое обращение особенно важно, поскольку наша страна в свое время обрела опыт продовольственной политики в условиях рыночной экономики, как бы мы его в последующем ни оценивали.

Если обратиться к тому, как понимали продовольственную проблему на Западе во времена становления рыночной экономики и позднее, то невозможно обойтись без имени Т.Р. Мальтуса, которого с полным правом можно назвать инициатором мировой продовольственной паники. Он, пусть весьма неловко, но затронул, вопросы, волновавшие умы и через много десятилетий волновавшие умы, выходявшие на первый план в кругу социальных проблем, как национальных, так и международных. Итак, конечны или бесконечны мировые экономические ресурсы, в том числе — продовольственные, как соотносится их развитие с демографическими тенденциями. Т.Р. Мальтус с его теорией убывающего плодородия почвы и неумеренного роста населения дал на этот вопрос известный пессимистический ответ. Американский ученый Г. Кэри полагал, что объемы производства продовольствия увеличиваются пропорционально числу лиц, участвующих в его создании. Для США первой половины XIX века такое утверждение было равнозначно оптимистическому прогнозу, поскольку население страны энергично пополнялось за счет миграционных потоков. Британский экономист В.Н. Сениор писал о том, что в аграрном секторе общее производство никак не уменьшается, а растет, хотя и намного медленнее, чем в промышленности. Это заключение в его времена, в общем, было констатацией истины и оспорить его с современных позиций можно только с той точки зрения, что в XX веке и аграрный сектор познал свои научно-технические перевороты. Соотношение между мировыми продовольственными ресурсами и потребностями в каждый данный момент может колебаться под влиянием разнообразных причин и чрезвычайных обстоятельств. В XX веке были и всплески рождаемости, задерживавшие динамику роста потребления, были драматические военные полосы, когда снижалось производство продовольствия и резко осложнялись условия для его международных поставок, были и просто значительные неурожаи, которые влекли за собой резкий рост цен.

В обычных же не экстремальных условиях, в каждой стране рассматриваются две группы проблем. Первая — об общей достаточности продуктов питания и о той степени, в какой она может быть достигнута за счет собственных возможностей или контактов с мировым рынком. И вторая — о соблюдении в реальной продовольственной политике принципов социальной справедливости, гуманности и прав человека.

Российская история продовольственной политики показывает, насколько сложным, подчас оказывается сочетать между собой все эти задачи и

к каким последствиям подчас приводит несогласованность в решениях. Знать этот опыт стоит уже потому, что вопросы, касающиеся рациональной и необходимой степени самообеспеченности и методов осуществления социальной справедливости при проведении продовольственной политики остаются исполненными большого значения и в наши дни. Логичным в этой связи представляется сравнительный анализ и сопоставление от этапа к этапу того, как подходили к этой важнейшей сфере социально-экономической политики на протяжении многих десятилетий российской истории, как сменялись доминировавшие концепции. В России концепции развития продовольственного рынка, не всегда имели оформленный, четко выраженный характер, а тем более — научно обоснованный вид. (Ученых, подчас, привлекали, что называется задним числом, для разъяснения общественности уже действующего курса). Тем не менее, такие концепции существовали, и каждая крупная фаза в социально-экономическом развитии страны отличалась своим доминировавшим подходом к продовольственной теме.

Либеральный рынок с крайне ограниченным государственным присутствием — так можно охарактеризовать модель, дававшую о себе знать в России на протяжении достаточно длительной полосы времени от начала XIX века и вплоть до его середины. Общий уровень производства отставал от западноевропейского, о чем с тревогой и огорчением писали видные ученые, в том числе — первый председатель Вольного экономического общества Н.С. Мордвинов²⁵. Внутренний товарообмен продовольственными ресурсами прирастал медленно, тем не менее, он все-таки постепенно приобретал характер более или менее упорядоченных, стабильных межрегиональных связей. В результате вырисовывалась основная конструкция, в соответствии с которой регионы с недостаточным собственным производством продовольствия опирались на определенный круг регионов-поставщиков. То, что обмен между регионами, как бы предопределенный большими различиями в природно-климатических условиях, рос медленно и обмен не был интенсивным, во многом объяснялось слабым развитием дорог и транспортных коммуникаций.

Уже тогда стоял вопрос о том, является ли продовольственный рынок страны преимущественно суммой или системой региональных. В тот период российский продовольственный рынок носил все-таки характер преимущественно суммы, а не системы местных. В то же время именно системе надлежало стать одним из главных элементов, обеспечивающих экономическую целостность страны. Тогдашняя система товарных потоков не обладала такими важными качествами, как гибкость, маневренность, разнообразие вариантов в выборе партнеров по поставкам и по сбыту. В ту пору рынок с трудом мог реагировать на изменения в производстве и в уровне

²⁵ Мордвинов Н.С. О причинах всегда скудных и часто совершенных неурожаев в России, как хлеба, так и корма для скота. СПб., 1839.

обеспеченности населения, в том числе, — в связи с неурожами. Даже когда ощущалась нехватка продовольствия в одних губерниях, в других могли быть нереализованные его излишки. Складывался, так называемый невольный запас, т. е. — превышавшие текущие потребности остатки урожая, которые в не могли поступить в общий торговый оборот. В 1813 г. «невольный запас» хлеба в европейской России оценивался в 36 миллионов четвертей, в то время, как на душу населения, по тогдашним расчетам, требовалось на год минимум 2 четверти. Своевременная и полная реализация местных остатков, их циркуляция в общем товарном потоке внутри России могли бы способствовать повышению уровня потребления хлеба населением примерно на одну треть. О трудностях формирования единого продовольственного рынка свидетельствовал и большой разброс в ценах по губерниям. Разница доходила до троекратной, причем достигала еще больших цифр неурожайные годы. Что касается международной торговли продовольствием, то и она по своему объему значительно уступала «невольному запасу»²⁶.

Социальные аспекты подобного положения были очевидными, причем они сплошь и рядом не сглаживались, а усугублялись действиями властных структур. Анализ архивных материалов, опубликованных к столетию российского комитета министров (1912 г.) подсказал вывод о том, что участие российского правительства в решении социально-продовольственных проблем было слабым и эпизодическим. Даже на особые нужды, возникавшие в условиях неурожая, в тогдашних институтах власти не спешили откликаться помощью, а жалобы и обращения с мест рассматривались в первую очередь под углом зрения сомнений в их достоверности. Существовал, правда, такой косвенный вид государственной помощи, как премии частным торговцам, осуществлявшим перевозки на большие расстояния. Это было верное решение, поскольку такие премии были своего рода компенсацией за предпринимательский риск и преодоление трудностей, связанных с состоянием дорог, но вряд ли оно было достаточным. В качестве исключения из этого правила можно назвать ситуацию с преодолением гуманитарных последствий отечественной войны 1812 г., когда на рассмотрение правительства были представлены предложения по оказанию помощи пострадавшему населению, в том числе и непосредственно продовольственной, а также по восстановлению крестьянских хозяйств.

Хотя Россия тогда только начинала свой путь участия в мировой торговле продовольствием, уже становилось очевидным насколько это непростая сфера, поскольку такая торговля подвержена существенным колебаниям в связи с действием экономических, природно-климатических и военно-политических факторов. Кроме того, не всегда участие в международной торговле оказывается в равной степени адекватным интересам различных

²⁶ Блиох И.С. Влияние железных дорог на экономическое состояние России. СПб., 1878. Т. 2. С. 19–20.

групп населения внутри страны. В России в этом пришлось убедиться на следующей фазе развития продовольственной политики, которую можно охарактеризовать, как ориентированную на экспорт. Появление такой концепции, согласно которой, избрав в качестве ключевого звена в экономической политике экспорт продуктов питания, в первую очередь пшеницы, страна способна в значительной мере осуществлять свое развитие, было налицо в середине XIX века. Несмотря на нарастающую экономическую и социальную критику подобных установок, они лежали в основе практики даже в начале XX века.

Активизации интереса к экспорту продовольствия способствовал особый 1847 г., когда Западная Европа пострадала от тяжелого неурожая, а Россия экспортировала рекордное количество хлеба, в том числе, как признавалось, и «заготовленного в России на внутреннее продовольствие»²⁷. Планы железнодорожного строительства, появившиеся в середине XIX века отразили ориентации на вывоз зерна. В записке министра государственных имуществ, направленной Николаю Первому, говорилось о необходимости «употребить все зависящие от нас меры и усилия, чтобы немедленно устранить причины, препятствующие выгодному сбыту наших произведений, т. е. устранить неудобства расстояний и приобрести возможность доставлять хлеб в порты скоро и по ценам возможно дешевым»²⁸. Под потребителями имелись в виду в первую очередь внешние, а не внутренние.

В годы первой восточной войны все ее участники, включая и Россию, понесли большие экономические потери в связи с прекращением вывоза пшеницы в Европу. «Горячие» продовольственные деньги на сей раз получили США, заменившие Россию в качестве поставщика. Примечательно, что «горячие деньги» не принесли ни России, ни США особенно большого блага. Российские деньги оставались в зарубежных банках в ожидании процентов. США потратили львиную их долю на предметы потребления, закупавшиеся в Европе. В первое время это привело к росту благосостояния, но затем стало очевидным разорение многих местных производителей потребительских товаров, началась безработица. Из нестабильности мирового продовольственного рынка в России не извлекли уроков, и не изменили установок на экспорт продовольствия.

Среди ученых обнаружили явные расхождения во мнениях по поводу ориентаций на вывоз продовольствия. Одни из них оказались в плену представлений о продовольственном богатстве страны. Были авторы, которые в разные времена верили в то, что Россия производит продовольствия с избытком. Как пример можно привести одно из их суждений о России: «Страна хлебородная она тяготеет своим избытком, как человек

²⁷ Небольсин П.Г. Статистическое обозрение внешней торговли России. СПб., 1850. С. 25.

²⁸ Цит. по тому же источнику. С. 189.

иногда страдает от полнокровия»²⁹. И подобно тому, как маска прирастает к лицу, это заблуждение для них превратилось в убеждение. Его высказывали российские ученые и в начале первой мировой войны. Суждения о том, что Россия некогда была очень богатой продовольствием страной и поэтому его экспортировала, были повторены даже в 90-х годах XX века. При этом теми, кто их высказывал, не учитывалось, или, возможно, им это не было известно, что Россия сделалась во второй половине XIX века ведущим поставщиком хлеба в Европе, что называется не от хорошей жизни ее населения.

С критикой социально-экономических последствий ориентированной на экспорт продовольствия политики уже тогда выступил ряд ученых. И.С. Блюх — железнодорожный магнат и крупный ученый — констатировал, что рост производства продовольствия шел весьма невысокими темпами и одновременно недостаточной оставалась и интенсивность внутренней продовольственной торговли. «Невольный запас» хлеба на местах в 1871–1872 гг. составил 39,7 млн четвертей, т. е. был на том же уровне, что и в начале столетия³⁰. В то же время он и другие авторы отмечали, что «есть и целые области, постоянно голодающие и живущие пособиями от правительства»³¹. В стране оставался в силе и натуральный характер потребления: лишь одна пятая населения Европейской части России питалась покупным хлебом³². Значительная часть даже городского населения вынуждена была в той или иной степени заниматься само обеспечением.

Несмотря на внутренние проблемы, Россия форсировала экспорт продовольствия, прежде всего зерна. К 1876 г. он почти утроился по сравнению со средним уровнем 1857–1859 гг.³³ Чем больше увеличивался экспорт, тем больше появлялось свидетельств того, что Россия избрала для себя неперспективную нишу в международной торговле, что ее экспортные поставки и импорт продуктов питания были не сбалансированы по объемам, по стоимости, по своему социальному адресу. Поставляемое ею на мировые рынки продовольствие относилось к товарам первой необходимости, коль скоро главным предметом всего ее экспорта (до 90%) была пшеница, в то время, как российский импорт был представлен в основном товарами далеко не массового спроса. Примерно половина его относилась к товарам класса «люкс», в общей же сложности на товары не массового спроса в российском продовольственном импорте приходилось 70–80%³⁴. Часть закупок за рубежом вообще могла быть отнесена к нерациональным, и их главной при-

²⁹ Порошин В.С. О земледелии в политико-экономическом отношении. СПб., 1846. С. 172.

³⁰ Блюх И.С. Указ.соч. Т. 2. С. 37.

³¹ Гагемейстер Ю.А. Русские железные дороги. СПб., 1870. С. 13, 14.

³² Там же.

³³ Блюх И.С. Указ. соч. Т. 4. С. 44.

³⁴ Подсчет по тому же источнику.

чиной было то, что экспортно-импортные пути перевозок были более отлаженными, чем те, которые обеспечивали внутренний обмен.

Объективный ход экономического развития потребовал нового, взвешенного подхода к продовольственной политике. О нем заговорили в 90-х гг. XIX века и на рубеже XX века. Дело клонилось к замене подвергавшейся критике экспортной модели продовольственной политики новой покровительственной политикой в отношении развития собственного, как и промышленного, так и аграрного производства. Промышленные круги были заинтересованы в значительном увеличении производства продовольствия для обеспечения растущего городского населения, в понижении цен на него, которые влияли на уровень заработной платы, и в конечном счете на кокурентноспособность того, что было отмечено знаком «сделано в России». Экспортная модель продовольственной политики, напротив, ограничивала внутреннее потребление и поддерживала высокие внутренние цены. Отражением этих интересов стала новая тарифная политика, в числе разработчиков которой был известный ученый и поборник научно-технического прогресса в России Д.И. Менделеев. Появилась мода на образцовые сельские хозяйства, где производство пытались вести на научном, высоком для своего времени уровне. Концепции нового протекционизма не суждено было проложить себе путь на практике в той мере, в какой она была потенциально способна это сделать. Европейские страны все больше втягивались в орбиту военных приготовлений. Но, несмотря на это, Россия даже в канун первой мировой войны продолжала бороться с помощью низких экспортных цен за свое место поставщика продовольствия на европейском рынке.

В начале первой мировой войны некоторые видные российские ученые (М.И. Туган-Барановский, И.А. Чупров) полагали, что поскольку в условиях начавшейся мировой войны страна прекратит вывоз продовольствия, то его окажется более чем достаточно для внутренних нужд. На деле продовольственные трудности в армии и в тылу обнаружили себя уже в 1915 г. Миф о продовольственном богатстве России развеялся, но прозрение досталось дорогой ценой.

С переходом к плановой экономике на этапах мирного развития социальные ориентации продовольственной политики опирались на два направления действия, а именно — действия в русле управления непосредственно продовольственным рынком и в русле воздействия на производство, его издержки, себестоимость продукции. Государство осуществляло прямые закупки и продажи продовольствия по фиксированным ценам. Фиксированными были цены на средства производства для аграрного сектора. Всякие исторические сопоставления условны, но с некоторой долей приближения можно считать, что в пору плановой экономики решались задачи, лежавшие в основе идей новой покровительственной политики, вынашивавшейся в конце XIX века, т. е. создания массового рынка относительно дешевых

продуктов питания для массового городского потребителя. Не приходится умалчивать о том, что в условиях плановой экономики даже во времена мирного развития социально-экономические интересы крестьянства подчас приносились в жертву общей идее индустриального развития.

На смену плановой экономике пришла новая либеральная модель. Крестьянству была предоставлена свобода действий. Просто свобода — это еще не способ хозяйствования, а лишь предпосылка к его формированию. Привыкание к новым условиям оказалось достаточно затяжным и трудным. И чем дальше, тем больше становилось ясным, что в этой сфере наряду со свободой необходимы государственное и общественное целеполагание, выбор курса и инструментов, обеспечивающих его осуществление. В качестве одной из главных целей становится повышение степени самообеспеченности страны продовольствием. Большой объем импорта из аварийной меры превратился в стабильное явление, началось привыкание к мысли о том, что без него невозможно обойтись. На самом деле российский продовольственный рынок имеет большой ресурс развития и за счет роста производства, и за счет интенсификации внутреннего, межрегионального обмена. Эта задача прямо и непосредственно согласуется с социальными, особенно если степень самообеспеченности рассчитывать по отношению к такому уровню, который соответствовал бы принципам здоровой и достойной жизни для всего населения страны.

Может показаться, что при таком подходе планка оказывается установленной слишком высоко по сравнению с реальным положением в аграрном секторе. Но он оправдан, как компас для развития, особенно, если учесть, что он отвечает принципам социального государства, каким Россия видит себя в перспективе. Когда социальный аспект выдвигается на первый план, то это страхует от тупиков, к которым приводила страну, как это было показано выше, продовольственная политика в пору прохождения первой полосы развития рыночного хозяйства. Если исходить из имеющихся к тому предпосылок, то высокий уровень потребления продовольствия, предстает вполне достижимым. Согласно данным, приводимым академиком И.Г. Ушацевым, наша страна располагает впечатляющими ресурсами. Хотя численность ее населения по отношению к населению нашей планеты составляет 2,2%, в России сосредоточено 8,9% мировой пашни, 2,6% пастбищ, 20% мировых запасов пресной воды³⁵. Главная проблема аграрного сектора заключается в технике. При всех современных его трудностях продовольственная самообеспеченность в нашей стране отвечает формулам не Т.Р. Мальтуса, а В.Н. Сениора. Идет медленный и в отдельные периоды прерывистый рост

³⁵ Ушацев И.Г. Продовольственная безопасность России, как основа современной аграрной политики. // «Проблемы модернизации экономики и экономической политики России. Экономическая доктрина Российской Федерации». М., 2008. С. 289.

эффективности производства, и при этом численность населения не увеличивается, а, к сожалению, сокращается.

Стремление к повышению степени самообеспеченности продовольствием в принципе не противоречит пребыванию в поле мирового продовольственного рынка. Для показа этой непротиворечивости целесообразно использовать два термина — продовольственная безопасность и продовольственный суверенитет. Безопасность — это свобода от давления, от использования зависимостей. Суверенитет — это способность управлять своим положением на рынке, влиять на процессы, на нем происходящие. Положение России, в качестве достаточно крупного покупателя на мировом рынке, способно при определенной линии способно сделать достаточно влиятельным ее голос.

Итак, наша новая либеральная модель уже не может быть повторением прежней в силу другой роли, которая в современном мире и в нашей стране отводится социальному фактору, и потому, что для современных условий характерна различные формы прямого и косвенного государственного содействия развитию продовольственной сферы, в силу другого этапа развития мирового продовольственного рынка.

Если сравнивать новую либеральную модель с прежней, то можно отметить наряду с различиями и некие формальные, а подчас и довольно основательные элементы сходства. Вновь встал вопрос о том, является ли российский продовольственный рынок суммой или системой региональных. Опять интенсивность функционирования рынка ограничивается транспортными проблемами, но уже преимущественно в форме высокой стоимости перевозок. Снова дала о себе знать дифференциация в ценах, причем даже совпал диапазон колебаний между регионами — 2–3 раза.

И все же не приходится говорить о прямом повторении. Государство не может отойти от дел в аграрном секторе, как это было когда-то. Оно сохраняет за собой функции развития элементов производственной и социальной инфраструктуры. Это дороги, сельские школы, больницы и т. п. Другой вопрос, как много надо сделать, чтобы преодолеть скопившиеся за период экономического кризиса проблемы. Достаточно одного примера. Количество врачей в расчете на одну тысячу жителей в сельской местности пятикратно ниже, чем в городах, медицинских сестер меньше наполовину. Примерно в 15% участков больниц и амбулаторий в середине 2000-х гг. не было ни одного врача³⁶.

Если решение подобных важных проблем посчитать функцией самих сельских хозяйств, то при нынешнем их положении, их преодоление может крайне затянуться, вообще надолго остаться без ощутимых результатов или сказаться отрицательно на самом процессе производства, затормозив обновление материально-технической базы. Наконец, такие затраты способ-

³⁶ Экономика сельского хозяйства России. 2005, № 12. С. 12.

ны тяжким грузом лечь на ту чашу весов, где помещаются факторы, определяющие уровень потребительских цен для всего населения.

Без значительных усилий государства не может быть решена дорожная проблема. В 1990–2000-е гг. с карты России оказались смытыми многие тысячи населенных пунктов, а в оставшихся настолько уменьшилась численность населения, что и они оказались на пути к исчезновению. Если в 1989 г. населенных пунктов, где проживало менее 10 человек, было 20% от общего числа, то в 2002 г. их доля выросла до 30%³⁷. По мере того, как сокращалось число населенных пунктов, увеличивались расстояния между ними, дороги же, которые их связывают, подчас находятся не в лучшем состоянии. Рынок и дороги, как известно, представляют собой тесно связанные явления. От бездорожья тянется нить к натурализации хозяйства, и, понятно, что закрывшееся в себе село не накормит город.

Не обойтись без государства при преодолении отрицательных явлений в сфере экологии, особенно по очистке и лечению почв. Порой уже невозможно отыскать предприятия, по вине которых почвы были нарушены, но и современные не отличаются бережностью в обращении с природой, которая для производства продовольствия является решающим, ключевым условием. По официальным данным в 2004 г. было нарушено столько же земель, сколько в 1991 г., и произошло это, несмотря на то, что значительно сократились объемы производства практически во всех отраслях, что говорит о снижении природоохранной ответственности. Нарушенные почвы представляют собой не только прямой вычет из непосредственных факторов хозяйствования на земле, но способны повлиять на общие экологические процессы.

Во многих странах государство финансово поддерживает аграрную науку или проводит исследования непосредственно за свой счет. И Россия не может оказаться исключением.

Названные и многие другие обстоятельства говорят о том, что при формировании новой модели продовольственной политики не существует субъективной свободы выбора в отношении того, что мы возьмем из прошлого, а что оставим, так сказать, на архивном хранении. Переменилась страна, переменялись объективные условия, ни одна прежняя модель не может быть просто воспроизведена. Уроки прошлого надо учитывать, но новую модель продовольственной политики надо создавать заново совместными усилиями ученых и практиков, представителей общественности и институтов государственного управления.

³⁷ Подсчет по: Российский статистический ежегодник 2006. М., 2006. С. 96.

Социальные аспекты воспроизводства в период восстановительного роста: основные тенденции и задачи государства

Соболева И.В. (Москва)

На протяжении последнего десятилетия преодоление экономического спада и фантастически благоприятная для России конъюнктура мирового рынка привели к увеличению доходов от занятости и соответственно к подъему жизненного уровня большей части населения страны. Одновременно нарастающий приток ресурсов в бюджетную систему расширяет коридор доступных возможностей целенаправленного регулирования социальных аспектов воспроизводственного процесса до масштабов адекватных современному социальному государству. К сожалению, на практике открывшиеся возможности реализуются далеко не в полной мере и коренного перехода к социально-ориентированному развитию не происходит. В то же время изменяется конфигурация болевых точек социального развития: на смену росту абсолютной бедности и безработицы приходят проблемы неравномерности распределения результатов экономической деятельности и усиливающегося социального расслоения.

Важнейшим блоком показателей, характеризующим социальные аспекты воспроизводственного процесса, являются показатели доходов населения. Либерализация экономических отношений и отмена обязательной занятости в общественном производстве, способствовали добровольному выходу части занятых из сферы экономической активности и возрастанию в структуре денежных доходов, таких альтернативных источников как доходы от предпринимательской деятельности и доходы от собственности. Тем не менее, в современной России более 80% населения трудоспособного возраста вовлечено в сферу занятости. Из них более 90% составляют лица, работающие по найму за заработную плату. Поэтому закономерно, что на всем протяжении периода экономической трансформации заработная плата продолжала оставаться основным источником доходов населения России.

С 1990 по 1998 г. снижение реальной заработной платы происходило опережающими темпами по сравнению с сокращением ВВП и среднедушевых доходов населения. Падение ВВП составило около 40% (в низшей точке кризиса ВВП в реальном выражении составлял 59,7% от уровня 1990 г.). Реальные располагаемые доходы достигли минимума в 1999 г. (55,7% от уровня 1990 г.). Реальная заработная плата также продолжала снижаться и в 1999 г., и опустилась до 31,7% от уровня 1990 г. Таким образом, падение заработной платы значительно глубже падения не только ВВП, но и реальных доходов

населения, т. е. наибольший ущерб от кризиса понесла именно основная масса работающего населения, «живущего на зарплату».

С середины 1999 г. начинается постепенный восстановительный рост реальных располагаемых доходов населения и заработной платы. Однако, если средние располагаемые доходы вышли на докризисный уровень уже в 2005 г., в случае заработной платы, несмотря на ее динамичный устойчивый рост, этот уровень был с трудом достигнут лишь к концу 2007 г. На протяжении 2000-х гг. доля заработной платы в совокупных доходах (с учетом скрытой оплаты труда) возросла с 62,8 до 66,4%.

Кроме того, оценивать реальный уровень восстановления покупательной способности заработной платы следует с учетом изменившегося социально-экономического контекста, в котором сегодня происходит воспроизводство работающего населения и населения в целом.

В России уровень оплаты труда, как в абсолютном, так и в относительном выражении (по отношению к ВВП), был традиционно низким. Однако в дореформенный период низкая заработная плата в значительной мере компенсировалась универсальностью государственной социальной политики. Государство обеспечивало не только бесплатный доступ к услугам образования и здравоохранения, но и дешевое жилье, коммунальные услуги, бытовое обслуживание, транспорт, а также доступ к культурным ценностям — музеям, театрам, кино, книгам. Существенно дешевле обходилось рождение и воспитание детей. Это резко уменьшало так называемую бедность по критерию наличия лишений, определяемую как отсутствие доступа к насущно необходимым в тех или иных ситуациях материальным благам и услугам (медицинская помощь, лекарства, образование, культурный досуг).

С переходом к жесткой асоциальной модели рыночной экономики наблюдалось резкое сокращение объема бесплатных и дотируемых услуг и отказ от регулирования цен на потребительские товары первой необходимости. Таким образом, параллельно набирали силу два процесса: падение реальной заработной платы и возрастание воспроизводственной нагрузки на нее. Сегодня объем услуг образования и здравоохранения, предоставляемый на бесплатной основе, существенно ниже реальных потребностей, от чего в наибольшей степени страдают представители малообеспеченных и беднейших слоев населения.

Кроме того, конкретные сопоставления показывают, что большая часть основных продуктов питания (за исключением овощей и фруктов) за период реформ подорожала столь сильно, что стали в полтора-два раза менее доступна для той части населения, которая живет на заработную плату. Таким образом, многие конкретные характеристики покупательной способности заработной платы до сих пор находятся ниже дореформенного уровня. Аналогичная тенденция прослеживается и для среднедушевых доходов, несмотря на то, что их рост обгонял рост заработной платы: по большинству

продуктов их покупательная способность все еще далека от уровня 1990 г. (табл. 1)³⁸.

Таблица 1

Изменение покупательной способности среднемесячной заработной платы и доходов на протяжении реформ

Вид товара	Покупательная способность в 2005 в % к 1990 г.	
	Заработной платы	Доходов
Говядина	0,68	0,89
Свинина	0,65	0,84
Молоко цельное	0,57	0,74
Творог	0,40	0,52
Сыры сычужные	0,57	0,75
Яйца куриные	1,30	1,70
Рыба свежая	0,48	0,62
Сахар-песок	1,28	1,67
Масло подсолнечное	1,21	1,58
Масло сливочное	1,01	1,32
Картофель	1,19	1,56
Капуста свежая	0,77	1,01
Лук репчатый	1,29	1,69
Свекла столовая	1,20	1,57
Морковь	1,08	1,41
Яблоки	1,87	2,44
Цитрусовые	2,28	2,98
Хлеб и булочные изделия	0,58	0,76
Мука пшеничная	0,98	1,28
Горох и фасоль	0,86	1,12
Рис шлифованный	1,11	1,45
Крупы	1,07	1,40
Макаронные изделия	0,66	0,87

Последняя волна подорожания окончательно закрепила отставание среднедушевых доходов и заработной платы от цен на основные продукты питания. При этом согласно расчетам, проведенным Институтом комплексных стратегических исследований (ИКСИ), в наибольшей степени от роста цен пострадали менее обеспеченные слои населения. Если для представителей верхней децильной доходной группы инфляция составила 9%, то для 10% самых бедных россиян — 11,5%. Это связано с различной структурой расходов различающихся по уровню доходов групп населения. В структуре потребления семей со средними и высокими доходами в 1,5–3 раза выше

³⁸ Российский статистический ежегодник 2006, М.: Росстат, 2007. С. 201, 203.

доля непродовольственных, в том числе импортных товаров, цены на которые либо стабильны, либо снижаются.

Соотношение темпов роста цен на различные продовольственные товары также складывается не в пользу менее обеспеченных слоев населения. Для самых бедных групп населения, в структуре расходов которых доля продовольственных товаров составляет 60% и более, продукты подорожали на 13,6%. Для самых богатых, у которых на питание приходится 40% и менее семейного бюджета, — лишь на 11,6%. Как свидетельствует недавний опрос ВЦИОМ, осенью 2007 г. более половины россиян (52%) были вынуждены ограничивать расходы на питание из-за роста цен.

Следует подчеркнуть, что динамика средней заработной платы и среднедушевых доходов дает лишь первое очень приблизительное представление об изменении социально-экономического положения населения страны на протяжении периода реформ. Не менее важную роль играют тенденции дифференциации заработной платы и доходов населения. Перевод экономики на рыночные рельсы сопровождался беспрецедентным ростом неравенства в распределении результатов экономической деятельности, в том числе и после преодоления кризисного спада в экономике. Хотя наблюдаемая с 1998 г. позитивная динамика ВВП сопровождается постепенным увеличением средних доходов населения, разрыв в уровне доходов различных категорий населения не снижается (табл. 2)³⁹.

Таблица 2

Распределение общего объема денежных доходов по 20%-ым группам населения

	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.
Первая (с наименьшими доходами)	6,1	6,2	5,9	5,7	5,7	5,5	5,4	5,5
Вторая	10,4	10,6	10,4	10,4	10,4	10,3	10,1	10,2
Третья	14,8	14,9	15,1	15,4	15,4	15,3	15,1	15,2
Четвертая	21,1	21,0	21,9	22,8	22,7	22,7	22,7	22,7
Пятая (с наибольшими доходами)	47,6	47,3	46,7	45,7	45,8	46,2	46,7	46,4
Из нее 10% населения с наивысшими доходами	—	—	31,1	29,2	29,3	29,7	30,1	29,8

Согласно официальным данным Росстата, уже в первые годы реформ (1992–1994), ключевой показатель, отражающий дифференциацию доходов населения — коэффициент фондов, увеличился с 4,5 до 15 раз. В результате падение уровня и качества жизни большинства населения было значительно глубже отражаемого средними показателями. В дальнейшем в процессе

³⁹ Российский статистический ежегодник 2001, М.: Росстат, 2002. С. 187; Российский статистический ежегодник 2006, М.: Росстат, 2007. С. 188.

экономического спада коэффициент фондов по доходам несколько снизился и вплоть до 2002 г. удерживался в пределах 14 раз. Однако, начиная с 2002 г. вновь начинается рост коэффициента фондов. Такую же повышательную динамику демонстрируют и другие коэффициенты дифференциации доходов (табл. 3)⁴⁰. В целом на протяжении второго десятилетия реформ, включая 2007 г., несмотря на экономический рост, значительный прирост доходов бюджета и, следовательно, растущие возможности проведения активной социально-экономической политики, господствует тенденция к усилению дифференциации доходов.

Таблица 3

**Динамика коэффициентов дифференциации доходов
в период восстановительного роста**

Коэффициент	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.
Коэффициент Джини	0,398	0,394	0,395	0,397	0,397	0,403	0,409	0,406	410
Коэффициент фондов	13,8	13,9	1,9	13,9	14,0	14,5	15,2	14,9	15,3
Децильный коэффициент	–	–	–	6,5	6,6	6,7	7,0	6,8	–

Если на протяжении первого десятилетия реформ наряду с появлением и изначально неравномерным распределением новых источников доходов — от собственности и от предпринимательской деятельности, огромную роль сыграло и резкое усиление дифференциации заработной платы, то с началом восстановительного роста возрастающее значение приобретают внезарплатные факторы неравенства. Дифференциация заработной платы постепенно уменьшается и корректируется, хотя пока еще не вписывается в пропорции, характерные для социально-ориентированных рыночных экономик. За период 2000–2005 гг. номинальная заработная плата выросла в 4–4,5 раза у наименее оплачиваемых работников и в 3,2–3,3 раза у наиболее высокооплачиваемых групп (табл. 4)⁴¹.

Важнейшим фактором, который способствовал повышению темпов роста заработной платы низкооплачиваемых работников явилось поэтапное повышение минимального размера оплаты труда. За период 2001–2007 гг. законодательно установленный минимум оплаты труда вырос в 7,7 раза⁴², что позволило вывести значительную часть населения из состояния беднос-

⁴⁰ Социально-экономическое положение и уровень жизни населения России 2000, М.: Росстат, 2001. С. 159; Социально-экономическое положение и уровень жизни населения России 2006, М.: Росстат, 2007. С. 138; Россия в цифрах 2007, М.: Росстат, 2008. С. 124.

⁴¹ Рассчитано по данным выборочных обследований работников предприятий и организаций по проблемам оплаты труда Росстата за соответствующие годы.

⁴² Следует иметь в виду, что последнее, щедрое на первый взгляд повышение МРОТ предусматривает учет в его составе всех доплат и надбавок, в том числе за работу в регионах Крайнего севера и приравненных к ним, за тяжелые и вредные условия труда. По оценкам экспертов эти надбавки составляют от 40 до 120% зарплатных плат.

ти. Доля населения с доходами ниже прожиточного минимума сократилась с 29% (42 млн чел.) в 2000 г. до 16% (23 млн чел.) в 2006 г. В то же время значительная его часть имеет доходы лишь немногим превышающие прожиточный минимум, который, как было показано выше, не предусматривает удовлетворения на должном уровне важнейших социальных потребностей.

Таблица 4

Индекс средней номинальной заработной платы по 10%-ым группам населения в 2001–2005 гг. (2000=100)

Группа работников	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	Прирост зарплаты в 2005 г. к 2000 г. (руб.)
Первая (с самой низкой зарплатой)	117	205	252	352	450	848
Вторая	111	195	232	310	400	1975
Третья	120	192	229	303	389	2237
Четвертая	120	190	223	297	376	2876
Пятая	120	185	223	293	367	3589
Шестая	120	181	220	287	359	4416
Седьмая	118	178	221	286	352	5427
Восьмая	122	176	220	272	340	6667
Девятая	128	174	214	273	333	9029
Десятая (с самой высокой зарплатой)	136	183	223	273	329	18869

Оценивая процесс повышения заработной платы и относительный выигрыш, который получает каждая из децильных групп необходимо также принимать во внимание, что за равными темпами повышения заработных плат скрываются многократно различные размеры их абсолютного прироста. Как видно из табл. 4, абсолютный прирост средней номинальной заработной платы в самой высокооплачиваемой группе в 22 раза превышает ее прирост в низшей группе. Поэтому более динамичный рост заработной платы низкооплачиваемых работников не смог компенсировать большую часть избыточного неравенства. К тому же позитивная тенденция подтягивания минимального уровня оплаты труда до социально-приемлемой величины в значительной мере перекрывается негативным эффектом стремительной коммерциализации социальной сферы и роста дифференциации доходов.

Поскольку в России рост средней заработной платы в значительной мере происходит за счет наиболее высокооплачиваемых групп, средние по стране показатели динамики заработной платы и доходов рисуют более благополучную картину, чем та, которая типична для большинства населения. О реальном положении более точно позволяет судить показатель медианной заработной платы, отсекающий половину населения с более низким уровнем

дохода от занятости по найму. Медианная заработная плата, на протяжении всего периода реформ составляет лишь около двух третей от средней, что значительно ниже и соотношения советского периода, и стандартов современных развитых экономик (табл. 5)⁴³.

Таблица 5

**Динамика соотношения медианной заработной платы
со средней заработной платой и прожиточным минимумом**

	1991 г.	1997 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.
ЗПм*	464	631,4	947,1	1361,3	1899,8	2750,3	3483,7	4409,4	5687,1	7106
ЗПм/ЗПс**	84,7	66,4	62,2	61,2	58,6	63,1	63,4	65,5	66,5	66,2
ЗПс/ПМт	3,7	1,9	1,5	1,7	2,0	2,2	2,4	2,6	2,8	3,1
ЗПм/ПМт***	3,1	1,4	0,9	1,0	1,2	1,4	1,5	1,7	1,7	1,9

* медианная заработная плата

** средняя заработная плата

*** прожиточный минимум трудоспособного населения

Сопоставление медианной заработной платы и прожиточного минимума показывает, что покупательная способность заработной платы половины работающего населения страны за период реформ упала, по крайней мере, втрое, а в настоящее время не достигает и двух прожиточных минимумов. На практике, с учетом наличия в семьях иждивенцев это означает, что заработанных денег хватает только на удовлетворение самых насущных потребностей домохозяйства и ни на что другое. Иными словами, социально-экономическое положение населения фактически улучшается существенно медленнее, чем демонстрируют средние показатели, смещенные в пользу наиболее благополучных высокодоходных групп.

Наряду с неоправданно высоким расслоением населения по заработной плате, важнейшей проблемой является искаженный характер ее дифференциации. В российской экономике при определении заработка главную роль играют не факторы, связанные с развитием рабочей силы (квалификация, опыт, образование), а внешние по отношению к работнику факторы: работа в более успешных и конкурентоспособных отраслях, в более богатом регионе, на преуспевающем предприятии. При этом существует также и сильная внутренняя зависимость между благополучием отрасли, региона и предприятия. Наиболее благополучными являются регионы, богатые топливно-энергетическими ресурсами, где получили развитие отрасли ТЭК. Благополучные предприятия также сконцентрированы преимущественно в этих отраслях и регионах, а также в столичных мегаполисах, где концентрируются финансовые и посреднические виды деятельности.

⁴³ Рассчитано на основе данных Росстата и Минздравсоцразвития России.

К безусловно позитивным тенденциям периода восстановительного роста следует отнести опережающее повышение заработной платы в отраслях социальной сферы — здравоохранении и образовании. Однако до сих пор сохраняется их значительное отставание от средней заработной платы в экономике и тем более — от отраслей-лидеров. Третье место по темпам роста делят производство машин и оборудования (компенсируется провал заработков первых лет реформ) и финансовая деятельность, где заработки сегодня существенно обгоняют даже топливно-энергетический комплекс, чего нельзя сказать о качестве оказываемых в этой сфере услуг.

Таким образом, сохраняется ситуация, при которой экономическое положение отраслей слабо связано с квалификацией занятых в них работников и не соответствует относительной сложности и общественной значимости различных видов труда. Отрасли, ответственные за воспроизводство населения, где занята значительная доля наиболее квалифицированных кадров (потребительский комплекс и социальная инфраструктура) занимают самые низкие зарплатные позиции. Лидирующими по уровню заработной платы остаются добывающие отрасли и производство услуг, охватывающее производственную инфраструктуру и финансово-кредитное посредничество.

Важнейшим фактором, обуславливающим различия в доходах и заработной плате является региональный. Региональные различия по уровню доходов населения, обусловленные экономическим развитием территории, профессионально-квалификационным составом населения, а также природно-климатическими и демографическими факторами, существовали всегда, но с началом реформ произошел их резкий рост. Если в 1990 г. наибольшие доходы превышали наименьшие в 3,5 раза, то в 1995 г. — в 13,9 раза.

Фактором выравнивания различий в период восстановительного роста должно было бы стать улучшение положения самых бедных групп населения — с денежными доходами ниже прожиточного минимума. Однако по этому параметру региональные различия усилились с 8,5 до 9,2 раза. В 2000 г. доля населения с доходами ниже прожиточного минимума варьировала от 11,1% в Ямало-Ненецком автономном округе до 94,3% в Ингушетии, в 2005 г. — от 8,2% в Ханты-Мансийском автономном округе до 76,1% в Усть-Ордынском Бурятском автономном округе.

Сопоставление внутрирегиональной дифференциации доходов по субъектам Российской Федерации показывает, что расслоение по доходам в целом выше в наиболее богатых и динамично развивающихся регионах. Это является еще одним фактором общего перераспределения доходов в пользу наиболее обеспеченных групп населения по мере роста экономики, но в то же время сдерживает распространение крайней бедности в наименее благополучных регионах.

Исследование динамики доходов населения показало, что в период восстановительного роста удалось переломить тенденцию «суженного воспро-

изводства» работающего населения, когда доходы от трудовой деятельности значительной части занятых в экономике не были достаточны даже для удовлетворения на минимально приемлемом уровне текущих потребностей в нормальном питании, одежде и пр. Эти сдвиги связаны со стабильным увеличением реальной заработной платы и некоторым сокращением ее неоправданно высокой дифференциации в период после 2001 г. Однако, хотя результаты экономического роста хотя и принесли улучшение в положение населения, но степень этого улучшения существенно отстает от расширения имеющихся возможностей.

В этой связи следует особо отметить два негативных момента. Во-первых, несмотря на сокращение различий в заработной плате, уровень дифференциации населения по доходам продолжает расти. При этом возрастающее значение приобретают внезарплатные факторы неравенства, в том числе усиление неравномерности распределения доходов от собственности. Во-вторых, что самое важное, уровень заработной платы большинства населения остается низким, в то время как воспроизводственная нагрузка на нее возрастает. В результате многие социальные потребности обширных групп населения (в образовании, охране здоровья, нормальных жилищных условиях, доступе к благам культуры) остаются неудовлетворенными.

В условиях значительной дифференциации доходов населения и недостаточности заработной платы по крайней мере половины работников для осуществления стратегических инвестиций в улучшение условий своей жизни и в будущее детей, государство должно, на наш взгляд, сконцентрировать возросшие финансовые и административные ресурсы на двух приоритетных направлениях.

Во-первых, государство может и должно косвенно способствовать повышению заработной платы в частном секторе экономики и сокращению ее неоправданной дифференциации. Целесообразно использовать следующие рычаги воздействия на уровень и структуру оплаты труда:

- повышение размера минимальной заработной платы. При этом целесообразно сопоставлять минимальную заработную плату не с прожиточным минимумом, который, как было показано, не учитывает необходимость удовлетворения многих жизненно важных в современных условиях потребностей, а со средним уровнем оплаты труда;
- повышение оплаты труда в бюджетной сфере и на предприятиях принадлежащих и контролируемых государством, что явится ориентиром при установлении заработной платы в частном секторе
- усиление государственной поддержки сельского хозяйства — отрасли жизненно важной для нормального удовлетворения потребностей населения и в то же время характеризующейся самым низким уровнем оплаты труда. Отметим, что массированная поддержка национального

сельского хозяйства осуществляется во всех без исключения развитых странах.

Показательно, что до сих пор ускоренный рост заработной платы, вопреки предсказаниям некоторых экспертов, не привел к сокращению спроса на труд и росту безработицы и, по свидетельству многих независимых исследователей и представителей бизнеса, пока что не угрожает конкурентоспособности российских предприятий. В то же время он способствует расширению внутреннего рынка. Причем, повышается платежеспособный спрос относительно низкодоходных групп, в большей степени ориентированных на потребление продукции отечественных производителей.

Во-вторых, необходимо масштабное наращивание государственных социальных инвестиций на федеральном и региональном уровне в целях снижения воспроизводственной нагрузки на заработную плату до уровня европейских социально-ориентированных экономик и выравнивания возможностей, открытых для представителей различных слоев и групп населения, в том числе жителей сельской местности и малых городов, менее благополучных регионов страны, домохозяйств с относительно низкими доходами.

В современных условиях значимость эффективного удовлетворения социальных потребностей для нормального протекания воспроизводственных процессов стремительно возрастает. Их удовлетворение на рыночной коммерческой основе в большинстве случаев либо недостаточно эффективно, либо вовсе невозможно. Даже в относительно благополучных и богатых странах, отличающихся высоким уровнем оплаты труда и среднедушевых доходов населения, увеличение доли рыночного сектора в образовании и здравоохранении ведет к негативным социальным последствиям и снижает конечную эффективность использования ресурсов, привлекаемых в эти сферы. Это обуславливает необходимость государственного регулирования и поддержки социальных отраслей общественного сектора при строго дозированном допуске в эти отрасли рыночных коммерческих отношений.

В современных условиях минимально допустимый для обеспечения полноценных услуг здравоохранения населению страны уровень государственных вложений в эту сферу должен составлять не менее 5% ВВП. В наиболее развитых странах государственные вложения в здравоохранение составляют 7–8% ВВП, а совокупные вложения — около 11%. В России государственные вложения в здравоохранение не превышают 3% ВВП. В стратегической перспективе, в соответствии с Концепцией долгосрочного социально-экономического развития России, к 2020 г. планируется их увеличение до 4,8% ВВП.

Аналогичная ситуация складывается в сфере образования. В России на протяжении периода реформ произошло существенное снижение государственных инвестиций в эту сферу, как в абсолютном, так и в относительном

выражении. К 2020 г. предполагается увеличение государственных инвестиций в образование с 3,9% до 4,5% ВВП, в то время как уже сегодня в странах ОЭСР их уровень составляет не менее 5–7% ВВП. В то же время, что существенно отстает от потребностей информационного общества, т. е. уровень усилий общественного сектора будет по-прежнему существенно отставать от параметров развитых стран и разрыв, скорее всего, возрастет.

Подводя итог, можно констатировать, что на сегодняшний день реальные усилия государства, направленные на оздоровление социальной ситуации в стране, несколько выросли по сравнению с первым этапом реформ. Однако их рост сильно отстает от расширения коридора возможностей, открытого для проведения полноценной социальной политики, способной переломить тенденцию к оскудению человеческого потенциала нации. В результате расширяется поле «упущенных выгод» и снижается вероятность прорыва в общество конкурентоспособных социально-ориентированных стран.

Биоэтика — философия сбережения здоровья нации

Хрусталеv Ю.М. (Москва)

Задачей философского осмысления настоящей конференцией проблемы «Россия: путь к социальному государству» является социально-культурное измерение бытия современных людей. Объектами философского рассмотрения стало появление новых сегментов в их жизни, характеризующих все перемены, происходящие в общественном развитии и особенно в России. В связи с этим особую сферу стало представлять философское осмысление границ социально-философского познания жизнедеятельности человека в его различных формах и видах, но прежде всего осознание роли и значения естественно-научного и гуманитарного познания в жизни человека. В этом случае философия берет на себя функции методологической рефлексии относительно социального познания нового общества и человека. Отсюда возникло принципиально новое разделение в философии на две ее этические разновидности. Так, первая по-прежнему осуществляет философское осмысление морально-этического процесса в жизни и деятельности человека, как одного из традиционных и в становлении, и сохранении самого существования человека. Такая философия наиболее полно воплощается в этических учениях о современном цивилизационном развитии. Вторая разновидность получила особое преобладание в новой философской дисциплине, получившей название биоэтики. Это направление отделяет первую

разновидность традиционной этики от второй — новой уже тем, что она связана с философской рефлексией относительно *сбережения естественной природы* человека от грандиозного воздействия на нее революционных достижений современных науки, техники и биотехнологии. Возникла потребность в новом философско-этическом осознании связей и отношений, которые сложились между учеными и специалистами вообще, но особенно в медицинской сфере.

Философия здоровья в современном мире

С середины XX века и до наших дней в философском мире происходят разительные трансформации и новации в самом понимании философии и философствования. Теперь философская рефлексия черпает свою энергию в самых разнообразных социально-культурных и научно-просветительных ситуациях, в которых собственно и заложен особый смысл человеческого существования, его интеллектуального и нравственного совершенствования. Осмысление этих, по сути дела, самых актуальных и в то же время самых сложных проблем в жизнедеятельности современного человека становятся предметом внимания философов. Это как раз и есть та трансформация и новация в философии, которая завершилась появлением в ней проблемы сбережения общественного здоровья, как социокультурной базы раскрытия и развития творческих потенций в каждой индивидуальной личности.

На протяжении тысячелетий проблема познания человека, его жизни и деятельности приковывала к себе внимание ученых и философов. Все они по мере своих сил и знаний стремились постигнуть суть и смысл человеческого бытия на Земле. Они пытались понять и ответить на извечные вопросы: что такое жизнь, когда и почему она зародилась на Земле? Как ее сохранить, уберечь от разного рода природных катаклизмов, происходящих на Планете, а также по причине бездумной деятельности людей? Как оценить социально-культурные и научно-технические достижения людей: или как торжество их творческо-созидательной деятельности, или как расплату за бесконтрольное обновление способов и средств их жизни? Эти вопросы и многие другие продолжают волновать и беспокоить лучшие умы современной философской, научной и, конечно, медицинской общественности. Итогом этих непростых размышлений стало создание новой философской парадигмы — биоэтики.

Термин «биоэтика» появился в научной и философской литературе в середине прошлого столетия. Его ввел в широкий научный оборот в 1969 г. американский биолог, врач-онколог Ван Ренсселер Поттер (1911–2001), вкладывающий в содержание термина, прежде всего, установление некой взаимосвязи этики с биологией и медициной. Связь эта рассматривалась им многопланово, но для ученого самое главное заключалось в

установлении новой мудрости, которая бы нацеливала всех специалистов и исследователей на разумное использования новейших открытий в науке вообще, в биологии и медицине, в особенности. «Человечество, — убеждал Поттер, — нуждается в соединении биологии и гуманитарного знания, из которого предстоит выковать науку выживания и с ее помощью установить систему приоритетов» (*Поттер В.Р.* Биоэтика. Мост в будущее. Киев, 2002. С. 34).

Биоэтическая наука включает в себя проблемы, выходящие за рамки традиционной этики. В ее проблемное поле входит философское осмысление непростых вопросов жизни, особо волнующих сегодня людей таких как: проведение аборт, клонирование, суицид, эвтаназия, психические нормы в патологии и ряд других. Кроме того, она ставит и решает острые проблемы социального бытия не на узко специальной, например, медицинской базе, а на весьма широкой обыденно-практической основе жизни людей. Биоэтика значительно углубила и расширила задачу научного обновления смысла профессионального, морально-правового сознания всех ученых, биологов, медиков, а также философов, психологов, социологов, политиков и многих других специалистов. Она приблизила их к осознанию глобализации проблем развития человечества, повышения личной ответственности за творческую, научно-преобразовательную деятельность.

Исходным нравственным и при этом главенствующим требованием биоэтики поистине стал принцип, предложенный А. Швейцером (1875–1965) — благоговеть перед жизнью. Этот принцип требует от каждого человека на Земле «относиться с благоговением к каждому живому существу и уважать его как собственную жизнь» (*Швейцер А.* Благоговение перед жизнью. М., 1992. С. 84). В этом принципе заложена нравственная нацеленность на достижение искренней любви в жизни, на самопожертвование, сострадание и на стремление помогать выжить любому живому существу. Нравственным человек, согласно учению Швейцера, можно стать «только тогда, когда он повинуется внутреннему побуждению помогать любой жизни, которой он может помочь, и удерживаться от того, чтобы подчинить живому какой-либо вред» (Там же), когда он выражает благоговение, как по отношению к собственной жизни, так и по отношению к любой другой жизни.

Сегодня биоэтика становится важнейшей философской, морально-правовой составляющей не только всей системы здравоохранения, но и социальной работы с населением, а также профессиональной деятельности специалистов научно-исследовательских, экологических, образовательно-просветительских и иных государственных и общественных учреждений, центров и организаций. По отношению к традиционной этике и деонтологии биоэтика приобрела особый научный и социально-культурный статус. Она охватывает этические наставления и правовые требования к специалистам, так или иначе имеющие отношение к сферам, воздействующим на

жизнь как таковую и здоровье людей. Это обусловило ее принципиальные особенности:

- она содержит универсальный моральный характер;
- все ее предписания нормативны с правовых позиций;
- она обладает масштабной публичностью;
- ее характерная черта — новая концептуальность.

Концептуальную базу биоэтической науки представляют философские основания, этические идеалы и принципы, правовые требования ко всем тем, кто имеет прямое или косвенное отношение к жизненным процессам на Земле и сохранению здоровья людей. Все эти подходы в биоэтике указывают на необходимость уважения и сохранения чести, достоинства личности: будь то врач, медсестра или пациент. Согласно этим подходам любое решение медика должно быть справедливым в социальном отношении, нравственным с морально-правовой точки зрения и вполне компетентным с медицинской позиции. Оно должно сопрягаться с высоким профессионализмом врача и информированностью пациента. «Честь» и «достоинство» личности — это принципы, указывающие на права пациента, врача, медицинской сестры и предполагающие их взаимный заинтересованный диалог, способствующий компетентному выбору способа лечения. Такой совместной выбор способа лечения уже не возлагает всю ответственность за конечный результат только на врача, а распределяет ее на него, медицинскую сестру и пациента. Это обстоятельство в медицинской сфере требует выработки новых принципов и методов этической защиты чести, достоинства и медиков, и пациентов.

Честь и достоинство личности — это этические оценочные понятия и категории, которые указывают на моральные ценности и представляют собой общественную и индивидуальную характеристику поступков человека. Честь выступает условием выполнения врачом и медицинской сестрой своего профессионального долга. Как моральный феномен честь медика связана с общественным признанием его поступков, что сказывается на его почитании. Поэтому честь внутренне присуща всем медикам как личностям. Она связана со стремлением их добиваться высокой оценки со стороны прежде всего пациентов и их родственников. Профессиональная честь воздается врачу и медицинской сестре в соответствии с общественной оценкой, которую они получают за нравственные качества как гражданина и как представителя медицинской профессии, выполняющего свой профессиональный долг.

Важную роль в сохранении чести и достоинства всех медиков играет биоэтика. Конечно, поддержание чести и достоинства во многом зависит от них самих, но не только. Не в малой степени они зависят и от тех условий, которые представляет медикам государство (напр. оснащение современным оборудованием, необходимыми фармацевтическими средствами, повышение квалификации, достойное финансовое и материальное вознаграждение

их труда). Ведь безнравственно, когда труд медиков не оценивается в обществе соответствующим образом. Кроме социально-экономических факторов в поддержании и защите чести медиков важное место принадлежит общему культурному и социально-правовому состоянию общества. В отсутствие законов, которые не опираются на традиционные моральные нормы, медикам приходится брать на себя всю ответственность особенно при осуществлении таких операций, как: трансплантация, реанимация, аборты и т. д. В случае негативного отношения к ним широкой общественности медикам приходится защищать свою честь и достоинство, опираясь на корпоративные традиции и общечеловеческую мораль. Но эти непростые ситуации во врачебном деле во многом сегодня берет на себя биоэтика.

Надо думать, что со временем биоэтика будет важнейшим этико-правовым законом жизни медиков и не только. Она обращается к наивысшим моральным и правовым нормам жизнедеятельности всех людей, а именно сбережения ими жизни как высшей космической ценности и, конечно, укрепления физического и духовного здоровья людей. В связи с этим значительно возрастают социальные требования к системе здравоохранения. Происходит переосмысление прав и обязанностей в отношениях между врачами, фармацевтами, медсестрами и пациентами. Это происходит потому, что на первый план, например, выдвигается принцип информированного согласия пациента, чтобы любое медицинское вмешательство (будь то диагностического, профилактического, лечебного и тем более научно — исследовательского характера) проводилось только на основе осознанного и добровольного согласия пациента, на кого оно собственно и направлено. Ведь для принятия врачебного решения недостаточно только опыта, знаний и компетенции специалиста, необходима еще и нравственная составляющая в работе врачей, фармацевтов, медицинских сестер — это биоэтика.

Биоэтика как новая междисциплинарная и социально нагруженная наука, опирающаяся на современные достижения техники и технологии биомедицины, руководствующаяся гуманными философскими идеалами и принципами, а также правовыми требованиями ко всем специалистам, нацеливает их на защиту жизни как таковой и укрепление здоровья людей. В то же время биоэтика в современной системе здравоохранения имеет и некую профессиональную специфику. Она теперь выдвигает на первый план задачу скрупулезного сбережения жизни вообще в биосфере и, конечно, человека, укрепления его физического, психического и умственного здоровья. В этих целях устанавливаются качественно новые нормы отношений в медицине между взаимодействующими субъектами — врачами, медицинскими сестрами и пациентом. Эта новая профессиональная разновидность деятельности медиков, которая в медицине получила название биомедицинской этики.

Вечные гуманные идеалы и принципы биомедицинской этики сегодня в обобщенной форме изложены в «Конвенции о защите прав и достоинств человека в связи с использованием достижений биологии и медицины. Конвенция о правах человека в биомедицине». Эта конвенция была принята Парламентской ассамблеей Совета Европы еще в 1996 г. В ее содержании на первом месте интересы отдельного человека, но прежде всего пациента. Они, указывается в Конвенции, должны превалировать над интересами общества и даже науки. Правительства, говорится в ней, как все участники Парламентской ассамблеей Совета Европы, обязуются обеспечивать равную доступность медицинской помощи надлежащего качества всем членам общества. А всякое вмешательство в сферу охранения здоровья должно отныне осуществляться в соответствии с профессиональными требованиями и гуманными идеалами.

С учетом основных идеалов и принципов «Всеобщей декларации прав человека», а также этико-правовых норм, провозглашенных в конвенциях и резолюциях, рекомендациях Организацией Объединенных наций, Совета Европы, Всемирной организации здравоохранения, Всемирной медицинской ассоциации строится биоэтическое наполнение морали и права российского здравоохранения. Разработан «Кодекс врачебной этики», «Этический кодекс фармацевтического работника», «Этический кодекс медицинской сестры», «Российская декларация в защиту прав пациента» и др. Важнейшей задачей российских медико-этических документов стало ограждение каждого человека, как и людей вообще от нежелательных последствий внедрения в медицинскую практику качественно новых, но еще недостаточно проверенных медико-биологических достижений и новейших медицинских технологий.

В научной и практической работе по внедрению биомедицинской этики в систему здравоохранения в связи с необходимостью минимизации финансово-экономических затрат в медицине стала, к сожалению, формальным делом, а по существу — декларативным принципом. Гипертрофированная коммерциализация медицины практически стала отрывать медиков от лечебной деятельности, а значит и от гуманистической составляющей самого здравоохранения. Дело в том, что в охране здоровья населения экономическая выгодность в медицине далеко не всегда совпадает с социальной, гуманистической целесообразностью. Коммерциалистский подход к проблемам сохранения жизни и укрепления здоровья людей находится в противоречии с нравственными принципами врачей, медсестер и пациентов, которые положены в основу международных конвенций, деклараций и кодексов по внедрению биоэтики в жизнь.

Другой причиной появления целостной естественно-научной и социально-гуманитарной науки — биоэтики стала необходимость осознания идентичности человеческого существа, определения начала и конца его ин-

дивидуальной жизни, приемлемость различных критериев смерти и, в том числе критериев полной или частичной смерти мозга, право собственности на генетическую информацию и вопросы защиты ее идентификации. При решении всех этих и многих биоэтических проблем предметом особого философского анализа стала задача научного осознания и философского осмысления новейших знаний о жизни вообще и жизни человеческой, в особенности, т. к. последняя сопряжена с творческо-созидательной деятельностью. Современная цивилизация представляется в связи с этим в виде коэволюции человеческой жизни с биосферой в целом. При этом коэволюции как гармоничного процесса существования и развития.

О жизни, которую необходимо беречь

Жизнь, как развивающийся органический мир исследуется естественными науками, социально-культурными и социально-гуманитарными дисциплинами. Она является предметом особого интереса философии, религии, искусства и, конечно, медицины. Применительно к человеку жизнь — это живой организм: тело, душа, а вне тела есть то и другое. «Жизнь — это не объект, — философски замечает академик РАМН Ю.Л. Шевченко, — а его характеристика, у которой нет внутреннего или внешнего. А потому не может быть и сущности как внутренней определенности объекта. Отсюда следует, — продолжает он, — что имеет смысл говорить не о сущности жизни, а о сущности живых систем, которые могут быть одноклеточными и многоклеточными организмами, сообществами организмов (популяция), сообществом популяций (биоценоз) и т. д. Понятно, что сущности этих систем не могут быть одинаковыми: внутренняя определенность одноклеточного организма не тождественна сущности многоклеточного, не говоря уже о биоценозах или популяциях. Как видно, философия вовсе не отвечает на вопрос, в чем именно (в каких внутренних закономерностях) заключается сущность конкретной живой системы. Это не ее задача. Но она подсказывает ученому, где находится сущность, и в чем она состоит» (Философия медицины. М., 2004. С. 28).

Естественнонаучные дисциплины (особенно биология и биомедицина) рассматривают жизнь как универсальный предмет и познания, и объяснения эволюционного *саморазвития* мира. При этом одной из наиболее важных задач в познании жизни как таковой является осознание ее происхождения и саморазвития. Наибольшее распространение в сознании получили следующие модели возникновения жизни на Земле: *креоценизм*, или божественное сотворение мира из ничего и затем сотворение из него жизни; *пансермизм* — внезаменное происхождение мира. Согласно этому учению жизнь, как и весь мир, вечна и бесконечна. Это процесс естественный физико-химической эволюции. Ученые полагают, что признаки жизни

на Земле зародились где-то 3–4 млрд лет назад. За этот период жизненные формы гигантски эволюционировали. Наряду с простейшими организмами в настоящее время сосуществуют и весьма сложные биофизиологические существа и, конечно, человек.

Жизнь — это существование и саморазвитие всех земных организмов, будь то растения, животные, люди, выражающийся как в обмене веществом-энергией с окружающей средой и размножении (воспроизведении себе подобных). Жизнь в природе — это биологическая форма и способ бытия, а у человека — это еще и био-психо-социо-культурная деятельность. Для человека жизнь — созидательная интегральная жизнедеятельность в самом широком и глубоком смысле слова. На фоне природной и социальной среды человек осуществляет специальные или специализированные формы творческой деятельности, такие как общение с людьми, познание мира, практическая работа по его преобразованию, отдых и т. д. Эти формы человеческой жизнедеятельности существуют и развиваются в общем контексте бытия субъекта. Они проявляются во множестве природных и общественных, культурных видов бытия мира разной степени сложности.

Проблема жизни не перестает быть сферой интереса самых разных специалистов. Выдающийся писатель и мыслитель Л.Н. Толстой (1828–1910) в философском трактате «О жизни» писал, что «жизнь определять нечего: всякий ее знает, вот и все, и давайте просто жить, так говорят в своем заблуждении люди, поддерживаемые ложными учениями. И не зная, что такое жизнь и ее благо, им кажется, что они живут, как может казаться человеку, несомому по волнам без всякого направления, что он плывет туда, куда ему надобно и хочется». Рассуждая о жизни человеческой, он продолжал, что «истинная жизнь человека, проявляющаяся в отношении его разумного сознания к его животной личности, начинается только тогда, когда начинается отрицание блага животной личности». (Толстой Л.Н. Собр. соч. В 22 т. М., 1984. Т. 17. С. 29, 42). Действительно, очень непросто дать определение жизни. Ясно только, что она — это сфера бытия мира и, более того, неотъемлемая его составляющая.

Философия ищет источник или, иначе говоря, субстанцию этого уникального жизненного движения как некоего «жизненного порыва». (Бергсон). Она рассматривает жизненный порыв целостно, т. е. в единстве множества объективных условий и субъективных факторов, но всегда как биофизиологические и социально-культурные процессы. Задача познания жизни учеными состоит в установлении онтологического статуса биосферы (греч. *bios* — жизнь и *sphaia* — сфера). Первое. Установление природа жизни как вида материи. Второе — возникновения жизни на Земле. Третье — пути распространения жизни на Земле и во Вселенной. Четвертое. Смерть — это часть жизни, ее момент. Лауреат Нобелевской премии Н.Н. Семенов писал: «Живая материя имеет некоторые дополнительные физико-химические

свойства, не встречающиеся пока в том комплексе видов материи, которые нам знакомы в неживой природе» (Семенов Н.Н. О соотношении химии и биологии // Вопросы философии. 1959. № 10).

Живая материя в виде организма представляет собой целостную открытую физико-химическую систему, существующую в окружающей среде в постоянно развивающемся состоянии. Ученые предполагают, что живая материя как особая сфера бытия появилась на Земле примерно три-четыре миллиарда лет назад. Эта сфера бытия живой материи получила название «биосфера» в конце XIX века. Биосфера представляет *единство* взаимодействия живого организма и минеральных элементов, включенных в сферу обмена веществом и энергией. Это есть совокупность взаимодействия неживого с живым веществом на Земле и в Космосе. На рубеже XIX–XX вв. ученые пришли к выводу, что и живой, и неживой мир развиваются целостно или холистично. В.И. Вернадский считал, что нет практически ни одного элемента из таблицы Д.И. Менделеева, который бы не бытийствовал в живых системах. Они отражают степень и уровень упорядоченности материи.

Современные представления об упорядоченности материи и потоке жизни позволили современным ученым понять закономерности саморазвития жизни на Земле. Считается, что примерно два с половиной миллиарда лет назад Земля была абсолютно безжизненной. Ее покрывал многометровый слой льда. Средняя температура на планете составляла тогда около — 30° С. Такое суровое земное состояние ученые называли планетарной зимой. Химический и изотопный анализ минералов того времени показал, что за период с 750 до 570 миллионов лет назад Земля пережила, по меньшей мере, четыре большие эпохи ледниковых зим, каждая из которых длилась несколько миллионов лет. Но последняя такая зима и стала отправным моментом в эволюции всего живого: от растений до животных и, наконец, человека. Во всяком случае, как утверждают ученые, без ледниковых событий не было бы жизни: ни растений, ни животных. Это есть некие открытые живые системы, способные функционировать только за счет поступающей энергии извне.

Русский ученый и мыслитель К.А. Тимирязев (1843–1920) доказал, что «зерно хлорофилла тот фокус, та точка в мировом пространстве, в которой живая сила солнечного луча, превращаясь в химическое напряжение, слагается, накапливается для того, чтобы в последствии исподволь освобождаться в тех разнообразных проявлениях движения, которые нам представляют организмы, как растительные, так и животные. Зерно хлорофилла — исходная точка всякого органического движения, всего того, что мы подразумеваем под словом жизнь» (Тимирязев К.А. Избранные сочинения. М., 1948. Т. I. Исходя из подобного понимания состояния материи Тейяр де Шарден (1881–1955), французский ученый и философ полагал, что «жизнь... есть не что иное, как специфический эффект усложнения материи: свойство само по

себе соизмеримо со всей Вселенной, одинаковой протяженности во времени и пространстве» (*Тейяр де Шарден П. Феномен человека. М., 1065. С. 34*).

Развитие теоретической и молекулярной биологии и медицины позволяет понять диалектическое единство в многообразии жизни. Развитие живого вещества в геологическом времени выражается в медленном изменении его форм и видов, генетически между собой связанных, от одного поколения к другому, стала понятнее логика приобретения и накопления энергии живым веществом. «В своей совокупности животные и растения, вся живая природа представляют природное явление, — писал В.И. Вернадский. — противоречащее в своем эффекте в биосфере принципу Карно в его обычной формулировке. Обыкновенно в земной коре в результате жизни и всех ее проявлений *происходит увеличение действенной энергии*... Отклонение такого основного явления, каким является живое вещество в его воздействии на биосферу от принципа Карно указывает, что жизнь не укладывается в носилки, в которых энтропия установлена» (*Вернадский В.И. Избранные сочинения. М., 1954. Т. I. С. 220*).

Ныне научно установлено, что неживая и живая материя *едины* в том, что состоят из одних и тех же химических элементов, пребывающих на Земле. А с момента открытия Дж. Уотсоном (1928) и Ф. Криком (1916–2004) структуры ДНК (1953), признано единство всех видов жизни. Жизнь теперь стала понятней с осознанием единства ее с неживой природой. И не так уж важно, произошло ли зарождение жизни на Земле, или в любом другом месте Вселенной, и были ли вообще занесены на Землю некие «семена жизни». Жизнь — это проявление порядка, а он вечен, поскольку вечна Вселенная. И то, что верно для десятков и сотен миллионов лет развития различных видов бытия жизни, верно и для хода современных биогенных процессов жизни на Земле. Для жизни важнейшим свойством является сохранение минимума присущих целостной биосистеме свойств, и в первую очередь, — сохранения и воспроизведения ее целостности.

Современный научный и философский взгляд на бытие жизни во многом определяется качественно иным отношением ученых-исследователей к неплохо изученной элементарной составляющей жизни — молекуле ДНК. Считается, что именно она ответственна за информационную связь всякого живого вещества с Космосом, играя роль своеобразной антенны. Космос (греч. *kosmos* — порядок, устройство, красота) нередко рассматривается в философии, да и в науке как Всемирный разум, определяющий *единство* функционирования живой и неживой материи. Человек потому и познает Вселенную, что осмысление всей информации в его мозге происходит по законам, тождественным тем, которые создают информацию в космическом пространстве обо всех объектах и процессах природы, начиная от возникновения элементарных частиц и их взаимодействия, до духовных форм бытия в мире.

Биоэтика — наука, заботящаяся о здоровой жизни нации

Во все времена и у всех народов мира приоритетным правом человека было его право на здоровую творческую жизнедеятельность. На реализацию этого естественного права людей были нацелены лучшие человеческие умы: философы, ученые, медики и т. д. Ими были достигнуты поистине грандиозные успехи в сфере науки и медицины, техники и педагогики, но особенно в области философии сбережения и укрепления здоровья людей. Тема сохранения и укрепления здоровья человека всегда была актуальной и рассматривалась в разных аспектах: биологическом, социально-психическом, интеллектуально-нравственном, культурно-гуманистическом и т. д. А сегодня эта тема, к чести ученых, философов, политиков и медиков, осмысливается в ключе биоэтики, т.е. поиска образовательно-воспитательных путей и средств *сбережения* здоровья людей и, прежде всего, молодежи.

Своевременно и весьма убедительно поставлена задача разъяснения биоэтики как учения о сохранении жизни как таковой и здоровьесбережения нации, всего населения России. Это, можно сказать, ныне государственная политико-социальная задача создания морально-правовой ауры сбережения и укрепления здоровья нации. Она может рассматриваться в двух планах. Во-первых, как целевая задача создания благоприятных внешних социально-культурных условий для творческой деятельности человека и его личной потребности в сохранении здоровья как необходимого условия благополучия (физического, психического и социального). Во-вторых, в плане реализации каждым человеком его потенциальных и физических, и интеллектуально-нравственных, и иных латентных качеств в целях компетентного участия в общественно-государственных делах.

Залогом успешного создания и претворения в практическую жизнь идеалов и принципов биоэтики как философии здоровьесбережения должна стать радикальная модификация современной системы высшего образования, которое призвано, с одной стороны, обеспечить эффективные философско-методологические исследования здоровья студентов вузов, будущих граждан и специалистов. В связи с этим нужно, чтобы каждое образовательное учреждение приняло на себя задачу введения в учебный процесс дисциплину в виде комплекса философско-психологических курсов, тренингов сообразно специфике студенческого коллектива, региона, национальных традиций и т. п., направленных на формирование ценностного отношения к собственному здоровью. Для этого преподавателям и студентам надо глубоко осмыслить современную роль философии образования и воспитания, выработанной учеными, педагогами и философами мира и нашей страны.

С позиции философско-психологической методологии образования и воспитания молодежи необходимо переосмыслить системно-педагогический подход к созданию во всех школах и вузах страны творческой интел-

лектуально-нравственной атмосферы. Биоэтика, наполненная идеями здоровьесберегающей философии, должна стать ныне основой создания такой атмосферы, которая бы способствовала развитию нравственного сознания человека и как специалиста, и личности. Она призвана способствовать обеспечению активного участия всех субъектов образовательно-воспитательного процесса в направлении развития у студентов личного интереса к научно-познавательному творчеству посредством специальной программы их профессионального обучения, а также методов ее реализации вне учебного заведения. Такая программа и должна стать основой идеологии здоровьесбережения всех граждан современной России.

По существу, с государственной и общественной точек зрения, идеология здоровьесбережения не является личным достоянием. Все должны сознавать тот простой факт, что сбережение и тем более укрепление здоровья каждого из нас является общим, т. е. государственным, а не только индивидуальным делом каждого отдельного человека. Жизнь человека вообще, а тем более россиян, их здоровье — это общественное богатство. От этого очень многое зависит в судьбе страны, в судьбе разных людей, в частности, зависит счастье человека, потому что если он здоров, то способен творчески, созидательно трудиться и вносить свой посильный вклад в общенациональное культурное развитие страны. Таким образом, от здоровья каждого из нас зависит очень во многом и общее здоровье, и благополучие множества людей страны.

В мире пока нет средств, которые сами по себе могли приносить человеку абсолютное здоровье, но, вместе с тем, уже есть некое универсальное средство, делающее личность каждого человека духовно здоровой — творческое сознание, правильное, адекватное восприятие мира — научное мировоззрение и реакция на все изменения в жизни и деятельности людей. Философия обучения здоровью ныне должна строиться так, чтобы максимально развить способности личности творить новый мир вокруг себя, а значит и себя в этом новом мире. Сложность раскрытия потенций личного здоровья человека объясняется относительностью понимания смысла его жизнедеятельности. К сожалению, мы ведь до сих пор не понимаем до конца взаимосвязь каких-то физиологических процессов и тем более душевных переживаний с нравственной жизнью человека. А взаимосвязь в этом есть, и из обыденной жизни мы знаем, насколько это тесная связь.

Задумываясь над самим словом «Человек», Н. Рерих, например, увидел в нем творческий интеллектуальный дух и нравственный смысл его жизни и деятельности. Он указал на то, что в этом слове заложено отношение к телесно и духовному здоровью человека как наивысшей ценности. Ведь при физическом рождении он получает от родителей физическое тело — генотип, в котором заложены характерные особенности той или иной расы, нации, народности и т. д. Все остальное же в свою деятельную жизнь человек

привносит сам. А то, что он привносит в мир, зависит от его творческой, созидательной активности, от его биоэтического сознания. И действительно, в развитии нравственного сознания и самосознания человека, осознания им его личной ответственности за творение и сбережение своего же здоровья — это самоцель общественной истории, это — задача разумного саморазвития человеческого общества, что само по себе самоценно.

Закрепление в общественном сознании высоких нравственных идей и идеалов позволит решать сложнейшие проблемы и демографической безопасности, возникающие и по воле самих же ученых, технологов, а также политиков, социологов, экономистов. Они, не всегда безупречными действиями в нравственном отношении, поставили человеческую жизнь на край самоуничтожения. Философы в этой связи говорят о назревающей необходимости запрета ряда *стратегических* исследований и ограничении бесконтрольного экспериментирования на живом. Ныне человек от науки, да и любой специалист должны способствовать тому, чтобы человечество поднялись на принципиально новую ступень в своем саморазвитии, чтобы получить новое наименование — *homo humanus*, т. е. человек гуманный или человеческий, ибо он нравственный, страдающий другим людям. В этом и есть бессмертие человечества. Л.Н. Толстой замечал, что хороший человек, кто умеет жить своими мыслями и чужими чувствами. Надо уметь беречь себя, свое здоровье для других людей. Это окупится сторицей!

Сегодня никак нельзя забывать о необходимости создания в нашем обществе *творческой интеллектуально-нравственной атмосферы*. На ее создание, в общем естественного общественного явления нацелены лучшие специалисты: философы и ученые, инженеры и техники, наконец, медики и психологи. Ими достигнуты уже поистине грандиозные успехи в сфере науки, техники и технологии, но особенно, в области биомедицинских технологий. Все это не может не радовать людей, но и все это не может не тревожить одновременно. Человечество явно почувствовало реальную угрозу общественному здоровью и даже собственному существованию, исходящую от достигнутого научно-технологического могущества. Можно сказать, что наука подвела человечество к краю пропасти, за которой возможно и самоуничтожение. Прошлые и современное интенсивное вмешательство человека в естественные и социально-культурные процессы ставят вопросы об *ответственности* ученых за безопасность и сбережение здоровья нации.

Познание и нравственность — основа здоровья народа

Анализ развития любой страны обязательно включает в себя самооценку здоровья населения, которое напрямую зависит от многих условий и факторов, но, прежде всего, от системы здравоохранения и от состояния ее медицинской сферы. На протяжении многих лет люди ждут, что медицина

вот-вот сделает их жизнь без страданий и в более длительном активно-деятельном состоянии. Но эти преувеличенные их ожидания по отношению к современной медицине наделили ее особой составляющей, которая требует от всех медиков иного нравственного основания, чтобы медицинское знание и мастерство не ввело в обман тех, кто вверяет им свои жизни. Не зря говорят, что «знание — это сила», а медицинское знание и умение тому ярчайшее подтверждение. Знания и умения, которыми обладают врачи, восстанавливают здоровье, создают безопасную жизнь людей, поднимая их моральный дух, освобождая от физических болей и душевных страданий.

Врачебное сообщество, как никогда прежде, сознает свою роль в создании принципиально иной медицинской парадигмы, оценивающей профессионализм врачей в единстве с их нравственной составляющей. К сожалению, ныне клятву Гиппократова стали подводить под некие нравственные границы, позволяющие то, что на протяжении многих лет считалось запрещенным. Давая клятву, врач как бы заключает соглашение с коллегами по ремеслу о том, что он разделяет с ним совместную ответственность за все их лечебные деяния. Ведь врач первым берет на себя профессиональную и нравственную ответственность перед людьми, перед всей нацией за все то, что используется врачами в процессе лечебных мероприятий. В связи с таким обстоятельством все медицинские акции имеют инновационное свойство. Например, освоение технологии генной инженерии позволяет врачу увидеть неправильно функционирующие гены в зародыше, а значит предвидеть возможные заболевания и исправлять их.

Современных врачей наряду с непростыми соматическими проблемами здоровья россиян беспокоит и ослабление их духовно-психического состояния. Конечно, оно определяется уровнем экономического, социально-культурного и политического развития страны, однако многое зависит и от общественного здравоохранения, в первую очередь от профилактической помощи людям. При этом высокий профессионализм врачей и их нравственное отношение к лечебному делу ныне никак не отделяется от общенационального философско-мировоззренческого здоровья и, конечно, от качества ментально-этического мышления населения. Поэтому эти непростые вопросы философско-этического свойства требуют нового осмысления и переосмысления в медицине. Правила, принципы и требования медицинской этики, конечно, далеко не новы. Они были разработаны медиками-философами еще в античной Греции.

В последнее время мировой медицинской общественностью разработаны поистине инновационные документы по вопросам этики, которые нацелены ориентировать врачей, медицинских сестер, фармацевтов и других медицинских работников в их практической и особенно в научной деятельности. Ныне, когда медицина развивается необычайно бурно, когда появились новые направления в терапии, хирургии и т. д. стало весьма актуально

модифицировать и этику. Так, например, генная терапия и хирургия открыли врачам некую возможность *конструктивного* воздействия на человеческий геном. Радикально изменилась и профилактика в упреждении ряда сердечно-сосудистых, легочных, желудочно-кишечных и других серьезных заболеваний. Все это потребовало иного взгляда на сферу нравственного компонента в здравоохранении вообще.

Укоренившиеся в общественном сознании нормы и правила нравственной ответственности за сбережение здоровья в нашем государстве намного отстали от мировых стандартов. Как в досоветской, но особенно в советской медицине были чрезмерно велики патерналистские тенденции, мешавшие, например, некоторым пациентам самостоятельно принимать решение о средствах своего лечения. Такой подход стал важным направлением в выработке новой модели медицины по сбережению здоровья россиян. Поэтому возникла потребность и в философском анализе старых моральных устоев в медицине: может быть надо теперь позволить пациентам самим заботиться о здоровье, а при необходимости совместно с терапевтом определять пути и средства лечения. Следует, видимо, и несколько умерить творческую активность ученых-медиков в исследованиях человека и проведения научных экспериментов на его организме.

В свое время К. Маркс определял болезнь как жизнь, стесненную в своей свободе. Он считал, что «постоянная врачебная опека превратила бы жизнь во зло, а человеческое тело — в объект упражнений для медицинских коллегий». Надо сегодня определить новые этические принципы в медицине, которые должны обеспечивать истинную защиту прав человека и нации в целом при решении благородной задачи, поставленной ВОЗ «Здоровье для всех в XXI веке». Ведь в само понятие «здоровье» вкладывается теперь более широкий смысл, чем прежде. Под здоровьем человека мало понимать только отсутствие у него физических болей или душевных страданий. Его здоровье проявляется в активной созидательно-творческой деятельности и сопряжении с ценностно-смысловым характером жизни. Здоровье людей зависит во многом от морально-правового климата в обществе и самосознания нации.

Обострился нравственно-правовой выбор врачей при использовании ими инновационных технологий. Так, например, в человеке, находящемся в некоем вегетативном состоянии, можно сколько угодно поддерживать жизнь при помощи терапевтических техник — искусственного кровообращения и питания. Вопрос состоит в том, а как долго надо проводить такую процедуру, если все же ее надо проводить? И этот морально-правовой выбор возлагается на врача. А он уже не является чисто медицинским. Это вопрос социального и философского свойства, включающий в себя определение того, а что же представляет собой пациент как личность, с какими критериями необходимо подходить при решении вопроса сохранения ее жизни. Врачи должны быть осведомлены в современных социально-философских кон-

цептах, рассматривающих пациента как личность, имеющую свою мораль, несущую человеческое достоинство.

Таким образом, современная философия здоровьесбережения отражает возрастающий интерес граждан к своим личным и общественным правам. Эта право защиты, как своих личных интересов, так и общественных потребностей в получении концептуального изложения в новом междисциплинарном учении — биоэтике. Ее главной морально-правовой компонентой является нацеленность на философское осмысление некоего своеобразия диалектического единства, указывающего на сбережение и укрепление физического и психического, умственного и ментального, нравственного и правового здоровья людей и всей нации. Биоэтика, обращаясь к разуму и совести врачей, медсестер, фармацевтов, а, по сути, ко всем медикам страны, пробуждает у них личную ответственность за последствия и научных работ, и лечебных процедур. Смысл биоэтической парадигмы в обеспечении сбережения здоровья людей и народа в целом от разного рода научно-технологического и информационного воздействия на него.

Основные принципы федеральной жилищной программы, основанной на возвратных жилищных ссудах

Богомолов Я.Л. (Н. Новгород)

Введение

По своей социальной значимости жилищная проблема всегда занимала в обществе одно из первых мест. Согласно некоторым исследовательским данным «в улучшении жилищных условий нуждается порядка 61% российских семей, общая потребность населения страны в жилье составляет 1569,8 млн кв. м.»⁴⁴. Впрочем, поскольку «нуждаемость в улучшении жилищных условий» — понятие условное, то приведение каких-либо данных с точностью до 1% или до знаков после запятой является бессмысленным. В широком смысле нуждающейся в улучшении жилищных условий является любая семья, которая при наличии каких-либо возможностей готова участвовать в жилищных программах, в том числе и с использованием собственных средств. В связи с этим строительство нового, самое главное, доступного жилья было выделено Президентом страны в одну из четырех приоритетных задач. Запущен в действие национальный проект «Доступ-

⁴⁴ Деловой ритм Поволжья. № 5. 2006. С. 10.

ное и комфортное жилье — гражданам России». Обладая хорошими объективными (размеры выделяемых бюджетных средств) и декларативными (так, например, в Нижегородской области запланировано сокращение времени ожидания в очередях на улучшение жилищных условий с 20 лет в 2006 г. до 7 лет в 2010 г.) параметрами, проект рискует «провалиться», если будет «наступать на старые грабли» советского периода: использовать многозатратные механизмы реализации. Более того, приток бюджетных денег может спровоцировать рост цен на рынке жилья, галопирующего в настоящий момент в отсутствии какого-либо управления. Активно лоббируемая в настоящее время в Государственной Думе программа «первичного накопления жилищного капитала» (использующая, кстати для стимулирования накопления и бюджетные средства и, кроме того, имеющая признаки пирамидальности в плохом смысле: предыдущие участники используют накопления последующих) страдает недостатком «отложенности» момента приобретения жилья (как минимум на 2 года). При этом данная программа скорее выгодна банкам, чем «накопителям», поскольку темпы накопления рискуют отстать от темпов роста цен на жилье.

С этой точки зрения любые идеи, которые используют малозатратные (в плане расходов бюджетных средств) и оперативные (в плане не откладывания «на потом») механизмы решения жилищных проблем и при этом охватывают все слои населения (с возможными предпочтениями для социально незащищенных групп населения, в частности, для молодежи), следует практически реализовывать в национальных проектах. Краткий обзор малозатратных схем улучшения жилищных условий, практически реализовавшихся в Российской академии наук (РАН) в 1990–2000 гг, представлен автором в предыдущей публикации⁴⁵. Одной из наиболее перспективных массовых схем можно считать программу, использующую механизм возвратных беспроцентных (в квадратных метрах) ссуд вместо безвозвратных субсидий (социальных выплат). Подобная схема, с использованием жилищных облигаций Нижегородской области, была реализована в Институте прикладной физики РАН и она может быть положена в основу федеральной программы массового улучшения жилищных условий всех граждан Российской Федерации.

1. Основные принципы массовой жилищной программы, основанной на возвратных жилищных ссудах

1. В каждом субъекте РФ выпускаются государственные ценные бумаги номиналом в единицах квадратных метров (жилищные деньги).

⁴⁵ Богомолов Я.Л. Доступное жилье для молодых ученых Российской академии наук. Приоритетные национальные проекты: первые итоги и перспективы реализации. Сб. науч. работ. Редкол.: Пивоваров Ю.С. (отв. ред.) и др. М., ИНИОН РАН, 2007. С. 195–197.

2. Для каждого субъекта РФ определяется среднерыночная стоимость 1 кв. метра жилья (в настоящий момент эта функция ежеквартально осуществляется Министерством регионального развития РФ).
3. Участнику программы выдается возвратная беспроцентная в квадратных метрах ссуда для приобретения жилой недвижимости. Право собственности на приобретенную недвижимость обременяется обязательством возврата полученной от государства ссуды.
4. Возвращаемые по ссудам в квадратных метрах платежи (стимулирование ускоренных возвратных платежей, поскольку стоимость жилых квадратных метров, как правило, только нарастает) реинвестируются в программу (в хорошем смысле «пирамидальное» нарастание объема инвестиций: предыдущие участники не используют, а поддерживают последующих).
5. Для отдельных категорий граждан (работники государственных учреждений, многодетные семьи, семьи с низким уровнем дохода и т. п.) участнику программы, своевременно вносящему платежи по ссуде, оказывается государственная поддержка в виде частичной безвозмездной компенсации, например, в случае резкого увеличения рыночной стоимости 1 кв. м. жилья (стимулирование добросовестности).
6. Для молодежи могут быть установлены разного рода льготы: например, для научных работников «отработанные» после получения ссуды в системе научных учреждений 5 лет дают право на погашение части ссуды государством. Часть субсидии становится безвозмездной, но только после (!) выполнения обязательств. Отметим, что в настоящее время федеральная программа предоставления молодым ученым социальных выплат на приобретение жилых помещений⁴⁶ право получения жилищного сертификата обременяет обязательством заключения срочного трудового договора сроком на 5 лет. Однако, невыполнение данного обязательства участником программы никаких последствий не влечет.
7. Отдельные льготы могут быть введены для всех категорий граждан: например, рождение в семье ребенка должно давать право на погашение части ссуды государством (одновременное решение другой социально значимой для государства проблемы — повышение рождаемости), в частности, из средств материнского капитала, который предлагается начислять всем без ограничения возраста.

⁴⁶ Постановление Правительства РФ от 14 декабря 2006 г. № 765 «О порядке предоставления молодым ученым субсидий на приобретение жилых помещений в рамках реализации мероприятий по обеспечению жильем отдельных категорий граждан федеральной целевой программы «Жилище» на 2002–2010 годы».

2. Сравнение эффективности программ возвратных ссуд и безвозмездного субсидирования

Для сравнения различных жилищных программ в качестве критерия их эффективности выберем общее число участников, задействованных в программе за определенный период времени (разумным представляется период в 10–20 лет) при фиксированных (в квадратных метрах) ежегодных денежных вливаниях со стороны государства.

В табл. 1 приведены сравнительные данные двух программ (безвозмездного субсидирования и программы выдачи ссуд на 10 лет с ежегодными возвратными платежами) в предположении, когда из государственного бюджета в течение 10 лет (11 раз) ежегодно выделяются денежные средства в размерах, обеспечивающих приобретение определенных программой квадратных метров жилья для 100 участников.

Таблица 1

Пример сравнительной эффективности программ безвозмездного субсидирования и возвратного кредитования

	Программы	
	Безвозмездное субсидирование	Возвратная ссуда на 10 лет с платежами 1 раз в конце года
Ежегодное число участников программы за счет госбюджета	100	100
Общее число участников программы за счет госбюджета за 10 лет (11 выдач)	1100	1100
Дополнительное число участников программы за счет возвратных средств	0	753
Полное число участников программы за 10 лет	1100	1853

На первый взгляд увеличение числа участников в программе с возвратными ссудами не столь значительно (порядка 70% при очень «дорогой» цене — полный расчет с государством и в квадратных метрах вместо безвозмездных субсидий). Такое впечатление связано с постепенной раскачкой системы. Настоящее преимущество программа «с возвратами» начинает демонстрировать на более длительном временном интервале. В табл. 2 демонстрируется «каскадное» нарастание числа участников за более длительный период (20 лет). Как видно из таблицы число участников программы за счет возвратных средств (4300) уже более чем в 2 раза превосходит число участников программы за счет бюджетных средств (2100). Даже, если, начиная с какого-то момента времени, «отключить» бюджетное финансирование программы (табл. 3), она продолжает «нарастать» собственными средствами. И, хотя общее число участников программы уменьшается (4807 вместо 6400 в случае постоянной поддержки государством), однако относительная эффективность программы возрастает — 3707 «самовоспроизведенных» программой участников по сравнению с 1100 участниками «от государства» (более чем в 3,5 раза).

Динамика нарастания числа участников программы при возвратном кредитовании

Год (индекс)	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
Ежегодное число участников программы за счет госбюджета	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Ежегодное число участников программы за счет возвратных средств	0	10	21	33	46	61	77	95	114	136	159	185	214	245	280	318	359	405	456	512	573
Общее ежегодное число участников программы	100	110	121	133	146	161	177	195	214	236	259	285	314	345	380	418	459	505	556	612	673
Суммарное число участников программы за весь предыдущий период	100	210	331	464	611	772	949	1144	1358	1594	1853	2138	2452	2797	3177	3595	4054	4560	5116	5727	6400

Таблица 3

Динамика нарастания числа участников программы при возвратном кредитовании (с «отключением» государственного финансирования с некоторого момента)

Год (индекс)	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
Ежегодное число участников программы за счет госбюджета	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ежегодное число участников программы за счет возвратных средств	0	10	21	33	46	61	77	95	114	136	159	185	204	224	247	271	298	328	361	397	437
Общее ежегодное число участников программы	100	110	121	133	146	161	177	195	214	236	259	185	204	224	247	271	298	328	361	397	437
Суммарное число участников программы за весь предыдущий период	100	210	331	464	611	772	949	1144	1358	1594	1853	2038	2242	2466	2713	2984	3283	3611	3972	4370	4807

Отметим, наконец, что эффективность программы возвратных ссуд возрастает более быстрыми темпами в случае ежеквартальных (тем более, ежемесячных) платежей по ссудам («ускоренное» вовлечение новых участников).

Заключение

В настоящей работе предложена идея массового жилищного кредитования населения, обеспечивающая полный возврат кредитов в квадратных метрах и, тем самым, нарастание ускоренными темпами числа ее участников. Помимо привлечения большого числа участников такая программа представляется еще и более социально значимой по сравнению с программами безвозмездного субсидирования, поскольку в значительной степени она саморегулирует состав ее участников: менее нуждающиеся в улучшении жилищных условий уступят тяжелое бремя возврата кредитов на трудных условиях более нуждающимся лицам. При этом тяжесть бремени государства может смягчить различного рода льготами для отдельных категорий граждан (п. 5–7 из раздела 1). При этом эффективность программы снизится, зато она станет действительно реальной для действительно нуждающихся в улучшении жилищных условий.

Потенциал межсекторного взаимодействия в повышении эффективности государственной молодежной политики в РФ

Трофимова И.Н. (Москва)

Внимание к молодежной проблематике в современной России связано с приоритетами развития государства и общества в долгосрочной перспективе. Содержание и формы государственной молодежной политики (ГМП) определяются целями и задачами государственной деятельности в данном направлении. В Стратегии государственной молодежной политики в РФ, принятой в декабре 2006 г., подчеркивается, что целью ГМП является развитие и реализация потенциала молодежи в интересах России. Подрастающее поколение, в силу своего возраста и социального статуса, нуждается в особом внимании и заботе государства и общества, в предоставлении разнообразных социальных услуг по обучению, воспитанию, духовному и физическому развитию, профессиональной подготовке. Создание благоприятных экономических, социальных и политических условий, правовых гарантий,

способных улучшить качество жизни подрастающего поколения, является первоочередной задачей ГМП. В то же время молодое поколение обладает особым «потенциалом роста» (интеллектуального, физического, социального развития), и как следствие, способностью адаптироваться к новым общественным отношениям и формам социальной жизнедеятельности. Это определяет признание молодежи важнейшим стратегическим ресурсом общества, сознательным участником социальных преобразований.

В рамках собственно социологического знания интерес к молодежной проблематике обычно возникал в периоды обострения «проблем с молодежью». В нашей стране наработана значительная практика исследований конкретных проблемных ситуаций: кризис образования (Д.Л. Константиновский), наркомания (Ф.Э. Шереги), молодежный вандализм (Л.С. Ватова), преступность беспризорных детей и социальных сирот (Е.В. Демидова, А.В. Гоголева), обострение межэтнических отношений (Л.С. Рубан) и др.

Новая социальная ситуация вызвала к жизни новые направления в области молодежных исследований: бедность, проблемы молодежных рынков труда, проблемы социальной защиты молодежи и молодых семей. В настоящее время актуальны исследования молодежи в условиях общественной трансформации, прежде всего, ее ценностных ориентаций (комплексное исследование Института социологии РАН «Молодежь новой России: образ жизни и ценностные приоритеты» (2007 г.), а также работы М. Чернявска, И.В. Волоскова, Н.Л. Смакоотиной и др.).

Результаты исследований свидетельствуют о сложном положении молодежи в нашей стране. С одной стороны, современную российскую молодежь отличает рост самостоятельности, практичности и мобильности, ответственности за свою судьбу, повышение заинтересованности в получении качественного образования и профессиональной подготовки, влияющей на дальнейшее трудоустройство и карьеру. Молодые люди стремятся к интеграции в международное молодежное сообщество, в общемировые экономические, политические и гуманитарные процессы. С другой стороны, молодым россиянам присущ низкий уровень интереса и участия в событиях политической, экономической и культурной жизни. Значительная часть молодежи находится в условиях, далеко не благоприятных для развития, социализации и самореализации.

Примечательно, что в Стратегии государственной молодежной политики в РФ подчеркивается важность работы с молодыми людьми, оказавшимися в трудной жизненной ситуации. В определенной степени это свидетельствует о понимании ответственности государства за ту политику, результаты которой негативно влияют на положение молодежи. Однако в действительности сегодня многие молодые люди находятся в ситуации, когда влияние одного или нескольких неблагоприятных факторов может стать причиной их попадания в группу риска. Распространенные в прошлом классовый и

«новый» классовый (Д. Доунс, П. Уиллис) подходы уже не могут ответить на вопрос о причинах распространении девиантного поведения среди молодежи из благополучных семей — т. н. «золотой молодежи».

При всей ответственности семьи за воспитание и развитие ребенка существует множество факторов, влияющих на формирование ценностей, жизненных ориентиров и поведенческих установок подрастающего поколения. Семья и социум неразрывно взаимосвязаны, и семейная ситуация в значительной степени зависит от социальных условий. Это очевидно, например, при сопоставлении социально-экономических показателей развития отдельных регионов и уровня преступности несовершеннолетних. Чем больше негативных явлений (бедность, безработица, вынужденная миграция и др.), тем сильнее их совокупное влияние на семью и тем выше уровень детской, подростковой и молодежной преступности в регионе.

Так в среднем по Российской Федерации доля преступности несовершеннолетних в 2007 г. составляла 10%, в то время как в ряде регионов эти показатели значительно выше: Еврейская АО — 15,4%, Республика Коми — 15,3%, Архангельская область — 15,1%, Хабаровский край — 14,5%, Читинская область — 14,2%, Вологодская область — 14,1%, Амурская область — 14,0%, Республика Саха (Якутия) — 13,9%, Приморский край — 13,6%, Иркутская область — 13,6%⁴⁷. Перечисленные регионы как раз отличаются невысокими социально-экономическими и интегральными показателями, в частности по индексу развития человеческого потенциала и индексу качества жизни⁴⁸. Действие нескольких негативных факторов отрицательно сказывается не только на дисфункциональных, но и вполне благополучных семьях.

Опрос населения, проведенный ВЦИОМ по общероссийской выборке 1700 респондентов в январе 2007 г. в 46 регионах страны⁴⁹, показал следующее распределение причин, по которым дети и подростки могут оказаться в группе риска (рис. 1):

Наиболее серьезной причиной, по которой дети и подростки могут оказаться в группе риска, большинство респондентов (72,1%) называют наличие проблем в семье (материальные, жилищные, болезнь членов семьи и др.). Важность повседневной работы с детьми по месту жительства, развития системы услуг для молодежи отметили 63,9% респондентов. В целом оценки россиянами основных причин, по которым дети могут попасть в

⁴⁷ Краткая характеристика состояния преступности за 2007 год // <<http://www.mvd.ru/files/u281KzbmtHplrXo.pdf>>.

⁴⁸ См.: Российский статистический ежегодник. 2006. Стат. сб. М.: Росстат, 2006; Социальный атлас российских регионов: Интегральные индексы. Данные Независимого института социальной политики // <<http://atlas.socpol.ru/indexes/index.shtml#rating>>; <http://atlas.socpol.ru/indexes/index_life.shtml>.

⁴⁹ Ключарев Г.А., Пахомова Е.И., Трофимова И.Н. Совершенствование работы с молодежью группы риска в РФ. М.: Центр социологических исследований Министерства образования и науки Российской Федерации, 2007. С. 87–96.



Рис. 1. Распределение ответов населения на вопрос: «Оцените влияние причин, по которым дети могут попасть в группу риска?», %

группу риска, свидетельствуют о понимании того, что сложившаяся ситуация в молодежной среде является следствием кризиса института семьи, обусловленного ростом бедности, ухудшением условий жизнедеятельности, разрушением нравственных ценностей и воспитательного потенциала семей (69,3%).

Новый стратегический подход в реализации ГМП видится в сокращении числа факторов риска, снижении их негативного влияния на молодежь и оказании своевременной помощи в случае неблагоприятного развития жизненной ситуации. К сожалению, 1990-е и начало 2000-х гг. можно считать наиболее сложным и в определенном смысле потерянным периодом в плане возможного улучшения положения молодежи, последствия которого еще долго будут напоминать о себе. Об этом говорится в Заключительных замечаниях Комитета по правам ребенка (ООН) по итогам рассмотрения Третьего периодического доклада Российской Федерации о выполнении Конвенции ООН о правах ребенка, в докладе Уполномоченного по правам человека за 2007 г., в материалах Совета Федерации о положении детей в Российской Федерации за 2006 г. и других официальных документах.

И сегодня, несмотря на определенную социальную и экономическую стабилизацию из года в год росло число детей и молодежи, находящихся в

группе риска. Для всех этих детей и молодежи характерно ухудшение здоровья, снижение шансов на полноценное интеллектуальное развитие и последующую самореализацию, занятие достойного места в обществе. Речь идет не только о несовершеннолетних правонарушителях, безнадзорных и беспризорных детях. Растет число молодежи, злоупотребляющей различными видами наркотических веществ, социальных сирот, без определенного места жительства, жертв физического и морального насилия.

Дети и молодежь являются наиболее уязвимой группой, чувствительной ко всем социальным проблемам общества. Учреждений, способных оказать помощь ребенку и семье в трудной жизненной ситуации, сегодня недостаточно, и их деятельность не всегда эффективна. Распределение таких учреждений по регионам страны также неравномерно. По данным правительственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, за 9 месяцев 2006 г. в центры временного содержания, социально-реабилитационные центры, социальные приюты и другие учреждения, оказывающие медицинскую, педагогическую или иную помощь, помещено 47 тыс. несовершеннолетних. Тогда как нуждающихся в помощи намного больше, только в Москве насчитывается около 20 тыс. неблагополучных семей. К сожалению, большая часть детей и подростков, члены семей, в которых они проживают, не получают своевременной квалифицированной помощи. Существует немало примеров, когда подростки, в сознании которых укоренилось понимание пренебрежительного, формального отношения к их проблемам со стороны общества, не задумываясь отвечают злом на проявленные к ним сочувствие и добро.

Об отношении общества к подрастающему поколению можно судить на примере отношения к наиболее проблемной группе молодежи — группе риска (МГР), под которой в отечественной литературе принято понимать представителей из числа подростков и учащейся молодежи, привлеченных к ответственности за различные виды правонарушений, в том числе и за преступления.

Оценке роли основных ведомств и организаций в работе с данной категорией молодежи был посвящен экспертный опрос, проведенный в декабре 2006 г. (рис. 2). Опрос проводился в рамках российско-канадского проекта «Совершенствование работы с молодежью группы риска в РФ» в шести пилотных регионах страны — Брянской, Ростовской и Московской областях, ЮЗАО г. Москвы, Республике Чувашии и Ставропольском крае⁵⁰. В качестве экспертов были опрошены судьи, специализирующиеся на делах несовершеннолетних, сотрудники комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, социальные работники, участковые инспекторы милиции, депутаты

⁵⁰ См.: Ключарев Г.А., Пахомова Е.И., Трофимова И.Н. Совершенствование работы с молодежью группы риска в РФ. М.: Центр социологических исследований Министерства образования и науки Российской Федерации, 2007.

областных (городских) законодательных собраний, специализирующиеся на молодежной политике, должностные лица исполнительной власти областного (городского уровня), отвечающие за выработку и реализацию молодежной политики.



Рис. 2. Оценка экспертами роли ведомств и организаций в работе с молодежью группы риска, %

Выяснилось, что наиболее эффективно оценивается деятельность органов и ведомств, напрямую призванных работать с молодежью группы риска. В первую очередь это органы опеки и попечительства, комиссии по делам несовершеннолетних, социальные работники, МВД, а также государственные, региональные и местные органы власти. Невысокую оценку эксперты дали деятельности учреждений культуры и здравоохранения, общественных организаций, что подчеркивает преобладание в работе с МГР в целом мероприятий административно-правового, а не социального характера.

Обращает на себя внимание и то, что достаточно критично, на фоне других оценок, оценивается деятельность уполномоченного по правам ребенка в регионе. Треть экспертов (33,4%) назвали деятельность уполномоченного вредной или скорее неэффективной. В значительной степени такие оценки связаны с недостаточным развитием этого института в регионах. Сегодня в 19 регионах РФ работают детские омбудсмены, им не хватает статусности, не прописаны четко их функции и обязанности. По мнению самих уполномоченных по правам ребенка, их деятельность не может быть эффективной при отсутствии федеральной законодательной базы, закрепляющей гарантии государственной и судебной защиты прав, свобод и законных интересов детей.

Следует выделить оценки, по которым можно охарактеризовать деятельность в целом государственного, общественного и коммерческого сектора. Что касается государственных, региональных и местных органов власти, то их деятельность выглядит более эффективной по сравнению с общественными организациями и бизнес-структурами. Около 50% опрошенных экспертов оценили их деятельность в работе с молодежью как эффективную. Далее идут общественные организации — около 40% и минимальную оценку получили коммерческие организации — около 5%. По мнению респондентов, бизнес-структуры вообще больше вредят, чем приносят пользу молодежи. Безусловно, это свидетельствует о пока еще слабой социальной ответственности бизнеса. В то же время следует подчеркнуть, что деятельность государственных органов власти была охарактеризована как «вредная» в два раза большим числом экспертов, чем деятельность общественных структур, но деятельность последних, однако, в большей степени выглядит «неэффективной».

Таким образом, деятельность трех секторов можно охарактеризовать следующим образом:

- органы государственной власти (в том числе региональные и местные) — более эффективные, но могут приносить и вред;
- общественные организации — менее эффективные, но и вред от них видится минимальным;
- коммерческие организации — приносят пока больше вреда, чем пользы.

При таком раскладе очевидна следующая проблема, как сделать работу с МГР более эффективной и устранить те негативные моменты, которые до

сих пор имеются в деятельности профильных учреждений и организаций. К тому же, несмотря на позитивные в целом оценки работы региональных и местных органов власти с молодежью группы риска, лишь 22,4% экспертов отметили, что она в полной мере поддерживается властными структурами. Большинство опрошенных (68,2%) отметили недостаточную поддержку со стороны органов власти, еще 9,4% — вообще не ощущают какой-либо поддержки.

Очевидно, что координировать работу с МГР должен государственный орган, но среди экспертов нет единой точки зрения по этому поводу. Определяя субъекта такой координационной деятельности в общегосударственном масштабе, эксперты называли самые разные структуры: Государственную думу РФ, государственные органы социальной защиты, Государственный комитет по делам семьи и молодежи, заместителя председателя Правительства РФ, уполномоченного по правам человека, Комиссию из руководителей МВД и Министерства образования и науки РФ, Комиссию по делам несовершеннолетних и защите их прав, Правительство РФ, Министерство здравоохранения и социального развития, Общественную Палату РФ, Прокуратуру.

Относительно мер, которые наиболее эффективно способствовали бы социальной адаптации молодежи группы риска, позиции экспертов также несколько различаются, при этом кроме мнения экспертов, учитывалось и мнение начальников воспитательных колоний (рис. 3).

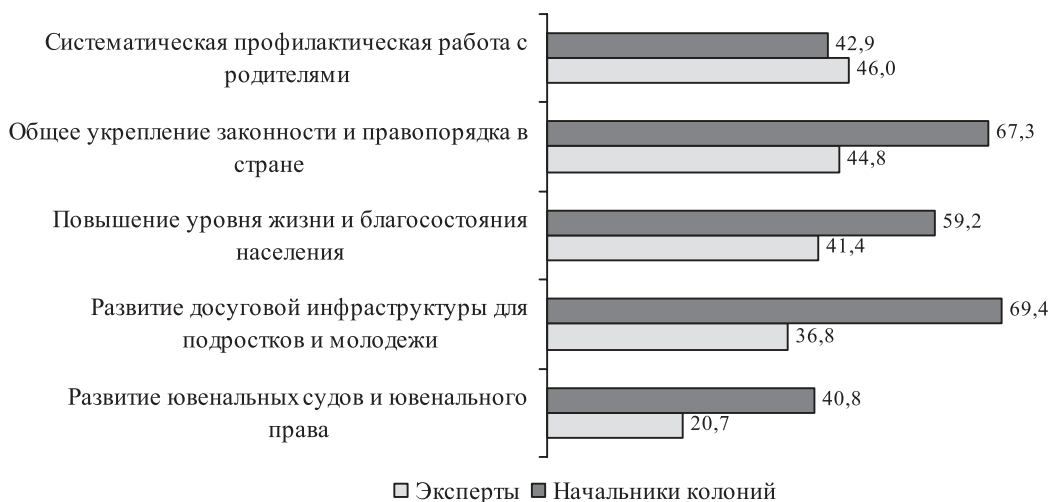


Рис. 3. Распределение ответов экспертов на вопрос «Какие меры могли бы способствовать сокращению правонарушений среди подростков и молодежи?», %

Значительная часть считает, что необходимо расширить комплекс социальных услуг для этой молодежной группы, создать необходимые условия

для ее полноценного включения в социальную жизнь. Следует отметить и то, что особое значение, наряду с такими мерами, как правовое просвещение подростков, организация их досуга, эксперты придают созданию условий для трудоустройства молодежи. Очевидно, что наибольшая эффективность будет достигнута при условии комплексной взаимосвязи всех этих мероприятий, что возможно только в рамках межсекторного взаимодействия, рассматриваемого как взаимодействие в социальной сфере трех секторов — государственного, коммерческого и общественного⁵¹.

Доказательством тому являются, с одной стороны, критичные самооценки руководителей различных ведомственных программ по работе с МГР и молодежью в целом, а с другой стороны, положительный опыт проектной деятельности в данной области. В рамках упомянутого проекта «Совершенствование работы с молодежью группы риска в РФ» в пилотных регионах наряду с развитием межведомственных отношений импульс к созданию получило и межсекторное взаимодействие. В зависимости от решаемой задачи были заключены договорные отношения с заинтересованными сторонами, среди которых: суды, уполномоченные по правам человека, ФСИН, КДН, учреждения образования, наркодиспансеры, службы социальной защиты и, конечно, во всех случаях в создании партнерств участвовали органы власти регионального (местного) уровня и общественные организации. Таким образом происходило согласование и координация федеральных, региональных и муниципальных программ с инициативами общественных организаций, касающихся работы с молодежью.

Преимущество межсекторного взаимодействия видится также и в том, что устраняется существующая конкуренция между органами государственной власти и общественными организациями в том, что касается полномочий, а, следовательно, и финансового обеспечения, доверия населения, поддержки экспертных структур и бизнеса. В нашей стране межсекторное партнерство пока находится в начальной стадии своего развития, но очевидно, что государство, общество и бизнес должны объединить свои усилия там, где поодиночке им справиться не удастся и там, где от этих усилий зависит жизнь и будущее подрастающего поколения нашей страны.

Одними из наиболее важных участников социального партнерства являются некоммерческие (неправительственные) организации (НКО). Российский третий сектор отличается довольно большим разнообразием с точки зрения сфер и видов деятельности. Однако как бы формально ни различалось содержание работы отдельных НКО, в основном их деятельность носит ярко выраженный социальный характер и связана с оказанием реаль-

⁵¹ См.: Автономов А.С., Виноградова Т.И. и др. Социальные технологии межсекторного взаимодействия в современной России: Учебник. М.: Фонд НАН, 2003; Местное самоуправление в контексте социального партнерства: Сб. ст. / Отв. ред. И.Н. Гаврилова. М.: ИСП РАН, 2004.

ной помощи конкретным людям, в том числе и молодежи. В этом смысле деятельность НКО в максимальной степени отражает потребности населения, особенно если учитывать значительную специфику регионов и отдельных территорий.

Так, по результатам опроса москвичей самыми актуальными проблемами в городе являются рост цен и дороговизна (71,6% опрошенных), преступность (48,3%), здравоохранение (41,1%)⁵². Соответственно наиболее востребованной деятельностью НКО жители столицы видят в таких сферах, как помощь малоимущим (14% опрошенных), здравоохранение (14,3%), реформа ЖКХ (10,2%), экология (10%), борьба с беспризорностью (8,1%). Представители самих НКО наиболее значимыми видами деятельности считают помощь малоимущим (64%), здравоохранение (49,6%) и экологическую деятельность (30,8%)⁵³. Таким образом, ожидания горожан и намерения НКО в целом сходятся, в том числе и относительно того, что касается работы с молодежью, нуждающейся в различных видах помощи.

Работа НКО часто является комплексным и длительным по времени мероприятием, затрагивающим различные стороны человеческой жизни. Такой характер, например, носит работа с молодежью, в частности с детьми и подростками группы риска. Так, деятельность благотворительного фонда НАН («Нет алкоголизму и наркомании»), возглавляемого членом Общественной палаты РФ О.В. Зыковым, связана с решением и социальных, и психологических, и правовых проблем «трудных» подростков. Фонд имеет разветвленную сеть региональных отделений, которые в настоящее время участвуют в разработке и распространении эффективных технологий работы с молодежью группы риска, активно сотрудничают с органами власти разных уровней и другими общественными организациями. Не менее важной является и работа с детьми по месту жительства. Фактически деятельность НКО заполняет те ниши, которые оказываются вне сферы достаточного внимания со стороны органов власти, активно участвуя в процессах социальной помощи нуждающимся.

Что касается бизнеса, то его забота о подрастающем поколении носит более опосредованный характер — в основном через участие в различных социальных программах и проектах. Примером может служить участие подразделений компании «ЛУКОЙЛ» в формировании с 2002 г. грантовых конкурсов социальных и культурных проектов, организованных региональными и местными властями. С каждым годом растет число проектов, поддержанных

⁵² Оценка москвичами безопасности жизни в городе, уровня защиты жителей и их имущества от преступных посягательств, взаимодействия правоохранительных органов и органов исполнительной власти. Материалы социологического исследования. М.: Комитет по телекоммуникациям и СМИ г. Москвы, 2007. С. 26.

⁵³ Васильева Т.А. Ресурсное взаимодействие третьего сектора: усиление социальных ориентиров. М.: МГОФ «Знание», 2007. С. 25–27.

ООО «ЛУКОЙЛ-Пермь» в Перми и Пермской области. Конкурсы по поддержке различных социальных инициатив проводятся и в других регионах. В Калининградской области компания принимает участие в мероприятиях, направленных на борьбу с наркоманией и СПИДом. В Западной Сибири, которая является естественным поставщиком кадров, предпочтение отдается деятельности в сфере образования⁵⁴.

Отдельные примеры, конечно, не отражают в полной мере готовность бизнеса и некоммерческого сектора к солидарному участию в решении проблем молодежи. Тем не менее, они свидетельствуют о том, что в нашей стране потенциал межсекторного взаимодействия для решения различных социальных проблем, несомненно, существует. Межсекторное взаимодействие особенно актуально на региональном и местном уровне, где социальные проблемы воспринимаются населением наиболее остро, а их решение пока полностью зависит от действий региональной и местной власти.

НКО также проявляют заинтересованность в поддержке их деятельности, прежде всего, со стороны муниципальных органов власти. Так, на вопрос «От кого в большей мере Ваша организация ждет помощи/поддержки?» 44% опрошенных назвали городские власти, 31% — власти субъекта Федерации и 21,5% — федеральную власть. В то же время нельзя не отметить, что при этом лишь 26% организаций рассчитывают на поддержку со стороны населения и 25% — на поддержку со стороны бизнеса⁵⁵.

Приоритетное для НКО значение сотрудничества с местными органами власти свидетельствует о том, что их деятельность зависит в первую очередь от отношения чиновников на местах. С другой стороны, отношение к НКО косвенно свидетельствует и об отношении местных властей к насущным проблемам местного сообщества. Не создавая благоприятных условий для развития общественной активности, местные власти накапливают и усугубляют социальные проблемы. Примером тому могут быть действия ряда муниципалитетов, куда после принятия закона «О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр» стали переноситься игорные заведения с других территорий. Так, несмотря на возмущение населения, местная администрация одного из приволжских городов цинично заявила, что игорный бизнес — это единственный источник пополнения городской казны. Такая позиция властей и отсутствие социальной сплоченности уже привела к сокращению в городе позитивных, развивающих видов деятельности для молодежи, как в плане досуга, так и в плане трудовой занятости.

⁵⁴ ЛУКОЙЛ: Отчет о деятельности в области устойчивого развития на территории Российской Федерации. 2003–2004. М.: ОАО «ЛУКОЙЛ», 2005. С. 58–69.

⁵⁵ Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации. Общественная палата Российской Федерации. М., 2006. С. 19 // <<http://www.oprf.ru/files/doklad.pdf>>.

Таким образом, создание благоприятных условий для развития и реализации потенциала российской молодежи зависит не только от действий федеральных органов власти. Собственно внимание к молодежным проблемам сегодня существует на самом высоком уровне. Об этом говорят такие факты, как выделение в 2008 г. из государственного бюджета более 5 млрд руб. на оказание помощи неблагополучным семьям, введение с 2007 г. службы семейных инспекторов в дополнение к уже существующей с 2006 г. службе школьных инспекторов милиции и собственно образование Государственного комитета Российской Федерации по делам молодежи в октябре 2007 г.

Однако этих мероприятий для снижения влияния факторов риска на молодежь, конечно, недостаточно. Цели и задачи государственной молодежной политики должны иметь широкую общественную поддержку, объединять интересы разных социальных групп, профессиональных и местных сообществ. Представляется, что пересечение линий таких более распространенных двусторонних взаимодействий, как власть — бизнес, власть — НКО, бизнес — НКО должны обозначить поле широкого социального партнерства. Сбалансированное распределение ответственности за решение проблем молодежи между всеми заинтересованными субъектами — государством (на федеральном и региональном уровнях), бизнесом, гражданским обществом, местным самоуправлением и, наконец, человеком и его семьей — является одним из основных механизмов для обеспечения эффективной молодежной политики.

Правовые проблемы образования при построении социального государства

Нетесова М.С., Багдасарян В.Э. (Москва)

Сфера образования является одной из ключевых звеньев не только в системе обеспечения национальной безопасности, направленной на защиту суверенитета, стратегических интересов и полноценное развитие общества и его граждан. Образование также представляет собой один из центральных элементов социальной политики. Оно всегда было определяющим качества жизни личности, основой ее становления и самореализации. Забота государства о качестве жизни личности должна начинаться с реальной заботы о качестве образования.

«Системы образования, — утверждал видный деятель американского просвещения Ф.Г. Кумбс, — существуют для того, чтобы обучать учащихся-

ся, а не для того, чтобы поставлять статистические данные об их численности»⁵⁶.

Актуальность данного высказывания подтверждает современный уровень образовательного процесса. За фасадом статистического благополучия основных параметров развитости высшей школы в России не всегда видно ее глубокое кризисное состояние. Однако и статистика, при ее комплексном анализе, позволяет зафиксировать наличие системного кризиса. При сопоставлении различных статистических трендов в образовательной сфере выявляются очень значимые диспропорции, указывающие на дисфункцию системы в целом.

Низкое качество образования

В диссонансе с общим кризисным состоянием российской экономики переходного периода, со снижением основных макроэкономических показателей, наблюдался бурный рост численности высших учебных заведений Российской Федерации. Однако это никак не связано с качеством образования и образовательного процесса. С начала 1990-х гг. речь уже шла не просто о росте, а о некоем количественном взрыве. Демонстрируемая динамика расширения вузовских инфраструктур беспрецедентна по отношению к мировому опыту. Может быть, это индикатор возрастания образовательных потенциалов российского населения, свидетельство перехода России к экономике знаний? Если бы дело обстояло действительно так, то рост числа вузов должен был бы соотноситься с повышением квалификационных ресурсов, увеличением изобретательской активности, возрастанием коэффициента интеллектуальности российской молодежи. Ничего подобного, как известно, не наблюдается. Следовательно, сущностная основа популяризации высшего образования заключается не в восхождении на более высокую ступень развития, а, как раз, наоборот, в снижении качества, сопровождающем коммерциализацию системы образования. Характерен в этом отношении сверхвысокий темп возрастания численности негосударственных вузов (рис. 1). Образовательный процесс оказался во многих случаях подменен банальной торговлей дипломами, часто откупом от службы в армии. Для сравнения, в Германии, традиционно отличающейся высоким качеством образования, почти все вузы государственные. Случайно ли они оградили вузовскую систему от коммерческого учредительства?

Речь, конечно, не идет об упразднении негосударственного высшего образования, как это, например, в недавнем прошлом было осуществлено в Узбекистане. Напротив, привлечение бизнеса в образовательную сферу является одной из важных и насущных задач. Ее реализация позволила бы

⁵⁶ Вульфсон Б.Л. Стратегия развития образования на Западе на пороге развития XXI века. М., 1999. С. 9.

переориентировать подготовку специалистов на реальные запросы экономического развития. Свою неэффективность обнаруживает не принцип негосударственного образования, а ныне существующий его российский формат.

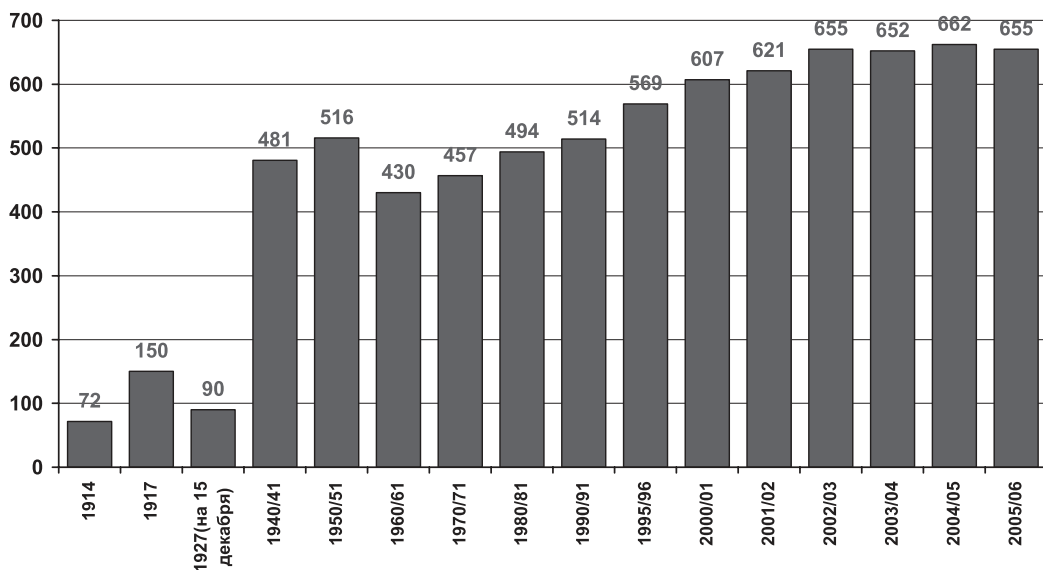


Рис. 1. Динамика численности государственных и муниципальных вузов в истории России

По доле лиц, получающих высшее образование в общей структуре учащихся, Россия — «впереди планеты всей». Только в ней, среди всех высокоразвитых стран мира, количество студентов вузов (22%) больше, чем учеников в системе начального общего образования (17%). США имеют наиболее близкое к России долевое представительство лиц, обучающихся на ступеньке высшего образования — 21%. Вместе с тем, США обладают более чем в полтора раза превышающим ее контингентом учеников начального уровня обучения — 34%⁵⁷. Таким образом, статистика лиц, получающих высшее образование может быть охарактеризована как одно из проявлений диспропорций постсоветской экономики.

Рост численности вузов не может быть адекватно оценен без учета того обстоятельства, что фиксируется отрицательная динамика в отношении иных ниш российского образования. Характерно, что в послевоенный период существования СССР статистика дошкольных образовательных учреждений имела устойчивый тренд возрастания, свидетельствуя о государственной заботе к проблеме материнства и детства. Данный рост выглядит

⁵⁷ Индикаторы образования. Статистический сборник. М., 2006. С. 21.

еще более впечатляющим, если принять во внимание происходящее в тот же период сокращение показателей рождаемости.

Напротив, во вторую половину 1980-х гг. фиксировалось увеличение репродуктивности советского населения. Казалось бы, на начало 1990-х гг. должен был произойти еще более резкий прирост дошкольных образовательных учреждений. Однако, вопреки этой логике, началось их резкое сокращение. Государство максимально сняло с себя бремя ответственности за воспитание дошкольников. В то же время частный сектор оказался незаинтересован взять на себя данную миссию. Частные детские сады и ясли материально недоступны для подавляющего большинства россиян.

Свою актуальность в сфере образования имеет прослеживаемая в целом по экономике России проблема региональных диспропорций. Концентрация студенческого контингента в Санкт-Петербурге и особенно в Москве в разы превосходит среднероссийские показатели.

Качество образовательных услуг в провинции существенно ниже, чем в столице. В первую очередь, это относится к самим московским филиалам. Впрочем, следует признать, что региональные диспропорции в сфере высшего образования возникли отнюдь не в последние годы, уходя исторически ко временам Советского Союза и даже Российской империи.

Еще один парадокс постсоветского образования — стремительный рост численности золотых и серебряных медалистов среди выпускников общеобразовательных учреждений. Школьные учителя и преподаватели вузов в один голос говорят о катастрофическом снижении уровня подготовки школьников. Международные исследования образовательных достижений учащихся (PISA) также указывает на деградацию потенциала российских учащихся.⁵⁸ И при всем при этом — контингент лиц, чьи знания оцениваются в итоговом аттестате на «отлично» год от года растет. Разгадка этого парадокса крайне проста — обладание золотой или серебряной медалью дает право сдавать только один экзамен при поступлении в вузы. Соответственно, шансы занятия бюджетного места в престижных высших образовательных учреждениях повышаются. Школа, таким образом, включается как субъект в общую коррупционную схему вступительных экзаменов.

Финансирование образования и проблема доступности образования

Доступность образования является одной из характеристик социально-ориентированного образования.

Поступления из государственных и негосударственных источников составляют около одного процента ВВП. В Европе эти расходы находятся на уровне двух процентов, а в США — трех. Если же учесть многократную раз-

⁵⁸ Индикаторы образования. Статистический сборник. М., 2006. С. 141–156.

ницу в абсолютном значении ВВП между Россией и странами ОЭСР, то получится десятикратное расхождение в объемах финансирования.

Россия стала самой студенческой страной мира (рис. 2–4⁵⁹). Государства, находящиеся на постиндустриальной фазе развития катастрофически отстают от нее по данному показателю. На гораздо меньшем отдалении находятся от России бывшие республики СССР (фактически вровень с ней находится Казахстан). Как было показано выше, опережающее положение было достигнуто посредством снижения качества обучения. Количество студентов в Российской Федерации на 1000 человек населения резко диссонирует с ролью аутсайдера по долевым расходам на образование.



Рис. 2. Государственные расходы на образование (в % к ВВП)

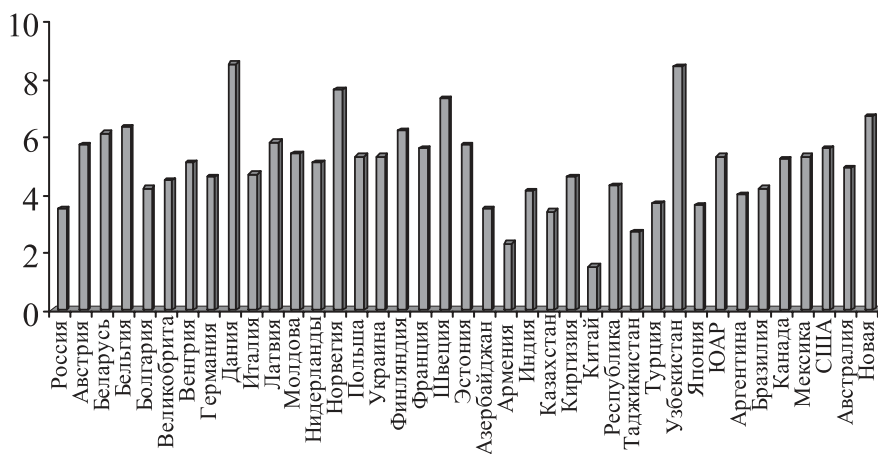


Рис. 3. Расходы на образование по ряду стран мира

⁵⁹ Россия и страны мира. 2006: Стат. сб. М., 2006. С. 126–127.

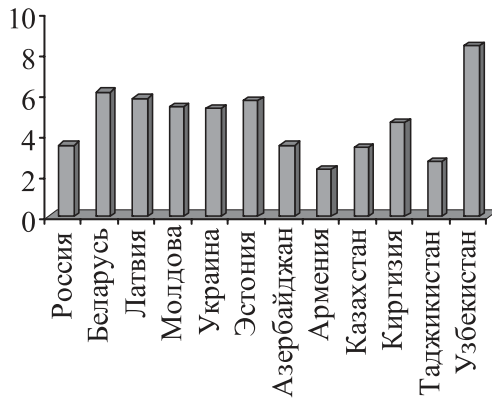


Рис. 4. Государственные расходы на образование по бывшим республикам СССР (в % к ВВП)

Брошенные государством вузы в начале 1990-х гг. встали перед проблемой выживания, сводящейся к тривиальному вопросу поиска средств. Ответ был, естественно, найден в развитии платного обучения. Проходящая в диссонансе с европейской традицией излишняя коммерциализация образовательной сферы привела к установлению зависимости вузов от набора студентов, обучающихся на коммерческой основе.

Фактически сложилась тенденция превращения вузов в коммерческие предприятия. В противовес ей должна быть реализована установка по декоммерциализации вузовской деятельности. Отчасти она решается в рамках ведомственного принципа реорганизации управления вузами. Набор студентов с финансовой точки зрения осуществляет, по этой схеме, не вуз, а учредитель — ведомство. Соответственно, на учредителя поступает и оплата студентами стоимости обучения.

При этом заработная плата профессорско-преподавательского состава не должна определяться конъюнктурой набора. Целесообразно установление минимальной почасовой оплаты труда по соответствующей специальности.

Аккредитация вузов профессиональными ассоциациями усилит отсеб слабо подготовленных студентов (главным образом — «коммерсантов»).

Сейчас частных вузов в России больше, чем где бы то ни было в Европе. Примером для подражания российским реформаторам послужили, очевидно, не европейские страны, а США. Для образовательных систем Западной Европы частные вузы представляют собой исключение из общего правила доминанции в образовании государственного сектора. Даже в Великобритании, помимо единственного в своем роде университета Бэкингема, все вузы относятся к статусу государственных. Это, впрочем, не препятствует развитию частного финансирования образовательных программ⁶⁰.

⁶⁰ Обзор систем высшего образования стран ОЭСР. М., 2005. С. 23.

Государственным является и подавляющее большинство германских вузов — 98%. Примечательно также то, что в Германии отсутствует плата за обучение. Принципы рыночной экономики, развитость которой в ФРГ вряд ли кто подвергнет сомнению, не распространяются на сферу образования. Так что современная коммерциализация российских вузов диссонирует не только с советской традицией, но и с опытом организации образовательной системы ряда высокоразвитых рыночных европейских стран⁶¹.

Финансирование государством высших учебных заведений Российской Федерации внутренне недиверсифицировано. Сохраняющаяся уравнилельная система является следствием отсутствия у Министерства образования и науки Российской Федерации методики и принципов расчета издержек образовательного процесса. Предпринимаемые ныне попытки диверсифицировать финансирование по рейтингу вузов выливаются на практике в лоббирование рейтинговых показателей. Целесообразно в этой связи использовать опыт «финансирования по формуле» Великобритании. Суть предлагаемой схемы заключается в распределении средств в зависимости от трех базовых показателей: численность приема студентов, трудоемкость и материалоемкость их обучения на соответствующей специальности⁶².

Определенные подсказки в установлении оптимальных механизмов финансирования высших учебных заведений можно обнаружить при изучении опыта функционирования зарубежных образовательных систем. Так, структура финансирования вузов в Нидерландах включает в себя три сопоставимых между собой основных источника поступления денежных средств: от государственных органов, представленных как Министерством образования, так и другими профильными по отношению к вузам министерствами (например, Министерством сельского хозяйства); от голландской организации по научным исследованиям (NWO); от бизнес — структур, Европейского союза, некоммерческих организаций и собственно студентов в качестве оплаты стоимости обучения. Российские вузы финансируются, как известно, по более упрощенной модели, состоящей из бюджетных и коммерческих выплат со стороны учащихся. Приоритетное для Нидерландов финансирование по грантам в российской вузовской системе вообще неизвестно⁶³. Между тем, ряд европейских стран (Австрия, Ирландия, Чехия, Финляндия) еще в 1990-е гг. перешли от системы единовременных выплат со стороны министерств к гибкому формату грантового финансирования⁶⁴.

Весьма упрощенной и малоэффективной остается в России система государственной поддержки студентов. По существу она сводится только к стипендиям. Не используются широко применяемые на Западе иные финан-

⁶¹ Обзор систем высшего образования стран ОЭСР. М., 2005. С. 41.

⁶² Там же. С. 29–30.

⁶³ Там же. С. 67.

⁶⁴ Там же. С. 53.

совые механизмы содействия студенческой молодежи. К таковым, например, относится студенческая ссуда. В ряде европейских стран, в частности, Великобритании, она является основной формой поддержки студенчества. Механизм ссуды привязывает выпускника к будущей профессии. Долги по ссуде в Великобритании начинают выплачиваться из зарплаты молодого специалиста только по достижении им уровня доходов в 10 тыс. фунтов стерлингов в год. Не менее активно применяется на Западе и механизм поддержки студентов через систему национальных грантов. Так в Ирландии, при отсутствии с 1995–1996 учебного года платы за обучение, 37% студентов очников обучается по гранту Европейского социального фонда, а 24% — по различным грантам региональных ирландских властей⁶⁵.

Казалось бы, доходы человека должны напрямую зависть от уровня его образования. Положение о зависимости экономического успеха от накопленного образовательного потенциала является базовым тезисом стратегии перехода к «обществу знаний». Беспрецедентность российской ситуации заключается в слабой корреляции доходов и продолжительности обучения (рис. 5). Для некоторых возрастных групп наблюдается даже обратная зависимость — при более высоком образовательном потенциале материальное благополучие оказывается ниже. Особенно это показательно, для генерации 25–29 — летних, начало профессиональной реализации которых пришлось уже на постсоветский период. Молодой человек, получивший высшее образование, уступает в доходах своему сверстнику, его не получившему. Не в этом ли заключается одна из основных причин образовательной девальвации в современной России? По ряду возрастных отметок доходы лиц, имеющих 9–10 — летний стаж обучения (ПТУ) превосходят когорту с образовательным стажем 11–13 лет (техникумы, незаконченное высшее). Для категории пенсионного возраста уровень образования вообще является крайне несущественным фактором доходной вариативности⁶⁶.

На Западе прослеживается четкое соотношение уровня образования и величины заработной платы. Американец, окончивший лишь общеобразовательное учебное заведение, зарабатывает в 1,5–2 раза меньше, чем бакалавр, и в 3 раза — чем магистр. Примерно такой же разрыв в доходах и в странах Западной Европы. Причем, в отличие от российской ситуации, разница в заработной плате достигается сразу же с получением работником диплома о высшем образовании⁶⁷.

Девальвация же научного труда в России не имеет исторических аналогов. В развитых странах Запады научные сотрудники имеют заработную плату в среднем в 2 раза выше, чем в целом по народному хозяйству. В Рос-

⁶⁵ Там же. С. 27, 54.

⁶⁶ Саградов А.А. Экономическая демография. М., 2005. С. 141–142.

⁶⁷ Вульфсон Б.Л. Стратегия развития образования на Западе на пороге XXI века. М., 1999. С. 21.

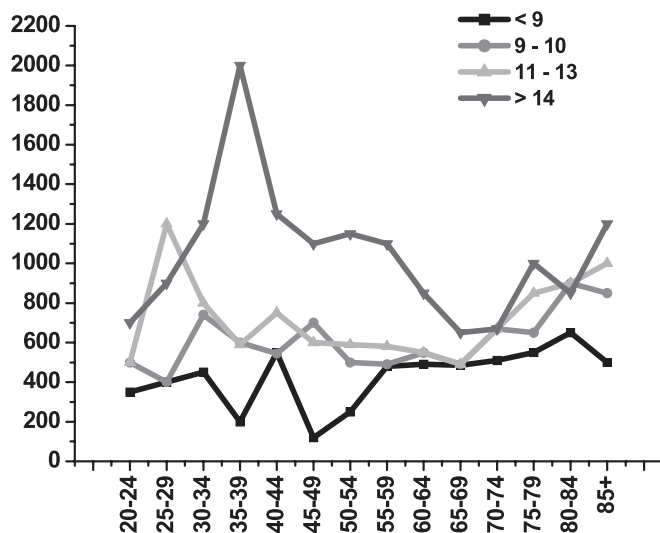


Рис. 5. Соотношение доходов и длительности обучения в России мужского населения по возрастам

сийской Федерации, напротив, они получают на 50% меньше, чем работники промышленного сектора⁶⁸.

Насущной необходимостью представляется организация специальной целевой поддержки талантливых молодых специалистов. Необходимо заложить стоимостное отражение уровня образования в установлении минимального размера оплаты труда. Государство должно принять на себя материальные обязательства перед студентом, обучающимся на бюджетной основе. Это достигается, в частности, посредством введения механизма послевузовского государственного распределения выпускников вузов, обучающихся на бюджетной основе как гарантии трудоустройства, развития механизмов целевого обучения (Федеральный закон «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об образовании», Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», Федеральный закон «О корпоративном образовании в Российской Федерации»).

Конкурентоспособность выпускника на рынке труда и уровень заработной платы

В настоящее время в управлении российским образованием отсутствует система комплексного прогнозирования и планирования. В качестве ориентира проводимой реорганизации целесообразно обратиться к примерам

⁶⁸ Вульфсон Б.Л. Указ соч. С. 21.

организации управления образованием в странах Запада. Так, в департаментах образования каждой из федеральных земель Германии функционируют специальные планово-статистические отделы. При Министерстве образования США действует Главное управление планирования и бюджета, ответственное за разработку среднесрочных и долгосрочных программ развития образования. Аналогичная структура должна быть, очевидно, создана и в рамках Министерства образования Российской Федерации.

Другой управленческий дефицит заключается в отсутствии в российском образовании системы прогнозов запросов рынка на подготовку квалифицированных кадров. Распределение Минобрнауки России бюджетных мест не базируется ни на мониторинговании рынка труда, ни на определении стратегии экономического развития страны. В связи с этим необходимо выполнения следующих мероприятий:

- введение ведомственной подчиненности вузов (Федеральный закон «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об образовании»);
- создание специального государственного органа для осуществления мониторинга рынка труда на предмет выявления запросов на специальности и решения задач планирования подготовки специалистов с учетом экономической стратегии развития страны (Указ Президента Российской Федерации «О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» и в Указ Президента Российской Федерации «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти»);
- создание в рамках Министерства образования Российской Федерации управления планирования и бюджета, ответственного за разработку среднесрочных и долгосрочных программ развития образования (Постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении Положения о Министерстве образования Российской Федерации»).

Практика организации регулярного мониторинга качества осуществляется в Западной Европе с 1985 г. Для примера, в Великобритании на институциональном уровне указанные функции возложены на Агентство по обеспечению качества, Агентство по статистике высшей школы, Аналитический институт высшей школы и Королевскую инспекцию. Ничего подобного в российском образовании, как известно, не существует⁶⁹.

Одним из сдерживающих развитие системы высшего образования в России факторов является его тотальная коррумпированность. Причем, она структурно представлена как на уровне образовательных учреждений, так и в формате перманентных министерских проверок. Практической рекомендацией по преодолению сложившегося положения может служить вывод

⁶⁹ Вахгитайн В.С., Мешкова Т.А. Обеспечение качества: опыт стран ОЭСР // Актуальные вопросы развития образования в странах ОЭСР. М., 2005. С. 113.

контролирующих функций из ведения Министерства образования и науки. Целесообразно в соответствии с опытом США возложить их на профессиональные ассоциации. Им же, вероятно, следует вверить и функцию организации вступительного отбора абитуриентов (Федеральный закон «О профессиональных корпорациях», Федеральный закон «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об образовании», более подробно данный вопрос рассмотрен в главе XV «Политика декриминализации российской экономики (коррупция и теневая экономика)»).

Питательной средой для распространения коррупции в самих вузах является слабая подготовка студентов. Создание на основе японского опыта формата обучения «студент — исследователь» снижает потенциал коррумпированности. Следует минимизировать набор студентов на заочное отделение, являющееся одной из основных зон распространения взяточничества в вузовской системе. Другим нововведением антикоррупционной направленности может служить установление текущей рейтинговой системы оценки знаний учащихся.

Кто в современной России формулирует заказ на подготовку специалистов? Кто определяет перечень востребованных конъюнктурно и стратегически профессий? Ни со стороны государства (соответствующих министерств), ни со стороны бизнеса (уровень корпораций), ни со стороны профессиональных объединений такого рода заказы на настоящее время не формулируются. Вопрос об открытии или закрытии специальности определяется по наитию на уровне руководства вуза. Основным соображением в этом выступает, как правило, перспектива сиюминутного дохода от привлечения студентов коммерческой формы обучения. В результате технические вузы открывают непрофильные для себя экономическое и юридическое отделения, а профессии уникальных производственных циклов снимаются с рынка образовательных услуг.

Управленческий выход из сложившейся ситуации видится в создании системы заказов на подготовку квалифицированных кадров. Необходимо развитие нормативно-правовой базы и инфраструктур целевого образования.

В СССР к середине 1980-х гг. существовала целая сеть ведомственных вузов. Их развитие напрямую соотносилось с задачами отрасли. Существовал отлаженный механизм отраслевой кадровой кооптации. Обеспечивалось недостижимая в системе Минвуза интеграция образовательного и производственного процессов. Согласно данным 1986 г. в СССР функционировало 484 ведомственных высших учебных заведения⁷⁰.

Сохранившиеся по сей день ведомственные вузы демонстрируют высокую образовательную эффективность. К флагманам российского образования относятся, к примеру, ГУ Высшая школа экономики и ГУ Московский государственный институт международных отношений. Учредителем пер-

⁷⁰ Справочник для поступающих в высшие учебные заведения СССР в 1986 году. М., 1986.

вого из них выступает МЭРТ, второго — МИД. Их позитивный опыт позволяет выдвинуть задачу расширения инфраструктуры ведомственных учебных заведений. Данная установка может быть ориентирована на решение проблемы сближения образовательного процесса с запросами и новациями развития соответствующих экономических отраслей.

Из года в год набор ведется по одним и тем же специальностям и специализациям, что ведет к низкой диверсифицированности рынка труда. Должен, вероятно, быть изменен порядок выдвижения вузами перечня специальностей, на которые осуществляется набор абитуриентов. В настоящее время сам вуз устанавливает данный перечень. Именно отсюда тотальная вузовская подготовка юристов и экономистов. Перечень специальностей должен устанавливаться на основании соответствующего ведомственного заказа. Этот ведомственный заказ формируется на основе комплексного прогнозирования и планирования экономического развития России. Перечень специальностей может и должен хронологически варьировать.

Современное российское образование явно проигрывает с экономической точки зрения советской образовательной модели отсутствием системы трудоустройства выпускников. Значительная часть выпускников всех образовательных ступеней трудоустраивается не по профилю полученной специальности либо эмигрирует. Частичное восстановление системы государственного распределения (хотя бы как условие государственного кредита на образование) выпускников вузов и развитие механизмов целевого обучения, как уже упоминалось ранее, способно минимизировать профессионально нецелевые затраты.

Подводя итог вышесказанному, следует еще раз выделить ключевые проблемы в сфере образования в целях построения социального государства:

- 1) снижение качества образования;
- 2) недоступность образования для социально уязвимых групп;
- 3) неспособность значительного количества выпускников устроиться на работу по специальности (а в большинстве случаев значит, на высокооплачиваемую);
- 4) отсутствие зависимости заработной платы от уровня полученного образования;
- 5) неprestижность (девальвация ценностей) образования;
- 6) резкое снижение образовательного потенциала российского населения (квалификационных потенциалов);
- 7) системное недофинансирование всех уровней образования;
- 8) коррумпированность системы высшего образования;
- 9) отсутствие системы комплексного прогнозирования и планирования в управлении российским образованием;
- 10) отсутствие эффективной (независимой) системы оценки качества образования.

Основной набор государственных решений по стабилизации отношений в данной сфере должен включать следующие меры:

- 1) государственную поддержку развития системы ведомственных вузов;
- 2) введение механизма послевузовского государственного распределения выпускников вузов, обучающихся на бюджетной основе как гарантии трудоустройства;
- 3) аккредитацию вузов профессиональными корпорациями;
- 4) стоимостное отражение уровня образования в установлении минимального размера оплаты труда;
- 5) развитие системы кредитов на образование;
- 6) создание специального государственного органа для осуществления мониторинга рынка труда на предмет выявления запросов на специальности и решения задач планирования подготовки специалистов с учетом экономической стратегии развития страны.
- 7) создание на основе реорганизации Министерства образования и науки РФ двух министерств — Министерства образования РФ и Министерства науки и инноваций РФ;
- 8) ужесточение требований к аккредитации образовательных учреждений;
- 9) установление минимальных ставок оплаты стоимости обучения и минимальной почасовой ставки оплаты труда преподавателя с учетом коммерческого положения соответствующей специальности на рынке труда;
- 10) минимизацию набора студентов на заочное отделение;
- 11) развитие системы целевого заказа на подготовку высококвалифицированных кадров по той или иной специальности;
- 12) введение эффективной (независимой) оценки качества образования.

Круглый стол «Совершенствование механизмов реализации региональной социальной политики» (стенограмма)

Руководитель круглого стола: Бушуева И.В., д.э.н., доцент, декан Экономического факультета Российского государственного университета туризма и сервиса.

Выступили с докладами:

Сидоренко Сергей Владимирович, к.э.н., зам. директора фонда «Институт экономики и социальной политики».

Тема: «Стратегическое управление социальным развитием региона»;

Шеляг Татьяна Васильевна, к.и.н., доцент, зам. начальника управления по делам семьи, женщин и детей Минсоцзащиты Московской области.

Тема: «Противоречия социальных стандартов и социальных нормативов»;

Мисихина Светлана Геннадьевна, к.э.н., руководитель направления «Социальная политика» фонда «Институт экономики города».

Тема: «Разработка докладов о результатах областных и ведомственных целевых программ, стандартов услуг в социальной сфере» (в подготовке доклада принимали участие: Гришина Е.Е., к.э.н., ведущий эксперт направления «Социальная политика» Фонда «Институт экономики города»; Феоктистова О.А., ведущий эксперт направления «Социальная политика» Фонда «Институт экономики города»);

Кузнецова Надежда Николаевна, к.э.н., доцент, зам., директора департамента государственного регулирования внутренней торговли Минэкономразвития России.

Тема: «Роль платных услуг в развитии рынка социальных услуг»;

Янин Олег Евгеньевич, к.э.н., ведущий научный сотрудник Института региональных экономических исследований.

Тема: «Управление социальной сферой региона на основе программно-целевого подхода»;

Манзанова Г.В., научный сотрудник Центра стратегических исследований Института востоковедения РАН.

Тема: «Региональные аспекты социальной политики государства на примере республики Бурятия».

В дискуссии приняли участие:

Ананьев Александр Николаевич, д.э.н., профессор, Российский государственный университет туризма и сервиса;

Груднев А.В., к.ф.н., директор Фонда духовного согласия;

Стенограмма заседания круглого стола

Бушуева И.В.: Наш круглый стол посвящен вопросам социальной политики и механизма ее реализации на уровне региона и на уровне муниципальных образований. Обозначенную проблему хотелось бы обсудить как с научной общественностью так и с практиками, т. е. с теми, кто занимается управлением этой сферой на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

Первым выступит Сидоренко Сергей Владимирович. Он представляет фонд «Институт экономики и социальной политики» и является заместителем директора этого фонда. Я обращаю Ваше внимание на то, что мы проводим круглый стол, а не секционное заседание, поэтому призываю к живому общению. Пожалуйста, Сергей Владимирович.

Сидоренко С.В.: Я представляю небольшую консультационную компанию, которая существует с 2001 года. Мы занимаемся в основном управленческим консультированием в области государственного управления. За 6 лет было выполнено более трехсот научных и консультационных проектов в интересах государственных органов и коммерческих структур. Это и федеральные органы власти (до 15 министерств и агентств, с которыми мы сотрудничаем) и субъекты Федерации и муниципалитеты. На мой взгляд, за последние 5 лет регионы все более активно пытаются использовать методологию стратегического управления, в том числе и в части социального развития. Стратегическое управление все глубже проникает не только на региональный, но и на муниципальный уровни. Все больше муниципалитетов готовят свои стратегические планы и успешно их претворяют в жизнь. Появляются специализированные сайты, посвященные этой тематике, увеличивается объем бюджетного финансирования. Профессионализм консультантов, которые привлекаются для работы с муниципалитетами и регионами постоянно повышается. Вместе с тем, в этой области есть ряд существенных проблем. Прежде всего — это сами стратегические планы. На сегодняшний день это скорее всего красивые витрины и за ними, кроме этой красоты, больше ничего не стоит. Энергии руководства хватает только для создания этой витрины. Имеют место неадекватные механизмы управления стратегий и слабые обратные связи. Не учитывается мнение получателей социальных благ, поставщиков, партнеров и др. Налицо разрыв

между заявленными в этих стратегических планах социальными целями и приоритетами ресурсов: финансовых, человеческих, материальных. Планы, как правило, есть у всех. Вместе с тем, отчетность по их реализации не очень конкретна по заявленным показателям. Имеет место низкий уровень квалификации региональных чиновников, отвечающих за социальное развитие в части вопросов стратегического управления. На мой взгляд, особо проблематично обстоят дела в области развития культуры и социальной защиты, немного лучше в образовании и здравоохранении. Очень слабы стимулы повышения эффективности труда чиновников и крайне не развито межведомственное взаимодействие. Нормативно-правовая база стратегического управления, как на региональном уровне, так и на федеральном нуждается в дальнейшем совершенствовании. Не развита конкуренция за ограниченные бюджетные ресурсы между отдельными социальными программами, услугами, учреждениями и т. д. Недостаточный набор инструментов в управлении, применяемых в рамках разработки и реализации стратегии социального развития региона. Инвестиций в социальную инфраструктуру регионов так же явно недостаточно. В итоге, безусловно, проигрывает будущее поколение россиян, потому что принимаемые решения, носят, в основном, оперативный характер. Человеческий потенциал региона не задействован в требуемом объеме, что снижает уровень жизни, конкурентоспособность и темпы социального развития. Социальные издержки региона и общества в целом неадекватно высоки. Для изменения этой ситуации можно предложить следующие меры.

В первую очередь, это научно-методологическое и методическое обеспечение. Диссертационные работы, которые были выполнены за последние 10 лет в области стратегического управления на уровне регионов и муниципалитетов в части вопросов социального развития, имеют очень низкое качество и число их невелико. В данном случае научное сообщество явно недорабатывает.

Во вторых. Необходимо внести существенные дополнения в концепцию долгосрочного развития Российской Федерации до 2020-го года, называемую «Концепция 2020», и сводный доклад Правительства о результатах основных направлений деятельности в части регионального развития. Там должны появиться региональные приоритеты, очень конкретные цели, которые будут отслеживаться с точки зрения социального развития. Кроме этого, необходимо усовершенствовать нормативно-правовую базу. Сейчас готовится закон «О национальном прогнозировании и стратегическом планировании». Я думаю, что принятие этого закона позволит существенно улучшить нормативно-правовое обеспечение решения данной проблемы.

В третьих. Необходима консультационная поддержка, особенно для муниципалитетов. В настоящий момент те ресурсы, которыми они рас-

полагают, безусловно, не соответствуют тем ценам, которые выставляют консультационной компании. Поэтому научные организации не могут отправить своих сотрудников в регионы для помощи в разработке подобного рода документов. В данном случае могли бы помочь те деньги, которые выделяются на реализацию административной реформы. Но в настоящее время основным приоритетом в административной реформе является разработка административных регламентов. Это продолжается второй год. Деньги на вопросы стратегического управления там практически не предусмотрены.

Четвертое — это, безусловно, обучение. Надо поднимать уровень квалификации чиновников, потому что на сегодняшний день он абсолютно не соответствует сложившейся ситуации. Кроме этого необходима разработка системы стимулирования труда чиновников.

И последнее. Нужна серьезная система информационного обеспечения, которая может помочь в распространении передового опыта в этой части по территории Российской Федерации.

Бушуева И.В.: Спасибо, Сергей Владимирович. Я думаю, что по Вашему сообщению у присутствующих на круглом столе уже возникли вопросы, особенно, у представителей региональных органов управления, которые курируют вопросы социальной защиты. Соответственно, и у меня возник вопрос. Хотелось бы понять, какие цели и критерии регионы используют в своих стратегиях, т. е. что декларируется в первую очередь?

Сидоренко С.В.: На мой взгляд, многие декларируемые цели звучат очень красиво, как правило, на уровне качества жизни. Но проблема в том, что за этой целью не стоят конкретные индикаторы, которые значимы с точки зрения общества. Т. е. эти цели переполнены лозунгами, которые не подкреплены серьезными показателями. В настоящее время применяют только те из них, которые отслеживаются статистикой. Показатели, характеризующие потребности получателей услуг, их качество, в документах подобного рода нашли очень слабое отражение. Оценка уровня удовлетворенности, даже если и происходит в отдельных регионах, то имеет формальный характер. В этом случае отслеживается по принципу: «удовлетворены — да, нет» и на сколько удовлетворены. Допустим — удовлетворены какой-то услугой на 60%. При этом не поднимаются вопросы о причинах неудовлетворенности и о том, что необходимо сделать для устранения этих причин. Эти вопросы могли быть решены на уровне областных и целевых программ, чего в настоящее время, не происходит. Таким образом, имеет место явный разрыв между декларациями, и действиями, предпринимаемыми органами управления при подготовке и реализации указанных программ.

Бушуева И.В.: На сколько активно регионы пользуются такими инструментами или критериями как социальные стандарты? Есть такая практика в регионах?

Сидоренко С.В.: На мой взгляд, безусловно, такая практика есть. Многие регионы подобного рода документы имеют. Но их реализация в практической работе органов управления явно недостаточна.

Бушуева И.В.: Ну, а какие регионы конкретно?

Сидоренко С.В.: Я поясню. Большинство регионов имеют некоторые документы, в которых они заявляют, что придерживаются стандартов. Так есть распоряжения Правительства о социальных стандартах, в которых говорится, например, сколько должно быть библиотек, сколько должно быть музеев, сколько должно быть образовательных учреждений, медицинских и т. д. на территории региона, исходя из численности проживающего там населения. Указанные стандарты стараются применять, но что бы это было повсеместно — сказать нельзя.

Я бы хотел остановиться на других стандартах, которые еще не задействованы — на стандартах услуг. Большинство регионов подготовили «Стандарты качества услуг». Но эта работа была выполнена формально. В разработанных стандартах очень трудно понять содержание самой услуги. Делают ссылки на то, что элементарная услуга должна быть высокого качества, предоставляться своевременно и т. д., но обязательства региональных властей перед населением в стандартах четко не прописаны. Эта проблема связана с бюджетным планированием, с позицией Минфина, который внедряет таким образом идеологию бюджетирования в его понимании. К сожалению, пока точка зрения Минфина выигрывает. С точки зрения стандарта органы управления федерального и регионального уровня пока очень слабы. Слаба их нормативная база. По сути — ее вообще нет, есть какие-то зачатки.

Бушуева И.В.: Спасибо. Какие регионы непосредственно входят в круг ваших заказчиков?

Сидоренко С.В.: Мы работаем с большим количеством регионов. Можно назвать конкретные регионы: Московская область, Нижегородская область, Новгородская область и т. д. Как правило, мы выполняем исследования в интересах конкретного министерства и в эти работы входят выборки примерно по 60–70 регионам.

Что касается показателей, которые применяют регионы в стратегических планах, на нашем сайте их можно посмотреть. Мы собрали базу данных

примерно о 60 субъектах Федерации. Там собраны все показатели и критерии в сфере культуры.

Бушуева И.В.: Спасибо. Есть еще вопросы? Пожалуйста, Александр Николаевич.

Ананьев А.Н.: Как вы оцениваете профессиональный уровень чиновников? Пользуетесь ли вы субъективной оценкой или же объективными стандартами и нормативами? Какова природа оценки? Чем оценка мотивирована? И что нужно сделать для того, чтобы чиновники были более профессионально подготовлены?

Сидоренко С.В.: Спасибо за вопрос. Необходимо выделить 2 момента. Первый — качество документов, которые готовятся, сами стратегические планы и те документы, которые собственно определяют механизмы при исполнении этих документов. Второй момент — «качество» общения с чиновниками. При этом становится понятным, на сколько компетентен тот или иной специалист. Если он не понимает, о чем идет речь, то это уже говорит об уровне его квалификации. Я уже не говорю о знании тех моделей, которые уже много лет применяются в данной области. Кроме того, если сравнивать уровень компетентности при принятии управленческих решений наших и зарубежных чиновников, то это сравнение не в нашу пользу. Если рассматривать эту проблему с позиции рейтинга России в мировом сообществе по качеству государственного управления, то мы находимся на восьмом, десятом месте. На мой взгляд, это довольно объективная картина сегодняшнего состояния этой проблемы и особенно в вопросах стратегического управления.

Ананьев А.Н.: Чем объяснить низкий уровень профессиональной подготовки? Низкими зарплатами или другими причинами?

Сидоренко С.В.: Александр Николаевич, я думаю вы прекрасно знаете ответ на этот вопрос, тем более, Вы на него и ответили. Конечно, зарплата была низкой. Но сейчас ситуация начинает улучшаться, и во многих субъектах Федерации создаются конкурентные условия по оплате труда по сравнению с федеральными и коммерческими структурами. И это позволило в некоторой степени решить кадровую проблему. Но, к сожалению, при ротации регионального руководства социальной сферой с новыми руководителями приходит команда до 10 человек, которая подготовлена не плохо. Все остальные чиновники остаются с той же подготовкой, с тем образованием, с тем же багажом и опытом. В этой части не происходит каких-либо существенных изменений. Пока эта проблема недооценивается и ее необходимо

решать. При этом, на мой взгляд, самым главным является увеличение инвестиций в специалистов, которые занимаются именно стратегическим управлением социальной сферой.

Бушуева И. В.: Спасибо. Есть еще вопросы?

Груднев М.В.: Здесь звучит все время «стратегия, стратегия». А где тактика? Это вроде как получается модное словечко, новый термин. Было же долгосрочное планирование и краткосрочное. Зачем нужно вводить «стратегию, стратегическую политику»? В чем суть и принципиальная разница? В чем разница стимулирования наших чиновников? На сколько учитывается менталитет российской системы управления, чиновничества? Что изменилось в управлении обществом с помощью чиновников?

Сидоренко С.В.: Спасибо большое. Вы поставили такие глобальные вопросы, что по ним можно провести отдельный круглый стол. Я постараюсь ответить очень кратко. В последнее время все больше внимания уделяется тактике. В этом смысле — проблемы нет. В данном случае баланс тактики и стратегии перекошен в сторону тактики. При принятии решения о социальном развитии рассматривается только краткосрочная перспектива. Я приведу конкретный пример: национальные проекты, в которых при решении вопроса о социальном развитии, выбирают цели, легче достигаемые тактическим путем. Например, давайте обеспечим все муниципалитеты каретами скорой помощи — очень правильное мероприятие, но, на мой взгляд, не является стратегическим моментом. Этот вопрос надо решать не в рамках национального проекта, а в рамках текущего финансирования.

В части социальной сферы вопросами стратегического управления, потенциальными возможностями государства, развитием инфраструктуры, научного сопровождения и кадрового обеспечения у нас не занимается ни одно министерство. Я не призываю к возрождению Госплана, но призываю к решению этих проблем на основе нашего прошлого опыта и на основе того, что сейчас используется на западе.

По поводу стимулирования. В чем принципиальная разница стимулирования труда чиновников у нас и за рубежом. На мой взгляд, наш чиновник не защищен. Если он уходит с государственной службы, то снова устроиться на работу довольно сложно, особенно, если у него предпенсионный возраст. В то же время чиновники на Западе имеют очень много социальных гарантий, их права законодательно защищены.

По поводу менталитета. Безусловно, менталитет у нас разный и в этой части есть 2 подхода: восточный и западный. Как пример восточного подхода можно привести знаменитый лозунг «Наша цель — коммунизм». Все практически решения мы принимаем уже в рамках этой цели. Западный

подход (американский), основывается на четких показателях и индикаторах, по каждому из которых должны быть достигнуты определенные цели. Если они не достигнуты, значит выбранный путь не верен. Я не могу сказать, что тот или иной подход лучше. Просто есть один — восточный, другой — западный. Я бы сказал, Россия где-то посередине и она использует гибрид восточного и западного подходов. На мой взгляд, это не приводит ни к чему хорошему. Сейчас у нас появляется все больше конкретных показателей, с помощью которых можно количественно измерить степень достижения поставленной цели. Но здесь самое важное — не потерять достигнутого.

Очень конкретный пример из стратегического плана Министерства культуры и спорта Великобритании. У них 2 стратегические цели, одна из них звучит так: «Повысить посещаемость музеев молодых людей в возрасте 12–14 лет на 1,5% в течение определенного времени». Очень конкретная цель, которую можно измерить. Министерство проводит огромную работу по достижению этой конкретной цели. И каждый музей начинает в первую очередь реализовывать именно эту цель, все остальное оставляет на потом. Сила этого подхода в том, что ход реализации этой цели можно измерить и проконтролировать, но с другой стороны — есть и отрицательный момент: можно потерять что-то такое большое, что не измеряется с помощью этих показателей.

Бушуева И.В.: Спасибо, Сергей Владимирович. К первому выступающему нет больше вопросов? Я хотела бы предоставить слово Шеляг Татьяне Васильевне, кандидату исторических наук, начальнику управления по делам семьи, женщин и детей Министерства социальной защиты Московской области. Тема, с которой Татьяна Васильевна сейчас выступит, созвучна до определенной степени, предыдущему выступлению и связана с вопросами противоречий социальных нормативов и стандартов. Пожалуйста, Татьяна Васильевна.

Шеляг Т.В.: Вопросы социального нормирования и социальной стандартизации — это в значительной степени порождение XX века, отражающее как великие потрясения прошедшего столетия, так и великие достижения его демократического развития.

Действительно, прежде при всех формах дистрибутивной деятельности (индивидуальной, конфессиональной, корпоративной, государственной и пр.) размеры, периодичность выдач, число и состав получателей, все другие параметры социальной помощи (или милостыни) определялись обычаем, произвольным желанием донатора, иными субъективными факторами. Или, в иных случаях, в установленную норму превращалось многократное и освященное обычаем повторение субъективных и волюнтаристских действий.

XX век начинается с мировой войны, которая обуславливает использование инструмента карточного распределения продуктов едва ли не в каждой воюющей стране — механизм, который рассматривался как проявление социальной справедливости и поддерживал устойчивость военно-хозяйственной деятельности. С другой стороны, в значительной степени результатом мировой войны (хотя скорее Второй, чем Первой) было появление феномена социального государства, которое основано на признании обязательств этого государства перед каждым своим жителем, независимо от его финансовой состоятельности, наличия или отсутствия талантов, физической силы или состояния здоровья. Социальное нормирование выступает как гарантия стартового равенства всех индивидов и как механизм компенсации индивидуальных слабостей и дефектов, не позволяющих индивидам самостоятельно «дотянуться» до социально приемлемого уровня потребления социальных благ и услуг.

Разумеется, гарантированные государством обязательства основываются на минимальных стандартах потребления благ и услуг, которые должны быть доступны всем — сильным и слабым, больным и здоровым, отвечающим только за себя или обремененным большим числом иждивенцев. В результате индивидуальных трудовых усилий индивидов, достижений классовой борьбы, решений дальновидного и социально ответственного бизнеса этот минимум возрастает. В него включаются не только ресурсы, обеспечивающие физическое выживание, но также ресурсы, обеспечивающие благосостояние и развитие. Поэтому сегодня минимальные социальные стандарты развитых стран обеспечивают своим гражданам условия развития, весьма привлекательные и отнюдь не минимальные с точки зрения не столь развитых стран.

Следует заметить, что подобная благая деятельность является в конечном счете социально и экономически выгодной: высокие стандарты жизнедеятельности обеспечивают формирование не только развитого и продвинутого *производителя* благ и услуг, адекватного современному уровню научно-технологического прогресса, но также развитого и продвинутого *потребителя* благ и услуг, который своим платежеспособным спросом, в свою очередь, стимулирует дальнейшие инновации сферы производства.

В то же время в деятельности социального государства имеется неустрашимое противоречие — снижение трудовой мотивации даже у ряда членов общества с прочно сформировавшейся протестантской (и не только протестантской) трудовой этикой. Это особенно заметно у поколений, переживших «психологическую революцию» 60-х годов XX века и у поколений, испытывающих на себе ее последствия.

Для нашей страны вопросы социального нормирования еще раз (после всех исторических потрясений XX века) встали с особой значимостью в период кардинальных социально-экономических преобразований, когда был

разработан и утвержден практически единственный социальный стандарт, который имеет сегодня законодательную силу: прожиточный минимум. В период острейшего кризиса был создан инструмент, который, как предполагалось, поможет пережить незащищенным категориям граждан временные, на срок три-четыре месяца, трудности.

Нет нужды повторять, насколько грубым является этот инструмент, какие скудные условия существования он описывает. В него были включены недорогие продукты питания (с отчетливым креном в сторону углеводов) скромный набор одежды и бытовых принадлежностей. Не один автор оттачивал свое перо, издеваясь над нормой, предписывающей приобретение одного одеяла в 15 лет и одной подушки — в 8 лет. Кроме того, достаточно быстро выяснилось, что имеется массовая категория населения, чьи доходы равняются физиологическому минимуму (75% от прожиточного минимума) или даже не дотягивают до него.

Как бы то ни было, на этапе глубокого спада в экономике этот *minimum minimum* содействовал выживанию миллионов людей. Но, когда самые трудные моменты переходного периода были в основном преодолены, прожиточный минимум как основа социального нормирования постепенно уступает место другим, не столь экстремальным инструментам: вновь вспоминают про минимальный потребительский бюджет (внедрить который законодательно не удалось); укрепляется понимание того, что целью социального государства должно быть не просто выживание, а развитие граждан.

Результатом этого понимания явилось принятие в составе Федерального закона «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» (24 июля 1998 года № 124-ФЗ) знаменитой 8-й статьи, где минимальным социальным стандартам была придана законодательная сила:

«Статья 8. Установление государственных минимальных социальных стандартов основных показателей качества жизни детей

1. Государственная политика в интересах детей осуществляется на основе государственных минимальных социальных стандартов основных показателей качества жизни детей, установленных законодательством Российской Федерации и являющихся составной частью государственных минимальных социальных стандартов».

В этой же статье была определена структура совокупности этих стандартов, включающих в себя установленный минимальный объем социальных услуг по:

- гарантированному, общедоступному бесплатному начальному общему, основному общему, среднему (полному) общему образованию, начальному профессиональному, на конкурсной основе среднему профессиональному, высшему профессиональному образованию, воспитанию в образовательных учреждениях;

- бесплатному медицинскому обслуживанию детей, обеспечению их питанием в соответствии с минимальными нормами питания;
- гарантированному обеспечению детям по достижении ими возраста 15 лет права на профессиональную ориентацию, выбор сферы деятельности, трудоустройство, охрану труда, оплату труда в порядке, установленном законодательством Российской Федерации;
- социальному обслуживанию, социальной защите детей, в том числе обеспечению гарантированной материальной поддержки путем выплаты государственных пособий гражданам, имеющим детей, в связи с их рождением и воспитанием, а также меры по социальной адаптации и социальной реабилитации детей, находящихся в трудной жизненной ситуации;
- обеспечению права на жилище в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- организации оздоровления и отдыха детей, в том числе детей, проживающих в экстремальных условиях, а также на территориях, неблагоприятных в экологическом отношении и признанных таковыми в порядке, установленном законодательством Российской Федерации;
- оказанию квалифицированной юридической помощи.

Это был весьма впечатляющий комплекс услуг, которое государство обязано было предоставлять детям: если добавить сюда обеспечение безопасности (защиту от жестокого обращения) и культурно-спортивные услуги, можно было бы говорить о системе социальных стандартов.

Следует обратить внимание, на продуктивную концепцию, которая была сформулирована в данном законе:

- государство гарантирует детям минимальные социальные стандарты основных показателей качества жизни;
- подобные государственные минимальные стандарты качества жизни должны быть разработаны относительно других категорий населения;
- оценка положения детей (или других социальных групп) ведется с точки зрения показателя *качества* жизни, что, как известно, более гораздо более информативный и многосторонний фактор, чем показатель *уровня* жизни.

Однако данная законодательная норма, гарантирующая права детей на основе государственных минимальных социальных стандартов основных показателей качества жизни, была достаточно быстро ликвидирована. Жилищный кодекс Российской Федерации под флагом повышения уровня ликвидности жилых помещений отменил безусловное право ребенка на жилище, поставив его в зависимость от произвола собственника или квартиросъемщика. 122 Федеральный закон, печально знаменитый процессом и последствиями «монетизации» социальных льгот, мимоходом отменил и саму восьмую статью в законе «Об основных гарантиях прав ребенка». Это

было сделано под тем предлогом, что нормы, заложенные в этой статье, все равно не выполняются. Логика налицо: если нормы уголовного законодательства в массовом порядке нарушаются, то следует отменить Уголовный кодекс.

Сегодня вопрос государственных минимальных социальных стандартов снова начинает выходить на передний план внимания как исследователей, так и лиц «на уровне принятия решений». Это обусловлено по меньшей мере тремя группами факторов:

- повышением объема социальных ресурсов государства (рост мировых цен на углеводороды привел к значительному увеличению государственного бюджета);
- пониманием ограниченности чисто экономических инструментов стимулирования социального развития;
- усилением процессов регионального развития и региональной дифференциации.

Следует заметить, что в отмененной 8 статье как раз было сказано, что государственные минимальные социальные стандарты основных показателей качества жизни детей должны определяться с учетом региональных различий в условиях их проживания.

А понимание недостаточности чисто экономических механизмов для стимулирования социального развития было обнаружено еще в середине XX века — например, К. Поланьи указывал, что экономический порядок обычно является функцией от социального, причем второй обеспечивает первый». Этот автор наиболее решительно обосновывал первичность социальных требований при функционировании экономики, подчеркивая, что ни одно общество, даже в течение самых коротких отрезков времени, не сможет выдержать последствия деятельности «сатанинских жерновов» рынка без соответствующей защиты своей человеческой и природной сущности.

Сегодня вопросы социальной поддержки населения и, соответственно, социальных нормативов, на основе которой оказывается данная поддержка, законодательно возложены в основном на субъекты Федерации. При этом размер данной социальной поддержки зависит от возможностей региона и сильно варьирует от территории к территории. Дотационным регионам федеральный центр выделяет субвенции на выплату минимальных социальных пособий на детей, на детский отдых, на предоставление федеральных гарантий инвалидам, ветеранам, другие гарантированные выплаты. Соответственно размер выплат может отличаться в разы. Кроме того, самодостаточные регионы вводят собственные меры социальной поддержки, причем не только в виде пособий, компенсаций и денежных выплат. В таких регионах, в отличие от многих дотационных субъектов Федерации, ведется жилищное строительство, предоставляются социальные услуги, обеспечи-

вается санаторно-курортное лечение населения. Таким образом, нарушаются принципы равенства всех граждан России, независимо от места проживания.

Между тем, предоставление индивидам (и детям, и взрослым) социальных благ и услуг детерминировано не только конституционным законодательством, гарантирующим всем гражданам России определенный набор социальных прав, но также соображениями социально-экономической целесообразности. Например, в процессе развития детей вопрос времени предоставления поддержки в соответствии с социальной нормой может быть критичным. Дети с ограниченными возможностями, не получившие необходимой реабилитационной и коррекционной помощи, не сформируют нормальную речь, не адаптируются в социуме, не смогут учиться в нормальной школе, получать профессию и самостоятельно зарабатывать себе на жизнь. Дети из малообеспеченных семей, которые в определенные периоды своего развития, не получают должного числа белков и витаминов, вырастут ослабленными, не сформируют нормальный мозг, не смогут на равных включаться в жизненную конкуренцию.

Вполне закономерно, что новое обращение к проблемам социальной стандартизации и социального нормирования связано с достижением определенного нового этапа в формулировании и реализации социальной политики государства. Можно констатировать, что само по себе прямое вливание денег в социальную политику, остро необходимое не предшествующих этапах, в значительной степени исчерпало свой потенциал.

Характерно, что, несмотря на значительное увеличение заработной платы, всех социальных выплат, душевых доходов населения, исследователи выявляют снижение удовлетворенности своим социально-экономическим положением, самооценки уровня доходов. Это, впрочем, неудивительно: характерная практически для всех национальных менталитетов «средняя» оценка уровня своей удовлетворенности жизнью испытывает резкий слом на «дельте», на одномоментном сильном изменении либо собственного положения по сравнению с недавним прошлым либо собственного положения по сравнению с положением «значимых других». При этом оценка позитивных улучшений в своей жизни в рассматриваемом случае меркнет не только по сравнению с ростом цен, но также по сравнению с ростом сверхдоходов других категорий граждан.

Соответственно в поиске инструментов для адекватной социальной политики, понятной и одобряемой населением и, что немаловажно, реально работающей в условиях рыночной экономики, осуществляется реинкарнация государственных минимальных социальных стандартов основных показателей качества жизни граждан. Соответствующий законопроект внесен в Государственную Думу, аналогичные законодательные инициативы выдвигаются на уровне субъектов Федерации. Можно считать, что правовая

регламентация тех или иных социальных нормативов (или их совокупности в целом) — это вопрос уже не политической воли законодателя, а вопрос времени.

Однако при этом форма принимаемых социальных стандартов, а также их реализация в действительности будет зависеть от того, насколько удастся примирить существующие противоречия социального нормирования, которые пока не нашли своего разрешения даже на концептуальном уровне.

Противоречие первое (вытекающее из смыслового противопоставления понятий в определении «минимальный социальный стандарт»), обусловлено тем, что государство признает свои социальные обязательства не на уровне социально одобряемой медианы, а на уровне минимально допустимых для выживания условий жизнедеятельности. Вспомним, как трудно шла работа над регламентацией прожиточного минимума, как депутаты и общественность стремились внести в его содержание такие блага и услуги, которые обеспечивали бы достойное существование и развитие индивидов, и в конечном счете был сформирован показатель, в стоимостном выражении доступный мало кому из жителей. Поэтому не исключено, что стремление сформулировать социальный стандарт (присущей богатой стране в начале XXI века) приведет к выдвиганию обязательств, неподъемных для бюджета страны. А попытка выстроить минимальный стандарт обернется тем, что снова будет сделан упор на условия выживания, а составляющая социального развития будет исключена из него.

Второе противоречие — необходимость выравнивания территориального неравенства сегодня диктует в первую очередь не столько меры стимулирования роста депрессивных территорий, сколько перераспределения средств от успешных регионов к менее успешным. Но ведь региональное неравенство детерминировано не только наличием (отсутствием) нефти и газа, географическими или геополитическими преимуществами, но и успешной деятельностью руководства области или края, трудолюбием и предприимчивостью его населения. Перераспределительные идеи федерального центра не находят поддержки у жителей тех территорий, которые добились самообеспеченности.

Наконец, наиболее существенное противоречие социальной политики — противоречие между обязательствами государства и индивидуальной социальной ответственностью человека. К сожалению, правовыми и экономическими мерами предотвратить формирование иждивенческой позиции пока не удавалось никому, тем более в нашем обществе с его глубоко патерналистскими традициями. Вместе с тем укрепление у взрослого здорового человека менталитета чистого потребителя социальных благ и услуг недопустимо не только по экономическим, но также и по этическим причинам.

Таким образом, можно предположить, что успешность разработки и, главное, применения государственных социальных стандартов будет зави-

сеть в первую очередь от того, насколько разработчикам удастся разрешить указные противоречия.

Бушуева И.В.: Спасибо, Татьяна Васильевна. Вопросы? Пожалуйста Светлана Геннадьевна.

Мисихина С.Г.: Спасибо за очень интересное сообщение. У меня по нему масса вопросов и комментариев. Я была несколько удивлена данными результатов исследования о счастье нашего народа. По известным мне методикам социологических обследований в Европе и в Америке на вопрос «Как дела?», чтобы ни случилось, улыбочка у них всегда и один ответ: «Все хорошо». Спросишь наших людей — «Все плохо». И, вдруг, вы говорите о том, что россияне очень счастливы. Что это за исследование?

Шеляг Т.В.: Во-первых, мы не всегда представляем себе тот фильм ужасов, в котором живут многие наши люди. Они жили в нем годами и их это устраивало. Когда начали говорить о социальной политике, россияне огляделись вокруг и поняли, что живут хуже некуда. Социальное недовольство возникло не потому, что плохо стали жить, а потому что поняли, как живут. Во-вторых, Вы помните о нашей привычке прибедняться. Мы всегда, на всякий случай говорим: «похуже, похуже», — чтобы не отобрали того, что есть. И в-третьих, у Явлинского есть очень интересная мысль о том, что во многом социальная политика прокручивается на месте, а сами социальные изменения происходят из-за общего ускорения жизни людей. Когда люди живут в ожидании лучшего, увеличивается рождаемость, постепенно снижается преступность, меньше преступлений совершается несовершеннолетними, существует определенный энтузиазм. И это не только потому, что проводятся денежные вливания, а так же и по причине того, что общество ждет изменений в своей жизни к лучшему во всех аспектах бытия. Если такого ожидания нет, положительных результатов в проведении социальных реформ может не быть.

Бушуева И.В.: Спасибо. Есть еще вопросы?.

Ананьев А.Н.: Очень интересное выступление было. Действительно есть, о чем поговорить. У меня вопрос. Скажите, пожалуйста, говоря о социальных нормативах, Вы больше привязываетесь к стоимостным нормативам? Допустим, детские пособия. Хотя, как мне кажется, было бы больший эффект, если бы использовались натуральные нормативы. В связи с этим первый вопрос. В Московской области размер детских пособий как-то привязан к величине прожиточного минимума или это просто стоимостной показатель?

Второй вопрос. Вчера В.В. Путин на заседании Правительства заявил о том, что финансируется строительство 3-его транспортного автомобильного кольца. Предполагается создать 200 тыс. новых рабочих мест. Если учесть, что речь идет о строительстве, то будет привлекаться рабочая сила из средней Азии и Закавказья, с которой придет и большое количество детей. В этой ситуации будете замораживать размер детских пособий или же решать вопрос о дополнительном финансировании?

Шеляг Т.В.: Про стоимостной норматив. По своему горькому опыту я знаю, что лучше была бы натуральная выдача, чем денежная, потому что, если ребенка накормят в саду, школе, то пособие его родители не пропьют. Что касается величины этого норматива, то пособие в 4000 руб., которое имеют одинокие матери и сироты, уже близко к стоимости прожиточного минимума.

Про прибывающих из других регионов и из-за рубежа. С одной стороны, пособие платится из бюджета, поэтому на него имеют право только те, кто платят налоги в этот бюджет. С другой стороны, дети не виноваты в том, что их родители являются приезжими. Мы сталкиваемся с ситуациями, в которых родители не имеют прописки, гражданства. По закону мы имеем право не выплачивать никаких пособий, но людям жить надо. Поэтому мы стараемся проводить свою работу так, чтобы и закон не нарушить, и в какой-то мере обеспечить этих детей.

Что касается иммигрантов. Действительно рабочей силы катастрофически не хватает. Все, что можно было привлечь — уже привлекли. Поэтому привлечение рабочей силы со стороны является объективной необходимостью. Не будет никаких значимых результатов в нашей демографической политике, если мы не будем привлекать иммигрантов. В этой части в выступлении В.В. Путина говорилось и о решении демографических проблем, проблемы снижения смертности и увеличения рождаемости. На это предполагается выделение очень больших денег. По самым оптимистическим подсчетам все это обеспечит не более 15% роста рождаемости. А нам нужно 100%.

Ананьев А.Н.: Дискриминация должна быть?

Шеляг Т.В.: Причем здесь дискриминация? 6% рожденных — это рожденные приезжими, Без иммигрантов у нас нет демографического будущего.

Бушуева И.В.: Еще есть вопросы?

Груднев М.В.: Я считаю, что социальном аспекте очень значима роль женщины, которых и по количеству больше, и они активней и целеустрем-

ленной. Представляется, что проблемы, которые существуют во многом зависят от пассивности женщин.

Шеляг Т.В.: Что касается женской пассивности. Хочу обратить ваше внимание, что число работающих в стране и число работающих в Московской области женщин всегда больше, чем число мужчин. Что касается демографической политики: 30% женщин в стране и 25% Московской области спокойно обходятся без мужчин при рождении детей. Когда в ходе социологического обследования спрашивают, кого хотят видеть во главе страны, региона и т. д. «мужчину или женщину», то 100% отвечают (в т. ч. и женщины): «Мужчину». Поэтому не думайте, что преодоление традиционного средневекового сознания о роли женщины в обществе, которое свойственно для нашей страны — это еще вопрос не сегодняшнего и еще не завтрашнего дня.

Бушуева И.В.: Спасибо, Татьяна Васильевна. Следующее слово я предоставляю докладчику, который уже выступила в прениях, Мисихина Светлана Геннадьевна, кандидат экономических наук, руководитель направления «Социальная политика» фонда «Институт экономики города». Ее сообщение тесно пересекается с проблематикой, поднятой предыдущими докладчиками.

Мисихина С.Г.: Инструментами внедрения принципов бюджетирования, ориентированного на результат в рамках среднесрочного финансового планирования в сфере социальной защиты населения, являются:

- программа социально-экономического развития региона;
- нормативные документы органа исполнительной власти, в компетенции которого находится управление системой социальной защиты населения;
- положение об органе исполнительной власти
- доклад о результатах и основных направлениях деятельности орган исполнительной власти;
- ведомственные целевые программы
- региональные целевые программы (в сфере социальной защиты населения).

При внедрении бюджетирования, ориентированного на результат (БОР), центральное значение имеет вопрос целеполагания, поскольку в рамках БОР оценивается исполнение бюджета не только по тому, в какой степени были исполнены бюджетные статьи, а по тому, в какой мере были выполнены изначально поставленные цели и задачи. Для этого крайне важно увязать поставленные цели со средствами и инструментами их достижения, а также взаимоувязать между собой цели и задачи всех инструментов БОР. Схематично инструменты БОР и взаимосвязи между целями и задачами в сфере социальной защиты населения представлены на схеме 1.

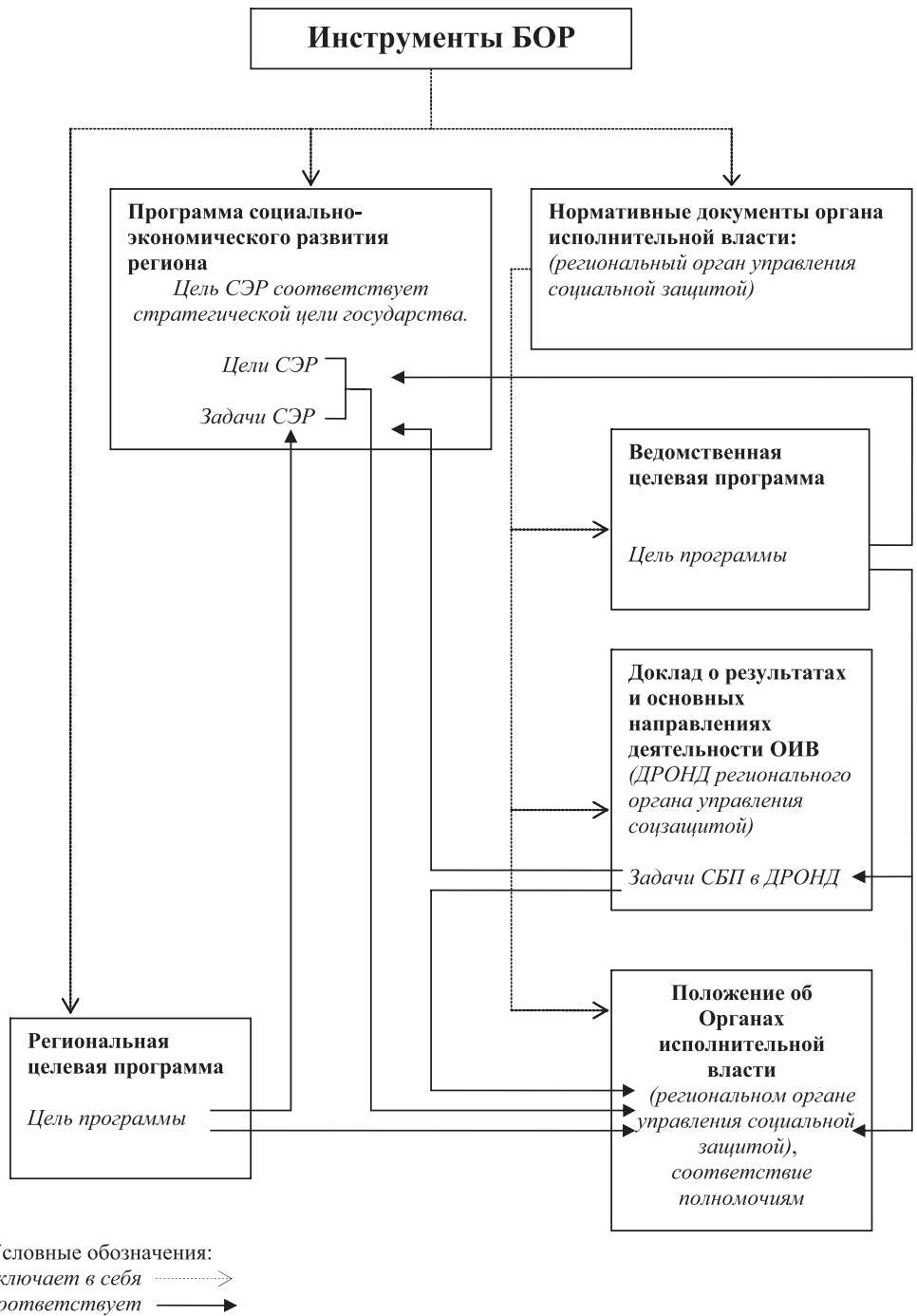


Схема 1. Взаимосвязь между целями и задачами инструментов БОР в сфере социальной защиты населения

Цели и задачи деятельности должны формулироваться не только на уровне региональных органов управления социальной защитой, но и на уровне всех иных распорядителей и получателей бюджетных средств в этой сфере. Далее представлено более подробное описание взаимосвязи между целями и задачами различных инструментов БОР.

1. Целеполагание в Программе социально-экономического развития региона в сфере социальной защиты населения

Основным документом, содержащим целеполагание региона, в том числе в сфере социальной защиты населения является Программа социально-экономического развития (далее Программа СЭР), которая представляет собой комплексную систему целевых ориентиров социально-экономического развития субъекта Российской Федерации и планируемых им эффективных путей и средств достижения указанных ориентиров.

На региональном уровне целеполагание, т. е. формулирование миссии, целей и задач региональных органов управления социальной защитой и подведомственных им бюджетных учреждений, имеет свои особенности. Это связано с необходимостью формировать цели и задачи в области социальной защиты в русле единой государственной политики в данной области, направления которой определяются федеральным центром. В связи с этим, при формулировании целей и задач региона в области социальной защиты населения в Программе СЭР необходимо учитывать стратегические цели страны в этой области. Примерный перечень стратегических целей для разработки Докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования приведен в Приложении 1. к Методическим рекомендациям по подготовке Докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования (Согласовано Минфином РФ и Минэкономразвития РФ от 2, 3 июня 2004) Указанный перечень не является исчерпывающим и (или) жестко предопределенным и может быть дополнен (скорректирован) субъектами бюджетного планирования с приведением краткого обоснования предлагаемых изменений.

При этом нужно понимать, что унификация целей и задач в целом по стране является положительной тенденцией, т. к. позволяет обеспечить согласованность действий органов власти всех уровней бюджетной системы. Тем не менее, следует учитывать, что при таком подходе проблемные, специфичные для того или иного региона направления деятельности могут оказаться отодвинутыми на второй план, и на их финансирование не будет выделяться достаточных ресурсов.

Таким образом, цели и задачи Программы СЭР должны с одной стороны соответствовать целям и задачам государственной политики в области социальной защиты граждан, а с другой стороны отражать специфические потребности конкретно взятого региона.

В зависимости от количества отдельных направлений государственной политики или путей ее реализации, находящихся в сфере компетенции регионального органа управления социальной защитой населения, стратегических целей может быть несколько. Количество стратегических целей должно быть ограниченным, чтобы региональный орган управления социальной защитой, а также подведомственные ему органы и учреждения имели возможность сосредоточить усилия на их достижении.

Все цели и задачи Программы СЭР, относящиеся к сфере социальной защиты населения региона, должны регулироваться полномочиями субъекта Российской Федерации в области социальной защиты населения, которые должны быть отражены в Положении об органе исполнительной власти субъекта Федерации, реализующем государственную политику в области социальной защиты населения в данном регионе. Полномочия субъекта в области социальной защиты населения формируют цели и задачи данного конкретного органа исполнительной власти.

Таким образом, цели и задачи Программы СЭР не должны выходить за рамки полномочий субъекта, а региональный орган управления социальной защитой должен обладать достаточными полномочиями по реализации поставленных целей в рамках действующего законодательства.

Формулировка стратегической цели должна быть лаконичной и четкой, состоящей по возможности из одного предложения, ясно и точно выражающего суть направления деятельности. Формулировка цели должна давать представление о том, каким образом региональные органы власти будут способствовать достижению поставленной цели, и отражать конечные социально значимые результаты реализации государственной политики в сфере социальной защиты населения.

Для каждой поставленной стратегической цели должны быть определены тактические задачи, формулировка которых представляет собой краткое описание ожидаемых конечных количественно измеримых общественно значимых результатов деятельности региональных органов власти в сфере социальной защиты населения.

Цели и задачи в области социальной защиты населения, закрепленные в Программе СЭР региона, определяют основные направления деятельности региональных органов управления социальной защитой населения в этой сфере и являются основанием для определения и формулирования целей и задач в Докладе об основных результатах деятельности и бюджетных целевых (ведомственных и региональных) программ.

Одной из приоритетных стратегических целей страны, определенных в бюджетном послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию о бюджетной политике в 2007 году (Бюджетное послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию о бюджетной политике в 2007 году от 30 мая 2006 года) поставлена цель **«Улучшение качества**

жизни населения и создание условий для обеспечения позитивных структурных изменений в социальной сфере». Основная масса региональных органов исполнительной власти используют данное стратегическое направление для целеполагания в Программах социально-экономического развития регионов в области социальной защиты населения, конкретизируя его в следующих целях Программ СЭР: **«Последовательное повышение уровня жизни населения региона»** и **«Повышение доступности и качества социальных услуг».** Достижению поставленных целей региона и соответственно стратегической цели страны способствуют следующие задачи, которые ставят перед собой региональные органы управления социальной защитой населения: **«Повышение уровня социальной защищенности нетрудоспособных граждан детей, пенсионеров и инвалидов и других нуждающихся категорий граждан»** и **«Совершенствование существующих механизмов оказания социальных услуг населению».** Анализ соответствия целей и задач полномочиям региона в сфере социальной защиты населения показывает их полное соответствие следующим полномочиям: **«Оказание (предоставление) государственной социальной помощи в соответствии с нормативными правовыми актами и региональными программами субъектов Российской Федерации, в том числе предусматривающими предоставление гражданам социальных пособий в виде набора социальных услуг и субсидий, является расходным обязательством субъектов Российской Федерации»,** закрепленного Законом № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи», Ст. 5., а также региональному полномочию **«Органы государственной власти субъектов Российской Федерации вне пределов полномочий органов государственной власти Российской Федерации, предусмотренных настоящим Федеральным законом, осуществляют собственное правовое регулирование социального обслуживания населения. К полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации относятся: обеспечение реализации настоящего Федерального закона; разработка, финансирование и реализация региональных программ социального обслуживания; определение структуры органов управления государственной системой социального обслуживания и организация их деятельности; установление порядка координации деятельности социальных служб; создание, управление и обеспечение деятельности учреждений социального обслуживания; иные полномочия»,** закрепленного Законом № 195-ФЗ «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации», Ст. 21.

2. Разработка Докладов о результатах и основных направлениях деятельности в сфере социальной защиты населения

Для расширения применения в бюджетном процессе методов среднесрочного бюджетного планирования, ориентированного на результат, ис-

ходя из реализации установленного Бюджетным кодексом Российской Федерации принципа эффективности использования бюджетных средств, региональным органом управления социальной защитой осуществляется подготовка Докладов о результатах и основных направлениях деятельности (далее ДРОНД) регионального органа управления социальной защитой, как субъекта бюджетного планирования (далее СБП).

В Концепции административной реформы отмечается, что Доклады о результатах и основных направлениях деятельности должны стать основным элементом комплексной системы ведомственного и межведомственного планирования, т. е., основным элементом планирования, в частности органов управления социальной защиты населения.

Подготовка Доклада осуществляется региональным органом управления социальной защиты с участием подведомственных ему распорядителей средств регионального бюджета, бюджетных учреждений и других получателей бюджетных средств, в соответствии с методическими рекомендациями, разрабатываемыми региональными органами экономического и финансового развития с использованием данных Реестра расходных обязательств региона.

Основным разделом доклада, определяющим стратегию деятельности регионального органа управления социальной защитой, как СБП, в среднесрочной перспективе является Раздел I. Согласно Методическим рекомендациям (Методические рекомендации по подготовке Докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования (согласованных Минфином РФ и Минэкономразвития РФ от 2, 3 июня 2004 г.), первый раздел ДРОНД должен содержать полный перечень целей деятельности и задач, реализация которых необходима для достижения данных целей, и соответствующие показатели достижения целей.

При определении целей регионального органа управления социальной защитой, как СБП необходимо принимать во внимание следующее. Цель должна представлять собой стратегическое направление деятельности СБП, соответствующее приоритетам государственной политики, среднесрочным приоритетам развития региона, зафиксированным в Программе СЭР и предполагать эффективное решение проблем в области социальной защиты населения.

Согласно указанным Методическим рекомендациям (Методические рекомендации по подготовке Докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования (согласованных Минфином РФ и Минэкономразвития РФ от 2, 3 июня 2004 г.), для каждой цели развития региона, достижение которой лежит в сфере компетенции или связано с деятельностью и (или) выполнением функций регионального органа управления социальной защиты как субъекта бюджетного планирования, должна быть сформулирована соответствующая цель (возмож-

но — группа целей) субъекта бюджетного планирования. В тексте доклада должно быть приведено обоснование ее взаимосвязи с соответствующей стратегической целью региона. Цель не должна противоречить полномочиям субъекта Российской Федерации в области социальной защиты населения. (От 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»).

Формулировать цели необходимо таким образом, чтобы они были направлены на улучшение состояния дел в конкретных направлениях социальной защиты населения. При этом, цель не должна формулироваться как функция исполнительного органа государственной власти из положения о нем либо как полномочие субъекта Российской Федерации, установленное Федеральным законом.

Формулировка цели не должна содержать специальных терминов, затрудняющих ее понимание лицами, не обладающими профессиональными знаниями в сфере деятельности, связанной с реализацией данной цели, не должна указывать на иные цели, задачи, эффекты или результаты, которые являются следствиями достижения самой стратегической цели, не должна содержать описания путей, средств и методов достижения цели. Выбор конкретных путей, средств и методов достижения целей осуществляется на последующих стадиях планирования деятельности субъекта бюджетного планирования — при формировании тактических задач и подготовке бюджетных целевых программ.

Кроме того, формулировка целей должна быть четкой и не должна допускать произвольное или неоднозначное толкование. Так, например, формулировка *«Повышение эффективности системы социальной защиты и социального обслуживания граждан»* не дает четкого определения получателей, на которых будет направлена деятельность системы социальной поддержки.

Далее, для каждой цели должны быть сформулированы от 1 до 5 задач, решение которых должно обеспечивать достижение цели. Совокупность тактических задач должна охватывать все направления деятельности регионального органа управления социальной защиты населения, как субъекта бюджетного планирования по достижению соответствующей стратегической цели.

Задачи должны соответствовать поставленной цели, должны быть достаточными, но не избыточными для достижения поставленной цели. Кроме того, задачи, также как и цели должны соответствовать полномочиям региона как субъекта РФ в области социальной защиты населения и целям и задачам, зафиксированным в Программе СЭР региона.

Формулировка каждой задачи должна отвечать на вопрос о том, как обеспечить достижение соответствующей цели. Для каждой тактической задачи должно быть приведено обоснование ее соответствия определен-

ной цели, а также сферам деятельности и функциям регионального органа управления социальной защитой как субъекта бюджетного планирования, подведомственных ему учреждений и организаций, по которым субъект осуществляет бюджетные проектировки.

Исходя из заявленных ранее целей страны и региона, закрепленных в региональных программах СЭР цель региональных органов социальной защиты, как субъекта бюджетного планирования, закрепленная в ДРОНД следующая — **«Повышение эффективности системы социальной поддержки и социального обслуживания граждан»**. Эта цель будет достигнута с помощью решения региональным органом управления социальной защиты следующих задач:

- 1.1. Повышение доступности и качества социального обслуживания;
- 1.2. Повышение эффективности социальной реабилитации;
- 1.3. Повышение эффективности социальной поддержки населения.

Для каждой тактической задачи определены следующие показатели конечных результатов реализации и их значения (в случае невозможности определяется показатель непосредственного результата):

- 1.1. Повышение доступности и качества социального обслуживания
 - Доля граждан, получивших социальное обслуживание, в % от количества граждан, обратившихся и имеющих право на социальное обслуживание.
 - Доля учреждений социального обслуживания, переведенных на государственных стандарт качества социального обслуживания, в % от общего числа учреждений социального обслуживания.
 - Удовлетворенность граждан социальным обслуживанием, % от общего числа граждан, имеющих право на социальное обслуживание.
- 1.2. Повышение эффективности социальной реабилитации
 - Доля инвалидов с частичной реабилитацией (%).
 - Доля инвалидов с показателем полной реабилитации (%).
 - Доля инвалидов, охваченных услугами социальной реабилитации, в общей численности инвалидов (%).
 - Доля инвалидов, имеющих положительные результаты социальной адаптации по результатам реализации мероприятий Индивидуальной Программы реабилитации, от общего количества получивших реабилитационные услуги.
- 1.3. Повышение эффективности социальной поддержки населения.
 - Доля граждан, охваченных различными формами социальной поддержки, от общего числа граждан имеющих право на социальную поддержку, в %.

- Средний размер социальной поддержки, оказываемой областным категориям, руб. в мес.
- Отношение среднего размера социальной поддержки к среднедушевому доходу в регионе, в %.
- Отношение среднего размера социальной поддержки, оказываемой областным категориям, к среднедушевому доходу в регионе, в %.
- Доля жителей с доходами ниже прожиточного минимума в общей численности населения, в %.

Доклад — это эффективный способ в концентрированном виде изложить финансовые методы реализации стратегии на среднесрочную перспективу, лежащей в основе деятельности регионального органа управления социальной защитой, и показать ее взаимосвязь с политикой региона в целом. Методика написания доклада требует от регионального органа управления социальной защитой не только определить свои стратегические цели, выработать показатели и критерии их достижения, но и разработать целевые бюджетные программы.

Для решения каждой тактической задачи и, соответственно, для достижения определенных в ней социально значимых результатов, как правило, требуется осуществление разных по своему характеру комплексных мероприятий, которые могут быть объединены в бюджетные целевые (региональные или ведомственные) программы.

3. Разработка ведомственных целевых программ в сфере социальной защиты населения

Под «ведомственной программой» понимается комплекс мероприятий, способствующих решению региональным органом управления социальной защитой конкретной тактической задачи посредством достижения определенных количественно измеримых результатов.

Ведомственные целевые программы, направлены на осуществление региональным органом управления социальной защиты как субъектом бюджетного планирования, государственной политики в области социальной защиты населения, на обеспечение достижения целей и задач социально-экономического развития, на повышение результативности расходов регионального бюджета в сфере социальной защиты населения.

В основе каждой программы должен лежать принцип максимально-го объединения схожих видов бюджетных услуг, предоставляемых региональным органом управления социальной защитой и подведомственными ему органами и учреждениями группам потребителей этих услуг. Каждая программа должна предусматривать оказание только тех бюджетных услуг, которые необходимы для достижения программной цели, одинаковые бюджетные услуги, как правило, не должны повторяться в разных программах.

Совокупность ведомственных целевых программ (далее ВЦП) должна описывать всю деятельность регионального органа управления социальной защитой, за исключением деятельности, которая предусмотрена региональными целевыми программами, в реализации которых участвует орган управления социальной защитой, и непрограммной деятельности.

Перечень ведомственных целевых программ регионального органа управления социальной защитой должен быть сформирован таким образом, чтобы одна ВЦП была напрямую (не опосредованно) направлена на реализацию одной задачи СБП, указанной в I разделе Доклада о результатах и основных направлениях деятельности регионального органа управления социальной защитой.

Кроме того, ведомственные целевые программы должны базироваться на системе целей, задач и показателей деятельности регионального органа управления социальной защитой, как субъекта бюджетного планирования закрепленных в Программе СЭР региона. Задачи, сформулированные в региональной Программе СЭР можно определить как цели ведомственных целевых программ. Причем более глобальные задачи, требующие межведомственного подхода должны решаться в рамках региональных (межведомственных) целевых программ, а задачи локального характера решаются ведомственными целевыми программами.

Таким образом, исходя из указанных выше задач Программы СЭР в сфере социальной защиты населения, а также задач регионального органа управления социальной защитой, как СБП, которые закреплены в ДРОНД, выделяются следующие цели ведомственной целевой программы в сфере социальной защиты населения, представленные в табл. 1.

Требования к формулированию целей и задач для ведомственных целевых программ регионального органа управления социальной защиты такие же, как и для целей и задач Программ СЭР и ДРОНД.

Формулировка цели ВЦП должна быть краткой, сжатой и четкой. По возможности она должна состоять из одного предложения, ясно и точно выражающего суть.

В качестве основных целей ведомственных целевых программ, которые сегодня используются регионами в области социальной защиты населения можно выделить следующие:

1. Повышение эффективности предоставления мер социальной поддержки отдельным категориям граждан
2. Повышение результативности и эффективности социального обслуживания за счет внедрения инновационных управленческих технологий.
3. Повышение социальной результативности и экономической эффективности предоставления социальной поддержки, помощи и обслуживания населения региона.

Таблица 1

Определение цели ведомственной целевой программы регионального органа управления социальной защитой во взаимосвязи с задачами региональной Программы СЭР и задачами СБП, определенными в ДРОНД

Задачи Программы СЭР	Задачи СБП определенные в ДРОНД*	Цели ВЦП
Повышение уровня социальной защищенности нетрудоспособных граждан, детей, пенсионеров и инвалидов и других нуждающихся в социальной защите категорий граждан	Повышение эффективности социальной поддержки населения	Повышение эффективности предоставления мер социальной поддержки малоимущим гражданам
Совершенствование существующих механизмов оказания социальных услуг населению	Повышение доступности и качества социального обслуживания	Повышение эффективности предоставления социальных услуг гражданам пожилого возраста и инвалидам стационарными учреждениями социального обслуживания населения
	Повышение эффективности социальной реабилитации	Повышение эффективности оказания услуг по социальной реабилитации

* Для решения соответствующей задачи Программы СЭР может быть определено более одной задачи СБП в рамках ДРОНД.

4. Повышение эффективности предоставления социальных услуг гражданам пожилого возраста и инвалидам стационарными учреждениями социального обслуживания населения
5. Снижение глубины бедности малоимущих семей с несовершеннолетними детьми.
6. Оказание помощи малоимущим сельским семьям с детьми с целью снижения глубины бедности и вывода этих семей на самообеспечение.

Цель ВЦП должна быть разбита на задачи, формулировка каждой из которых должна выражать отдельные направления достижения цели в более детализированном виде и давать ясное представление о том, каким образом решение данной задачи будет способствовать достижению поставленной цели.

Решение каждой из тактических задач предполагает достижение количественно измеримых социально значимых результатов. Таким образом, к каждой задаче ВЦП необходимо сформулировать отдельные конечные результаты и показатели к ним.

Основными ожидаемыми результатами оказания социальной помощи или услуг являются:

1. Преодоление или смягчение экстремальной жизненной ситуации.

Лица, утратившие жилье и не имеющие родственников в своем населенном пункте, получают возможность снимать временное жилье.

2. Преодоление или смягчение долгосрочной тяжелой жизненной ситуации.

2.1. Снижение глубины бедности получателей помощи или вывод их из состояния бедности.

Доходы малоимущих семей увеличиваются, эти семьи становятся менее бедными или перестают быть бедными.

2.2. Высокая доля трудоустройства клиентов программы

2.3. Повышение среднедушевого дохода семей

2.4. Продолжение трудовой деятельности трудоустроившимися членами семьи

2.5. Снижение зависимости семьи от государственной и муниципальной социальной помощи.

2.6. Повышение уровня потребления получателей помощи.

Дети из малоимущих семей получают необходимую одежду.

3.1. Качественные или количественные изменения в поведении, самоощущении или способностях получателей услуг.

3.2. Удовлетворенность получателей услуг оказываемыми услугами.

Ожидаемые результаты в сфере социальной защиты населения должны формулироваться на основании потребностей клиентских групп (целевых групп для оказания помощи или услуг) и общественных ориентиров. *Например: участники боевых действий, проживающие в маленьких населенных пунктах, могут гораздо более нуждаться в социальной реабилитации и трудоустройстве, чем в бесплатном проезде на общественном транспорте.*

Ожидаемые результаты программы обязательно должны быть измеримыми. *Например: 25% семей — участниц программы «Школьное питание» заявили об улучшении качества питания своих детей.*

Ожидаемые результаты должны соответствовать характеру и продолжительности помощи. Среди ожидаемых результатов могут быть определены приоритетные. Выбор приоритетных ожидаемых результатов может зависеть от степени их значимости для местного сообщества от ресурсов программы.

Для каждой задачи ведомственной целевой программы необходимо сформировать мероприятия, способствующие решению данной конкретной задачи и достижению поставленной в данной программе цели.

Мероприятия ведомственных целевых программ регионального органа управления социальной защитой не должны дублировать мероприятия ре-

гиональных целевых программ и мероприятия, реализуемые другими СБП и (или) за счет средств их бюджетов.

Поскольку ведомственные целевые программы реализуются региональным органом управления социальной защиты, как субъектом бюджетного планирования самостоятельно они могут включать как мероприятия, реализуемые подведомственными ему учреждениями, так и мероприятия, реализуемые путем осуществления закупок для государственных нужд. Таким образом, для исполнения ВЦП могут привлекаться различные физические и юридические лица в соответствии с установленным действующим законодательством порядком.

Для каждого мероприятия разрабатываются показатели непосредственного результата деятельности, характеризующих объем и качество государственных услуг, оказанных региональным органом управления социальной защиты, как СБП и подведомственными ему распорядителями и получателями бюджетных средств, внешним потребителям.

Далее в табл. 2 представлены цель, задачи и мероприятия с показателями конечных и непосредственных результатов ведомственной целевой программы регионального органа управления социальной защиты.

Таблица 2

Ведомственная целевая программа регионального органа управления социальной защитой «Предоставление социальных услуг гражданам пожилого возраста и инвалидам стационарными учреждениями социального обслуживания населения»

Цель ВЦП	Задачи ВЦП	Показатели конечных результатов (к задачам) и единица измерения	Некоторые возможные мероприятия ВЦП	Показатели непосредственных результатов (к мероприятиям) и единица измерения
Повышение эффективности предоставления социальных услуг гражданам пожилого возраста и инвалидам стационарными учреждениями социального обслуживания населения	Повышение качества социального обслуживания граждан в стационарных условиях	Доля стационарных учреждений социального обслуживания, переведенных на государственный стандарт качества социального обслуживания; в % от общего числа стационарных учреждений социального обслуживания.	Разработка стандартов качества социального обслуживания. Организация переподготовки и повышения квалификации кадров, работников стационарных учреждений.	Количество разработанных стандартов по видам услуг. Количество работников стационарных учреждений, прошедших курсы переподготовки и повышения квалификации кадров, чел.

Цель ВЦП	Задачи ВЦП	Показатели конечных результатов (к задачам) и единица измерения	Некоторые возможные мероприятия ВЦП	Показатели непосредственных результатов (к мероприятиям) и единица измерения
		Доля граждан, удовлетворенных стационарным социальным обслуживанием ¹ , в % от общего числа граждан, проживающих в стационарных учреждениях и принявших участие в опросе	Оказание медико-социальных, социально-бытовых и психологических услуг. Обеспечение инвалидов техническими средствами реабилитации	Количество инвалидов, получивших медико-социальные, социально-бытовые и психологические услуги, чел. Объем услуг, оказанных стационарными учреждениями социального обслуживания, ед.
				Количество инвалидов, обеспеченных техническими средствами реабилитации, чел.
	Повышение доступности социального обслуживания граждан в стационарных условиях	Доля охваченных стационарным обслуживанием, % от количества членов целевой группы. Доля граждан, стоящих в очереди на проживание в стационарных учреждениях социального обслуживания, от общего числа нуждающихся в стационарном социальном обслуживании	Ввод в действие новых учреждений социального обслуживания Развитие нестационарных форм социального обслуживания	Количество учреждений социального обслуживания, ед. Доля обслуживаемых в отделениях дневного пребывания и на дому, от общего числа граждан пожилого возраста и инвалидов, нуждающихся в социальном обслуживании

1 Оценка может проводиться по 5%-ой выборке от общего числа граждан, получивших социальное обслуживание в стационарных учреждениях. Рекомендуемые вопросы для анонимной анкеты: (1) Имеете ли Вы право на социальное обслуживание в стационарных учреждениях? — да, имею; — нет, не имею. (2) Удовлетворены ли Вы уровнем социального обслуживания? — полностью удовлетворен, — скорее удовлетворен, — скорее неудовлетворен, — совершенно не удовлетворен, — затрудняюсь ответить.

4. Разработка региональных целевых программ в сфере социальной защиты населения

Региональная целевая программа в сфере социальной защиты населения представляет собой комплекс мероприятий, согласованный по ресурсам, исполнителям и срокам осуществления, обеспечивающий эффективное решение приоритетных проблем в этой области на территории региона, предусматривающих целевое финансирование за счет средств регионального бюджета и иных источников в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Региональные целевые программы являются одними из важнейших средств реализации целей и приоритетов государственной политики в сфере социальной защиты населения и должны быть сосредоточены на реализации крупномасштабных целей и задач, входящих в сферу компетенции органов государственной власти региона в сфере социальной защиты населения. Данные программы носят межотраслевой характер.

Региональные целевые программы также как и ведомственные целевые программы должны иметь четкие цели, измеримые результаты, систему оценки, индикаторы их достижения. Постановка целей и задач региональной программы определяет круг клиентов, результаты, и определенные индикаторы результативности, которые будут отслеживаться в ходе мониторинга. К задачам региональных целевых программ также как в случае ведомственных целевых программ формулируются показатели конечных результатов, а к мероприятиям — показатели непосредственных результатов. Требования к формулированию целей и задач для региональных целевых программ такие же, как для целей и задач Программ СЭР, ДРОНД и ВЦП.

Далее представлено целеполагание региональной программы в сфере социальной защиты населения непосредственно связанное целями и задачами региона, закрепленными в Программе СЭР, а также задачами регионального органа управления социальной защиты, как субъекта бюджетного планирования, закрепленными в ДРОНД.

5. Разработка целевых показателей конечного и непосредственного результата в сфере социальной защиты населения

Согласно «Методическим рекомендациям по подготовке Докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования» система показателей разрабатывается с целью «осуществления мониторинга и оценки реализации программ и степени решения тактических задач с целью информирования вышестоящих органов государственной власти о результатах деятельности субъекта бюджетного планирования и оценки степени достижения поставленных перед ним целей».

Целеполагание региональной целевой программы в области социальной защиты населения

Цели Про- граммы СЭР	Задачи Про- граммы СЭР	Задачи СБП опре- деленные в ДРОНД	Цели РЦП*	Задачи РЦП
Последо- вательное повышение уровня жизни населения региона. Повышение доступности и качества социальных услуг	Повышение уровня со- циальной за- щищенности нетрудоспо- собных граж- дан, детей, пенсионеров и инвалидов и других нуждающихся категорий граждан. Совершенс- твование существую- щих механиз- мов оказания социальных услуг населе- нию	Повышение эффек- тивности социальной поддержки населения. Повышение доступ- ности и качества социально- го обслужи- вания. Повышение эффек- тивности социальной реабилита- ции	1. Предотвраще- ние последующего воспроизводства бедности. 2. Сокращение чис- ленности безнадзор- ных и беспризорных детей. 3. Сокращение со- циального сиротства и противоправного поведения несовер- шеннолетних	1. Проведение профи- лактической работы с семьями на ранних стадиях их социаль- ного неблагополучия;
				2. Создание системы комплексной реабили- тации детей, нахо- дящихся в трудной жизненной ситуации
				3. Разработка и внед- рение инновационных моделей семейного устройства детей, оставшихся без попе- чения родителей
				4. Создание форм и технологий профилак- тической и реабили- тационной работы с несовершеннолетни- ми, нуждающимися в социальной реабили- тации;
				5. Реализация мер по развитию системы внешкольного вос- питания и детского спорта;
				6. Создание системы ювенальной юстиции

* В данной колонке представлены цели только одной из возможных РЦП, что не отменяет возможности разработать другие РЦП для достижения поставленных целей.

В сфере социальной защиты населения показатели должны характеризовать положение **клиентских групп**, на которое может и должна в той или иной степени влиять деятельность органов социальной защиты населения.

Примерами **клиентских групп** в сфере социальной защиты могут быть следующие группы населения, проживающие в регионе:

- малоимущее население (среднедушевой доход домохозяйства меньше размера прожиточного минимума);
- граждане пожилого возраста;
- взрослые нетрудоспособные инвалиды;
- взрослые трудоспособные инвалиды;
- дети-инвалиды;
- безнадзорные дети

Каждая цель, тактическая задача или бюджетная целевая программа может описываться более чем одним показателем. Количество показателей для одной цели (задачи, программы) не должно превышать 3–5. Основными видами индикаторов, используемых для проведения мониторинга и оценки, в частности в сфере социальной защиты населения являются показатели:

- **непосредственных результатов деятельности**, характеризующие объем и качество государственных услуг, оказанных региональным органом управления социальной защиты, как субъектом бюджетного планирования и подведомственными ему распорядителями и получателями бюджетных средств внешним потребителям;
- **конечных результатов деятельности** субъекта бюджетного планирования, характеризующие эффект для внешних потребителей от государственных услуг, оказанных региональным органом управления социальной защиты, как субъектом бюджетного планирования и подведомственными ему распорядителями и получателями бюджетных средств.

Следует также отметить, что в число используемых показателей, описывающих деятельность регионального органа управления социальной защиты, как субъекта бюджетного планирования, должны включаться показатели, характеризующие **уровень удовлетворенности потребителей** государственных услуг, оказываемых (финансируемых) субъектом бюджетного планирования, **объемом и качеством потребляемых услуг**.

Оценки потребителей могут быть получены несколькими способами — посредством проведения анкетных опросов, интервью с фокус-группами получателей, блиц-опросов на выходе из отдела социальной защиты или другого учреждения. Заметим, что в системе социальной защиты существует ряд услуг, оценка которых потребителями нецелесообразна по двум причинам: 1) она не может быть получена независимым путем, и 2) потребители могут не обладать достаточной степенью дееспособности. Речь идет, в первую очередь, о работе психоневрологических интернатов, а также об

услугах временного приюта для несовершеннолетних. Для такого типа услуг в качестве источника информации для оценки качества можно рекомендовать привлечение независимых наблюдателей, желательно, представителей общественных организаций, непосредственно занятых предоставлением аналогичных или других социальных услуг населению. Органам социальной защиты и руководству соответствующих учреждений в этом случае будет необходимо, во-первых, разработать единую схему листов включенного наблюдения и шкал для оценки наблюдателями услуг по единым параметрам, а во-вторых, обеспечить наблюдателям беспрепятственный доступ в учреждения без дополнительных согласований (для этого необходимо на начальной стадии согласовать список лиц, имеющих право доступа, дабы не создавать угрозу безопасности клиентов и сотрудников учреждений).

Как уже было отмечено, *показатели конечных результатов* в сфере социальной защиты населения определяют положение той или иной *клиентской группы*, и, кроме того, определяют характер деятельности региональных органов управления социальной защитой и подведомственных им органов и учреждений для улучшения этого положения. Часть показателей сформулированы положительными, их значения нужно стремиться повышать. Другие сформулированы таким образом, что их значения нужно стремиться уменьшать.

Показатели конечных результатов, характеризующие эффект для внешних потребителей, как правило представляются в виде относительных величин (доли, удельного веса), в то время как показатели непосредственных результатов, характеризующие объем и качество государственных услуг, — в виде абсолютных величин.

Например, показатель «Доля семей с детьми, фактически пользующихся мерами социальной поддержки, от общего числа семей с детьми, имеющих право на меры социальной поддержки» является показателем конечного результата, а показатель «число семей с детьми, получивших социальную поддержку» — показателем непосредственного результата.

Кроме того, поскольку такие меры как укрепление материально-технической базы учреждений социального обслуживания, ремонт учреждений социального обслуживания, ввод в действие новых учреждений социального обслуживания и повышение квалификации работников этого учреждения, влияют на качество, предоставляемых услуг, но не характеризуют прямым образом эффект от данных услуг, показатели, соответствующие указанным мерам являются *показателями проводимых мероприятий* и не являются показателями конечных результатов.

Примерами показателей непосредственных результатов в сфере социальной защиты населения могут быть следующие показатели:

- доля (число) реабилитационных учреждений, оснащенных современными логопедическими, психологическими реабилитационными ком-

- пьютерными программами от общего числа реабилитационных учреждений;
- доля (число) учреждений профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних и социальной реабилитации, оснащенных необходимым медицинским и бытовым оборудованием, аудио-, видео-, компьютерной техникой от общего числа таких учреждений;
- количество работников стационарных учреждений социального обслуживания, повысивших квалификацию в течение года, чел.;
- количество работников стационарных учреждений социального обслуживания, прошедших аттестацию и получивших (подтвердивших) квалификационную категорию по основной специальности, чел.;
- количество учреждений социального обслуживания, в которых был произведен капитальный ремонт, ед.;
- очередность на проживание в стационарных учреждениях социального обслуживания, чел.;
- очередность на специализированное социально-медицинское обслуживание на дому, чел.;
- численность волонтеров, обученных для оказания помощи гражданам пожилого возраста, чел.;
- количество пунктов проката реабилитационной техники, ед.;
- количество изданных информационных материалов по вопросам профилактики наркомании и социальных патологий, ед.;
- число услуг, предоставляемых реабилитационными центрами, ед.

Необходимо отметить, что для задач целевых программ, связанных с повышением качества предоставления государственных услуг в сфере социальной защиты населения, желательно использовать показатели, характеризующие соответствие государственных услуг существующим стандартам качества. Например, качество услуг социального обслуживания в стационарных учреждениях можно оценить при помощи следующего показателя: «Доля стационарных учреждений социального обслуживания, переведенных на государственный стандарт качества социального обслуживания, в % от общего числа стационарных учреждений социального обслуживания». В случае отсутствия стандартов качества для конкретной государственной услуги возможна оценка качества данной услуги с помощью показателя «Доля получателей, удовлетворенных качеством услуги, в % от общего числа получателей, принявших участие в опросе», данные по которому собираются в ходе опроса клиентской группы.

Показатели непосредственных и конечных результатов используются для оценки *экономической эффективности* и *общественно-экономической эффективности*.

Экономическая эффективность — это соотношение непосредственных результатов деятельности, результатов, планируемых для достижения

в рамках тактических задач, программ, программных мероприятий, с затратами на их достижение.

Общественно-экономическая эффективность — это соотношение величины достигнутого в результате реализации программы конечного общественно значимого результата и величины затрат на его достижение.

Условный пример определения показателей эффективности в сфере социальной защиты населения

Пусть на социально-медицинскую реабилитацию детей-инвалидов было потрачено 100 руб., было обслужено 100 детей, а положительные результаты в социальной адаптации по результатам реабилитации выявились у 50% детей. Тогда:

- *показатель непосредственного результата* — «Количество детей-инвалидов, получивших реабилитационные услуги» (100 детей);
- *показатель конечного результата* — «Доля детей-инвалидов, имеющих положительные результаты в социальной адаптации по результатам реализации мероприятий индивидуальных программ реабилитации, от общего количества детей-инвалидов, получивших реабилитационные услуги» (50%);
- *показатель экономической эффективности* — стоимость получения реабилитационных услуг одним ребенком-инвалидом (1 руб.=100 руб.:100 детей);
- *показатель общественно-экономической эффективности* — стоимость получения реабилитационных услуг одним ребенком-инвалидом, имеющим положительные результаты в социальной адаптации по результатам реабилитации (2 руб.=100 руб.:50 детей)

Далее приведены **цели, задачи и их показатели конечных результатов** по приоритетным направлениям в сфере социальной защиты населения. Согласно перечню стратегических целей страны, указанному в Методических рекомендациях по подготовке Докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования на 2006–2008 гг., стратегическими целями страны в сфере социальной защиты населения являются следующие цели:

1. Повышение уровня и качества жизни населения
 - 1.1. Повышение уровня материальной обеспеченности населения
 - 1.1.1. Увеличение реальных доходов населения
 - 1.1.2. Сокращение уровня бедности
 - 1.1.3. Снижение социального неравенства
 - 1.1.8. Повышение доступности и качества предоставляемых населению государственных услуг

1.3. Повышение уровня удовлетворения социальных и духовных потребностей населения и их развитие

1.3.1. Обеспечение потребностей в социальном обслуживании и социальной поддержке

1.4.2. Создание условий для обеспечения продуктивной занятости инвалидов

1. Цель «Создание условий для повышения качества жизни социально незащищенных слоев населения» соответствует стратегической цели страны «Повышение уровня и качества жизни населения». Данная цель может быть конкретизирована в зависимости от специфических потребностей региона, например, под социально незащищенными слоями населения могут пониматься граждане в трудной жизненной ситуации, пожилые, многодетные семьи и другие категории граждан.

Показатели цели (Список показателей зависит от характера конкретизации цели):

- Доля граждан, имеющих среднедушевой доход домохозяйства ниже прожиточного минимума (или другой черты нуждаемости, например 50% прожиточного минимума) от общей численности населения в регионе.
- Доля нетрудоспособных граждан и детей, проживающих в семьях, имеющих доход ниже величины прожиточного минимума, от общего количества нетрудоспособных граждан и детей, проживающих в семьях.
- Удельный вес численности многодетных семей, улучшивших материально-бытовые условия, от общего числа многодетных семей.

Достижение указанной цели обеспечивается следующими тремя задачами:

1.1. Повышение эффективности предоставления мер социальной поддержки нуждающимся категориям граждан

Показатели:

- Доля социальных пособий из регионального бюджета малоимущим гражданам (среднедушевой доход домохозяйства ниже 100% прожиточного минимума), которые используются для стимулирования повышения доходов малоимущего населения в долгосрочной перспективе, от общего объема региональных пособий малоимущим гражданам.
- Доля граждан, оказавшихся в трудной жизненной ситуации, получивших социальную поддержку и вышедших из трудной жизненной ситуации (не обращающихся повторно в течение 6 мес., 1 года, вообще никогда), в % от всех граждан, оказавшихся в трудной жизненной ситуации и получивших социальную поддержку.

- Отношение количества семей-получателей пособий с уровнем дохода не выше прожиточного минимума до получения денежных пособий к количеству семей-получателей пособий с уровнем дохода не выше прожиточного минимума после получения денежных пособий, %.

1.2. Увеличение охвата социальной поддержкой нуждающихся категорий граждан

Показатели:

- Доля граждан, фактически пользующихся мерами социальной поддержки (получающих денежные пособия, субсидии, льготы, натуральную помощь) от общего количества граждан, имеющих право на меры социальной поддержки.
- Доля семей с детьми, фактически пользующихся мерами социальной поддержки, от общего числа семей с детьми, имеющих право на меры социальной поддержки.
- Доля малоимущих граждан, получивших услуги санаторно-курортного лечения, от общего числа малоимущих граждан, нуждающихся в данных услугах.
- Удельный вес детей из многодетных семей, укрепивших здоровье по бесплатным путевкам, от общего количества детей из многодетных семей в год.

1.3. Увеличение объемов социальной поддержки гражданам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации

Показатели:

- Отношение среднего размера социальной поддержки к региональному среднедушевому доходу, %.
- Отношение среднего размера социальной поддержки (денежного/натурального трансферта) к прожиточному минимуму, %.

2. Цель «Повышение эффективности предоставления социальных услуг гражданам пожилого возраста и инвалидам стационарными учреждениями социального обслуживания населения» соответствует следующим стратегическим целям страны «Повышение доступности и качества, предоставляемых населению государственных услуг», «Повышение уровня удовлетворения социальных и духовных потребностей населения и их развитие», «Обеспечение потребностей в социальном обслуживании и социальной поддержке». Указанная цель региона конкретизирует (сужает) спектр государственных услуг до тех, которые оказываются непосредственно в стационарных учреждениях.

Показатель:

- Доля пожилых людей/инвалидов охваченных стационарным обслуживанием, в % от количества пожилых людей/инвалидов, нуждающихся в социальном обслуживании в стационарных условиях.

Достижение указанной цели обеспечивается следующими задачами:

2.1. Повышение качества социального обслуживания граждан в стационарных условиях

Показатель:

- Доля стационарных учреждений социального обслуживания, переведенных на государственный стандарт качества социального обслуживания, в % от общего числа стационарных учреждений социального обслуживания.

2.2. Повышение удовлетворенности пожилых граждан и инвалидов социальным обслуживанием в стационарных условиях

Показатели:

- Доля граждан, удовлетворенных стационарным социальным обслуживанием, в % от общего числа граждан, проживающих в стационарных учреждениях и принявших участие в опросе (Оценка проводится по 5%-ой выборке от общего числа граждан, получивших социальное обслуживание в стационарных учреждениях. Рекомендуемые вопросы для анонимной анкеты: 1) Имеете ли Вы право на социальное обслуживание в стационарных учреждениях? — да, имею; — нет, не имею. (2) Удовлетворены ли Вы уровнем социального обслуживания? — полностью удовлетворен, — скорее удовлетворен, — скорее неудовлетворен, — совершенно не удовлетворен, — затрудняюсь ответить.).
- Доля граждан, удовлетворенных объемом получаемого стационарного социального обслуживания, в % от общего числа граждан, проживающих в стационарных учреждениях и принявших участие в опросе (Для проведения оценки удовлетворенности граждан объемом получаемого стационарного социального обслуживания можно использовать опрос обслуженных с применением дополнительных вопросов об объемах.).
- Доля граждан, удовлетворенных качеством получаемого стационарного социального обслуживания, в % от общего числа граждан, проживающих в стационарных учреждениях и принявших участие в опросе (Для проведения оценки удовлетворенности граждан качеством получаемого стационарного социального обслуживания можно использовать опрос обслуженных с применением дополнительных вопросов о качестве).

3. Цель «Повышение эффективности предоставления социальных услуг гражданам пожилого возраста и инвалидам отделениями социального обслуживания населения на дому» соответствует следующим стратегическим целям страны «Повышение доступности и качества, предоставляемых населению государственных услуг», «Повышение уровня удовлетворения социальных и духовных потребностей населения и их развитие», «Обеспечение потребностей в социальном обслуживании и социальной поддержке».

Указанная цель региона конкретизирует (сужает) спектр государственных услуг до тех, которые оказываются непосредственно отделениями социального обслуживания на дому граждан пожилого возраста и инвалидов.

Показатель:

- Доля пожилых людей/инвалидов, охваченных социальным обслуживанием на дому, от общего количества пожилых людей/инвалидов, нуждающихся в социальном обслуживании на дому

Достижение указанной цели обеспечивается следующими задачами:

3.1. Повышение качества социального обслуживания на дому

Показатель:

- Доля учреждений социального обслуживания на дому, переведенных на государственный стандарт качества социального обслуживания, в % от общего числа учреждений социального обслуживания на дому.

3.2. Повышение удовлетворенности граждан социальным обслуживанием на дому

Показатели:

- Доля граждан, удовлетворенных социальным обслуживанием на дому, в % от общего числа граждан, состоящих на надомном социальном обслуживании и принявших участие в опросе (Оценка проводится по 5%-ой выборке от общего числа граждан, получивших социальное обслуживание на дому. Рекомендуемые вопросы для анонимной анкеты: 1) Имеете ли Вы право на социальное обслуживание на дому? — да).
- Доля граждан, удовлетворенных объемом получаемого социального обслуживания на дому, в % от общего числа граждан, состоящих на надомном социальном обслуживании и принявших участие в опросе (Для проведения оценки удовлетворенности граждан объемом получаемого социального обслуживания на дому можно использовать опрос обслуженных с применением дополнительных вопросов об объемах).
- Доля граждан, удовлетворенных качеством получаемого социального обслуживания на дому, в % от общего числа граждан, состоящих на надомном социальном обслуживании и принявших участие в опросе (Для проведения оценки удовлетворенности граждан качеством получаемого социального обслуживания на дому можно использовать опрос обслуженных с применением дополнительных вопросов о качестве).

4. Цель «Повышение эффективности системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних». В Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 2006 года подчеркнута необходимость реализации эффективных программ поддержки материнства, детства и семьи. В настоящее время в стране существует необходимость совершенствования деятельности

системы учреждений профилактики безнадзорности и беспризорности, повышения качества и доступности социальных услуг для детей, находящихся в трудной жизненной ситуации. Реализация данных мер наиболее эффективно может быть осуществлена посредством программно-целевого метода.

Показатели:

- Удельный вес безнадзорных детей от общего числа детей.
- Доля повторно выявленных безнадзорных детей от общего количества безнадзорных детей.
- Доля семей с детьми, находящихся в социально опасном положении от общего числа семей с детьми.
- Доля детей, находящихся в социально опасном положении, от общего числа детского населения.
- Уровень детской и подростковой преступности, %.
- Доля несовершеннолетних, повторно совершивших преступления, от общего числа несовершеннолетних, совершивших преступление

Достижение указанной цели обеспечивается следующими задачами:

4.1. *Расширение спектра и повышение качества услуг, предоставляемых несовершеннолетним, оказавшимся в трудной жизненной ситуации*

Показатели:

- Удельный вес детей, получивших социальную реабилитацию в специализированных учреждениях для несовершеннолетних, от общего числа безнадзорных детей.
- Доля семей с детьми «группы риска», охваченных индивидуальной коррекционно-реабилитационной работой, от общего числа семей с детьми «группы риска».
- Доля детей, вернувшихся в биологическую семью, от числа детей прошедших реабилитацию.

4.2. *Внедрение в практику образовательных учреждений современных педагогических технологий по социальной коррекции и реабилитации несовершеннолетних*

Показатель:

- Доля образовательных учреждений, использующих в своей практике современные педагогических технологий по социальной коррекции и реабилитации несовершеннолетних, от общего числа образовательных учреждений в регионе.

5. Цель «Создание условий для повышения качества жизни инвалидов». Улучшение условий жизни инвалидов как одной из самых социально уязвимых категорий населения входит в число приоритетных задач, опре-

деленных в посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 26 мая 2004 г. и 25 апреля 2005 г. В настоящее время в стране существует необходимость создания полноценной системы комплексной реабилитации инвалидов и интеграции их в общество. Для этого необходимы выполнение объемных и требующих длительных сроков реализации инвестиционных и научно-технических проектов и координация усилий органов государственной власти различных уровней и негосударственных организаций, что возможно только при использовании программно-целевого метода.

Показатели:

- Удельный вес реабилитированных и частично реабилитированных инвалидов в общей численности ежегодно переосвидетельствуемых инвалидов.
- Доля инвалидов, обеспеченных техническими средствами реабилитации в рамках областного гарантированного перечня технических средств.
- Доля инвалидов, получивших бюджетные услуги по сурдопереводу, об общего числа инвалидов, нуждающихся в данных услугах.
- Доля инвалидов со снятыми ограничениями физической независимости от общего числа инвалидов, имеющих ограничения физической независимости, %.
- Доля инвалидов со снятыми ограничениями мобильности от общего числа инвалидов, имеющих ограничения мобильности, %.

Достижение указанной цели обеспечивается следующими задачами:

5.1. Повышение качества услуг по реабилитации и социальной интеграции инвалидов

Показатели:

- Доля детей-инвалидов/инвалидов, имеющих положительные результаты в социальной адаптации по результатам реализации мероприятий индивидуальных программ реабилитации, от общего количества детей-инвалидов/инвалидов, получивших реабилитационные услуги.
- Доля детей-инвалидов, приобретших навыки самообслуживания в рамках Индивидуальной программы реабилитации, от общего количества детей-инвалидов, получивших реабилитационные услуги.
- Продолжительность жизни инвалидов, охваченных услугами социальной реабилитации, число лет.
- Доля инвалидов с суицидальной активностью от общего числа инвалидов, %.
- Доля инвалидов, имеющих алкогольную и наркотическую зависимость, от общего числа инвалидов, %.

5.2. Обеспечение доступности услуг по реабилитации и социальной интеграции

Показатели:

- Удельный вес семей с детьми-инвалидами, получивших услуги в специализированных учреждениях для детей с ограниченными возможностями, в общем количестве нуждающихся в услугах семей с детьми-инвалидами.
- Доля детей-инвалидов/инвалидов, прошедших социальную реабилитацию, от общего количества детей-инвалидов, имеющих рекомендации Индивидуальной программы реабилитации по социальной реабилитации.
- Доля инвалидов, охваченных стационарным социальным обслуживанием, % от количества инвалидов, нуждающихся в социальном обслуживании в стационарных условиях.
- Доля инвалидов, охваченных социальным обслуживанием на дому, от общего количества инвалидов, нуждающихся в социальном обслуживании на дому.
- Доля инвалидов охваченных социально-бытовым, социально-медицинским обслуживанием, % от количества инвалидов, нуждающихся в социальном обслуживании

6. Цель «Повышение эффективности системы оказания услуг социальной реабилитации учреждениями социальной поддержки населения» соответствует следующим стратегическим целям страны «Повышение доступности и качества, предоставляемых населению государственных услуг», «Повышение уровня удовлетворения социальных и духовных потребностей населения и их развитие», «Обеспечение потребностей в социальном обслуживании и социальной поддержке». Указанная цель региона конкретизирует (сужает) спектр государственных услуг до тех, которые оказываются непосредственно учреждениями социальной реабилитации.

Показатель:

- Процент положительных заключений.

Достижение указанной цели обеспечивается следующими задачами:

6.1. Повышение качества услуг социальной реабилитации

Показатель:

- Доля учреждений социального обслуживания, оказывающих услуги социальной реабилитации, переведенных на государственный стандарт качества социального обслуживания, в % от общего числа учреждений социального обслуживания оказывающих услуги социальной реабилитации.

6.2. Увеличение охвата граждан, имеющих право на услуги социальной реабилитации, данным видом услуг

Показатель:

- Доля граждан, получивших социальную реабилитацию, в % от обратившихся и имеющих право на социальную реабилитацию.

Бушуева И.В.: Спасибо, Светлана Геннадьевна, за ваш доклад. Мне бы хотелось добавить следующее: на мой взгляд (и это позиция университета, поскольку он занимается социальной сферой) в представлении услуг существуют два направления. Первое — представление услуг и льгот для населения государством. Второе — представление платных услуг через потребительский рынок. На практике эти направления разведены в разные стороны, т. к. платные услуги не всегда включаются в социальную сферу. В связи с этим при разработке программ должно быть обеспечено взаимодействие не только департаментов социальной защиты, образования, здравоохранения и др. (т.е тех, кто курируют социальную сферу), но департаментов, связанных с потребительским рынком и рынком платных услуг. Их работа вне зависимости друг от друга отрицательно влияет на социальную сферу. Вопросы к Светлане Геннадьевне?

Сидоренко С.В.: В докладе Вы раскрыли механизм применения социальных стандартов. Есть бюджет у департамента социальной защиты населения, который выделяется на оказание тех услуг, которые находятся в пределах его полномочий. Если Вы разрабатываете стандарты по этим услугам, то это означает только одно, что услуг будет оказано меньше, но более высокого качества за те же деньги. Поэтому в чем тут проблема?

Мисихина С.Г.: Спасибо за вопросы.

По поводу стандартов. Приведу простой пример. Представьте себе музей. Музею всегда дают денег на то, чтобы он не разорился. А на то, чтобы пополнять коллекции или на то, чтобы проводить лекционную работу — нет. Считается, что музейные работники в рамках финансирования на отопление, освещение, охрану и т. д. предпримут все для того, чтобы сделать музей популярным, что, естественно, маловероятно. Поэтому в некоторых регионах есть музеи, которые не пользуются популярностью, т. к. там коллекции и описание не очень интересные, т. к. нет денег на расширение коллекции, составление полноценных каталогов и качественную рекламу. Но в целом большой проблемы тут нет, согласно нормативам музей в регионе все-таки есть. В рамки текущего финансирования по этой услуге мы укладываемся, но не всегда получается хорошо и качественно. Спасибо.

Бушуева И.В.: А как насчет платных услуг, если развивать эту сферу?

Мисихина С.Г.: За счет платных услуг можно удовлетворять отдельные потребности населения. Но есть регионы, которые считают нецелесообразным развивать сферу платных услуг. Например, по их мнению, дополнительное образование платным быть не должно, потому что население региона, якобы, неплатежеспособно. В этом плане есть еще одна проблема. Начинают внедрять платные услуги. С чего начинают? На примере музея: устанавливают плату за вход для всех жителей области 10 рублей, а для всех остальных — 50 рублей. В результате получаем дискриминацию по месту жительства, что тоже является негативным моментом.

Отдельные регионы очень активно внедряются платные услуги. Но у них возникает вопрос, куда направить деньги от платных услуг: на развитие или на текущее финансирование? Если на развитие, то надо четко поставить такую задачу. А если денег не хватает, и мы начинаем «латать дырки» — тогда никакого развития не получается.

Шеляг Т.В.: Прощу прощения, стоимость содержания одного ребенка в одни сутки в некоторых профилактических учреждениях Московской области за прошлый год составила 1507 руб. в день. Какая семья может позволить оплатить такое содержание?

Мисихина С.Г.: Мы же не говорим про все услуги, тем более социального плана. Речь идет об услугах, представляемых сверх абсолютно необходимого минимума. Социальное обслуживание и социальная поддержка, очень сложные области. Так, например, если человеку положен массаж в стационаре 1 раз в неделю, а он хочет два и может это оплатить, то создается большая проблема с теми кто не может оплатить, а захочет два и бесплатно. В целом, все, что связано с оказанием социальных услуг, складывается очень тяжело. Есть регионы, которые в рамках бюджетного финансирования социально поддерживают и реабилитируют людей на 300 руб. в год. Но есть регионы, располагающие достаточно приличными деньгами (например Московская обл.), которые вполне могли бы оказывать дополнительные услуги для тех, кто не может заплатить, за счет бюджета региона.

Бушуева И.В.: На мой взгляд, то что мы сейчас обсуждаем — тема для отдельного круглого стола. Здесь несколько вопросов связанных между собой: перечень и соотношение платных и бесплатных услуг, их законодательное оформление. Если в отношении бесплатных услуг мы имеем отдельные наработки, то для сектора платного обслуживания нет ни методической ни законодательной базы. Поэтому регламентировать этот сектор достаточно сложно. В связи с этим, в сфере оказания платных услуг назревают достаточно серьезные проблемы, особенно в условиях перехода социальной сферы к

рынку, к рыночным взаимоотношениям. Этот вопрос будет обсуждаться на круглом столе Совета Федерации осенью 2008 г.

Мисихина С.Г.: Согласно конституции наши граждане имеют право на образования в государственных учреждениях, на медицинское обслуживание в государственных учреждениях и т. д., поэтому мы не можем всю социальную сферу перевести на рыночные отношения. Тут так же возникает проблема с НДС, которым, как известно, не облагаются государственные учреждения. По этой причине госучреждения всегда будут успешнее, конкурентоспособнее по сравнению с не государственными.

Груднев А.В.: Как-то начала проявляться роль автономных учреждений в реализации ведомственных программ или пока мониторинг их не улавливает?

Мисихина С.Г.: Первый известный результат эффективности работы автономных учреждений был достигнут в Тюменской области. Результаты были потрясающими: зарплата увеличилась в 2 раза, услуг оказывалось больше лучшего качества. В мониторинге они находят отражение только при учете объема платных услуг. Но, т. к. автономные учреждения существуют непродолжительное время, то конкретных данных о результатах их работы пока нет. Первые результаты могут появиться только по итогам следующего года.

Груднев А.В.: На мой взгляд, регион должен иметь возможность полностью решать самостоятельно свои проблемы и не должен рассматривать государство как панацею при решения своих вопросов. В противном случае на региональном уровне будет формироваться психология иждивенца. Каково Ваше мнение?

Мисихина С.Г.: У нас есть положительный опыт, когда регион самостоятельно решает некоторые свои проблемы, не дожидаясь указаний из Центра. Приведу пример из жизни Белгородской области.

В регионах привыкли решать все свои вопросы на основании постановлений и соответствующих рекомендаций, а в Белгородской области приняли решение выделять жилье каждой семье, которая усыновляет ребенка из детского дома или из дома-интерната. Я не буду говорить, хорошо это или плохо: давать тем, кто воспитывает чужих детей, а не тем, кто имеет в таком же объеме своих детей. В Белгородской области есть проблемы с жильем, но при решении проблемы сиротства приоритет — это не выплата пособий, а представление соответствующей квартиры. Поэтому там нет детей в детских домах и нет беспризорных.

Бушуева И.В.: Спасибо. Согласно программе круглого стола я приглашаю выступить Кузнецову Надежду Николаевну, заместителя директора департамента государственного регулирования внутренней торговли Минэкономразвития России.

Кузнецова Н.Н.: В период с 2004 по 2007 год рынок платных услуг населению демонстрировал стабильно высокие темпы прироста объемов предоставления платных услуг населению, в результате чего объем услуг в 2007 году по сравнению с 2004 годом увеличился на 32,8% со среднегодовым темпом прироста — 7,2 %. Высокому уровню спроса населения на платные услуги способствовала сохраняющаяся тенденция замедления роста цен и тарифов на платные услуги, а также стабильно высокие темпы роста реальных располагаемых денежных доходов (за период с 2004 по 2007 год среднегодовой темп прироста составил 11,6%).

Темпы прироста (снижения) физического объема платных услуг населению (в % к предыдущему году)

	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г. (по оператив- ным данным)	2003 г. = 100
Платные услуги	8,4	6,3	7,6	7,1	32,8
Бытовые	7,5	5,5	5,7	8,3	29,8
Учреждений культуры	10,6	-0,9	1,2	5,8	17,4
Физической культуры и спорта	21,1	37,7	-9,5	9,1	64,9
Медицинские	7,9	6,8	7,8	9,2	35,7
Системы образования	9,4	7,7	8,2	5,8	34,9
Санаторно-оздоровительные	3,8	5,6	3,1	3,3	16,7
Туристские	13,7	21,6	16,4	4,0	67,4

За период с 2004 по 2007 год наблюдалось довольно интенсивное развитие рынка бытовых услуг. Наиболее динамично развиваются виды бытовых услуг, в основном потребляемых семьями с высоким уровнем достатка. Увеличение в последние годы объемов продаж легковых автомобилей и мотоциклов населению, а также выделение земельных участков под жилищное строительство, способствовали динамичному развитию таких видов бытовых услуг, предоставляемых населению, как услуги по техническому обслуживанию и ремонту транспортных средств, машин и оборудования и по ремонту и строительству жилья и других построек. Их среднегодовой прирост в период с 2004 по 2007 год составил 12,1% и 9,9% соответственно. Следует отметить, что развитие туризма, физкультуры и спорта, привели к наращиванию объема услуг фотоателье и кино-фотолабораторий (сред-

негодовой прирост — 5,6 процентов). В то же время объемы таких видов бытовых услуг, как ремонт и пошив швейных и трикотажных изделий, изготовление и ремонт мебели, постепенно сокращаются, что связано как с поступлением на российский рынок модной, стильной и качественной одежды и мебели, так и с высокими ценами на эти услуги в организациях сферы услуг. Как один из факторов, работающих на формирование объема бытовых услуг, следует отметить текущее состояние отраслевых мощностей, определяющее реальный потенциал производства платных услуг различных видов и порождающее естественные ограничения на «физические» масштабы их оказания даже в условиях наличия платежеспособного спроса. Так, например, при наличии спроса городского населения на качественные услуги банных комплексов отсутствие достаточных мощностей сдерживает рост этого вида услуг. В отдельных секторах рынка бытовых услуг происходят процессы, в результате которых произошли изменения структуры бытовых услуг и в настоящее время более половины объема услуг составляют услуги по техническому обслуживанию и ремонту автотранспортных средств и ремонту и строительству жилья и других построек.

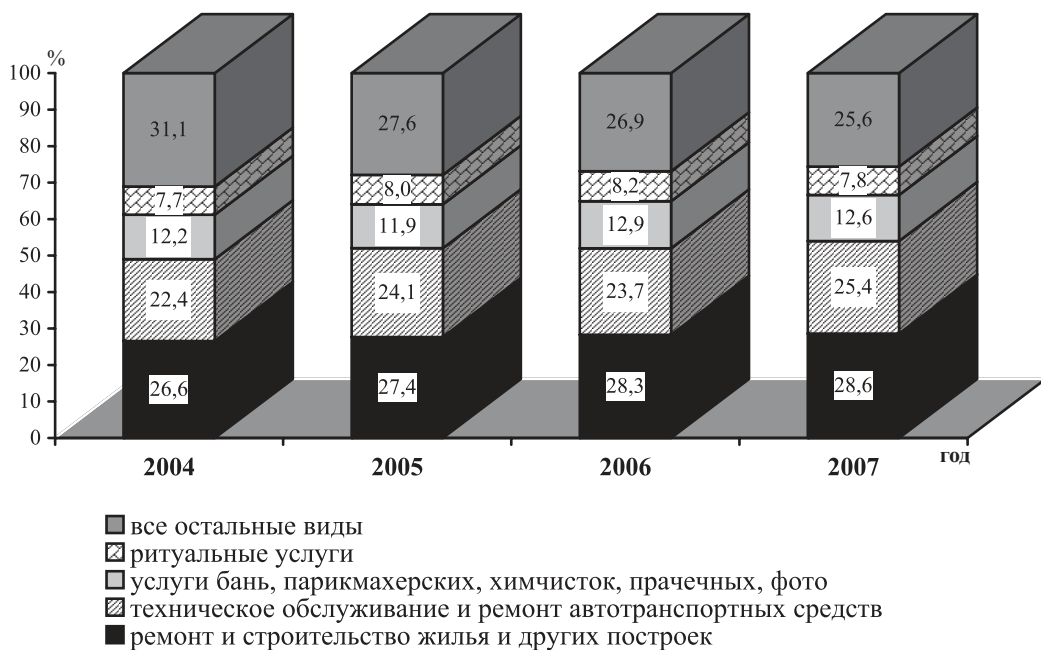


Рис. 2. Видовая структура бытовых услуг (в %)

Проведение политики либерализации, модернизации и реформирования *социально-культурной сферы*, развитие негосударственного сектора

способствует росту объема платных услуг в этой сфере. В 2001 году принята Концепция модернизации российского образования на период до 2010 года, которая определила направления развития российской **системы образования** в соответствии с задачами перехода России к демократическому и правовому государству, рыночной экономике, с необходимостью преодоления опасности отставания страны от мировых тенденций экономического и общественного развития. Реализация Концепции модернизации российского образования позволила значительно увеличить объемы бюджетного финансирования системы образования, активизировать работу по нормативному правовому обеспечению развития системы образования, приступить к формированию основ государственно-общественной системы управления образованием, расширить академические свободы образовательных учреждений профессионального образования, апробировать различные механизмы обеспечения доступности высшего и среднего профессионального образования, развернуть проведение широкого круга экспериментов по обновлению содержания и структуры образования, введению новых организационно-экономических механизмов развития сферы образования. Рынок платных услуг образования развивается высокими темпами. За 2007 год (по предварительным данным) их прирост составил 5,8%, а за 2004–2007 годы – 34,9% (среднегодовой темп прироста — 7,8%). В настоящее время платные услуги высшего образования постепенно перестают быть альтернативой бесплатным. Особенно возрос спрос на предоставление платных услуг в области профессионального и дополнительного образования. В 2007 году платные услуги в области образования, в основном, были предоставлены в виде дополнительных образовательных услуг, связанных с углубленным изучением отдельных дисциплин, занятий развивающего и творческого направлений, подготовкой к поступлению в образовательные учреждения разного уровня, а также сверх финансируемых за счет средств соответствующих бюджетов заданий (контрольных цифр) с полным возмещением затрат, взимания платы с обучающихся за обучение в негосударственных образовательных учреждениях, получением второго и последующих профессиональных образований, повышением квалификации. Доля студентов, обучающихся в средних специальных учебных заведениях с полным возмещением затрат достигает 40%, в высших учебных заведениях — 60%.

В области физической культуры и спорта с 2005 года реализовывалась Федеральная целевая программа «Развитие физической культуры и спорта в Российской Федерации на 2006–2015 годы». В 2007 году принят Федеральный закон № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации», устанавливающий правовые, организационные, экономические и социальные основы деятельности в области физической культуры и спорта в Российской Федерации, определяющий основные принципы законодательства о физической культуре и спорте. За последние годы основной

предпосылкой для серьезных перемен в спортивной сфере страны стало усиленное внимание государства к здоровью и развитию детей и воспитанию молодежи, к вопросам строительства спортивных сооружений, к значимости спорта как инструмента для решения многих социальных и экономических проблем. В 2006 году количество детей и подростков в возрасте 6–15 лет, регулярно занимающихся спортом, составило 19,1% от этой категории юных россиян и вплотную приблизилось к социальному нормативу, утвержденному распоряжением Правительства Российской Федерации в 1996 году (20%). Для сравнения: в 2005 году — 17,9%, а в 2004 году — 16,7%. В целом численность занимающихся физической культурой и спортом в настоящее время составляет около 12% от численности населения страны, из общего числа занимающихся около 7% посещают занятия на платной основе. За 2004–2007 годы прирост платных услуг физической культуры и спорта составил 64,6%, а среднегодовой темп прироста составил 13,3%.

В период с 2004 по 2007 год основной целью **в области культуры** являлось сохранение культуры и искусства Российской Федерации, ее национальных традиций, сохранение единого многонационального культурного потенциала и создание условий для интеграции культуры народов России в мировое культурное пространство, сохранение возможности для доступа всех социальных слоев населения к ценностям отечественной и мировой культуры. Культура обладает богатейшим потенциалом. В настоящее время в Российской Федерации насчитывается 2,2 тыс. государственных музеев, 51 тыс. массовых библиотек, 2,5 тыс. государственных и муниципальных архивов, на государственной охране находится около 85 тыс. недвижимых памятников истории и культуры, в регионах функционирует более 50,0 тыс. клубов и домов культуры, около 600 театров и 250 концертных организаций, 64 цирка, 48 зоопарков, 18,3 тыс. киноустановок, 542 парка культуры и отдыха.

В сфере электронных и печатных средств массовой информации работают 43 850 периодических печатных изданий и 1290 электронных периодических изданий, 7200 вещательных компаний, свыше 11 000 издающих организаций, 6000 полиграфических предприятий.

Формирование гражданского общества обусловило рост творческой инициативы граждан, создание новых театров, музеев, творческих коллективов и объединений, что обеспечило оптимальные условия для развития отечественной культуры. Появились новые типы потребителей и заказчиков профессионального искусства, строящие свои отношения с творческими деятелями на рыночных принципах.

В области здравоохранения за последние 4 года достигнуты значительные успехи в повышении качества и доступности медицинской помощи населению, обеспечении санитарно-эпидемиологического благополучия, улучшении демографической ситуации в стране. Это связано в первую оче-

редь с реализацией с 2006 года мероприятий приоритетного национального проекта «Здоровье». Важнейшим фактором, влияющим на эффективность оказания скорой медицинской помощи населению, является оснащенность учреждений здравоохранения современным санитарным автотранспортом. В результате поставок обновлен каждый третий автомобиль скорой медицинской помощи, работающий на линии, что позволило сократить время ожидания больными скорой медицинской помощи с 35 до 25 минут. В результате снизился показатель смертности населения. Повышение финансирования мероприятий по оказанию высокотехнологичной медицинской помощи позволило повысить уровень ее доступности для населения, в том числе территориальной доступности. Обеспеченность населения этими видами помощи выросла в 3 раза. В 2006–2007 годах оказана высокотехнологичная медицинская помощь 240,4 тыс. граждан. Несмотря на активную работу по реформированию системы обязательного медицинского страхования, проводимую государством в плане предоставления медицинской помощи, в том числе с целью выполнения гарантированных объемов бесплатной медицинской помощи при легализации и расширении объема платных медицинских услуг, оказываемых населению учреждениями здравоохранения независимо от форм собственности, прирост данных услуг за период с 2004 по 2007 год составил 35,7% (среднегодовой темп прироста — 7,9%). В соответствии с действующим законодательством медицинские организации оказывают гражданам платные медицинские услуги дополнительно к гарантированному объему бесплатной медицинской помощи. В структуре оказанных населению платных медицинских услуг преобладает платная амбулаторно-поликлиническая помощь. Платные медицинские услуги населению предлагаются как минимум по 34 основным медицинским специальностям. При этом наиболее широко представлены такие направления, как стоматология, хирургия (особенно пластическая), урология, гинекология, косметология, неврология и психотерапия. Развитие и внедрение в практику здравоохранения современных медицинских технологий, методик, медицинского оборудования и аппаратуры способствовали расширению спектра медицинских услуг.

Рынок **санаторно-оздоровительных услуг развивается** низкими темпами, что обусловлено отсутствием полноценной структуры оздоровления и развлечений, отвечающих современным требованиям. Вместе с тем политика государства, направленная на сохранение и развитие курортов, рациональное использование природно-лечебных ресурсов, укрепление материально-технической базы санаторно-курортных учреждений, позволяет постепенно повысить доступность и эффективность развития санаторно-оздоровительных услуг.

Более динамично развивается рынок **туристских услуг**, и за период с 2004 по 2007 год их прирост составил 67,4%, среднегодовой прирост — 13,7%.

Россия располагает большим потенциалом как для развития внутреннего туризма, так и для приема иностранных путешественников. У нее есть все необходимое — огромная территория, богатое историческое и культурное наследие, природные достопримечательности, а в отдельных регионах — нетронутая, дикая природа. В докладе Всемирного совета по туризму и путешествиям отмечается, что в следующем десятилетии Российская Федерация может стать одной из ведущих стран в сфере путешествий и туризма. По данным Ростуризма, Россия заключила межправительственные соглашения о сотрудничестве в области туризма более чем с 50 странами мира. По субъектам Российской Федерации наибольший приток зарубежных туристов традиционно отмечается в приграничных регионах (за счет однодневных посетителей), а также в Москве, Санкт-Петербурге, Московской области, Приморском крае, Краснодарском крае, Ленинградской, Калининградской областях, куда иностранцы приезжали на более длительный срок и останавливались в коллективных средствах размещения. Во внутреннем туризме лидерство по посещаемости принадлежит Москве, Краснодарскому краю, Санкт-Петербургу, Московской области, Тюменской, Свердловской областям, республикам Башкортостан и Татарстан, Ставропольскому краю, Ростовской области, на долю которых приходится около половины численности отечественных туристов.

Но несмотря на значительное бюджетное финансирование и проводимую активную политику Правительства Российской Федерации по развитию и совершенствованию нормативного правового регулирования в сфере здравоохранения, образования, культуры, физической культуры из-за особой значимости для жизнедеятельности человека предоставляемых в этих отраслях услуг, бюджетный сектор этой сферы в отдельных случаях малоэффективен. В результате низкого качества услуг, оказываемых на безвозмездной основе, происходит замещение бесплатных социальных услуг платными и рынок платных услуг населению с каждым годом становится все более востребованным, особенно у населения с высоким и средним уровнем достатка.

Бушуева И.В.: Спасибо, Надежда Николаевна. Скажите пожалуйста, автономные учреждения могут составить адекватную конкуренцию государственным учреждениям и обеспечить более высокие темпы развития рынка социальных услуг?

Кузнецова Н.Н.: Я не могу однозначно утверждать, что автономные учреждения — это панацея от всех бед. Конечно, нет. На мой взгляд рынок социальных услуг должен включать в себя участников всех форм собственности и организационно — правовых форм. Только тогда будет развиваться полноценная конкуренция, столь полезная для увеличения объема повышения качества оказываемых платных услуг.

В целом ситуация с автономными учреждениями, как уже было отмечено, не ясная. Методик и рекомендаций пока нет, а поэтому обсуждение вопроса несколько преждевременно.

Бушуева И.В.: Возвращаясь к вопросу о разобщенностью в сфере регулирования социальной сферы?

Кузнецова Н.Н. Я поддерживаю выдвинутый тезис о необходимости сопряженной работы органов управления, регулирующих социальную сферу, и тех структур, которые регулируют потребительский рынок. Только такая работа обеспечит адекватное решение социальных проблем.

Бушуева И.В.: Спасибо большое. У нас есть еще один заявленный докладчик — Янин Олег Евгеньевич, представитель Института региональных экономических исследований. Тема его доклада: «Управление социальной сферой региона на основе программно — целевого подхода», которая достаточно созвучно тому, что рассказала нам Мисихина Светлана Геннадьевна.

Янин О.Е.: Особенностью современного этапа развития политических и экономических процессов в Российской Федерации является усиление регионального управления, которое, по мнению автора, должно занять равноправное наряду с централизованным подходом положение в системе управление социальным развитием.

Стоит так же отметить, что новое содержание и специфика социальных отношений в Российской Федерации, по мнению автора, качественно меняют представления о социальных гарантиях и социальных нормативах. Осуществление социальных гарантий, предусмотренных Основным Законом Российской Федерации, в значительной степени зависит от состояний социальной сферы региона, а так же форм и методов проводимой региональными органами управления политики в данной сфере. В связи с этим, в настоящее время особое значение получает задача установления социальных региональных нормативов в качестве меры по материально-вещественному обеспечению этих гарантий и их реализация на основе использования программно-целевого подхода.

Можно утверждать, что проблемы развития социальной сферы следует рассматривать в качестве наиболее актуальных объектов для применения программно-целевого метода в практике регионального управления. Можно так же высказать тезис о том, что эффективность реализации программного метода в значительной степени характеризует эффективность государственного управления в целом.

Методологические особенности разработки и реализации программ социальной направленности в регионах можно охарактеризовать как совокупность следующих факторов:

- расширение сферы платности за счет предоставляемых ранее на бесплатной основе услуг отраслей социальной сферы;
- рост сектора и частного инвестирования в отраслях социальной сферы;
- динамика бюджетных и внебюджетных источников финансирования.

В этой ситуации, по мнению автора, главным условием результативности применения программно-целевого подхода выступает реальность целеполагания заказчика. А всю совокупность проблем, которые возникают в процессе программной деятельности региональных органов управления, можно представить следующим образом:

- обоснованность критериев выбора проблем для программной разработки;
- эффективность разработки программ;
- вопросы мониторинга реализации программ.

При этом экспертиза проектов программ может проводиться по двум направлениям. Оценка проекта программы как документа и оценка эффективности программы в целом и ее отдельных мероприятий, в частности. Внимание автора данной статьи сосредоточено на рассмотрении вопросов по совершенствованию методов оценки эффективности проектов программ, понимаемой как соотношение затрат и результатов.

В связи с этим научная позиция автора заключается в предложении использовать для оценки эффективности проектов региональных программ социальной направленности, комплекс отраслевых показателей, выражающих в натуральной и частично стоимостной форме, различные результаты программных мероприятий, которые могут быть оценены как социально-положительные.

Конечно, при таком подходе достаточно сложно говорить об интегральной оценке эффективности реализации программ, поскольку комплекс отраслевых показателей в целом, является практически несводимым. Однако использование комплекса отраслевых показателей, характеризующих различные виды социального результата (эффекта), утвержденных органами официальной статистики, периодически рассчитываемых различными государственными структурами или же корпорациями, позволяет, по мнению автора, составить достаточно полное объективное мнение об эффективности того или иного проекта городской целевой программы.

Таким образом, можно утверждать, что эффективность программы характеризуется системой показателей, отражающих соотношение затрат и результатов. Можно говорить о финансовой, бюджетной и социально-экономической эффективности программ. Финансовая эффективность определяет окупаемость инвестиций в период реализации программы для всех участников проекта. Бюджетная эффективность программы отражает эффективность участия бюджета в реализации программы. По мнению автора, общественная (социально-экономическая) эффективность программы

должна учитывать социально-экономические последствия ее осуществления для общества в целом, в том числе прямые и косвенные результаты и затраты проекта, в смежных секторах экономики, экологические, социальные и иные внеэкономические эффекты.

Программы социальной направленности содержат, главным образом, мероприятия социального характера. Однако и в них часть программных мероприятий всегда носит инвестиционный характер, имеет четко выраженные в стоимостной форме затраты и результаты. Для таких программных мероприятий, по мнению автора, может быть рассчитана финансовая и бюджетная эффективность. Эти расчеты наиболее отработаны в методическом плане, а расчетные формулы содержатся в утвержденных нормативных документах (В данном случае расчеты финансовой и бюджетной эффективности автор рекомендует проводить на основе Методических рекомендаций по оценке эффективности инвестиционных проектов, утвержденных приказом Минэкономки РФ, Минфина РФ и Госстроя РФ от 21 июня 1999 г. № ВК 477, а также Методики расчета показателей и применения критериев эффективности инвестиционных проектов, претендующих на получение государственной поддержки за счет средств Инвестиционного фонда Российской Федерации, утвержденной приказом Минэкономразвития РФ и Минфина РФ от 23 мая 2006 г. № 139/82). При этом, в процессе разработки проекта программы ее эффективность носит прогнозный характер, при контроле за реализацией программы, определяется ее фактическая эффективность.

Основным условием обеспечения финансовой эффективности программы является окупаемость инвестиций в период реализации проекта с учетом стоимости капитала во времени. Все параметры, описывающие соответствующую программу, должны быть сведены в финансовую модель, включающую связанные прогнозные отчетные формы, — отчет о прибылях и убытках, балансовый отчет и отчет о движении денежных средств, выполненные на срок прямого прогнозирования денежных потоков. Указанные отчеты составляются на основании установленных форм бухгалтерской отчетности. Результатом построения финансовой модели и должны являться временные ряды показателей, требующихся для оценки собственно финансовой, а так же бюджетной и экономической эффективности программы.

Оценка финансовой эффективности осуществляется на основе построения финансовой модели согласно критерию чистой приведенной стоимости (другие названия — чистый дисконтированный доход, Net Present Value, NPV). Под чистой приведенной стоимостью понимаются приведенные к моменту времени 0 с использованием средневзвешенной стоимости капитала прогнозные размеры свободных денежных потоков в период (0, T) на момент времени T. Программа может быть признана соответствующей критерию финансовой эффективности в случае, если подтвержденное значение

показателя чистой приведенной стоимости является положительной величиной.

Бюджетную эффективность проекта программы автор предлагает оценивать через сопоставление объема инвестиций из средств бюджета и всей совокупности доходов бюджета, а также возникающих благодаря реализации программы экономий в расходах.

Общественная (социально-экономическая) эффективность программы оценивается по ее способности влиять на формирование валового регионального продукта экономики и обеспечивать динамику экономического роста. Оценка общественной (социально-экономической) эффективности должна быть основана на учете макроэкономических эффектов, сопровождающих реализацию программы. Под макроэкономическими эффектами (прямой и косвенные), понимаются доходы, формирующиеся в экономике региона в результате влияния программных мероприятий на процесс образования доходов. Автором предлагается рассчитывать отдельно критерии экономической и социальной эффективности программ.

Прямая экономическая эффективность (ПЭЭ) от реализации программы, по мнению автора, можно оценивать как объем валового регионального продукта (ВРП), обусловленный непосредственным влиянием реализуемого проекта на формирование показателей по счету использования ВРП.

Оценка прямого макроэкономического эффекта от реализации программы в периоде t осуществляется согласно формуле 1:

$$\text{ПЭЭ}^t = \text{ВРП}_n^t; \text{ либо } \text{ПЭЭ}_n^t = \text{В}_n^t / \text{ИОК}_n^t (1);$$

где ВРП_n^t — объем валового регионального продукта в году t , прямо связанный с реализацией программы;

ИОК_n^t — объем инвестиций, планируемый в процессе осуществления программы в году t ;

В_n^t — стоимость товарной продукции (услуг), производимой в году t при осуществлении программы.

Косвенный макроэкономический эффект (КМЭ) представляет собой дополнительные доходы, образующиеся в экономике под влиянием использования прямых (входящих в состав ПЭЭ) доходов участников хозяйственной деятельности (населения, предприятий, государства) на покупку российских потребительских и инвестиционных товаров и услуг.

По мнению автора, совокупный макроэкономический эффект от реализации программного проекта оценивается как сумма прямого и косвенного макроэкономического эффектов, связанных с реализацией проекта программы, и характеризует объем ВРП, обусловленный его реализацией в периоде t . (При невозможности определить величину косвенного макро-

экономического эффекта его значение принимается равным нулю). Программный проект признается соответствующим критерию экономической эффективности в случае, если подтвержденное значение совокупного макроэкономического эффекта превышает 0,01%.

Как уже отмечал автор, определение социальной эффективности программ представляет наибольшую методическую трудность в связи со стоимостной формой учета затрат и натуральной формой выражения результатов мероприятий социального характера, а также разнородностью самих социальных результатов (эффектов). В качестве положительных социальных результатов (эффектов), связанных с реализацией программы, могут учитываться следующие критерии:

- а) повышение уровня занятости населения;
- б) экономия свободного времени;
- в) рост надежности обеспечения населения услугами;
- г) повышение качества здравоохранения (качества оказываемых услуг и их доступности для населения);
- д) повышение качества образования и его доступности для населения;
- е) развитие сети объектов социальной инфраструктуры;
- ж) повышение уровня обеспечения населения жильем;
- з) развитие инфраструктуры общественного транспорта;
- и) улучшение экологической ситуации, применение технологий, обеспечивающих минимальное негативное воздействие на внешнюю среду и другие социальные результаты.

При этом различные виды полезных социальных результатов (эффектов), получаемых в ходе реализации программ, могут быть выражены через соответствующие натуральные, стоимостные, абсолютные и удельные показатели. Прежде всего, это показатели обеспеченности населения социальными услугами, достижения минимальных и рациональных нормативов потребления (Методика определения нормативной потребности субъектов РФ в объектах социальной инфраструктуры, одобренной распоряжением Правительства РФ от 19.10.1999 г. № 1683; Социальные нормативы и нормы (одобрены распоряжением Правительства РФ от 3 июля 1996 г. № 1063-р, с изменениями от 14 июля 2001 г.). Отбор показателей для выражения социальных эффектов по каждой конкретной программе целесообразно, по мнению автора, осуществлять в зависимости от их пригодности для оценки предполагаемого программного эффекта. Предъявляемые к ним требования должны определяться содержанием Программ.

Алгоритм оценки социальной эффективности проектов региональных программ состоит из следующих стадий:

- 1) определение возможных видов положительных социальных результатов (эффектов), которые соответствуют целевым установкам программы;

- 2) разработка группы конкретных показателей, отражающих данные виды социальных эффектов;
- 3) сравнение социальных показателей с их значениями за период до начала реализации программы с ранее установленными нормативными значениями (минимальными, максимальными, рациональными);
- 4) установление по итогам сравнения количественного прироста значений социальных показателей;
- 5) определение эффективности — как соотношения результатов (количественного прироста) и первоначальных затрат.

Программа как средство управления призвана обеспечить прорыв в решении какой-либо проблемы, качественный скачок в развитии какой-либо системы. Поэтому темпы роста целевых социальных показателей, закладываемых в проект программы, должны быть существенно (в разы) выше сложившихся ранее. Наличие (или отсутствие) такого существенного ускорения позволяет сделать вывод об эффективности проекта программы в целом. Каждому виду положительного социального результата (эффекта) могут быть поставлены в соответствие один или несколько конкретных социальных показателей. Наличие нескольких показателей социального результата позволяет полнее выразить его различные стороны и оценить эффективность. Для этого проводится процедура детализации показателей, рассматриваются их абсолютные и относительные значения.

В свою очередь, общая схема оценки эффективности проекта программы состоит из нескольких этапов.

1. Перед проведением оценки эффективности проекта программы экспертно определяется ее общественная значимость. Общественно значимыми следует считать крупномасштабные программные проекты, реализация которых соответствует целям социально-экономического развития региона. Далее оценку необходимо проводить в две промежуточные стадии. На первой стадии рассчитываются показатели эффективности проекта программы в целом. Целью этого этапа является агрегированная экономическая оценка программных решений и создание необходимых условий для поиска в случае необходимости соинвесторов бюджета. Для общественно значимых проектов оценивается в первую очередь их социальная эффективность в соответствии с рекомендациями, изложенными выше.

При неудовлетворительной социальной эффективности такие проекты, по мнению автора, не рекомендуются к реализации и не должны претендовать на государственную поддержку. Если же их социальная эффективность оказывается достаточной, то на второй стадии данного этапа оценивается их экономическая эффективность. В случае недостаточной экономической эффективности общественно значимого программного проекта рекомендуется рассмотреть возможность применения различных форм его под-

держки, которые позволили бы повысить экономическую эффективность программы до приемлемого уровня.

2. Заключительный этап оценки проекта программы должен происходить после выработки общей схемы финансирования проекта программы. На этом этапе уточняется состав участников и определяются финансовая реализуемость и эффективность участия в проекте каждого из них (финансовая эффективность для соинвесторов, бюджетная — для государства).

Итоговым шагом заключительного этапа оценки эффективности программы будет анализ по типу «затраты — выгоды», который позволит также оценить ущерб от неисполнения проекта программы

В заключение считаю необходимым отметить следующее. В настоящее время практически все субъекты Российской Федерации, а так же их отдельные муниципальные образования (города, населенные пункты) переживают бум «программного творчества». Однако при осуществлении программ исполнительные структуры в лучшем случае прибегают к контролю выполнения принятых решений и проведения намеченных мероприятий, что является не достаточным для качественной оценки динамики изменений социально-экономической ситуации в городе и принятия адекватных решений.

В то же время, оценка результативности программ, кроме цифровых показателей, записанных в их проектах, и общих заключений экспертов, как правило, не ведется. В таких условиях использование механизма оценки программ социальной направленности, по мнению автора, становится крайне необходимой задачей для эффективного развития региональной экономики.

Бушуева И.В.: Спасибо, Олег Евгеньевич. Вопрос по вашему докладу — по поводу обеспечения доступа к показателям и мониторинга результативности программ. Программа «Электронный муниципалитет», на Ваш взгляд, может помочь в этом?

Янин О.Е.: Конечно.

Бушуева И.В.: Я имею опыт общения с чиновниками муниципальных образований Москвы на уровне потребительского рынка, который показывает, что с их стороны часто возникает противодействие повышению информированности сторонних лиц. По этой причине они не хотят работать с электронными базами данных, считают, что для них это лишние заботы, лишние сложности. Как говорил Сергей Владимирович, у чиновников нет заинтересованности в этой области. Как это преодолеть? Не видите Вы здесь противоречия желаемого с возможным?

Янин О.Е.: На практике всегда существуют противоречия в решении каких-либо задач. Так, например, в рамках программ «Электронная Москва»,

«Электронная Россия» отчетливо видны противоречия между консервативностью чиновничьего аппарата и современными информационными технологиями. Я считаю, что преодолеть эти противоречия возможно только используя сочетание двух методов: общественного контроля и административного воздействия. Мы имеем возможность пользоваться базами данных этих программ, т.е. какие-то позитивные моменты есть, но нельзя сказать, что это сильно отразилось на эффективности социальных преобразований.

Бушуева И.В.: Есть некоторые сдвиги, но, насколько мне известно. Многие базы данных между собой не интегрированы. Что касается эффективности социальных преобразований, их измерения. В своем выступлении Светлана Геннадьевна Мисихина так же затронула эту проблему в части понятия «удовлетворенность населения». В настоящее время достаточно сложно оценить параметры и качество услуг, а так же удовлетворенность населения услугами. Это, на мой взгляд, достаточно отдаленное будущее. Те показатели, которые существуют, не позволяют дать такую оценку. У Вас есть какие-либо разработки по объективной оценке социальной эффективности проводимых мероприятий?

Янин О.Е.: В нашем институте проводились такие работы на основе системного подхода.

В принципе, на основе имеющихся показателей в какой-то мере можно давать эту оценку. Например, как измерить, насколько население довольно или не довольно услугами поликлиники? Это количество посещений в смену. Если я сижу в очереди 3 часа, естественно оно уменьшается.

Бушуева И.В.: Но количество посещений в смену может зависеть от уровня заболеваемости. Это противоречивые вещи.

Янин О.Е.: Есть и другие подходы: опросы, интервью, сетевые показатели, количество врачей на 1000 человек. Их же никто не отменял.

Шеляг Т. В.: Кто-то из коллег интересно рассказывал об электронном правительстве и о сайте, к которому надо обращаться населению в случае необходимости. В частности, в окно под названием «социальный дисконт». Как Вы думаете, население может понять, что это такое?

Янин О.Е.: Смотря о каком населении мы говорим.

Шеляг Т. В.: Да о подавляющем большинстве. Что бы пользоваться возможностями, предоставляемыми «электронным правительством», мы с вами должны обладать знанием профессиональной терминологии. А если

человек не знает? Как он будет пользоваться этим «электронным правительством»?

Бушуева И.В.: Это к вопросу об общественном контроле.

Янин О.Е.: Я немного занимался программой «Электронная Москва». В рамках этой программы к нам было очень много обращений по электронной почте, в т.ч. обращались и пожилые граждане. Постепенно современные информационные технологии приходят в нашу жизнь и мы будем ими пользоваться.

Бушуева И.В.: То есть выбора у потребителя, у простого человека нет. Он вынужден осваивать современные информационные технологии. Спасибо, еще вопросы? Нет вопросов.

Список заявленных выступлений исчерпан. К сожалению, не все, кто хотел сегодня присутствовать на круглом столе, имели возможность приехать.

Есть ли среди нас незаявленные участники, которые бы хотели высказать свое мнение? Пожалуйста, представьтесь.

Манзанова Г.В.: Меня очень волнуют вопросы региональной социальной политики, поэтому я не могла не прийти на ваш круглый стол, и мне хочется высказать свои соображения по этому вопросу. Регионы России достаточно сильно отличаются друг от друга как по природно-климатическим так и экономическим условиям. Особенно это касается Сибири и Дальнего Востока. У нас большая дифференциация областей по производственно-экономическим возможностям. Есть области богатые природными ресурсами и население имеет соответствующие доходы, перераспределяющие от сырьевых ресурсов и с другой стороны есть аграрные районы (Читинская область, Хабаровский край). Как в этих условиях осуществлять нормальную социальную политику? Я более 20 лет проработала в Бурятии. У нас, в условиях отставания, допущенного в 90-е годы по качеству жизни, рабочая сила высокой квалификации в течение последних 10–15 лет активно выезжает за пределы республики. В условиях аграрного кризиса, сельское население мигрирует в города, пополняя рынок неквалифицированной рабочей силы.

В этих условиях необходим комплекс мероприятий по закреплению высококвалифицированных рабочих в республики, проведение продуманной социальной политики. Необходимо развивать комплексные социальные услуги, как это было в советский период. У нас разрабатывается много производственных программ, но вопросы их кадрового обеспечения, иммиграционной и социальной политик политикой проработаны очень слабо. А решать эти вопросы нужно немедленно ибо это основа социально — эко-

номического развития нашего региона. Тем более, что рядом находятся Китай и Монголия, где население живет гораздо лучше. Опросы показали, что многие наши жители хотели бы жить в Китае. Это страшно.

Бушуева И.В.: Спасибо. Это совершенно отдельный пласт вопроса о социальной политики на уровне региона.

Груднев А.В.: Территории о которых вы говорили, достаточно специфические по географическим условиям, и жить там европейцу проблемно. Буряты должны сами решить свои проблемы

Манзанова Г.В.: В условиях когда мы отстаем в промышленном отношении, у нас низкая покупательская способность населения и совершенно не развита инфраструктура мы не в состоянии решить социальные проблемы самостоятельно. Наш регион полностью зависит от Центра. Сколько денег дадут столько и заводов построим.

Бушуева И.В.: Прошу прощения, мы немного перебираем по времени.

Уважаемые коллеги! Проблема которую мы сегодня затронули, настолько многогранна, что может вызвать большой резонанс. Регламент нашего круглого стола исчерпан.

По результатам круглого стола будет оформлена стенограмма. Те вопросы, которые Вы поставили, мы предполагаем вынести на круглый стол Совета Федерации, который будет проведен в другом формате. На этом круглом столе предполагается представительство не только научной общественности, но и регионов и муниципальных органов управления. Поэтому приглашаем и вас принять участие в его работе. Круглый стол планируется провести осенью 2008 года. Более подробную информацию об этом можно узнать на сайте Университета туризма и сервиса, а тем, кто участвовал в нашем круглом столе, мы пришлем персональные приглашения.

Надеюсь, что сегодняшний круглый стол будет началом нашего сотрудничества и мы решили хотя бы часть тех проблем, которые были поставлены. Спасибо Вам за активное и живое участие в работе круглого стола.

Список авторов

- Абдылдаев Т.А.**, кандидат экономических наук, Академия проблем безопасности, обороны и правопорядка
- Акопян А.С.**, доктор медицинских наук, Республиканский центр репродукции человека и планирования семьи МЗ РФ
- Акьюлов Р.И.**, кандидат социологических наук, Институт экономики УрО РАН
- Александрова О.А.**, кандидат экономических наук, старший научный сотрудник Института социально-экономических проблем народонаселения РАН
- Алексеева В.А.**, доктор философских наук, филиал Российского государственного социального университета в г. Анапа
- Андреев О.А.**, кандидат философских наук, Балтийский институт экологии, политики и права
- Анисимова С.Г.**, кандидат социологических наук, Финансово-экономический институт Якутского государственного университета
- Антюшина Н.М.**, кандидат экономических наук, Центр Северной Европы Института Европы РАН
- Арская Л.П.**, кандидат экономических наук, Институт социологии РАН
- Аствацатурова М.А.**, доктор политических наук, Северо-Кавказская академия государственной службы
- Афонасенко Ю.Б.**, аспирант Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова
- Багдасарян В.Э.**, доктор исторических наук, профессор, Российский государственный университет туризма и сервиса.
- Бакалдина Е.С.** кандидат политических наук, Орловская региональная академия государственной службы
- Батиев Л.В.**, кандидат юридических наук, Южный научный центр РАН
- Белая Р.В.** кандидат экономических наук, Институт экономики Карельского научного центра РАН
- Белоусова С.В.**, кандидат экономических наук, Отдел региональных экономических и социальных проблем ИНЦ СО РАН
- Бессонова О.Э.**, доктор социологических наук, ведущий научный сотрудник Института экономики и организации промышленного производства СО РАН

- Биктимирова З.**, кандидат экономических наук, Институт экономики УрО РАН
- Блинов А.О.**, доктор экономических наук, профессор кафедры менеджмента ВЗФЭИ
- Бобков В.Н.**, доктор экономических наук, генеральный директор ОАО «Все-российский центр уровня жизни»
- Богатырев К.А.** кандидат исторических наук
- Богачев С.П.**, доктор экономических наук, кандидат технических наук, Калужский филиал Российского государственного аграрного университета — МСХА им. К.А. Тимирязева
- Богомолов Я.Л.**, кандидат физико-математических наук, Институт прикладной физики РАН
- Брыкин А. В.**, кандидат экономических наук, Минпромэнерго России, РХТУ им. Д.И. Менделеева
- Бутмалою У.** Свободный университет Берлина (FU-Berlin), координатор программы «Journalisten International»
- Вишневский Ю.Р.**, доктор философских наук, Уральский государственный технический университет
- Волосникова Е.А.**, кандидат экономических наук, Сургутский государственный педагогический университет
- Гаврилова И.Н.**, доктор исторических наук, Институт социологии РАН
- Голицына Е.Ю.**, кандидат политических наук, Московский городской педагогический университет
- Гончарук А.Ю.**, доктор политических наук, эксперт ЮНЕСКО, Российский государственный социальный университет
- Гриценко Н.Н.**, доктор экономических наук, президент Академии труда и социальных отношений, Заслуженный деятель науки РФ
- Громыко Р.И.**, кандидат экономических наук, Гомельский государственный технический университет им. П.О. Сухого
- Грушевский Д.В.**, Издательский дом «Коммерсантъ» (ЗАО), директор Нижневожского бюро
- Гузанова А.К.**, Институт социально-экономических проблем народонаселения РАН
- Давыдов Д.М.**, Московский научно-практический центр наркологии
- Дартау Л.А.**, кандидат технических наук, Институт проблем управления РАН им. В.А. Трапезникова
- Дзахова Л.Х.**, кандидат исторических наук, Северо-Осетинский государственный университет им. К.Л. Хетагурова

- Долматова С.А.**, кандидат экономических наук, старший научный сотрудник Института экономики РАН
- Дугаржапова А.Д.**, Забайкальский государственный гуманитарно-педагогический университет им. Н.Г. Чернышевского
- Дьяконова М.В.**, Институт экономики Карельского научного центра РАН
- Евстифеев Р.В.**, кандидат политических наук, Российская академия государственной службы при Президенте РФ
- Ермишина А.В.**, кандидат экономических наук, Южный федеральный университет
- Ермолаева Л.К.**, кандидат исторических наук, Российский государственный торгово-экономический университет
- Еськова Н.А.**, кандидат географических наук, Курский институт менеджмента, экономики и бизнеса
- Жук В.А.**, кандидат экономических наук, генеральный директор ЗАО «Группа компаний «Жилищный капитал»
- Завьялов В.Т.**, кандидат философских наук, Финансовая академия при Правительстве РФ
- Задесенец Е.Е.**, зам. директора по научной работе Всероссийского научно-исследовательского института технической эстетики
- Залкин Л.О.**, кандидат экономических наук, Институт экономических проблем КНЦ РАН
- Зараковский Г.М.**, доктор психологических наук, зав. отделом Всероссийского научно-исследовательского института технической эстетики
- Захаров В.К.**, доктор физико-математических наук, Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова
- Зеляк Е.Ф.**, кандидат экономических наук, Институт программных систем — «Университет города Переславля» им. А.К. Айламазяна
- Избиеннова Т.А.**, Марийский государственный университет
- Ильичева Л.Е.**, доктор политических наук, Российская академия государственной службы при Президенте РФ
- Ирхин Ю.В.**, доктор философских наук, Российская академия государственной службы при Президенте РФ
- Исаев К.Ш.**, Академия проблем безопасности, обороны и правопорядка
- Калинкина М.Ю.**, кандидат политических наук, докторант Кельнского университета (ФРГ)
- Капицын В.М.**, доктор политических наук, Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова

- Карникова И.С.**, кандидат экономических наук, Байкальский государственный университет экономики и права
- Касьянов П.В.**, доктор экономических наук, зам. руководителя Centre for Change (Австралия)
- Кашенкова О.В.**, Институт программных систем — «Университет города Переславля» им. А.К. Айламазяна
- Кашепов А.В.**, доктор экономических наук, Российская академия государственной службы при Президенте РФ
- Клименко Л.В.**, кандидат социологических наук, Южный федеральный университет
- Коваленко С.В.**, доктор философских наук, Ивановский государственный энергетический университет
- Козина Г.Ю.**, кандидат социологических наук, Пензенский государственный педагогический университет
- Козырева Г.Б.**, кандидат экономических наук, Институт экономики Карельского научного центра РАН
- Колесник И.Ю.**, Центр проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования
- Конашев М.Б.**, кандидат биологических наук, зам. директора Санкт-Петербургского филиала Института истории естествознания и техники РАН
- Копичникова А.П.**, кандидат политических наук, Российский государственный гуманитарный университет
- Коровникова Н.А.**, аспирант Российской академии государственной службы при Президенте РФ
- Котеленко Д.Г.**, кандидат политических наук, Южный научный центр РАН
- Кочеткова Л.Н.**, кандидат философских наук, Московский институт радиотехники, электроники и автоматики (технический университет)
- Крутова О.С.**, кандидат экономических наук, Институт экономики Карельского научного центра РАН
- Крымов В.Б.**, кандидат экономических наук, министр экономики правительства Московской области
- Кузнецов Н.Г.**, кандидат экономических наук, Калужский научный центр
- Кузнецова И.П.**, кандидат социологических наук, Московский государственный индустриальный университет
- Кулайкин В.И.**, кандидат психологических наук, директор Всероссийского научно-исследовательского института технической эстетики

- Кутепова Н.И.**, кандидат экономических наук, Государственный университет — Высшая школа экономики
- Лексин В.Н.**, доктор экономических наук, руководитель научного направления Института системного анализа РАН
- Леонова О.Г.**, доктор политических наук, Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова
- Лига М.Б.**, доктор социологических наук, Забайкальский государственный гуманитарно-педагогический университет
- Лобазова О.Ф.**, кандидат философских наук, Российский государственный социальный университет
- Логвиненко В.П.**, директор Центра социально-экологического проектирования
- Ложко В.В.**, кандидат медицинских наук, первый проректор ФГОУ ДПО «Национальный институт здоровья»
- Лошаков И.А.**, аспирант Академии проблем безопасности, обороны и правопорядка
- Лыгина М.А.**, кандидат философских наук, Пензенский государственный педагогический университет им. В.Г. Белинского
- Ляшенко Н.В.**, кандидат юридических наук, Российский государственный социальный университет
- Макаров В.Л.**, академик РАН, директор Центрального экономико-математического института РАН
- Макарьев И.С.**, Институт педагогического образования РАО
- Маковская Н.В.**, кандидат экономических наук, Белорусский государственный экономический университет
- Мальковская И.А.**, кандидат философских наук, Российский университет дружбы народов
- Микайлова И.Г.**, доктор философских наук, Санкт-Петербургский Гуманитарный центр
- Манзанова Г.В.**, Российский институт культурологии, член Совета по аграрной реформе при Президенте Республики Бурятия
- Матишов Г.Г.**, академик, председатель Южного научного центра РАН
- Милецкий В.П.**, доктор политических наук, Санкт-Петербургский государственный университет
- Минакова И.В.**, доктор экономических наук, Орловский государственный аграрный университет
- Мищенко А.С.**, кандидат экономических наук, Институт педагогического образования

- Морозова Т.В.**, доктор экономических наук, Институт экономики Карельского научного центра РАН
- Мосейко В.В.** Томский государственный педагогический университет
- Москаленко М.Р.**, кандидат исторических наук, Уральский государственный технический университет
- Набиуллин Л.Г.**, кандидат педагогических наук, старший научный сотрудник Института педагогического образования
- Некрасов В.Л.**, кандидат исторических наук, Сургутский государственный педагогический университет
- Нелюбин А.А.**, кандидат исторических наук, Центр региональной социологии Института социологии РАН
- Непомнящий С.В.** Некоммерческое партнерство «Информация и Экспертиза» INEX
- Нетесова М.С.**, Центр проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования
- Нилов В.М.**, кандидат исторических наук, Петрозаводский государственный университет, доцент кафедры социологии
- Новикова К.Н.**, кандидат социологических наук, депутат Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации
- Овчарова Л.Н.**, кандидат экономических наук
- Оганян К.М.**, доктор философских наук, Санкт-Петербургский государственный инженерно-экономический университет, зав. кафедрой социологии
- Орлов И.Б.**, доктор исторических наук, Государственный университет — Высшая школа экономики
- Отюцкий Г.П.**, доктор философских наук, Российский государственный социальный университет
- Павлова Е.Д.**, кандидат философских наук, директор общеобразовательной школы «Престиж»
- Парфенов И.И.**, доктор технических наук, Академия проблем безопасности, обороны и правопорядка
- Парфенова М.Я.**, доктор технических наук, Академия проблем безопасности, обороны и правопорядка
- Перепелкин В.А.**, кандидат экономических наук, Институт экономики Национальной академии наук Беларуси
- Пересыткин И.А.**, нач. отдела труда и инициатив развития Администрации г. Гуково Ростовской области

Песковская Ю.А., кандидат экономических наук, депутат Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации

Плешакова И.Н., Уральский государственный технический университет

Полухина М.В., кандидат социологических наук, Уральский государственный технический университет

Попова Р.И., Институт социально-экономических проблем народонаселения РАН, президент АНО «Национальный комитет по науке и промышленности»

Реут Д.В., кандидат технических наук, НИИ общественного здоровья и управления здравоохранением Московской медицинской академии им. И.М. Сеченова

Роик В.Д., доктор экономических наук, Российская академия государственной службы при Президенте РФ

Романов П.В., доктор социологических наук, директор Центра социальной политики и гендерных исследований

Рябова М.Э., доктор философских наук, Мордовский государственный университет им. Н.П. Огарева

Сазонова Е.С., Центр проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования

Сафронов А.П., кандидат философских наук, Фонд социальных исследований

Своеволин В.Ю., кандидат экономических наук, Южный федеральный университет

Серова Н.А., Институт экономических проблем КНЦ РАН

Сидорова А.В., доктор экономических наук, Донецкий национальный университет

Скворцов И.П., кандидат философских наук, доцент, АНО ВПО «Институт экономики и управления в медицине и социальной сфере»

Скворцова М.Б., кандидат экономических наук, Институт проблем региональной экономики РАН

Скиба А.И., кандидат педагогических наук, учреждение РАО «Институт педагогического образования»

Смирнов В.А., кандидат политических наук, Костромская государственная сельскохозяйственная академия

Смолин О.Н., доктор философских наук, Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации, зам. председателя Комитета по образованию

Соболев Э.Н., кандидат экономических наук, Институт экономики РАН

Соболева И.В., доктор экономических наук, Институт экономики РАН

- Солдатова Л.А.**, кандидат социологических наук, директор филиала Российского государственного социального университета
- Соломко З.В.**, кандидат юридических наук, Российский государственный социальный университет
- Степанов Е.И.**, доктор философских наук, Институт социологии РАН
- Сулакишин С.С.**, доктор физико-математических наук, доктор политических наук, генеральный директор Центра проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования
- Тарасова Н.А.**, кандидат экономических наук, Центральный экономико-математический институт РАН
- Темницкий А.Л.**, кандидат социологических наук, Московский государственный институт международных отношений — Университет МИДа РФ
- Тимаков И.В.**, Институт экономики Карельского научного центра РАН
- Титов А.В.**, кандидат технических наук, МГТУ им. Н.Э. Баумана, Московский государственный университет путей сообщения
- Титов И.А.**, аспирант Московского государственного института стали и сплавов
- Трофимова И.Н.**, кандидат политических наук, Институт социологии РАН
- Туганов В.Ф.**, академик Международной Академии духовного единства народов мира
- Тюккюлайнен Маркку**, доктор географических наук, Университет Йоенсуу (Финляндия)
- Ушакова Л.В.**, Поморский государственный университет им. М.В. Ломоносова, консультант Архангельского областного суда
- Федин В.В.**, кандидат экономических наук, генеральный директор ФГУП «Научно-исследовательский институт труда и социального страхования» Федерального агентства по здравоохранению и социальному развитию
- Франчук В.И.**, доктор социологических наук, Российский государственный социальный университет
- Фролова Е.А.**, кандидат экономических наук, Томский государственный педагогический университет
- Харламов И.Г.**, аспирант Российской академии государственной службы при Президенте РФ
- Хмыз О.В.**, кандидат экономических наук, Московский государственный институт международных отношений (Университет)

- Хрусталеv Ю.М.**, доктор философских наук, Московская медицинская академия им. И.М. Сеченова
- Цапиева О.К.**, доктор экономических наук, Институт социально-экономических исследований ДНЦ РАН
- Чекмарева Е.А.**, Вологодский научно-координационный центр Центрального экономико-математического института РАН
- Чернаков А.А.**, Алтайский государственный университет, руководитель Алтайской краевой общественной организации «Клуб краеведения»
- Черныш С.Л.**, кандидат социологических наук, Институт экономики НАН Беларуси
- Чубарова Т.В.**, кандидат экономических наук, Институт экономики РАН
- Шамова Л.Г.**, кандидат исторических наук, Кировская государственная медицинская академия
- Шардыко С.К.**, кандидат философских наук, филиал Российского государственного социального университета в г. Анапа
- Шевяков А.Ю.**, доктор экономических наук, директор Института социально-экономических проблем народонаселения РАН
- Шеляков О.В.**, академик Академии проблем безопасности, обороны и правопорядка
- Шляпин В.Н.**, кандидат технических наук, профессор, Всероссийская академия внешней торговли
- Шулус А.А.**, доктор экономических наук, ректор Академии труда и социальных отношений
- Шумаев В.А.**, доктор экономических наук, Российский государственный университет туризма и сервиса
- Шутов А.С.**, Вятское отделение Российского гуманистического общества
- Юсупова Г.И.**, кандидат исторических наук, Региональный центр этнополитических исследований Дагестанского научного центра РАН
- Яковлева В.**, аспирантка Саратовского государственного технического университета
- Ярская-Смирнова В.Н.**, доктор философских наук, Саратовский государственный технический университет

Содержание

Информационное письмо.....	3
Учреждения и организации, принявшие участие в конференции	5
Сулакшин С.С. Конференция открывается	9

Пленарное заседание

Макаров В.Л. Социальное государство строится снизу	11
Сулакшин С.С. Построение социального государства как управленческая задача	14
Шевяков А.Ю. Эффекты социальной политики в разрезе отдельных групп населения	31
Шулус А.А. Социоэкономические основы социального государства	46
Смолин О.Н. Образовательная политика и человеческий потенциал России: декларации и реальность.....	53
Орлов И.Б. Социальный гуманизм: теория и общественно- государственная практика.....	61
Багдасарян В.Э. Цивилизационно-вариативные основания формирования социального государства.....	73
Роик В.Д. Социальное государство: от декларации к реальному построению	100
Крымов В.Б. Региональная социальная политика. Перспективы развития системы социальных услуг.....	113

Ложко В.В., Жук В.А. Стратегический приоритет государственного управления социальными инвестициями в России.....	119
Песковская Ю.А., Бобков В.Н. О социальной доктрине развития России	132
Захаров В.К. Некоторые архетипические признаки социального государства в России	147

Секция I

Социальное государство

Гриценко Н.Н. Концепция социального государства Российской Федерации: взгляд Межведомственного творческого коллектива ученых и специалистов	162
Шляпин В.Н. Образ социального государства в теории развития социальных систем.....	178
Александрова О.А. Фундаментальный социальный компромисс, как основа социального государства, и перспективы его достижения в России	201
Евстифеев Р.В. Социальное государство versus государство социального благополучия? Политические аспекты социального мира	209
Лексин В.Н. «Социальное государство»: фантом и реальность.....	216
Бессонова О.Э. Сущность социального государства в контексте общей теории институциональных трансформаций	249
Нелюбин А.А. Формирование социального государства в России: политико-социологический аспект	263
Белоусова С.В. Социальное государство как поставщик общественных благ.....	281

Ирхин Ю.В. Социальное государство как этап правового государства: классические подходы в конституционализме и современность.....	294
Капицын В.М. Политико-правовая дискреция на пути к социальному государству	308
Кутепова Н.И. Есть ли будущее у социального государства?	320
Соломко З.В. Социальное государство как превращенная форма	329
Темницкий А.Л. Ценностные ориентиры справедливости в оплате труда профессионалов	339
Кочеткова Л.Н. Социальное государство: консервативный проект Лоренца фон Штейна	349
Макарьев И.С. Мировоззренческий и психологический подходы к решению проблемы социальной справедливости и социального гуманизма	358
Цапиева О.К. Социальное рыночное хозяйство: синтез свободы и социального государства (вопросы теории)	369
Чекмарева Е.А. К вопросу о причинах социальной стратификации	382
Шамова Л.Г. Социальное государство. История. Современность.....	387
Шутов А.С. К новому социально-политическому гуманизму России	393
Долматова С.А. Проблемы перехода к социальному государству в контексте изменений отношений собственности в постсоветской России.....	407
Сазонова Е.С. Проблемы демографической политики России и пути их решения	419
Колесник И.Ю. Социальная доктрина как правовое основание формирования и реализации социальной политики Российской Федерации.....	435

Секция II

Социальный кризис в России: причины, факторы, пути преодоления

Тарасова Н.А. Анализ параметров социальной политики на основе прогнозирования ее показателей в системе НДП («население, доходы, потребление»)	447
Сидорова А.В., Блинов А.О. Проблемы социально ориентированной экономики в России и Украине	463
Новикова К.Н. Современное состояние отдельных сфер социальной политики (на материалах Республики Татарстан)	473
Плешакова И.Н. Реформирование пенсионного законодательства в Российской Федерации и Республике Казахстан: опыт реализации социальной политики	488
Оганян К.М. Региональные особенности социальной политики и приоритетные направления деятельности органов власти по оздоровлению и укреплению межпоколенных связей в семьях Санкт-Петербурга.....	495
Грушевский Д.В., Бутмалою У. Экономическая эффективность и социальная политика: как совместить несовместимое.....	506
Громыко Р.И. Социальная политика в Республике Беларусь: от инерции к рыночным институтам	521
Кашепов А.В. Внешняя трудовая миграция в России.....	528
Волосникова Е.А. Социальные проекты в структуре региональной социальной политики	541
Матишов Г.Г., Батиев Л.В., Котеленко Д.Г. Проблемы и приоритеты социального развития Юга России	553
Соболев Э.Н. Социальное партнерство в России: есть ли предпосылки?	562

Белая Р.В., Морозова Т.В., Козырева Г.Б. Особенности формирования института социальных услуг в приграничном регионе.....	576
Коваленко С.В., Ермолаева Л.К. Государство и человек. Проблемы социализации человека в условиях становления экономики рыночного типа.....	593
Овчарова Л.Н., Попова Р.И. Динамика основных характеристик питания населения России (РФ)	608
Скворцов И.П. О социокультурных основаниях выбора российской модели социальной политики.....	623
Скворцова М.Б. Основные приоритеты социального развития Северо-Западного федерального округа.....	630
Гузанова А.К. Жилищная обеспеченность в России и Москве: тенденции последних лет, социальные различия, жилищная политика	636
Маковская Н.В. Опыт социального регулирования сферы труда микроуровня в рыночной экономике.....	650
Минакова И.В. Содержание и механизмы реализации региональной социальной политики (на материалах Орловской области).....	659
Некрасов В.Л. Проблемы социальной устойчивости нефтегазового региона (на примере Ханты-Мансийского автономного округа-Югры).....	669
Рябова М.Э. Образовательная политика в контексте социокультурного развития региона.....	675
Фролова Е.А. Институт социальной ответственности как основа социально ориентированной экономики: теоретические основы и опыт России	682
Хмыз О.В. Финансовые методы преодоления социального кризиса в России	695

Яковлева В.В. Региональные особенности реализации социальной политики на предприятиях г. Саратова	708
Козина Г.Ю. Социально-экономическая роль молодежи в развитии региона	720
Земяк Е.Ф., Кащенко О.В. Проблемы оценки социально-экономического развития муниципальных образований Ярославской области	726
Еськова Н.А. Социальная ответственность бизнеса в России: возможности и способы проявления в туристской отрасли.....	736
Калинкина М.Ю. Российская и германская практика правового обеспечения реализации государственной социальной молодежной политики.....	745
Анисимова С.Г. Социальная политика в Республике Саха (Якутия).....	758
Крутова О.С. Социальное партнерство и локальные социальные инновации в сельских поселениях Карелии	772

Секция III

Государственная политика, государственное управление и право в сфере социальных процессов

Ляшенко Н.В. Развитие системы ювенальной юстиции и ювенальных судов в Российской Федерации — важный фактор правового обеспечения формирования и реализации государственной социальной политики	782
Ермишина А.В., Клименко Л.В., Пересыпкин И.А. Социальная политика обеспечения доступности жилищно-коммунальных услуг	793

Карникова И.С. Проблемы реализации принципа адресности в практике социальной защиты населения	809
Лобазова О.Ф. Социальное партнерство в системе «общество — религиозные организации»	819
Акьюлов Р.И. Государственное регулирование социально- демографического развития российских регионов на современном этапе	825
Дьяконова М.В., Морозова Т.В. Трудовые стратегии молодежи России	837
Леонова О.Г. Воспроизводство рабочей силы: социальный аспект	846
Арская Л.П. Концепции развития продовольственного рынка России	859
Соболева И.В. Социальные аспекты воспроизводства в период восстановительного роста: основные тенденции и задачи государства	869
Хрусталеv Ю.М. Биоэтика — философия сбережения здоровья нации	879
Богомолов Я.Л. Основные принципы федеральной жилищной программы, основанной на возвратных жилищных ссудах	894
Трофимова И.Н. Потенциал межсекторного взаимодействия в повышении эффективности государственной молодежной политики в РФ	900
Нетесова М.С., Багдасарян В.Э. Правовые проблемы образования при построении социального государства	911
Круглый стол. «Совершенствование механизмов реализации региональной социальной политики» (стенограмма)	924
Список авторов	986

Содержание электронной части

Секция I Социальное государство

Антюшина Н.М. Результаты и перспективы шведской модели социального государства

Биктимирова З. Качество жизни как критерий эффективности развития государства

Богачев С.П. Классовые интересы на пути к социальному государству

Гаврилова И.Н. Проблемы социальной политики в зеркале социального партнерства

Дзахова Л.Х. Социальные программы в регионах: взаимодействие власти и политических партий

Завьялов В.Т. Проблема справедливости в социальной политике власти в России

Залкин Л.О., Серова Н.А. Согласование интересов при реализации проектов: социальная составляющая как фактор ее социального развития

Касьянов П.В. Гуманистическая экономика — единственно возможная основа подлинно социального государства

Козырева Г.Б. Социальная ответственность бизнеса в формате концепции устойчивого развития

Конашев М.Б. «Социальное государство», гуманизм и теория эволюции

Кулайкин В.И., Задесенец Е.Е., Зараковский Г.М. Концепция качества жизни как инструмент управления социально-экономическим развитием России

Лига М.Б. Социальная безопасность как условие обеспечения стабильности государства

Логвиненко В.П. Социальное государство: особенности и проблемы изучения социальных процессов

Мальковская И.А. Национальное государство: социально-структурная парадигма и современные вызовы

- Манзанова Г.В.** Особенности трансформации аграрного сообщества России. Опыт сравнительного институционального анализа.
- Милецкий В.П.** Системно-формационные основания социального государства в России
- Москаленко М.Р.** Проблемы научного прогнозирования социальных процессов (на примере анализа сценариев развития СССР и России в конце 1980-х–1990-е гг.)
- Набиуллин Л.Г.** Сохранение ценностной и культурной самобытности России
- Перепелкин В.А.** Социальные факторы структурной перестройки
- Реут Д.В.** Прокреационно-демографический фундамент социального государства
- Степанов Е.И.** Взаимосвязь социального государства и гражданского общества: конфликтологический аспект
- Туганов В.Ф.** Физическая кинетика рынка: законы рыночной эволюции и технологичный социализм — эволюционно стабильная стратегия социального государства
- Ушакова Л.В.** Принцип правовой определенности как элемент нормативно-правовой конструкции социального государства
- Чернаков А.А.** Для чего нам открытое гражданское общество?

Секция II

Социальный кризис в России: причины, факторы, пути преодоления

- Абдылдаев Т.А., Исаев К.Ш., Парфенов И.И.** Опыт реализации социальной политики в Кыргызской Республике (на примере Ысыккульской области)
- Андреев О.А., Тюккюлайнен М.** Региональное развитие и социальная политика: зарубежный опыт
- Аствацатурова М.А.** Региональные проекции государственной национальной политики РФ

- Богатырев К.А.** Система образования в стратегии устойчивого развития России
- Голицына Е.Ю.** Трансформация европейской семьи и государственная политика
- Гончарук А.Ю.** Социокультурно-образовательный кризис в России: причины, факторы, пути преодоления
- Дугаржапова А.Д.** Занятость и безработица как социальные явления и процессы современности
- Коровникова Н.А.** Социальные ориентиры и ценности современной России
- Кузнецова И.П.** Зарубежный опыт сочетания экономической эффективности и результативной государственной социальной политики
- Микайлова И.Г.** подход к изучению социокультурной динамики общества и государства
- Нилов В.М.** Механизм влияния социальных изменений на здоровье населения в условиях общественного кризиса
- Павлова Е.Д.** Властные механизмы реализации социальной политики в современной России по поддержке материнства и детства (на примере Франции)
- Сафронов А.П.** Внутренние противоречия шведской модели «благосостояния»
- Своеволин В.Ю.** Социальные аспекты инновационной модернизации российского общества
- Черныш С.Л.** К вопросу об изучении типологии самосохранения: индивид, группа, классы, социум

Секция III

Государственная политика, государственное управление и право в сфере социальных процессов

- Акопян А.С.** Репродукция человека и приоритеты демографической политики

Алексеева В.А., Шардыко С.К. Характер критических решений на переходе в синергиальное общество

Афонасенко Ю.Б. Местное самоуправление и гражданское общество как основа социального государства

Бакалдина Е.С. Актуальные направления государственной социальной политики

Брыкин А.В., Шеляков О.В., Шумаев В.А. Модернизация государственного управления в РФ в социальном государстве в условиях модернизации социального государства

Вишневский Ю.Р., Полухина М.В. Профессиональный имидж специалистов по социальной работе как фактор, влияющий на эффективность социальной политики в регионах

Давыдов Д.М., Непомнящий С.В. Эффективная социальная политика как рациональный путь экономического развития России

Дартау Л.А. Социальное партнерство в решении задач государственной политики охраны здоровья

Избиенова Т.А. Вопросы правовой защиты социально-трудовых прав лиц, не достигших восемнадцатилетнего возраста

Ильичева Л.Е., Харламов И.Г. Проблемы межсекторного ресурсного взаимодействия органов государственной власти, институтов гражданского общества и бизнеса

Копичникова А.П. Реализация модели адресной поддержки молодых семей в России: состояние, проблемы, перспективы

Кузнецов Н.Г. Проблемы международной миграции в осуществлении социальной политики и государственного управления

Лыгина М.А. Информационное обеспечение и организационные механизмы социального партнерства некоммерческих организаций и учреждений социальной защиты населения

Мищенко А.С. Оплата труда промышленных рабочих как условие социального партнерства в рыночной экономике

Мосейко В.В. Генезис пенсионных систем как проявление социальной функции государства

- Отюцкий Г.П.** Философия социальной работы: проблемы конституирования
- Парфенов И.И., Парфенова М.Я., Абдылдаев Т.А., Лошаков И.А.** Фибоначчиев портрет привлекательной России
- Романов П.В., Ярская-Смирнова Е.Р.** Профилактика семейного неблагополучия
- Скиба А.И.** Человеческий капитал в экономике и социологии профессионального образования
- Смирнов В.А.** Проблемы эффективности региональной молодежной политики
- Солдатова Л.А.** «Старшее поколение» как специфический объект и субъект российской социальной политики
- Тимаков И.В.** Проблемы и механизмы формирования рынка доступного жилья в регионе
- Титов А.В., Титов И.А.** О системе управления развитием социальной сферы
- Федин В.В.** Эффективная политика охраны труда — неотъемлемая характеристика социального государства
- Франчук В.И.** Социальное государство требует профессионального отношения к социальным проблемам
- Чубарова Т.В.** Социальная ответственность бизнеса и социальная политика: проблема взаимодействия
- Юсупова Г.И.** Управление социальным развитием региона в трансформирующемся обществе (на примере Республики Дагестан)
- Ярская-Смирнова В.Н.** Миссия социального образования

Приглашаем к сотрудничеству!

Центр проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования — современная динамично развивающаяся научно-экспертная и проектная организация. В Центре накоплен существенный практический опыт, кадровый потенциал и осуществляются не только фундаментальные разработки. Специалисты Центра успешно организуют и проводят научно-прикладные исследования и оказывают консалтинговые услуги в следующих сферах:

1. Разработка проектов нормативных правовых актов, в том числе концептуального, доктринального и программного характера, федерального, регионального и местного уровня.
2. Актуальное и проблемное информационно-аналитическое обеспечение деятельности руководства органов государственной власти, коммерческих организаций.
3. Управленческое и правовое консультирование по вопросам технического регулирования, разработка нормативных правовых и локальных актов в сфере технического регулирования.
4. Управленческое и правовое консультирование по вопросам интеллектуальной собственности, разработка нормативных правовых и локальных актов в сфере охраны интеллектуальной собственности.
5. Прикладные научные исследования в сфере экономики, права, управления.

Работы выполняются на основе собственных оригинальных методологий, пользуются спросом более чем в 20 странах мира.

Научный руководитель Центра — доктор политических наук В.И. Якунин.

Возглавляет Центр доктор физико-математических наук, доктор политических наук, профессор С.С. Сулакшин.

Центр заинтересован в творческих заказах, приглашает к сотрудничеству и партнерству.

Наш адрес:

107078, Москва, ул. Каланчевская, д. 15 (подъезд 1, этаж 5).

Тел./факс: (495) 981-57-03, 981-57-03, 981-57-09.

E-mail: frpc@cea.ru; <http://www.rusrand.ru>

Научное издание

Россия: путь к социальному государству

Материалы Всероссийской научной конференции

(Москва, 6 июня 2008 г.)

Редактор Ю.Е. Мешков
Технический редактор О.А. Середкина
Художник С.Г. Абелин
Компьютерная верстка О.П. Максимовой

**Центр проблемного анализа
и государственно-управленческого проектирования
при Отделении общественных наук РАН**

107078, Россия, Москва, ул. Каланчевская, д. 15.

Тел./факс: (495) 981-57-03, 981-57-04, 981-57-09.

[http: www.rusrand.ru](http://www.rusrand.ru)

E-mail: frpc@cea.ru

ISBN 978-5-91290-036-5



Сдано в набор 22.08.2008 г. Подписано в печать 06.10.2008 г.

Формат 70×100 ¹/₁₆. Бумага офсетная № 1.

Гарнитура Minion. Печать офсетная.

Усл. печ. л. 63. Тираж 500 экз. Заказ №

Отпечатано в полном соответствии с качеством
предоставленного электронного оригинал-макета
в типографии ОАО ПИК «Идел-Пресс».

420066, г. Казань, ул. Декабристов, 2.

E-mail: idelpress@mail.ru