

© 2018

Борис Трифонов

кандидат экономических наук, доцент

Российского экономического университета имени Г.В. Плеханова

(e-mail: trifonov.b@gmail.com)

НЕОБХОДИМЫЙ ВЕКТОР ИЗМЕНЕНИЯ СОЦИАЛЬНОЙ СИСТЕМЫ РОССИИ

Автор рассматривает основные факторы изменения российской социальной системы и предпосылки ее модернизации. Особое внимание уделено медицинскому и пенсионному обеспечению.

Ключевые слова: социальная политика, качество жизни, старение населения, пенсионное обеспечение, система здравоохранения.

DOI: 10.31857/S020736760002275-1

По мере изменений в ресурсной обеспеченности деятельности страны, сдвигов в жизненном уровне, в общественных отношениях и т. д. любая система защиты населения постепенно устаревает и поэтому нуждается в модернизации. В ходе модернизации социальной системы России должен обеспечиваться на долгосрочную перспективу баланс между достигаемым уровнем благополучия населения и экономическими возможностями всех участников системы.

В начале прошлого века с переходом к индустриальному обществу во многих странах стали создаваться национальные системы социальной защиты. На первых этапах основное внимание уделялось социальной защите рабочих и формированию для них систем охраны труда. После Второй мировой войны сформировалась новая политика, направленная на повышение всеобщего благосостояния. В условиях экономического роста значительно увеличилось количество социальных программ, ориентированных на широкие слои населения. Государство всеобщего благосостояния¹ в большей степени рассматривалось не как груз для экономики, а как встроенный экономический и политический стабилизатор [1. С. 7–14]. Однако, тогда уже многие страны столкнулись с постоянным ростом расходов на социальную защиту, в частности на здравоохранение и пенсионную систему. С каждым годом для финансирования этой сферы нужно было больше ресурсов, и это увеличение происходило в известной мере независимо от состояния экономики и модели финансирования социальной системы. Становилось все очевиднее, что в социальной политике ведущих стран недостаточно учитываются ресурсные ограничения.

Можно констатировать, что к концу XX в. концепция государства всеобщего благосостояния исчерпала себя, что обусловило необходимость

¹ Государство всеобщего благосостояния – концепция политической системы, при которой государство берет на себя ответственность за благосостояние всех его граждан.

изменения ее основных положений. Новый взгляд, который сложился на рубеже веков, является компромиссом между либеральным и социалистическим подходами организации социальной защиты населения. Он состоит в том, что необходимо осуществить переход от универсальной к адресной социальной помощи с одновременным изменением ответственности всех субъектов социальной политики.

В России на протяжении советского периода активно развивалась монопольно-государственная модель социального обеспечения. Было достигнуто определенное выравнивание доходов населения. Поэтапно расширялся охват населения пенсионным обеспечением, улучшалось бесплатное здравоохранение. С 1992 г. одновременно с трансформацией экономики страны изменялась система социальной защиты. Сначала новая конфигурация государственной системы складывалась из существовавших ранее и созданных в новых рыночных условиях механизмов [2, С. 87–88]. В последующие периоды предпринимались попытки перейти на преимущественно страховую модель. Параллельно с этим формировался рынок частных и корпоративных услуг. Развитие получили добровольное медицинское страхование и негосударственное пенсионное обеспечение.

В настоящее время среди политиков и экономистов продолжается обсуждение вариантов дальнейшего изменения российской системы социальной защиты. Рассматриваются различные сценарии будущего, ведется поиск наилучшего варианта модернизации.

Можно выделить три группы факторов изменения системы социальной защиты. Первая группа связана с текущими тенденциями в жизни общества и технологическим развитием, которые формируют потребность населения в социальной защите. Вторая группа включает факторы, определяющие объем финансовых ресурсов (в том числе частные и корпоративные средства), которые могут быть направлены на обеспечение этих потребностей. Они в основном связаны с экономическим развитием и состоянием государственного бюджета. Факторы третьей группы влияют на формирование общественных отношений и объем декларируемых обязательств государства в рассматриваемой сфере. Они зависят от политики государства, институциональных характеристик системы социальной защиты, сдвигов в общественном сознании.

Достаточно сложно давать количественные оценки, которые характеризовали бы потребность населения в социальной защите. Можно считать, что эта потребность измеряется произведением двух показателей. Один из них описывает «качество» социальной защиты, которая в среднем требуется одному человеку, а другой показатель представляет собой число людей, которым она необходима (в условных единицах). Исходя из этого, для изучения динамики потребности следует выделять два независимых процесса. На большом временном периоде они проявляются по-разному и могут иметь разную природу. Тем не менее, накопленный опыт свидетельствует, что первый процесс определяется изменением

(ростом) качества жизни населения, второй — изменением демографической структуры общества.

Влияние качества жизни на потребности населения в социальной защите. Рост качества жизни является неотъемлемым свойством цивилизационного развития общества. Постепенно повышаются стандарты потребления, и вместе с этим изменяются требования к товарам и услугам, которые должны быть доступны человеку. Усиливается социальная дифференциация (иерархия социальных групп, находящихся в разной степени приближенности к новым стандартам потребления) [3. С. 13]. Это приводит к тому, что увеличивается давление на социальную систему, поскольку ей приходится решать задачу по сглаживанию «новой» дифференциации.

В целом, изменение качества жизни населения предопределяет модернизацию системы. Повышение качества жизни оказывает влияние на ожидания людей, требуя от властей и бизнеса действий во всех сферах жизнедеятельности. Игнорирование этого не только обостряет проблему социальной справедливости, но и ограничивает дальнейшее общественное и экономическое развитие страны.

На протяжении XX века по уровню социально-экономических условий крупнейшие страны континентальной Европы значительно опережали СССР. Реализуемый в СССР тип социализма обусловил отставание страны во многих сферах производства и услуг. Качество жизни основной массы советского населения, характерное для Европы начала 1900-х годов, было достигнуто только к 1940 году [4. С. 168–169]. В послевоенный период данный разрыв в сравнении со странами-лидерами сохранялся.

Представления людей о стандартах потребления, существующих в других странах, были ограничены. Лишь небольшая доля населения могла выезжать за границу и имела доступ к импортным товарам. Объем «серого» рынка импорта, который позволял населению знакомиться с западным производством, был крайне незначительным. Кроме того, пропаганда в СССР оказывала влияние на формирование в массовом сознании того понимания благополучия, которое соответствовало занимаемому жизненному уровню населения и ориентирам социальной политики государства.

Можно спорить о том, была ли способна административно-командная модель управления СССР сократить отставание от других стран или это было невозможно в принципе. Однако принципы созданной государственной системы всеобщего бесплатного здравоохранения, образования, пенсионного обеспечения были привлекательными для населения многих стран в течение нескольких десятилетий, несмотря на то, что финансирование данной сферы осуществлялось в СССР по остаточному принципу и общий уровень социального обеспечения был низок. В условиях СССР эта система способствовала снижению социальной напряженности в стране. Но начиная с 1970-х годов происходило снижение эффектив-

ности работы системы: ее финансирование оказалась слишком уж низким и бюрократизированным. Она не отвечала современным требованиям и все больше отставала от социальной практики Запада. Несмотря на это необходимых преобразований в социальной сфере произведено не было. Советское руководство все меньше внимания уделяло этим вопросам.

Изменения, которые произошли в России на рубеже XX–XXI вв., оказали влияние на жизнь миллионов людей. Постепенное восстановление экономики после тяжелейшего кризиса 1992–1998 гг. обеспечило рост благосостояния большинства населения по сравнению с советским временем. Согласно различным количественным оценкам, этот рост составил около 50% [5. С. 25]. Но вместе с этим произошло колоссальное углубление социальной дифференциации общества [6. С. 47]. Об этом свидетельствует увеличение коэффициента фондов и коэффициента Джини, которые чаще всего используются для измерения степени неравенства. Как показано на рис. 1, значение коэффициента фонда выросло с 3.0 (среднее значение за 1964–1980 гг.) до 16.1² (2010–2016 гг.). Коэффициент Джини также увеличился: в 1985 г. он был равен 0,24, а в 2010–2016 гг. увеличился до 16,1. Данная динамика отражает некоторые негативные черты новой структуры российского общества, накопившиеся за достаточно небольшой период. Высокий уровень неравенства ограничивает проведение дальнейших рыночных преобразований и свидетельствует об углублении отставания страны в этой сфере социальных отношений.

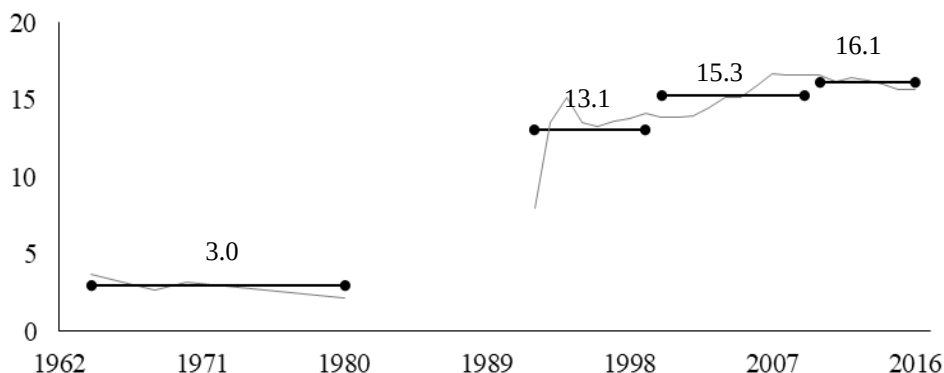


Рис. 1. Увеличение коэффициента фондов. На графике отмечено среднее значение коэффициента за периоды: 1964–1980 гг. – 3.0, 1992–1999 гг. – 13.1, 2000–2009 гг. – 15.3, 2010–2016 гг. – 16.1.

Источник: Росстат; Экономическая школа / СПб.: Питер, 1991. С. 238

² По мнению многих специалистов, официальные данные являются заниженными, и фактическое значение коэффициента фондов за последний период в полтора раза выше [7. С. 7].

Демографические процессы создают новые вызовы для функционирования всех социальных и экономических институтов. Второй процесс, влияющий на потребность населения в социальной защите, как было сказано выше, связан с демографической ситуацией в стране. Изменения половозрастной структуры населения закономерны, неизбежны и в целом необратимы.

Как и во многих странах, в России происходит старение населения. Увеличение продолжительности жизни и снижение доли населения трудоспособного возраста — фундаментальные демографические сдвиги, которые порождают серьезные проблемы. Но в России эти сдвиги усугубляются целым рядом исторических потрясений, которые значительно деформировали половозрастную пирамиду. Поэтому в ближайшие десятилетия волнообразный характер изменения состава населения будет дополнительно усиливать проблему старения населения.

В нулевые годы XXI века ожидаемая продолжительность жизни постепенно росла после ее резкого падения в предыдущий период. В последние годы этот показатель продолжал увеличиваться и превысил предыдущий максимум 1989 года (рис. 2). Согласно прогнозу, положительный тренд сохранится и в долгосрочной перспективе. Причем скорость роста для мужчин будет выше, чем для женщин: к 2050 г. Увеличение ожидаемой продолжительности жизни для мужчин составил от 6 до 20 лет (по разным прогнозам), для женщин — от 4 до 14 лет.

Несмотря на позитивные тенденции, по данному показателю Россия будет по-прежнему значительно отставать от большинства развитых стран. Это отставание оборачивается огромными человеческими и экономическими потерями и в определенной степени является индикатором качества жизни населения и работы российской социальной системы [8. С. 35].

Долгое время доля населения трудоспособного возраста в основном росла, что формировало благоприятные условия для выполнения государством своих обязательств. Но, начиная примерно с 2007 г., эта динамика изменилась (рис. 3). Если в 2007 г. эта доля составляла 63% от общей численности населения страны, то в 2017 г. она уже была равна 57%. Как ожидается, до 2035 г. снижение будет умеренным, а затем ускорится и к 2050 г. доля населения трудоспособного возраста будет от 46% до 50%. Сокращение трудоспособного контингента связано прежде всего с низкой рождаемостью и сложившейся половозрастной структурой общества.

Особенности потребностей населения в социальной защите. Из названных выше тенденций следует, что в обозримом будущем произойдет количественный и качественный рост потребностей населения в социальной защите, значительно увеличится демографическая нагрузка на трудоспособное население. При этом необходимо учитывать некоторые особенности.

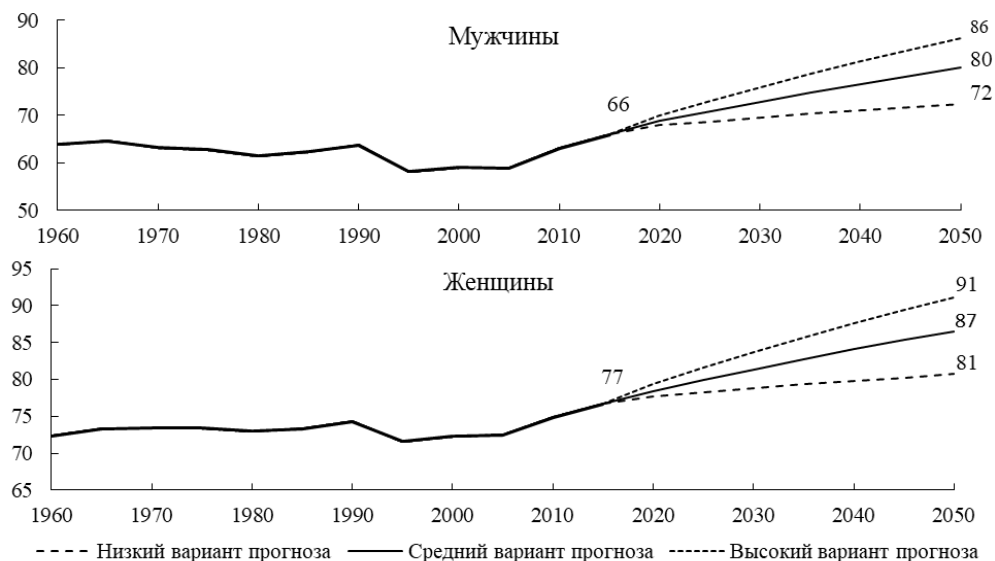


Рис. 2. Изменение ожидаемой продолжительности жизни (факт и прогноз)

Источник: Демографический ежегодник России. 2017: Стат. сб./ Росстат. М. 2017. С. 250.

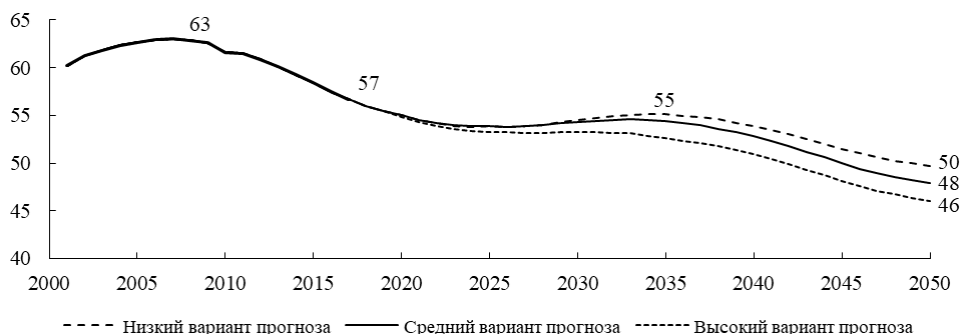


Рис. 3. Прогноз доли населения трудоспособного возраста от общей численности населения (три варианта), %, 2020–2050 гг.

Источник: Демографический ежегодник России. 2017: Стат. сб./ Росстат. М. 2017. С. 241–244.

Распространено мнение, что увеличение продолжительности жизни приводит к существенному росту расходов на здравоохранение [9. С. 219; 10]. Оно основано на гипотезе о том, что, поскольку уровень заболеваемости среди пожилого населения выше, чем у молодого поколения, то старение сопровождается значительным увеличением спроса на медицинские услуги. Однако многие эконометрические исследования показывают, что степень влияния демографических факторов на динамику расходов в сфере здравоохранения преувеличивается. По оценкам, к 2030 г. за счет старения

населения рост расходов на здравоохранение в России в сравнении с 2016 г. составит от 0,88% до 3,2% (учитывалось изменение спроса в зависимости от динамики половозрастной структуры населения) [11. С. 70]. Анализ исторических данных других стран также приводит к аналогичному выводу: доминирующее значение для роста расходов имеют факторы, не связанные с демографией [12. С. 49].

Такие результаты объясняются тем, что основной причиной роста потребности в медицинской помощи у пожилых людей является изменение состояния здоровья, тогда как с возрастом имеется лишь косвенная связь. Нагрузка на систему здравоохранения растет, когда увеличивается средняя длительность периода «нездоровья». Этот показатель может быть определен как разница между общей продолжительностью жизни и продолжительностью здоровой жизни (характеризует число лет без серьезных заболеваний). Исследования показывают, что существует выраженная корреляция между общей продолжительностью жизни и продолжительностью здоровой жизни. Другими словами, общая продолжительность жизни растет преимущественно за счет увеличения здоровой жизни при минимальном увеличении средней длительности периода «нездоровья» [13. С. 62–63]. Поэтому сдвиги в возрастной структуре населения оказывают лишь умеренное влияние на увеличение потребностей в здравоохранении. Гораздо более значимыми факторами являются удорожание медицинской помощи, обусловленное развитием медицинских технологий, и изменение спроса на медицинские услуги вследствие повышения качества жизни.

Если медицинская помощь требуется человеку на протяжении всей его жизни, то потребность в пенсионном обеспечении возникает преимущественно после потери трудоспособности в старшем возрасте. Здесь «точкой отсечения» является возраст, при котором возникает право на получение пенсии. Он устанавливается законодательно, но фактически его величина формируется под влиянием экономических, социальных, демографических и других процессов. Изменение (увеличение) пенсионного возраста является болезненным для населения решением, и требуется политическая воля для его принятия.

Обеспечение потребностей населения в социальной защите. При советском строе обеспечение потребностей населения в социальной защите осуществлялось за счет государственных средств и в меру имеющегося финансирования. При каждом крупном предприятии создавалась система социальных служб. Расходы на социальные нужды были не только нормой, но и условием успешной производственной работы предприятия [14. С. 654]. Финансирование за счет частных средств в соответствии с идеологией того времени не предполагалось.

В постсоветский период российская система социальной защиты неоднократно реформировалась. В государственном секторе большинство изменений было связано с механизмами финансирования и распределения ресурсов.

В конце 80-х — начале 90-х годов сложилась неопределенность с государственным бюджетом, наблюдалось неупорядоченное финансирование социальной сферы. В этих условиях были созданы внебюджетные фонды, и постепенно страховая модель финансирования начала заменять бюджетную. К настоящему времени обязательное социальное страхование является важнейшей частью государственной системы социальной защиты. В теоретической литературе преимуществом такой модели называют наличие независимых от государственного бюджета источников финансирования, что обеспечивает более высокую финансовую устойчивость. Однако руководству страны, несмотря на все попытки улучшить работу социальной системы, так и не удалось реализовать это преимущество на практике. Каждый год исполнение декларируемых социальных обязательств (в том числе размер индексации пенсий, качество медицинских услуг) зависит от возможностей государства их финансировать.

Фактически при проведении реформ в российской системе социальной защиты не учитывались изменения в жизни населения и социальной структуре общества. Декларируемые обязательства, как и в советское время, остались предельно широкими по отношению ко всему населению. При ограниченных возможностях государства в финансировании данной сферы это не способствовало существенному повышению «качества» социальной защиты. Вместе с тем, улучшение социально-экономической ситуации, научно-технологический прогресс последних десятилетий, расширивший методы лечения многих заболеваний, увеличили требования населения к медицинскому обеспечению. В условиях сильной социальной дифференциации общество разделилось на тех, кто может получать медицинские услуги с высоким уровнем сервиса и применением передовых технологий (за счет частных и корпоративных средств), и тех, кто вынужден рассчитывать только на государственную систему. Это говорит о том, что проводимая государством социальная политика не создает условий для выравнивания возможностей граждан в получении медицинской помощи и не соответствует нуждам современного российского общества.

В пенсионном обеспечении, начиная с 2000-го года, удалось сократить отставание от западных стран. Повышение размера пенсий в основном было обусловлено ростом безвозмездных трансфертов из федерального бюджета в Пенсионный фонд РФ и увеличением уровня заработной платы [15. С. 21]. Большую роль также сыграло политическое решение о повышенной индексации размера пенсии в период финансового кризиса 2008—2009 гг.

Несмотря на позитивные изменения, дальнейшее увеличение реального размера пенсий вызывает сомнения. Основная причина этого — отсутствие у государства достаточных финансовых ресурсов. В 2016 г. в связи со сложной экономической ситуацией страховая пенсия была проиндексирована только на 4% (несмотря на то, что за предыдущий

год инфляция составила 12,9%). Для снижения расходов в пенсионное законодательство были внесены изменениями, согласно которым не осуществлялась индексация страховой пенсии для работающих пенсионеров. Кроме того, для финансирования дефицита Пенсионного фонда РФ в 2017 г. впервые использовались средства Фонда национального благосостояния России.

Отметим, что сохранение широких социальных обязательств долгое время являлось политически оправданным. В 90-е годы практически все население нуждалось в социальной помощи (хотя бы минимальной) со стороны государства, и главной задачей была адаптация социально-экономических систем к рыночной экономике. Затем, в 2000-е гг., благодаря бурному росту российской экономики все больше финансовых ресурсов направлялось на поддержку населения. В «тучные» годы высоких цен на нефть практически исчезла заинтересованность в реформах, тем более болезненных и непопулярных [16. С. 62–69].

В настоящее время российская экономика находится в непростой ситуации, которая усугубляется целым рядом проблем. К ним относятся введение санкций в отношении России, отсутствие значительных успехов в снижении зависимости экономики от экспорта природных ресурсов, рост оттока капитала. Поэтому ожидаемо, что практически во всех сценариях развития экономики России прогнозируется, что в ближайшие 20–30 лет темпы роста будут невысокими (2%–3% в год) [17]. Эти сценарии основаны на динамике большого числа параметров, основным из которых является цена на нефть. В целом, такие низкие показатели роста говорят о том, что в долгосрочном периоде у государства не будет финансовых ресурсов для наращивания социальных обязательств.

Произошедшие структурные изменения, высокий уровень неравенства и ограниченность финансовых ресурсов у государства требуют выбора кардинально новых направлений модернизации системы. Любой вариант, предполагающий несколько «точечных» изменений в работе системы социальной защиты, не решит данную проблему. Для ее решения необходимо, чтобы все участники заново пересмотрели свои задачи и обязательства.

Обеспечение нормальной жизнедеятельности населения должно представлять собой интегральную систему, в которой взаимодействуют государство, бизнес и само общество. В ней государству принадлежит ведущая роль. Оно выступает регулятором системы, разрабатывает совокупность различных мер, ориентированных на повышение уровня жизни населения, устанавливает правовые нормы, определяющие общественные отношения. При этом важнейшее стратегическое значение имеет создание устойчивой и эффективной государственной системы, которая позволяет реализовать декларируемые гарантии по защите населения.

Бизнес, в свою очередь, должен выполнять законодательно установленные обязательства, в частности, по плате налогов и обязательных страховых взносов. Организации также должны обеспечивать своих со-

трудников корпоративными механизмами защиты, которые являются альтернативой или расширением по отношению к государственной системе. Заметим, что на современном этапе корпоративные программы необходимо рассматривать в качестве одного из ключевых элементов в общей системе защиты населения. Для этого на правовом уровне должна быть определена роль корпоративных средств, их интеграция с государственным финансированием, созданы условия, стимулирующие бизнес формировать корпоративные программы. Кроме того, руководство организаций должно рассматривать эти расходы как необходимые инвестиции, направленные на модернизацию человеческого капитала и повышение конкурентоспособности бизнеса.

Само население не является просто «пассивным» получателем помощи. Общий результат работы системы во многом зависит от сформировавшегося менталитета населения, его отношения к себе, от действующих социокультурных норм и эталонов жизни. Существует определенная, хоть и не непосредственная, связь между поведением населения и качеством его жизни. Если, например, общество характеризуется низкой культурой самосохранения и образа жизни, большинство его членов во многих вопросах надеется на помощь государства и не стремится участвовать в добровольных программах, то нельзя ожидать, что показатели уровня жизни населения будут высокими. Поэтому граждане должны брать на себя ответственность и контролировать многие риски своего благосостояния, а задача государства — формировать необходимые для этого условия.

Для создания такой интегрированной системы нужно отказаться от советского «линейного» подхода к обеспечению социальной защиты населения. Необходимо поэтапно вводить дифференциацию услуг, которые финансируются из государственных источников: с ростом дохода человека их объем должен снижаться, а часть личных обязательных страховых взносов должна перераспределяться в пользу низкооплачиваемых категорий населения. Фактически государству необходимо уменьшить общий размер своих обязательств, сместив акцент «от всего» населения к определенным слоям. Данная система будет способствовать не только повышению качества государственной социальной защиты, но и выравниванию возможностей ее получения для разных категорий населения. Выпадающие из государственной системы услуги будут финансироваться за счет частных средств и корпоративных программ.

Нам предстоит проделать долгий и непростой путь по модернизации социальной системы. Чем дальше эту проблему откладывает государство, тем сложнее ее будет решать в будущем.

Литература

1. *Offe C.* Some Contradictions of the Modern Welfare State // *Critical Social Policy*. 1982. Vol. 2. No. 2. P. 7–14.
2. *Кизжикина В.В.* Эволюция системы социальной защиты населения в России (сравнение со странами Европы) // *Вестник Томского государственного университета. Экономика*. 2013. №3 (23). С.80–94.
3. *Зубец А. Н.* Экономические и культурные источники исторического развития // М.: 2007.
4. *Гайдар Е.Т.* Современный экономический рост и догоняющее развитие // *Мировая экономика и международные отношения*. 2003. № 8. С.31–40.
5. Уровень и образ жизни населения России в 1989–2009 годах. Докл. к XII Международ. науч. конф. по проблемам развития экономики и общества, Москва, 5–7 апр. 2011 г. / Г. В. Андрушак, А. Я. Бурдяк, В. Е. Гимпельсон и др.; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». Дом Высшей школы экономики, 2011.
6. Социальная структура России: теории и реальность / Н. Е. Тихонова. М. Новый хронограф: Ин-т социологии РАН. 2014.
7. *Возьмитель А.А.* Социальное неравенство и его риски в советской и постсоветской России // *Власть*. 2016. № 8. С. 5–13.
8. Демографические вызовы России: экспертно-аналитический доклад // М. Центр стратегических разработок. 2017.
9. *Хафизьянова Р.Х., Бурыкин И.М., Алеева Г.Н.* Сравнительная оценка эффективности систем здравоохранения различных стран // *Вестник Санкт-петербургского университета*. 2013. Сер. 11. Вып. 2. 2013. С. 214–221.
10. Standard&Poors: из-за старения населения Россия окажется в долгах [электронный ресурс]. Русская служба «Би-би-си». Режим доступа: <http://www.bbc.com/russian/news-36705749>.
11. *Авксентьев Н.А.* Прогноз расходов на здравоохранение в России до 2030 года // *Финансовый журнал*. №1. 2017. С. 63–76.
12. *Брайант Д., Сонерсон О.* Оценка затрат, связанных со старением населения // *Финансы & развитие*. Ежеквартальный журнал МВФ. Вып. 43, № 3. 2006. С. 48–50.
13. *Кудрин А., Гурвич Е.* Старение населения и угроза бюджетного кризиса // *Вопросы экономики*. № 3. 2012. С. 52–79.
14. *Кара-Мурза С.Г.* Советская цивилизация // *Алгоритм*. 2016.
15. *Ляшок В. Ю. и др.* Факторы роста размера пенсий в современной России // *Финансовый журнал* № 1. 2016. С. 7–22.
16. Россия после кризиса. Сб. ст. / (С. Гуриев, Э. Качинс, А. Ослунд) // М. Оверченко. М.: ООО «Юнайтед Пресс», 2011.
17. Заключение Общественной палаты Российской Федерации по результатам общественной экспертизы проекта федерального закона № 274618-7 «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов». Режим доступа: http://www.komitet-bn.km.duma.gov.ru/upload/site7/Zak_obschestv_palata.pdf.
18. Экономическая школа. Учебное пособие // СПб.: Питер, 1991. 344.
19. Демографический ежегодник России. 2017: Стат. сб. // Росстат. М. 2017.