

А. Шаронов,

кандидат социологических наук,

заместитель министра экономического развития и торговли РФ

ЭВОЛЮЦИЯ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ: ТЕНДЕНЦИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Около трех лет назад автор, анализируя формирование и реализацию социальной политики в Российской Федерации¹, охарактеризовал процессы в этой сфере, как "умеренную либерализацию" и предложил девять наиболее важных, на его взгляд, принципов социальной политики и тенденций ее изменения. В частности, речь шла об отказе от патернализма, разгосударствлении социальной сферы, формировании рынка социальных услуг, появлении нового субъекта в социальной политике – гражданина, преобладании заявительного принципа, разграничении бесплатности и доступности социальных услуг, переходе от преимущественно социальной поддержки к преимущественно социальному страхованию, социальной стандартизации и муниципализации социальной политики.

За прошедшее время указанные аспекты социальной политики, на мой взгляд, подтвердили, хотя и не в равной степени, свою актуальность: общая ситуация складывается в соответствии с упомянутыми тенденциями и принципами, а принимаемые государством меры также отражают их. Ниже приводится некоторый анализ реализации и развития обозначенных автором ранее тенденций и принципов социальной политики.

НОВОЕ В СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКЕ ПРАВИТЕЛЬСТВА

Произошедшие в последнее время серьезные политические изменения – выборы нового состава Государственной думы, нового президента, формирование нового правительства России, обусловили появление новых программных документов, в концентрированном виде отражающих намерения исполнительной власти. В этой связи наиболее показательными являются "Основные направления социально-экономической политики Правительства Российской Федерации на долгосрочную перспективу", одобренные на заседании правительства 28 июня 2000 г.

¹ А.Шаронов. О некоторых аспектах социальной политики в современной России. "Общество и экономика", № 6, 1998 г.

Правительство России, рассматривая нынешнюю ситуацию как "окно возможностей", формулирует три важнейших задачи:

- установить новый социальный контракт;
- осуществить реформу власти;
- провести модернизацию экономики.

Правительство заявляет о необходимости отказа от концепции социального государства (трактуя это как патернализм) и от радикально-либеральной концепции (подразумевающей приватизацию социальных функций) в пользу создания "субсидиарного" государства. Последнее, опираясь на виртуальный "новый социальный контракт", обеспечивает социальные услуги и гарантии в той мере, в которой общество не может этого сделать самостоятельно.

Таким образом, правительство эксплицитно провозглашает необходимость отказа от патернализма и перехода к субсидиарной модели государства, которая все же далека от радикального либерализма.

Приведем более конкретно сформулированные в "Основных направлениях" цели социальной политики:

- обеспечение максимально эффективной защиты социально уязвимых домохозяйств, которые не могут самостоятельно решить свои проблемы и объективно нуждаются в поддержке государства;
- обеспечение всеобщей доступности и общественно-приемлемого качества базовых социальных услуг, к числу которых относятся, прежде всего, медицинское обслуживание и общее образование;
- создание для трудоспособного населения экономических условий, позволяющих гражданам за счет собственных доходов обеспечивать более высокий уровень социального потребления, включая комфортное жилье, лучшее качество услуг в сфере образования и здравоохранения, достойный уровень жизни в пожилом возрасте;
- формирование в социально-культурной сфере институтов, создающих возможность максимально полной мобилизации средств населения и предприятий, эффективного использования этих средств, и на этой основе – обеспечение высокого качества и возможностей широкого выбора населением предоставляемых социальных благ и услуг.

Очевидно, что в этих целях социальной политики российского правительства нашли отражение большинство уже упоминавшихся автором принципов, что подтверждает их актуальность.

РЫНОК СОЦИАЛЬНЫХ УСЛУГ И РОЛЬ ГОСУДАРСТВА

Итак, рынок социальных услуг в России – это и цель, сформулированная правительством, и реальность, противоречиво и неравномерно складывающаяся по всей стране. Государство перестало быть монополи-

стом во всех без исключения сферах социальных услуг, причем в некоторых из них присутствие государства ныне весьма незначительно (например, туристические услуги, бытовые услуги, отдельные виды транспортных, медицинских услуг, услуг связи и т.д.). В других сферах государство остается крупным и даже крупнейшим производителем услуг (среднее образование, коммунальные услуги, базовые виды медицинской помощи, городской электротранспорт и железнодорожные перевозки пассажиров и т.д.). Эти различия обусловлены особенностями спроса на соответствующие услуги, состоянием нормативно-законодательного обеспечения, развитостью инфраструктуры и рыночной привлекательностью отраслей, наличием подготовленного персонала, ресурсоемкостью, состоянием финансов государства и населения и др. Развивающийся рынок социальных услуг уже снял ряд господствовавших в нашем обществе стереотипов: "государство – единственный оператор на рынке социальных услуг", "государство – лучший оператор на рынке социальных услуг". Однако, по мере того, как государство "теряется" среди других производителей социальных услуг, его роль на этом рынке возрастает, но уже в качестве института, устанавливающего единые правила организации рынка услуг и гарантирующего их соблюдение всеми участниками рынка. Только в таком контексте нужно воспринимать тезис о "разгосударствлении социальной сферы".

Рынок социальных услуг не является некой самоценностью. Он важен лишь как инструмент создания конкурентной среды для производителей услуг (включая государство в роли оператора) и, как следствие, повышения качества и разнообразия услуг, снижения их себестоимости и цены. Российская действительность демонстрирует широкий спектр примеров, как положительных, так и отрицательных. К первым можно отнести рынок услуг сотовой связи, розничной торговли, туристических услуг, где конкуренция многочисленных операторов заставляет их снижать цены и предлагать новые продукты и формы обслуживания. Государство здесь не присутствует в числе операторов, что касается других его проявлений, то оно достаточно четко регламентировало "правила игры" в 1-й и 2-й сферах, хуже – в 3-й. Организация контроля лучше налажена в 1-й, хуже – во 2-й и 3-й (речь идет об административных, а не судебных механизмах защиты прав потребителей и производителей услуг).

Отрицательных примеров больше (предоставление медицинских, образовательных, жилищно-коммунальных услуг и т.д.), что, на наш взгляд, связано с правовой неурегулированностью предоставления соответствующих услуг (прежде всего, негосударственными производителями), архаичными (нетоварными) формами предоставления услуг, фактически монопольным положением отдельных (как правило, государственных, традиционных) производителей, недобросовестной конкуренцией и псевдоконкуренцией с обилием аффилированных структур при слабом

административном контроле. Наличие этих проблем и отрицательных примеров ничуть не означает невозможности развития рынка в отдельных отраслях социальной сферы, но лишь подчеркивает важность скорейшего и последовательного создания необходимой инфраструктуры в этой области.

Важнейшим и необходимым условием существования любого рынка является равенство и независимость производителя и потребителя. В нашем случае это означает юридическую и фактическую способность гражданина отстаивать в случае нарушения свои права на надлежащее качество и количество услуг. В более широком политико-экономическом контексте речь идет о трансформации российского гражданина из объекта в субъект социальной политики. Традиционно в нашей недавней истории гражданин был объектом социальной политики, и его отношения с производителем услуг (читай – государством) изначально строились не на равенстве сторон, а на подчиненности, т.е. носили не гражданско-правовой, а административный характер. Маневр человека в выборе вида, качества и количества услуг был предельно ограничен и, что важно, главным образом, административными, а не рыночными регуляторами.

Возникающий субъект рынка социальных услуг – гражданин является носителем важнейшего атрибута рынка – спроса, содержание которого определяет направление и скорость развития предложения товаров и услуг. Здесь кроется серьезное препятствие – низкая платежеспособность населения, что тормозит не только развитие рынка социальных услуг, но и в целом оживление экономики. Одной из главных причин этого является низкая цена рабочей силы, унаследованная из нашего прошлого с его всеобщей занятостью и уравниловкой. Существующая цена рабочей силы помимо социальных последствий тормозит и реструктуризацию экономики, искусственно сдерживая высвобождение избыточного числа занятых. Тем не менее, интенсивный рост предложения в различных сферах социальных услуг является прямым подтверждением роста потребительского спроса со стороны населения.

БЕСПЛАТНОСТЬ И ДОСТУПНОСТЬ: ОБЕЩАНИЯ И ВОЗМОЖНОСТИ

Статья 7 Конституции Российской Федерации устанавливает, что "Российская Федерация – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека". Термин "социальное государство", встречающийся также в конституционных документах ФРГ, Франции, Испании, Турции и других стран, отражает возросшую роль государства в социальной сфере: заботу о человеке, поддержку менее социально адаптированных слоев населения. Вместе с тем, **обязанность государства оказы-**

вать социальные услуги населению не означает замену государственным попечительством экономической свободы и активности, хозяйской и предпринимательской инициативы членов общества, их личной ответственности за материальный достаток для себя и своей семьи.

Конституция Российской Федерации устанавливает также следующие права и социальные гарантии: право на труд и его вознаграждение (ст. 37), гарантии социальной защиты населения (ст. 7, 38), право на жилище (ст. 40), право на охрану здоровья и медицинскую помощь (ст. 7, 41), право на образование (ст. 43), право на пользование учреждениями культуры (ст. 44), право на гарантируемую государством защиту прав и свобод (ст. 48). Таким образом, государство принимает на себя исчерпывающий перечень социальных обязательств.

Глубина этих обязательств в различных сферах социальной политики различна. Так, государство декларирует лишь право на труд и его вознаграждение, право на защиту от безработицы, право на участие в культурной жизни и доступ к культурным ценностям, право на жилище, не принимая на себя обязательство гарантированной реализации этих прав каждым гражданином.

Круг гарантированных социальных обязательств включает в себя, в частности, гарантированное социальное обеспечение по возрасту, болезни, инвалидности и в других случаях, бесплатную медицинскую помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения, общедоступное и бесплатное основное общее и среднее профессиональное образование, а также высшее образование на конкурсной основе в государственных или муниципальных образовательных учреждениях, бесплатную юридическую помощь в установленных законом случаях, бесплатное или за доступную плату жилище для малоимущих категорий граждан.

Очевидно, что реализация государственных обязательств требует существенно более глубокой детализации полномочий различных уровней и ветвей власти, что на сегодняшний день не нашло должного отражения в законодательстве. В этой сфере под влиянием различных факторов сложилась весьма сложная и запутанная ситуация, характеризующаяся завышенными обязательствами государства по сравнению с его возможностями в социальной сфере, нечеткой компетенцией исполнительной власти в целом и различных ее уровней в частности, наличием существенной политической (популистской) составляющей.

Показательной является ситуация в сфере социальных гарантий, льгот и компенсаций. По данным Минтруда России, государство имеет здесь обязательства предоставлять 236 категориям населения 156 видов льгот, гарантий и компенсаций. Потенциальными получателями этих услуг являются около 100 млн россиян – 2/3 всего населения. В консолидированном бюджете России на 1999 год расходы на социальную защиту

населения составили 74,5 млрд руб., это 6,0% от всех расходов консолидированного бюджета и 1,7% от ВВП. При этом фактические расходы далеко не покрывают всех обязательств государства в этой сфере, которые оцениваются примерно в 15% от ВВП. При этом общая эффективность государственной социальной помощи оценивается в 18-22% (это доля получателей, имеющих доходы ниже прожиточного минимума). Попытки исполнительной власти уменьшить объем обязательств путем отмены или приостановки действия соответствующих законодательных актов (большинство решений в этой сфере приняты актами высшей юридической силы) наталкиваются в силу непопулярности на неприятие со стороны представительных органов власти. Последние используют для обоснования своей позиции, в частности, конституционную норму (ст.55), запрещающую издание законов, которые "отменяют или умаляют права и свободы человека и гражданина".

Тем не менее, **проблема сокращения обязательств государства по выплатам социальных пособий, льгот и компенсаций уже начала решаться.** Правительству удалось провести закон об отмене или приостановке действия в 2000 г. ряда норм, не обеспеченных финансированием (так называемые нефинансируемые мандаты). Подготовлены предложения об упорядочении профессиональных льгот: количество получателей будет значительно сокращено, льготы будут предоставляться, как правило, на компенсационной основе (льготник оплачивает услугу полностью, а затем получает компенсацию). Количество льгот и пособий по социальным показаниям будет сокращаться, унифицироваться и увязываться с реальной нуждаемостью. Проверка последней (чаще всего, выборочно) будет условием предоставления социальной помощи на ограниченный срок. Примечательно, что сейчас только два вида социальной помощи – жилищные субсидии и детские пособия – напрямую увязаны с материальным достатком получателя, и только жилищные субсидии предоставляются с учетом результатов проверки нуждаемости.

Серьезную проблему представляет **неурегулированность всех обязательств государства в таких важных социальных сферах, как образование и здравоохранение,** где Конституция гарантирует бесплатность услуг для населения. С одной стороны, государство уже не в состоянии финансировать все виды услуг в этих сферах: бюджетное финансирование образования в 1999 г. составило менее 40% от уровня 1991 г., бюджетное финансирование здравоохранения с учетом средств фондов обязательного медицинского страхования в 1998 г. снизилось на 33% от уровня 1991 г. Это выражается в росте задолженности в этих сферах (в образовании долг по коммунальным платежам и оплате труда составляет сейчас 45 млрд руб.) и в участии граждан в оплате этих услуг. Причем в подавляющем большинстве случаев это неофициальные "серые" платежи, не учтенные у получателя, не гарантирующие надлежащего качества услуг.

Так, по данным Российского Центра стратегических разработок, в 1999 г. суммарные расходы на образование в России (все бюджеты, граждане и организации) составили около 300 млрд руб., или около 5% ВВП. При этом около 0,75% ВВП из этих средств прошли мимо учебных заведений: оплата репетиторов, взятки и т.д.

С другой стороны, государство до сих пор не легализовало эту ситуацию, т.е. окончательно не разграничило свою ответственность и ответственность граждан во многих отраслях социальной сферы. Причины здесь и политические: трудность принятия непопулярных решений; и тактические – в условиях неопределенности и дефицита ресурсов государство избирательно подходит к своим обязательствам, и отраслевой лоббизм и групповые интересы, а также техническая сложность задачи. В этой связи важным инструментом социальной политики, делающей ее более прозрачной, обоснованной и предсказуемой, является **социальная стандартизация**.

СОЦИАЛЬНЫЕ СТАНДАРТЫ: УЧЕТ И КОНТРОЛЬ

Одна из иллюзий, от которой мы постепенно избавляемся, состоит в несовместимости понятий "рыночная экономика" и "планирование". Оказывается рыночная экономика предполагает планирование ряда показателей, тем более, когда речь идет о бюджетных расходах. Эти расходы должны быть обоснованы и осуществляться в рамках компетенции и назначений. Социальная стандартизация как раз и предполагает нормативный порядок расчета бюджетной потребности по всем видам бесплатных услуг, предоставляемых государством населению. Очевидно, такое планирование основывается на исчерпывающем перечне этих услуг, нормативном, научно обоснованном установлении натуральных объемов этих услуг (как правило, в подушевом выражении), определении объемов финансирования этих услуг с учетом цен, складывающихся в каждом регионе, и назначении источников финансирования на основании разграничения компетенций различных уровней исполнительной власти.

Несмотря на то, что использование социальных стандартов предусмотрено Бюджетным кодексом, федеральным законом "О финансовых основах местного самоуправления", посланиями Президента России в 1996 и 1999 годах, внедрение социальной стандартизации в бюджетный процесс затягивается. Противники принятия Федерального закона "О государственных минимальных социальных стандартах" аргументируют свою позицию появлением дополнительных финансовых обязательств бюджетов различного уровня, вытекающих из устанавливаемых минимальных стандартов (норм) обеспечения населения бесплатными социальными услугами. Сторонники этого закона предлагают использовать

практику "двойного стандарта": рационального, рассчитанного по биологическим и социальным показаниям, и минимального, определяемого бюджетными ограничениями. Очевидным преимуществом расчета бюджетных потребностей с использованием социальных стандартов является рационализация структуры бюджетных расходов, т.е. **обоснование состава затрат на каждую услугу**. В настоящее время планирование бюджетных расходов ведется по принципу "от базы", за которую берутся фактически произведенные бюджетные расходы в конкретном финансовом году. Эти расходы корректируются с учетом инфляции и дополнительно принятых (снятых) обязательств в данной сфере. Так осуществляются бюджетные проектировки на предстоящий год. Эта методика не позволяет вскрыть состав затрат на конкретную услугу, их обоснованность и эффективность, а также актуальность.

Примечательно, что некоторые регионы России существенно опережают Федерацию в вопросах бюджетного планирования на основе стандартизации. При этом одни регионы используют рационально обоснованные стандарты оказания услуг в образовании, здравоохранении, социальном обеспечении (здесь наиболее интересен опыт Татарстана). Другие выбирают в качестве стандарта фактически сложившиеся в этих сферах затраты по итогам какого-либо финансового года.

Таким образом, методология социальной стандартизации позволит рационализировать бюджетное планирование, оптимизировать состав затрат на социальные услуги, сделать более прозрачными межбюджетные отношения.

СОЦИАЛЬНАЯ ПОДДЕРЖКА И СОЦИАЛЬНОЕ СТРАХОВАНИЕ

Важным шагом, отражающим отход государства от патернализма, является **переход от преимущественно социальной поддержки к преимущественно социальному страхованию населения**. Существенным отличием этих форм являются источник финансирования, условия возникновения обязательств по выплате пособия (премии), степень участия гражданина и др. Бюджеты социального страхования (пенсионного, медицинского, от безработицы, временной нетрудоспособности и др.) отделены от государственного бюджета. Выплаты страховых премий в пользу застрахованного всегда связаны с наступлением страхового события, а объем выплат связан (через договор страхования) с величиной страховых взносов, уплачиваемых страхователем. Последним по обязательным видам социального страхования является работодатель, работник участвует сейчас лишь в платежах в Пенсионный Фонд (1% от заработной платы и других выплат в его пользу).

Происходящие сейчас изменения в налоговой системе и введение социального налога принципиально не изменят сущность социального страхования. Предполагается, что все платежи в государственные внебюджетные фонды, производимые работодателем (28% от фонда оплаты труда – в Пенсионный Фонд Российской Федерации, 5,4% – в Фонд социального страхования, 3,6% – в Фонды обязательного медицинского страхования, 1,5% – в Фонд занятости), будут заменены единым социальным налогом в размере 35,6% от фонда оплаты труда. Сбор этого налога будут осуществлять фискальные органы, а выплаты застрахованным будут производиться по-прежнему государственными социальными фондами. Это позволит упростить уплату и сбор страховых взносов и контроль за правильностью начислений. При этом важно не утратить адресности сбора взносов и зависимости выплат от взносов, в противном случае (на это обращают внимание противники введения единого социального налога) возможны утрата страховой природы выплат пенсий и социальных пособий, дестимулирование плательщиков и другие проблемы.

Социальное страхование активно внедряется в сферы, где до недавнего и даже до настоящего времени действует фактически государственное социальное обеспечение. Речь идет о досрочных пенсиях, профессиональных пенсионных системах, страховании от несчастных случаев на производстве, где осуществляются или планируется осуществлять дополнительные страховые платежи. Профессиональные пенсионные системы уже создаются на накопительных принципах. По-видимому, их развитие будет связано с распределением нагрузки по уплате страховых взносов между работником и работодателем. Страхование от несчастных случаев на производстве и по досрочному выходу на пенсию имеет важные технологико-экономические последствия: дополнительные расходы по этим видам страхования заставляют работодателя улучшать условия труда и модернизировать производство. Развитие социального страхования является, очевидно, либеральной мерой, поскольку в результате снижается прямое участие государства в социальной защите населения, повышается ответственность работодателя, растет субъектность гражданина в социальной политике. Кроме того, любое страхование дает экономике серьезный инвестиционный ресурс – "длинные" деньги, без чего невозможно устойчивое развитие народного хозяйства.

МУНИЦИПАЛИЗАЦИЯ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

В сложившейся ситуации значительная часть расходов на социальную защиту населения осуществляется согласно федеральным законам "О государственных пособиях гражданам, имеющим детей", "О ветеранах", "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации". От-

ветственность за выполнение этих законов, принятых на федеральном уровне, возложена на муниципалитеты. При этом им компенсируется не более 30% их затрат на реализацию федерального социального мандата. Региональные и местные власти практически не имеют возможности видоизменить эти льготы с учетом своих ресурсов и особенностей.

По своей природе социальная политика муниципальна: именно на этом уровне легче и естественнее понять и оценить потребности и возможности конкретного человека, домохозяйства, жителей населенного пункта. Такой анализ позволит выбрать более адекватную модель социальной политики, гибко изменять ее.

Реальная адресность социальной политики возможна лишь при активной роли муниципалитетов, которые в состоянии оценить нуждаемость гражданина и принять решение о предоставлении ему или всему домохозяйству той или иной социальной помощи. Только через муниципалитеты можно осуществить переход на заявительный принцип оказания социальной помощи.

Очевидно, что муниципальная социальная политика в силу своей гибкости и близости к потребителю более экономна и технологична. При этом основная задача федеральной власти – законодательное установление основ социальной политики и относительное выравнивание финансовых возможностей субъектов Российской Федерации (и – опосредованно – муниципалитетов) в сфере предоставления социальных услуг населению.

Система социальной поддержки, сложившаяся к настоящему времени в России, является весьма затратной, малоэффективной, негибкой. В условиях роста ожиданий населения и, с другой стороны, возросшего недофинансирования социальных программ эта проблема приобрела особенную остроту, в том числе политическую. Прорекларированная правительством России программа социальных реформ на основе рассмотренных принципов дает шанс строить социальную политику на основе реально имеющихся у государства ресурсов и возможностей, прекратить популистскую гонку социальных обязательств, сместить центр принятия решений на уровень местного самоуправления, сделать социальную политику экономически состоятельной стимулирующей, а не ограничивающей экономический рост.
