

© 2014 г.

Поль Савченко

доктор экономических наук, профессор

главный научный сотрудник

(e-mail: pol@inecon.ru)

Мария Федорова

доктор экономических наук

ведущий научный сотрудник

(e-mail: pol@inecon.ru)

(Институт экономики РАН)

О СОЦИАЛЬНОЙ ФУНКЦИИ ГОСУДАРСТВА КАК СФЕРЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ЭФФЕКТИВНОСТИ И СОЦИАЛЬНОЙ СПРАВЕДЛИВОСТИ

В статье рассматривается влияние социальных функций государства на мотивацию человека как субъекта экономики и общества. Рациональная модель социальных функций государства призвана обеспечивать гармоничное сочетание интересов человека, общества и государства, предусматривать государственные социальные инвестиции, государственное регулирование и государственно-частное партнерство в социальной сфере, развитие институтов гражданского общества, противодействие коррупции, поощрение благотворительности.

Ключевые слова: социально-экономическая система, экономическая эффективность, социальная справедливость, социальное расслоение, социальные приоритеты.

Целью государства как субъекта социального развития является не увеличение стоимости, а социальная полезность общественно значимых благ. Социальные функции государства охватывают пространство, в котором осуществляется взаимодействие вертикальных и горизонтальных отношений общественной системы и ее подсистем – экономической, социальной, политической, нравственно-духовной и семейно-бытовой. Гармоничное взаимодействие вертикальных и горизонтальных отношений во всех подсистемах общественной системы возможно благодаря тому, что государство выполняет функции субъекта рынка и субъекта социального развития. При этом требуется взаимодействие принципов экономической эффективности и социальной справедливости, т. к. только так решается задача государства – создание условий для развития человека как субъекта и экономики, и общества.

Экономическая эффективность обеспечивает мотивацию человека на рабочем месте, связанную с заработной платой, прибылью, использовани-

ем монополии рабочего места для получения легитимных и нелегитимных доходов. Государство стремится связать эту мотивацию с инновационным развитием.

Но зачастую стремление к экономической эффективности, как и само ее увеличение, сопровождается ростом дифференциации доходов населения, социальным расслоением общества, бедностью, нарушением нравственно-духовных основ человека. Институты государства играют основную роль в преодолении этих противоречий.

Социальная справедливость – это потребность человека как субъекта общества. Социальная справедливость играет ключевую роль в социально-экономическом развитии, поскольку она обеспечивает равенство стартовых возможностей человека и условия для их реализации. В ценностных ориентациях человека присутствуют не только свобода выбора и максимальная самореализация, но и социальная справедливость, причем одно не может заменяться другим.

Социальная справедливость определяет социогуманитарный вектор развития социально-экономической системы. Он означает направленность развития экономики общественного сектора на гармонию функций человека как субъекта экономики и общества, которая обеспечивается государственным регулированием. Социогуманизм означает сопряженный, согласованный рост всех позитивных характеристик человека – в витальной (характеристика здоровья), интеллектуальной и духовной областях¹. Это составляет базовые черты социально ориентированной рыночной экономики и социального государства.

Социальная справедливость во многом определяет устойчивость общества и его социальное качество. Устойчивость общества достигается при наличии общих интересов, объединяющих людей, их взаимного уважения, умения ограничить индивидуальный эгоизм. Социальное качество общества отражает возможности человека участвовать в экономической, политической, духовной и других сферах жизни общества, повышать свое благосостояние и реализовать личностный потенциал.

Индикаторами социальной справедливости являются дифференциация доходов населения, доля населения с доходами ниже черты бедности, доступ к социальной защите, социальная сплоченность, социальная включенность, возможности самореализации человека в обществе, качество образования и здравоохранения, развитие культуры, доверие человека к государству и обществу, социальная напряженность и т. д. Все эти условия

¹ См.: Голубев В.С., Кураков А.Л., Тимирясова А.В. Человечествоведение. Учебно-методическое пособие. Москва – Казань: Изд-во «Познание» Института экономики, управления и права. С. 110.

жизнедеятельности человека в современных условиях становятся главным конкурентным преимуществом страны, поскольку влияют на качество человеческого фактора и на мотивацию деятельности человека.

Сегодня ситуация в России в этой области может осложниться. Необходимо учитывать, что в России цены на товары и услуги, потребляемые группами населения с наименьшими располагаемыми ресурсами, из года в год растут быстрее, чем цены на товары и услуги, потребляемые группами населения с наибольшими располагаемыми ресурсами. Поляризация доходов и инфляция, наиболее ощутимая менее обеспеченными слоями, свидетельствуют о росте социального расслоения российского общества.

В современной России в условиях снижения темпов роста ВВП государство будет вынуждено оптимизировать (сократить) социальные расходы, значительно продвинуться по пути коммерциализации образования, здравоохранения, социальных услуг и культуры. В Федеральном бюджете 2014 г. расходы на социально-культурные отрасли плюс ЖКХ составили 91% к уровню 2013 г. Так, расходы на здравоохранение в 2014 г. предполагается снизить до 87,9% от уровня 2013 г., а в 2016 г. до 89,5% от уровня 2014 г.; расходы на ЖКХ – до 75,7% и 64,1% соответственно¹. В процентах к ВВП за период 2013–2016 гг. предполагается сократить социальные расходы: на ЖКХ – с 0,2% до 0,1%, на образование – с 1,0% до 0,7%, на здравоохранение – с 0,8% до 0,5%, на социальную политику – с 5,8% до 5,0%².

В России в 2012 г. государственные расходы на образование и здравоохранение составляли 7,8% ВВП, в то время как в Австрии – 14,4%, в Германии – 14,1%, в Дании – 18,4%, в Великобритании – 14,4%, в США – 13,8%, в Норвегии – 14,9%, во Франции – 15,2%, в Финляндии – 13,5%³.

Таким образом, затраты на удовлетворение социальных нужд все больше перекладываются непосредственно на человека. При значительной дифференциации доходов это усиливает социальное неравенство и неравенство стартовых возможностей молодежи. Эти тенденции разворачиваются в условиях, когда уже сейчас налицо очень глубокое и устойчивое имущественное расслоение по 20%-ным группам населения и по регионам.

Приведем регулярно публикуемые и уже хорошо известные читателям данные.

К позитивным тенденциям относится то, что численность населения с доходами ниже прожиточного минимума до сих пор сокращалась: в 2012 г.

¹ Сенчагов В., Губин Б., Караваева И., Иванов Е. Федеральный бюджет 2014 – 2016 – бюджет торможения экономического развития // Вестник ИЭ РАН, 2014, № 1, с. 27.

² Там же. С. 30.

³ Социальное положение и уровень жизни населения России. 2013. Стат. сб. М.: Росстат, 2013, с. 317.

она составила 15,6 млн чел. (10,9% общей численности населения); в 2007 г. было 18,8 млн чел. (13,3%)¹. Распределение общего объема денежных доходов по 20%-ным группам населения в 2007–2012 гг. было стабильным: первая группа (с наименьшими доходами) – 5,1–5,2%, вторая – 9,8–9,9%, третья – 14,8–14,95, четвертая – 22,5–22,6%, пятая (с наибольшими доходами) – 47,4–47,8%. Коэффициент Джини в этот период также незначительно колебался – 0,417–0,422, аналогично изменялся и коэффициент фондов – 16,2–16,7 раз². Произошли позитивные изменения в распределении населения по величине среднедушевых денежных доходов: сократился удельный вес групп населения с доходами менее 5000–14000 руб. и увеличился удельный вес групп населения с доходами 14000 – свыше 45000 руб.³ Аналогичные изменения произошли и в распределении численности работников по размерам начисленной заработной платы.

Вместе с тем, коэффициент фондов и индекс Джини не достигли уровня 1995 г. (13,5 и 0,387 соответственно)⁴. Необходимо учитывать, что общественно приемлемым, как показывает мировой опыт, считается значение коэффициента фондов, равное 7–8. Индекс Джини в России выше, чем в Европе, но ниже, чем в США⁵.

Социальное расслоение особенно проявляется в неравенстве уровня и качества жизни по российским регионам. Межрегиональные разрывы значений ряда социальных индикаторов качества и уровня жизни населения, а именно: уровня абсолютной бедности (5,43 раз), уровня неравенства, определенного по коэффициенту фондов (2,84 раза), покупательной способности душевых денежных доходов (3,23 раза) и ВРП по ППС (16,4 раза) являются слишком высокими в пределах одной страны и отражают резкие пространственные различия условий жизни.

Расслоение по доходам усиливается нерешенностью жилищной проблемы в России, различиями в жилищных условиях. С помощью ипотечных кредитов могут решить жилищную проблему только 8% населения⁶. Между тем, 25% семей, по их мнению, проживают в плохом или очень плохом жилье, 40% российских граждан не имеют отдельного жилья или

¹ Социальное положение и уровень жизни населения России. 2013. Стат. сб. М.: Росстат, 2013, с. 105.

² Там же. С. 96.

³ Там же. С. 99.

⁴ Там же. С. 26.

⁵ Там же. С. 301.

⁶ Ларионов А., Ларионова Ю. Роль и место понятийно-категориального аппарата в реализации национального проекта «Доступное и комфортное жилье – гражданам России» // Вестник ИЭ РАН, 2014, № 1. С. 48.

имеют менее 8 кв. м на человека либо неблагоустроенный сельский дом¹. Жилье дорожает, ввод в действие жилья замедляется.

Оценка населением общей экономической ситуации, личного материального положения, конъюнктуры рынка и рынков сбережений в 2010–2012 гг. имела отрицательные значения, хотя произошли и небольшие позитивные изменения². Преобладает неуверенность людей в завтрашнем дне, снижается их склонность к сбережениям. При этом необходимо учитывать различную покупательную способность денежных доходов по различным социальным группам населения с учетом особой остроты инфляции для малообеспеченных слоев населения. Известно, например, что покупательная способность бедных и малообеспеченных слоев населения растет медленнее, чем в среднем для других слоев населения. В настоящее время в России около 3/4 населения составляют малообеспеченные и обеспеченные ниже среднего уровня³.

Исходя из этого, нельзя признать перспективными меры по снижению социальной нагрузки на бюджет.

Естественно, что главный способ решения социальных проблем – ускоренный подъем экономики, однако пока реальные пути к этому не определились. Поэтому предстоит маневрировать имеющимися государственными социальными инвестициями и прибегать к государственному регулированию социальных отраслей, модернизации механизмов включения социальных функций государства. Но границы его социальной деятельности определяются ее ресурсным обеспечением. Наряду с этим необходимо расширение социальных функций бизнеса.

Требуется ускорить разработку современной социальной стратегии государства, основанной на определении приоритетных интересов человека, с заблаговременным учетом тенденций и перспектив экономического и социального развития. Эта стратегия не должна оставаться декларативной. Нужно изыскивать пути повышения эффективности всех возможных мер по повышению качества работы учреждений здравоохранения, образования, культуры, экологии. Для этого необходимо оптимизировать соотношение бюджетных и внебюджетных средств; разграничить области применения прямых и косвенных методов государственного регулирования; разработать новые, адекватные ситуации социальные программы; пересмотреть налоговую систему; регулировать цены и доходы, а также развивать ры-

¹ Там же. С. 47.

² Социальное положение и уровень жизни населения России. 2013. Стат. сб. М.: Росстат, 2013. С. 33.

³ Бобков В.Н. 20 лет капиталистических трансформаций в России: влияние на уровень и качество жизни // «Мир России», 2012, № 2, с. 11.

нок труда. Такая социальная стратегия должна стать основой социальных функций государства в России.

Однако тенденции изменения структуры расходов консолидированного бюджета России на социально-культурные мероприятия свидетельствуют о преимущественно узкой трактовке социальных функций государства, сведений их к задачам социальной защиты: снижение удельного веса расходов на образование (2009 г. – 21%, 2012 г. – 19,4%), на здравоохранение, физическую культуру и спорт (2009 г. – 19,5%, 2012 г. – 18,7%), а также на культуру, кинематографию и средства массовой информации (2009 г. – 3,8%, 2012 г. – 3,4%)¹ при увеличении удельного веса прямых расходов на социальную защиту (2009 г. – 55,7%, 2012 г. – 58,5%).

В то же время очевидно, что **осуществление социальной политики государства лимитируется экономическими ограничениями, и на определенных этапах возникает необходимость приведения социальных расходов государства в соответствие с его доходами. В нашей стране начинает ощущаться избыточность социальных расходов государства по сравнению с его экономическими возможностями.** Это усиливает социальную напряженность в обществе и тормозит экономический рост. **Очевидна неизбежность передачи части социальных функций государства индивиду, частному сектору и общественным организациям.**

Это относится и к финансированию экономической деятельности. Следует внимательно отнестись к мировому опыту. Так, в ряде западных стран частные корпорации и граждане формируют эндаументы – безвозмездно передают капитал научным и образовательным организациям². Собственником капитала становится организация, получившая его, но расходовать можно только доходы от этого капитала. Благодаря эндаументам научно-образовательный капитал стал ядром национальной инновационной системы. В России нужно активизировать институт целевого капитала в соответствии с Федеральным законом «О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций» № 275-ФЗ от 30 декабря 2006 г. Целевой капитал формируется за счет пожертвований корпораций и физических лиц и передается в доверительное управление управляющей компании для получения дохода, который используется для финансирования уставной деятельности данной некоммерческой организацией.

Для развития благотворительности и меценатства необходимо расширение налоговых льгот за благотворительность. На наш взгляд, в дополне-

¹ Социальное положение и уровень жизни населения России. 2013. Стат. сб. М.: Росстат, 2013, с. 30.

² Марцинкевич В. Целевой научно-образовательный капитал на Западе и в России // Мировая экономика и международные отношения, 2008, № 4, с. 22.

ние к Федеральному закону «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» от 11.08.1995 № 135-ФЗ необходимо более детально разработать правовые основы благотворительности физических лиц и, в частности, вопрос о льготах.

Часто констатируется, что в России ключевым фактором обострения социальных проблем выступает низкая цена труда. В то же время некоторые специалисты обращают внимание на новые процессы: Россия частично утрачивает конкурентные преимущества на мировом рынке, основанные на менее высокой оплате труда. Этот вопрос требует глубокого изучения. Тем не менее очевидно, что уровень оплаты труда ослабляет мотивацию к технологическим преобразованиям.

С 1990-х гг. наблюдался отток рабочей силы из отраслей, обеспечивающих сохранение и развитие рабочей силы, инновации и насыщение потребительского рынка. В целом структура занятости изменялась в направлении сокращения доли обрабатывающей промышленности за счет роста долей добывающих отраслей, финансового сектора, услуг и примитивного сельского хозяйства. Дифференциация заработной платы по видам деятельности свидетельствует о ее перераспределении в пользу аккумулирующих ренту экспортно-ориентированных добывающих отраслей и финансово-кредитной сферы.

В 2012 г. среднемесячная заработная плата достигла уровня 4,25 прожиточных минимумов¹. Однако такого уровня недостаточно, чтобы платить за образование детей, улучшать жилищные условия без серьезного ущерба для текущего потребления.

В России оплата труда больше зависит от решения работодателя, чем от квалификации и трудовых достижений работника. Трудовое законодательство формально жестче, чем в Западной Европе, но реально российский работник – один из самых незащищенных. В России широко развита неформальная занятость. Это 19% занятого населения, в т. ч. в сельской местности – 32,3%². В целом удельный вес заработной платы в ВВП составил в 2012 г. 50,4%, а официальной – только 36%³. Распространены также временная занятость через кадровые агентства и занятость по индивидуальным договорам, но в трудовом законодательстве они не отражены. Необходимо включить в Трудовой Кодекс РФ нормы и правила регулирования дистанционной занятости, занятости через кадровые агентства и т. д. Про-

¹ Рассчитано по: Социальное положение и уровень жизни населения России. 2013. Стат. сб. М.: Росстат, 2013, с. 103.

² Социальное положение и уровень жизни населения России. 2013. Стат. сб. М.: Росстат, 2013, с. 59.

³ Труд и занятость в России. 2013. Стат. сб. М.: Росстат, 2013, с. 426.

фсоюзы имеются, в основном, на старых предприятиях реального сектора, а руководство новых российских компаний старается не допустить появления профсоюзов. Между тем, без активной роли профсоюзов невозможно социальное партнерство государства, работодателей и работников.

При рассмотрении социальных функций государства необходимо учитывать, что процессы развития социальной сферы и социальной структуры общества взаимосвязаны. С одной стороны, социальная защита сглаживает социальное неравенство. С другой стороны, структура объектов социальной сферы и ассортимент их услуг, соотношение платных и бесплатных услуг должны соответствовать потребностям различных социальных групп населения.

Одной из важнейших социальных функций государства является создание условий для формирования и развития среднего класса и креативных групп населения. Эти группы населения составляют основу рыночной экономики. Игнорирование их потребностей и интересов в осуществлении социальных функций государства, в конечном счете, означает, что государство подрывает рыночную экономику. Любые варианты политики государства, снижающие доходы среднего класса и креативных групп населения, контрпродуктивны.

Средний класс в 2013 г. достиг 25% населения¹, но еще не стал основным в социальной структуре общества и, соответственно, занимает сравнительно небольшой сегмент спроса на платные социальные услуги добротного качества. Но этот сегмент рынка социальных услуг важен для противодействия «утечке мозгов», поскольку обеспечивает уровень и качество жизни креативных групп населения, которые, не находя для себя возможностей достойной жизни, покидают страну.

В сложившейся ситуации основные усилия государства должны быть направлены на сохранение, восстановление и развитие человека как фактора воспроизводства. Ключевыми компонентами социальных функций государства должны, на наш взгляд, стать: обязательное введение социальной экспертизы государственных программ и проектов на федеральном и региональном уровнях; приближение минимального размера оплаты труда к прожиточному минимуму; соблюдение принципа равенства стартовых возможностей в рамках социального стандарта; перераспределение функций от федерального к региональному и муниципальному уровням; налоговые льготы, стимулирующие участие бизнеса в подготовке кадров.

Приоритеты в распределении бюджетных средств есть важнейший индикатор реализации социальных функций государства. На протяжении

¹ Сенчагов В., Губин Б., Караваева И., Иванов Е. Федеральный бюджет 2014–2016 – бюджет торможения экономического развития // Вестник ИЭ РАН, 2014, № 1, с. 39.

последних лет в России на первом месте стоит финансирование таких направлений, как государственное управление всех уровней, оборона, обслуживание внешнего долга. Первым шагом в переходе к социогуманитарному развитию должен стать кардинальный пересмотр бюджетных расходов в направлении увеличения социальных инвестиций и улучшения общих условий занятости населения, создания 25 млн новых рабочих мест, адекватных инновационному развитию, увеличения оплаты труда в образовании, здравоохранении и науке.

Для оценки реализации социальных функций государства широко используется индекс развития человеческого потенциала (ИРЧП)¹.

Напомним читателю уже широко известные цифры: по данным ООН, ИРЧП варьирует от 0,304 в Демократической республике Конго и Нигере до 0,955 в Норвегии и Исландии. В период перехода к рынку в России произошло снижение ИРЧП. Если в 1990 г. он достигал 0,815, то в 1995 г. снизился до 0,771 и Россия оказалась в числе стран со средним уровнем развития человеческого потенциала. В последние годы ИРЧП растет, но еще не достиг уровня 1990 г. По уровню ИРЧП Россия сегодня находится на 55-м месте (ИРЧП = 0,788) и входит в группу стран с высоким уровнем развития человеческого потенциала².

В условиях глобализации главное условие успешного развития страны – выиграть конкуренцию за человеческий потенциал (капитал)³. Как отмечает В. Мау, «страна, которая сможет сформировать современную эффективную модель развития человеческого капитала, получит преимущество в постиндустриальном мире»⁴. В современных условиях у человека расширяется свобода выбора страны проживания, работы, осуществления бизнеса, создания благополучных условий для наращивания человеческого капитала. При этом важнейшую роль играет система социальных функций государства, базирующаяся на сочетании экономической эффективности и социальной справедливости.

¹ Индекс развития человеческого потенциала (ИРЧП) представляет собой среднее геометрическое трех индексов – индекса ожидаемой продолжительности жизни, индекса образования и индекса дохода (ВНД на душу населения в долл., по паритету покупательной способности).

² [www://gtmarket.ru/news/2013](http://gtmarket.ru/news/2013).

³ Так, в период 2002–2010 гг. человеческий капитал России в номинальном выражении возрос со 120,8 до 608,0 трлн руб., а на душу населения – с 1,2 до 6,1 млн руб. В долларах США по ППС он возрос в целом с 12,0 до 38,1 трлн долл., а на душу населения – со 118,7 до 381,5 тыс. долл. (Капелюшников Р. Сколько стоит человеческий капитал России? // Вопросы экономики, 2013, № 2, с. 36).

⁴ Мау В. Человеческий капитал. Вызовы для России. М.: Изд. дом «Дело» РАНХ и ГС, 2013, с. 5.