
Stolipinsky club (2017). Growth strategy. Medium-term program of socio-economic development of the country until 2025. Stolipinsky club Official website. URL: stolypinsky.club/strategiya-ros-ta-3/ (in Russian).

Subarev A.V., Trunin P.V. (2014). The influence of the real exchange rate on economic activity in Russia. *Problemy Prognozirovaniya*, no. 2, pp. 92–102 (in Russian).

Manuscript received 23.05.2017

ВЫЗОВЫ ДЛЯ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ РОССИИ: НЕОБХОДИМОСТЬ НОВОЙ МОДЕЛИ

И.В. Соболева, Т.В. Чубарова

В статье проанализированы глобальные и внутренние вызовы, которые стоят перед социальной политикой в России и диктуют необходимость ее пересмотра. В числе общих проблем, с которыми сталкиваются в настоящее время развитые страны, выделены социально-экономические последствия глобализации, развитие технологий и старение населения. Вместе с тем обозначены проблемы, которые характерны для современной России прежде всего низкая, хотя и постепенно увеличивающаяся продолжительность жизни населения; низкий уровень жизни значительной части граждан, обусловленный недостаточностью трудовых доходов и социальных трансфертов; высокое неравенство, в значительной степени связанное с искаженной дифференциацией зарплаты и неэффективным налогообложением; снижение социальной защищенности в сфере труда, нестабильность доходов и затрудненный доступ к социальной инфраструктуре, что порождает неуверенность в завтрашнем дне; несбалансированность территориального размещения населения, рабочих мест и социальной инфраструктуры. В статье выделены перспективные направления развития социальной политики развитых стран. Обрисованы контуры новой модели социальной политики для России, направленной на развитие национального человеческого потенциала и основанной на диалектическом единстве социальной и экономической политики при лидирующей роли государства. Обоснованы такие

© Соболева И.В., Чубарова Т.В., 2017 г.

Соболева Ирина Викторовна – д.э.н., главный научный сотрудник Института экономики РАН, Москва, irasobol@gmail.com

Чубарова Татьяна Владимировна – д.э.н., главный научный сотрудник Института экономики РАН, Москва, t_chubarova@mail.ru

ее приоритеты как обеспечение достойной занятости и поддержка отраслей социальной сферы при подчиненной роли социальных трансфертов. Реализация такой модели социальной политики, по мнению авторов, выступает необходимой предпосылкой устойчивого социально-экономического развития страны.

Ключевые слова: социальная политика, социальное благосостояние, глобальные вызовы, национальные вызовы, национальный человеческий потенциал, достойная занятость, социальные инвестиции, трудовые отношения, социальная сфера, социальные трансферты.

JEL: J21, H55, O10.

Начало третьего постсоветского десятилетия ознаменовалось активизацией научных дискуссий о роли социальной политики в развитии общества, ее моделях и механизмах ее реализации. В центре таких обсуждений стоит вопрос о месте государства в решении социальных проблем, об оптимальном сочетании государственных и индивидуальных усилий, принципов коллективной и личной ответственности за обеспечение благосостояния и улучшение социального самочувствия граждан.

Необходимо отметить, что в современной теории сложились различные подходы к социальной политике, и вопрос о том, что входит в ее компетенции, является дискуссионным (Чубарова, 2015а). Однако представляется, что в настоящее время наиболее перспективен широкий подход, методологической основой которого является единство социальной и экономической политики, понимание того, что любое экономическое решение имеет социальную сторону, и наоборот.

В настоящее время важнейшая проблема России – повышение качества жизни человека, определяемое в том числе возможностью удовлетворения социальных потребностей, таких как охрана здоровья, получение образования, наличие жилья и т.д. Социальная проблематика находится в сфере внимания российского государства, о чем свидетельствует ряд важных инициатив, предпринятых в раз-

личных отраслях социальной сферы в начале 2000-х гг. Однако возникают два вопроса, а именно:

- достаточно ли предпринимаемых усилий для прорыва, приводят ли они к положительным результатам в социальном развитии общества;

- насколько устойчивы положительные тренды в обеспечении социального благополучия населения, наметившиеся в период восстановительного роста.

Либерализация цен, политика доходов и приватизация привели к драматическим социальным переменам в российском обществе, многие из которых превратились из трудностей реформ и переходного периода в долгосрочный тренд социального развития страны. Вместо повышения индивидуальной способности обеспечить личное благосостояние реформы привели к расширению круга нуждающихся в социальной защите. В их число вошли не только инвалиды, пенсионеры и безработные, но и значительная часть работающего населения (Глинкина, Чубарова, 2005; Долматова, 2017).

Преодоление экономического спада на рубеже тысячелетий способствовало постепенному улучшению положения большинства населения, но степень этого улучшения существенно отставала от расширения возможностей, открывшихся в условиях благоприятной экономической конъюнктуры. В последние годы вместе с изменением экономической ситуации, падением цен на нефть и сокращением доходов государственного бюджета и в политике, и в теоретических дискуссиях наблюдается пересмотр подходов к механизмам и ресурсному обеспечению социальной политики. На практике это выражается в постепенном свертывании только начавшей укрепляться системы социальных гарантий. Маркеры этого процесса – падение реальных доходов населения и рост бедности, расширение сектора платных услуг в социальной сфере, отказ от индексации пенсий по темпам инфляции, активизация попыток урезать права работающих пенсионеров.

Перед социальной политикой России стоят вызовы – как глобальные, связанные с общими тенденциями развития современного общества, так и национальные, обусловленные конкретным социально-экономическим, историческим и культурным контекстом. От ответа на эти вызовы зависит и *социальное благополучие* людей, и долгосрочная конкурентоспособность *национального человеческого потенциала*, т.е. накопленного населением страны запаса здоровья, общекультурной и профессиональной компетентности, творческой, предпринимательской и гражданской активности, реализация которого обеспечивает развитие национальной экономики и общественный прогресс.

ГЛОБАЛЬНЫЕ ВЫЗОВЫ

Среди наиболее важных тенденций, которые будут оказывать все возрастающее влияние на формирование и реализацию социальной политики, необходимо отметить:

- социально-экономические последствия глобализации;
- развитие новых технологий, прежде всего информационных (ИТ);
- старение населения.

Эти процессы в перспективе приведут к существенным изменениям в социальной организации современного общества.

Глобализация оказывает серьезное влияние на социальную политику, выступая как механизм распространения общих идей, принципов и подходов. Традиционно социальные вопросы были сферой ответственности национальных правительств. Однако сегодня глобальные процессы вносят серьезные изменения во все сферы жизни национальных государств и ведут к усилению международного влияния на решение внутренних социальных проблем. Более того, в современном мире возникают глобальные задачи, которые можно решить только объединением усилий

многих стран, например борьба с распространением инфекционных заболеваний.

В этих условиях растет влияние международных институтов различного уровня на формирование и реализацию национальной социальной политики. С одной стороны, часть полномочий в данной области передается на наднациональный уровень (ООН, Европейский Союз). С другой стороны, такие институты получают возможность навязывать национальным правительствам свою точку зрения на цели и механизмы социальной политики, которые не всегда отвечают интересам той или иной страны (Deacon, 2007). Например, кредиты, предоставляемые Мировым банком (МБ), имеют политическую подоплеку, т.е. выдаются при условии реализации страной-получателем определенной политики. Поэтому государства, получающие поддержку МБ, выстраивают свою социальную политику в соответствии с его рекомендациями. В целом позиция Мирового банка и Мирового валютного фонда по отношению к странам, осуществляющим переход к рыночной экономике, нашла отражение в политике Вашингтонского консенсуса, основанной на либеральных принципах мейнстрима экономической теории (Ананьин, 2010). В частности, МБ исходит из того, что государственная система благосостояния неэффективна, и выступает за развитие частного сектора в социальной сфере.

Глобализация обострила проблему конкурентоспособности. Рассматриваемая с глобальной точки зрения конкурентоспособность представляет собой совокупность факторов, государственных политических практик и институтов, определяющих уровень развития отдельной экономики, а также рост производительности, который подразумевает под собой наиболее эффективное распределение ресурсов и является движущей силой экономического роста (WEF, 2006). В настоящее время практически общепризнано, что важный вклад в повышение конкурентоспособности страны вносит национальный человеческий потенциал. Структурные сдвиги

в экономике диктуют необходимость смены парадигмы конкурентоспособности, а именно переход от конкурентоспособности по затратам (*cost competitiveness*), которая подразумевает снижение издержек на труд, экономию на рабочей силе, к конкурентоспособности, основанной на повышении качества работников, их квалификации и навыков, возрастании роли квалифицированного и более высокооплачиваемого труда и соответственно необходимости вложений в развитие человека.

Новые технологии, прежде всего информационные, в настоящее время проникают во все сферы жизнедеятельности общества, ведут к принципиальным изменениям в организации жизни и работы. Одновременно возникает новая социальная проблема – цифровое (информационное) разделение (*digital divide*), когда у одних граждан есть доступ к электронным источникам информации и услугам, а у других нет. Неравенство в доступе к преимуществам нового устройства экономики и социальной жизни порождает неоднозначное отношение к ИТ. Важно, в каких конкретно социальных условиях они внедряются и какие экономические, политические и идеологические цели при этом преследуются.

Новые технологии требуют новых навыков на рынке труда, связанных с умением перерабатывать большие массивы информации, а также изменений в системе образования, направленных на повышение ее гибкости, переход к обучению в течение всей жизни.

В развитых странах доступ к Интернету достаточно широкий. В Германии, Дании, Норвегии его имеет более 90% домохозяйств. В то же время в Чили – лишь около 60%, в Турции – менее 50% домохозяйств. В России в 2015 г. доступ к Интернету имели 76% домохозяйств в городах и около 60% в сельской местности. Персональными компьютерами на рабочем месте были обеспечены не более половины сотрудников организаций, и лишь одна треть была подключена к сети Интернет (Россия в цифрах, 2016). Значительные резервы существуют в развитии применения ИТ в отраслях социальной сферы, хотя использова-

ние электронного документооборота в здравоохранении и высшем профессиональном образовании выше среднего по стране по всем видам деятельности (см. таблицу).

Вместе с тем важен не просто доступ к ИТ, а наличие у человека соответствующих компетенций. Неумение пользоваться Интернетом в современных условиях можно рассматривать как функциональную неграмотность, которая не только выталкивает человека на периферию рынка труда, ограничивая способность найти хорошо оплачиваемую работу, но и в целом ограничивает возможности реализовать свои социальные и экономические права. В наибольшей степени это касается граждан старших возрастов и социально уязвимых групп населения и требует принятия соответствующих мер.

Информационное общество диктует переход к новому типу занятости, предполагающему иное распределение ролей и факторов производства, более гибкие формы организации трудовых отношений. Для работника это означает, с одной стороны, рост возможностей для самореализации, уменьшение доли рутинных, нетворческих элементов трудового процесса, обогащение содержания труда при одновременном возрастании требований к качеству рабочей силы; с другой стороны, резкое снижение стабильности его социально-экономического положения, усиление неопределенности перспектив трудовой карьеры, готовность к частым изменениям в организации, в том числе сокращениям персонала в результате внедрения новых технологий. Показательно, что на прошедшем в январе 2017 г. экономическом форуме в Давосе этому вопросу, включая проблему трудоустройства работников, которые будут высвобождаться при условии, что этот процесс приобретет массовый характер, была посвящена специальная секция.

Старение населения в глобальном масштабе связано с тем, что численность престарелых растет более быстрыми темпами, чем других групп населения, что приводит к увеличению их доли в общей структуре населения планеты. По данным ООН если в 2015 г.

Таблица

Использование Интернета в организациях социальной сферы в РФ,
% от общего числа обследованных организаций соответствующего вида деятельности

Вид деятельности	Использование электронного документооборота									
	Системы электронного документооборота					Электронный обмен данными между своими и внешними информационными системами				
	2011	2012	2013	2014	2015	2011	2012	2013	2014	2015
Государственное управление и обеспечение военной безопасности, социальное страхование	72,8	72,7	75,1	68,8	72,0	35,6	26,6	28,7	55,9	63,4
Высшее профессиональное образование	68,6	69,4	68,5	67,7	71,8	39,5	31,7	31,5	64,3	70,6
Здравоохранение и предоставление социальных услуг	74,0	72,9	74,5	68,4	73,6	37,5	28,9	31,7	60,7	69,2
Деятельность по организации отдыха и развлечений, культуры и спорта	41,9	43,2	45,8	43,8	49,6	17,5	13,9	15,0	37,5	45,1
В среднем	61,9	60,4	61,7	58,9	62,7	31,3	24,3	25,7	52,7	59,6

Виды деятельности	Использование сети Интернет для связи с поставщиками и потребителями товаров									
	Для размещения заказов					Для получения заказов				
	2011	2012	2013	2014	2015	2011	2012	2013	2014	2015
Государственное управление и обеспечение военной безопасности, социальное страхование	44,6	46,1	49,6	48,4	47,8	6,1	6,8	6,8	6,1	6,3
Высшее профессиональное образование	53,4	52,9	52,6	52,5	52,5	25,9	26,0	27,0	26,1	28,6
Здравоохранение и предоставление социальных услуг	58,5	62,5	67,8	66,9	68,0	13,3	15,5	17,6	16,5	17,6
Деятельность по организации отдыха и развлечений, культуры и спорта	23,1	24,5	27,7	28,5	29,3	8,6	8,8	9,5	8,8	9,5
В среднем	39,2	41,1	43,4	41,7	41,3	17,1	18,0	18,9	17,6	18,2

Источник: (Россия в цифрах, 2016).

один из восьми жителей земли был старше 60 лет, то по прогнозу к 2030 г. это соотношение составит 1 к 6, а к 2050 г. – 1 к 5. Согласно прогнозам ООН за период 2015–2030 гг. численность лиц старше 60 лет вырастет на 56% с 901 млн до 1,4 млрд человек, а к 2050 г. численность пожилого населения удвоится, достигнув 2,1 млрд (United Nations, 2015).

Эта тенденция затронула многие страны, особенно развитые, в том числе и Россию (рис. 1). Доля лиц старших возрастов (мужчины от 60 лет и женщины от 55 лет и старше) выросла с 15,4% в 1970 г. до 24% в 2015 г.

В России в 2015 г. на 1000 лиц трудоспособного возраста приходилось 234 человека старше трудоспособного возраста. Согласно

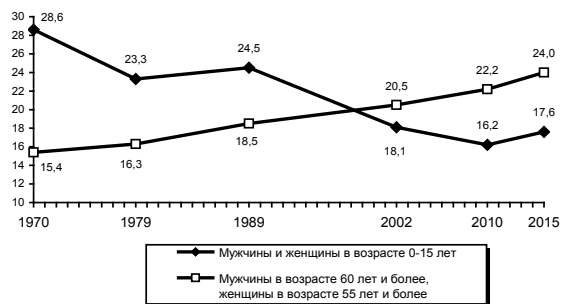


Рис. 1. Изменение удельного веса лиц моложе и старше трудоспособного возраста в общей численности населения России, %

Источник: (Россия в цифрах, 2016).

демографическим прогнозам Росстата к 2030 г. этот показатель достигнет 312–318 человек.

Экономические последствия старения населения очевидны. Это увеличение нагрузки на работающее население и пенсионную систему и в связи с этим – необходимость поиска путей продления трудовой жизни. Кроме того, неизбежно возрастает спрос на услуги социальной сферы, прежде всего здравоохранения. В среднесрочной перспективе мир стоит перед лицом огромного демографического дисбаланса, связанного со снижением численности когорты трудоспособного населения в государствах, население которых начинает стареть, независимо от того, успели ли они достигнуть высокого уровня благосостояния.

НАЦИОНАЛЬНЫЕ ВЫЗОВЫ

К основным национальным вызовам, стоящим в настоящее время перед социальной политикой России, относятся, на наш взгляд, следующие:

- низкая, хотя и постепенно увеличивающаяся продолжительность жизни населения;
- низкий уровень жизни значительной части граждан, обусловленный недостаточностью трудовых доходов и социальных трансфертов;
- высокое неравенство, в значительной степени связанное с искаженной дифференциацией зарплаты и неэффективным налогообложением;
- снижение социальной защищенности в сфере труда, нестабильность доходов и затрудненный доступ к социальной инфраструктуре, что порождает неуверенность в завтрашнем дне;
- несбалансированность территориального размещения населения, рабочих мест и социальной инфраструктуры.

Хотя демографические показатели в последнее время демонстрируют тенденции к улучшению, ожидаемая продолжительность

жизни при рождении в 2016 г. составила в России 71,9 года. Это один из самых низких показателей в развитых странах, который обусловлен высоким уровнем младенческой смертности и смертности населения в трудоспособном возрасте, прежде всего мужчин. Следует также отметить существенный гендерный разрыв в продолжительность жизни – женщины в России живут в среднем на 11 лет дольше, чем мужчины (Россия в цифрах, 2017).

В списке социальных угроз по российскому сценарию снижение доходов значительной части населения до уровня «вползания в бедность» занимает место далеко впереди безработицы. Реальные доходы населения в 2015 г. по сравнению с 2014 г. снизились на 3,2%, а в 2016 г. по сравнению с 2015 г. – почти на 6%. В среднем пенсии сократились на 3,4%, при этом средний размер начисленной пенсии составил 33,7 % среднего размера начисленной заработной платы в стране. Величина прожиточного минимума в 2016 г. составила 9828 р., или 32% среднего дохода.

В результате численность бедного населения (по официальным подсчетам, т.е. со среднедушевыми доходами ниже прожиточного минимума) приблизилась в 2016 г. к 20 млн человек (13,5% населения). В 2016 г. модальные среднедушевые денежные доходы населения составили 12 701,2 р. Более 40% населения имеют доход менее 20 тыс. р. в месяц¹.

Рост бедности является не только социальным, но и экономическим вызовом, поскольку означает значимое сокращение в ближайшей перспективе платежеспособного спроса, прежде всего на продукцию реального сектора национальной экономики. Снижение текущих доходов уже привело к резкому сокращению покупательной способности населения по всем основным продуктам питания кроме картофеля. При этом впервые отчетли-

¹ Здесь и далее показатели даны по оперативным данным Росстата. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population.

во обозначилась тенденция к «проеданию» сбережений. Если в 2014 г. наблюдалось превышение денежных доходов над расходами на 71,8 млрд р., то в 2015 г. расходы превысили доходы на 418 млрд р.

В России сложился достаточно высокий по мировым меркам уровень социального неравенства, которое усугубляется территориальным неравенством. Коэффициент Джини в 2015 г. составил 0,413, а коэффициент фондов – 15,7 (Российский статистический ежегодник, 2016).

Уровень неравенства в России сопоставим с США, но в нашей стране проблема усугубляется: во-первых, тем, что абсолютные параметры материального благосостояния существенно ниже; во-вторых, резким переходом от скорее эгалитарного к сильно поляризованному обществу, когда жизнь состоятельных граждан фундаментально отличается от жизни малообеспеченных; в-третьих, искаженной дифференциацией трудовых доходов. В стране сложился особый тип дифференциации оплаты труда. В конфигурации факторов, воздействующих на зарплату, доминирующее значение принадлежит таким факторам: как сектор экономики (экспортноориентированный или обрабатывающий); регион (нефтегазовый или из нечерноземной зоны); размер и местоположение населенного пункта, финансовое состояние предприятия. В то же время такие факторы дифференциации, как образование, квалификация, опыт работы, отходят на второй план (Соболев, 2015).

Такой тип дифференциации сформировался под воздействием деиндустриализации экономики, которой сопутствовало снижение качества занятости и социальной защищенности в сфере труда. Индикаторы низкого качества занятости – нарастающий профессионально-квалификационный дисбаланс работников и рабочих мест, широкое распространение неформальных трудовых отношений, высокая доля занятых в неблагоприятных условиях труда, недостаточный уровень оплаты труда, в том числе у значительной части квалифицированных работников. Офи-

циальный минимум оплаты труда (МРОТ) только в последние годы стал превращаться в значимую экономическую величину. В настоящее время отношение МРОТ к прожиточному минимуму составляет менее 60% (МРОТ с 1 января 2015 г. равен 5965 р., а общефедеральный прожиточный минимум для трудоспособного населения составляет 10 404 р.); 10,7% населения относятся к так называемым работающим бедным, т.е. получают зарплату ниже прожиточного минимума для трудоспособных.

Одним из значимых социальных вызовов является рост *сферы неформальных трудовых отношений*. В период кризиса основной причиной стало снижение социальных гарантий со стороны государства. С одной стороны, в условиях отсутствия страхования от безработицы люди не могут позволить себе долго оставаться без работы и легко соглашаются на различные полуофициальные или неофициальные схемы временной занятости. С другой стороны, непредсказуемое поведение государства в отношении пенсионных схем и накоплений граждан толкает их к использованию серых схем оплаты труда. По экспертным оценкам в неформальные трудовые отношения вовлечено в той или иной мере от трети до половины работающего населения страны, а доля теневых выплат в общей сумме зарплаты составляет 25–45% против 10% в развитых странах. Это лишает государственный бюджет значительной доли налоговых поступлений и увеличивает риск бедности и социальных лишений, особенно в условиях кризиса. В неформальном секторе грубо нарушаются права работников, отсутствует социальная защита, невозможно привлечение работодателей к ответственности. С точки зрения вектора развития расширение неформальных отношений – шаг в направлении, противоположном движению к современной социально ориентированной экономике.

Задача *обеспечения безопасных условий труда* в последнее время находилась на обочине российской социальной политики. Между тем происходит рост доли занятых во вредных

и опасных условиях. На многих предприятиях допускаются грубые нарушения законодательства о труде, его безопасности и гигиене². Действующая в стране система компенсаций за работу во вредных и опасных условиях приводит к тому, что вместо вложений в модернизацию производства работодатель предпочитает доплачивать умеренные суммы к заработной плате работника. В краткосрочной перспективе работников это тоже устраивает, поскольку улучшение условий труда приведет к отмене установленных компенсаций и, как следствие, потерям в зарплате.

Сложившаяся система трудовых отношений ограничивает возможности самореализации в сфере труда и способствует снижению уверенности в завтрашнем дне.

Важным фактором, усиливающим неустойчивость положения широких слоев населения, является затрудненный доступ к социальной инфраструктуре в условиях коммерциализации образования и здравоохранения.

В период трансформационного кризиса одновременное падение физического объема ВВП и доли социальных расходов означало резкое сокращение государственной поддержки социальной сферы. При этом сокращение бюджетных затрат аргументировалось необходимостью инвестировать ограниченные ресурсы в проекты, способные принести быструю экономическую отдачу (Ясин, 1997). Результатом стала постепенная *коммерциализация социальных отраслей*, приведшая к снижению качества создаваемых там благ и усилению *неравенства возможностей* удовлетворения социальных потребностей.

Основными итогами постсоветского периода развития сферы *образования* стали 1) рассогласование структуры выпускников образовательных учреждений и потребностей

экономики в кадрах и 2) резкое снижение качества на всех ступенях системы образования, особенно в высшем профессиональном образовании, а внутри него – на гуманитарных и экономических специальностях (Марцинкевич, 2009; Устинова, 2014; Ключарев, 2015).

В настоящее время система высшего профессионального образования почти на две трети, а система среднего профобразования более чем на треть формируются за счет коммерческих студентов. Несмотря на высокую готовность родителей платить за образование детей, в силу низких реальных доходов многих семей распространение платного образования не только подрывает принцип равной доступности, но и налагает на семью тяжелое бремя, которое сопряжено со снижением уровня удовлетворения базовых потребностей – ухудшением питания, отказом от отпусков и в конечном итоге негативно сказывается на здоровье населения.

Коммерческое образование ориентируется не на структуру потребности экономики в профессиональных кадрах, развитие личности, расширение кругозора студентов, воспитание гражданской позиции, а на платежеспособный спрос со стороны абитуриентов и именно под него формирует набор программ и параметры качества. Отсюда структурный перекос – гипертрофированный рост сегмента высшего образования и резкое снижение качества. Расширяясь в ответ на спрос, система высшего образования всасывает весь приток молодежи и обескровливает другие уровни – среднее и начальное профобразование, усугубляя нехватку квалифицированных рабочих кадров. При этом трудоустройство выпускников по специальности даже в Москве в 2016 г. составляет только 60%, в Санкт-Петербурге – 55, в Нижегородской области – 43%.

Еще более тревожная ситуация складывается *в здравоохранении*, где затрудненность доступа к услугам достигла социально опасного уровня. Государственные расходы на здравоохранение на протяжении многих лет составляют чуть более 3% ВВП и в современных условиях постоянно сокращаются в реальном

² В 2015 г. в ходе проверок Рострудом соблюдения трудового законодательства было выявлено 582,3 тыс. нарушений трудовых прав работников, из которых более половины (51,2%) было связано с охраной труда.

выражении. Недостаточность общественных средств, выделяемых на здравоохранение, заставляет значительную часть населения самостоятельно оплачивать необходимые медицинские услуги или прибегать к самолечению. Сфера платных услуг постоянно расширяется, при этом данные показывают, что в частных расходах почти 90% составляют личные расходы из кармана, т.е. непосредственная плата за услугу в момент ее получения пациентом. ВОЗ рассматривает такие расходы как наименее справедливые и регрессивные в плане распределения бремени финансирования здравоохранения в обществе.

Коммерциализация социальных отраслей усугубляет расслоение российского общества, связанное с неравенством денежных доходов. Уже сложно найти «среднего пациента» – богатые и бедные имеют разные запросы и финансовые возможности для получения медицинской помощи. Однако развитие частного сектора может привести к ситуации, когда наиболее требовательные потребители выйдут из государственного сектора, что приведет к формированию двухступенчатой системы – высококачественные услуги в частном секторе для состоятельных и низкокачественное обслуживание в государственной системе для остальных. Возникает реальная опасность распада здравоохранения как системы и маргинализации бедных слоев населения.

Опросы, регулярно проводимые Левада-центром, показывают, что россияне стабильно низко оценивают как состояние своего здоровья, так и состояние системы здравоохранения: число недовольных ее работой заметно превышает количество россиян, оценивающих ее положительно: в 2014 г. более 60% опрошенных были недовольны существующей системой здравоохранения в России (Левада-центр, 2015).

По данным Доклада о человеческом развитии ПРООН, где приведены дополнительные индикаторы благополучия, в России удовлетворены качеством образования 48% населения, медицинской помощи – 38%, уровнем жизни – 55%, в то время как средние дан-

ные по странам с сопоставимым уровнем развития человеческого потенциала составили соответственно 61, 58 и 71% (ПРООН, 2015).

В России развитие отраслей социальной сферы во многом определяется *территориальным (региональным) фактором*, связанным с существенной дифференциацией социально-экономического развития субъектов РФ. Опасная тенденция состоит в том, что в рамках консолидированного бюджета финансирование социальных отраслей все больше перекадывается на регионы. Именно здесь заложены главные стратегические риски, связанные с развитием национального человеческого потенциала. Расходы консолидированных бюджетов регионов на образование в постоянных ценах сократились в 2015 г. по сравнению с 2014 г. на 12%, на здравоохранение – на 8,5%.

Одновременно происходит существенное сокращение социальной инфраструктуры в сельской местности, при этом развитие транспортной системы России отстает от потребности общества. Это приводит к нарушению социальных прав граждан, усилению неравенства доступа населения к социальным благам в зависимости от места проживания и возникновению критически опасных зон.

Таким образом, на наш взгляд, наиболее значимые вызовы для социальной политики России лежат в области *усиления нестабильности социально-экономического положения работающего населения и гарантий доступа граждан к социально значимым благам*.

ПРИОРИТЕТЫ СОВРЕМЕННОЙ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ: РОССИЯ И МИРОВОЙ ОПЫТ

В области социальной политики российским государством формулируются вполне позитивные задачи, прежде всего обеспечение доступа населения к высококачественным социальным услугам и повы-

шение эффективности социальных расходов. В последнее время в социальной сфере был предпринят ряд масштабных инициатив, таких как национальные приоритетные проекты и майские указы Президента РФ. В послании Федеральному собранию Президент РФ отметил, что «смысл всей нашей политики – это сбережение людей, умножение человеческого капитала как главного богатства России. Поэтому наши усилия направлены на поддержку традиционных ценностей и семьи, на демографические программы, улучшение экологии, здоровья людей, развитие образования и культуры».

Однако предлагаемые меры, на наш взгляд, не могут привести к существенным положительным результатам, что в значительной степени определяется неправильной расстановкой целей социальной политики и выбором путей их достижения. При этом социальная политика должна рассматриваться как активная целенаправленная деятельность, которая становится важным фактором обеспечения благосостояния граждан. Следует признать, что ее формирование в России основано на либеральном теоретическом наследии, не оправдавшем себя в современных условиях.

Главной сферой, где государство в основном выдерживает принятые социальные обязательства, стала финансовая поддержка традиционно уязвимых категорий через денежные трансферты неработающему населению. В настоящее время социальные трансферты в России составляют более половины довольно скудных по меркам развитых стран социальных расходов консолидированного бюджета государства (рис. 2). Такая ситуация усугубляет хроническое недофинансирование социальных отраслей. Сегодня даже представители либерального крыла отечественной экономической мысли открыто признают недостаточность усилий государства по их развитию. Тем не менее бюджетные ассигнования на образование и здравоохранение устойчиво отстают от минимально приемлемых пороговых значений (5% ВВП), а в последние годы имеют тенденцию к снижению.

В современной смешанной экономике институциональная структура социальной сферы достаточно сложная. Наряду с государственными организациями социальные услуги оказывают и самостоятельные частные учреждения, которые действуют на коммерческих принципах, т.е. получают плату с клиентов, и некоммерческие организации, которые используют государственные средства на тех или иных основаниях. В зарубежных странах в социальной сфере хорошо развиты организации некоммерческого сектора. Хотя они и рассматриваются как частные или, точнее независимые от государства, но с экономической точки зрения не получают прибыль, а весь доход направляют на развитие организации и обеспечение уставной деятельности, в том числе оказание услуг. В России некоммерческие организации в социальной сфере пока развиты слабо, чтобы взять на себя весомую часть удовлетворения потребностей населения в социальных благах. Ситуацию осложняет тот факт, что как магистральная линия социальной политики активно развивается оказание платных услуг в государственных учреждениях социальной сферы.

В развитых западных странах генезис участия государства в оказании социальных услуг населению принципиально отличается от России – развитие шло от чисто частных схем к усилению коллективного начала, вплоть до оказания социальных услуг госу-

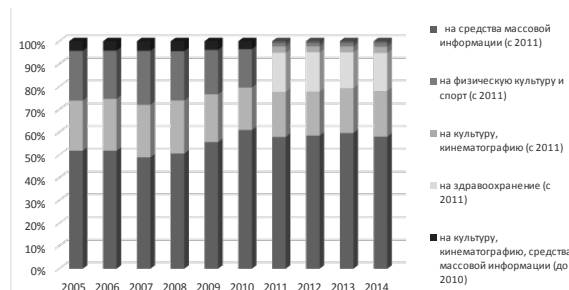


Рис. 2. Структура расходов консолидированного бюджета РФ на социально-культурные мероприятия

дарственными организациями. В России ситуация прямо противоположная: происходит сокращение государственного участия и повышение индивидуальной ответственности за решение проблем благосостояния на основе личного финансирования. Государство заботится об оптимизации, прежде всего бюджетных расходов на социальную сферу, в то время как растущие личные расходы граждан на социальные услуги пока не стали предметом беспокойства с его стороны. Наоборот предлагается развивать в социальной сфере частный сектор, предлагающий платные услуги.

Существенные проблемы возникают и в *развитии инфраструктуры* социальной отрасли. Они в значительной мере обусловлены так называемой оптимизацией системы соответствующих учреждений. Это приводит к сокращению сети медицинских и образовательных учреждений, особенно в сельской местности. При этом создается впечатление, что подобные оптимизация, модернизация и т.п. становятся самоцелью, а не механизмом развития соответствующей отрасли.

В результате доступ к социальным услугам расширяется лишь для более обеспеченной части населения, создается двухсекторная модель: элитный сектор для тех, кто сможет платить за социальные услуги, и система социального призрения для тех, у кого не будет для этого средств. Это подрывает основы социальной солидарности в обществе и ведет к дискредитации государственных социальных услуг. Отсутствие социальной солидарности проявляется и в поощрении расточительства богатых. Усиленно пропагандируется идея о том, что состоятельные граждане всегда предпочитают платить за услуги.

В то время как в России укореняется мнение, что «были бы деньги, все купим», в средней развитой европейской стране логика совсем другая – обычному человеку, обывателю в хорошем смысле этого слова должно быть комфортно жить в обществе независимо от его/ее доходов. В западных странах потому и сложился средний класс, что там развиты перераспределительные механизмы.

Безусловно, для выработки социальной политики новой России полезно использовать уроки других стран, особенно тех, которые имеют глубокие традиции в формировании государства благосостояния. Более внимательное рассмотрение эволюции теоретических концепций и практических подходов к реализации социальной политики позволяет извлечь немало идей, полезных для выстраивания национальной модели социальной политики в России. В развитых европейских странах уже более полувека назад выбор был сделан в пользу социального государства, берущего на себя ответственность за поддержание благоприятной среды для человеческого развития.

Разговоры о «кризисе» социального государства ведутся уже почти полвека. Тем не менее социальные приоритеты устойчиво сохраняют важную роль в политике большинства европейских государств. Полемика вокруг кризиса государства благосостояния стимулировала появление ряда эмпирических исследований, доказывающих позитивную взаимосвязь между уровнем социальных усилий государства и экономическим ростом (Belletini, Ceroni, 2000). При этом в ходе поиска ответов на новые вызовы были разработаны новые подходы к решению социальных задач, которые могут оказаться весьма полезны и для нашей страны, оказавшейся в схожей ситуации.

Опорные точки нового этапа развития социального государства могут быть суммированы следующим образом. Во-первых, произошел перенос центра тяжести социальной политики в сферу труда, обеспечения достойной занятости, гарантирующей возможности трудоустройства, получения дохода, достаточного для удовлетворения базовых потребностей, здоровых условий труда и формирования механизмов соблюдения трудовых прав и учета интересов работников (ILO, 2014). Во-вторых, возрождается концепция социальных инвестиций с фокусом на повышение их эффективности. При этом подчеркивается важная роль государства, и все чаще речь идет о «государстве социальных инвестиций»

(Чубарова, 2015б). В-третьих, пересматривается роль государства в социальной сфере и происходит становление новой инфраструктуры социальной политики, в которой наряду с государственными организациями важными звеньями становятся некоммерческий сектор, социальное предпринимательство и социально ответственные работодатели (Чубарова, 2013; Московская, Соболева, 2016). Представляется, что именно эти опорные точки должны стать основой формирования новой модели социальной политики в России.

НОВАЯ МОДЕЛЬ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В РОССИИ: КОНЦЕПТУАЛЬНЫЙ ПОДХОД

Базой долгосрочного развития России может стать только обеспечение социального благосостояния населения страны на основе диалектической зависимости экономики и социальной сферы. Социальное развитие не может быть обеспечено без экономического, но справедливо и обратное – без развития человека немислим экономический прогресс. Экономические успехи не имеют смысла, если не ведут к улучшению социального благосостояния людей. В рыночной экономике, где главным экономическим мотивом является прибыль, именно на социальную политику возлагается задача создания возможностей для формирования и полного раскрытия потенциала человека как гражданина на основе единства социального и экономического. Новая модель социальной политики России должна быть ориентирована на расширение и выравнивание возможностей развития и реализации человеческого потенциала различных слоев и групп населения. Это диктует необходимость широкого взгляда на социальную политику и иного выстраивания ее приоритетов по сравнению с современной ситуацией.

Как уже отмечалось, сегодня наиболее последовательно проводимым направлением

и фактическим приоритетом государственной социальной политики является социальная поддержка уязвимых слоев населения через денежные трансферты. Отражением узкого подхода, по существу сводящего социальную политику к пассивной помощи обездоленным, является сохранившаяся до сих пор схема представления данных о расходах государственного бюджета России, где в строке «Социальная политика» указываются только совокупные размеры социальных трансфертов.

Социальная политика, сводимая к перераспределению дохода в пользу беднейшей части населения, исходит из автономного существования экономической и социальной сфер, когда последняя представляет собой надстройку над рынком, размер которой определяет роль государства. Отсюда проистекает понимание социальной сферы как затратной, отвлекающей ресурсы от инвестирования в конкурентоспособные проекты, снижающей экономическую эффективность и ограничивающей возможности роста.

Нужно признать, что пассивный компонент социальной политики, выполняющий защитную функцию, в конечном итоге оказывает благотворное влияние на развитие экономики. Во-первых, он вносит важный вклад в процессы воспроизводства населения и рабочей силы. Во-вторых, более равномерное распределение доходов ведет не только к росту совокупного платежеспособного спроса, но и к улучшению его структуры в результате приближения к структуре реальных потребностей. В-третьих, смягчение социальной напряженности является фактором формирования особого вида нематериального богатства, связанного с качеством взаимоотношений между людьми и уровнем доверия в обществе, получившего название социального капитала (Соболева, 2011). Однако на современном этапе общественного развития, когда ведущими составляющими социального благополучия становятся возможности самореализации и развития человека через удовлетворение социальных потребностей, значение этого пас-

сивного компонента социальной политики объективно снижается.

Важнейшей функцией социальной политики становится функция развития. Она реализуется как в сфере труда, где именно механизмы социальной политики должны обеспечивать достойное качество трудовой жизни, возможности профессионального развития, справедливую оплату труда и институциональную защиту интересов работников, так и в процессе потребления социально значимых благ, создаваемых в отраслях социальной сферы (Рубинштейн, 2009). Продукт этих отраслей не только обладает самостоятельной ценностью для непосредственных потребителей и обеспечивает прирост социального капитала, но и представляет собой инвестиции в человека, способные накапливаться и приносить экономическую отдачу. Существенный позитивный внешний эффект и длительный период окупаемости таких инвестиций обуславливают необходимость активного корректирующего вмешательства государства в действие рыночных механизмов. Без такого вмешательства масштаб и структура социальных отраслей будут существенно отставать от объективных потребностей развития экономики и общества, будет расти социальное расслоение, а с ним и разрыв в экономических возможностях представителей слоев общества с различным уровнем доступа к социальным благам.

В соответствии с таким подходом предлагается выделить два главных блока современной социальной политики в России, отражающих ее равноправные ключевые приоритеты, а именно:

- расширение возможностей для развития человека, достижение определенного уровня и образа жизни через регулирование социально-трудовых отношений, обеспечение достойной занятости населения и защищенности в сфере труда;
- удовлетворение социальных потребностей населения «по потребности» путем государственной поддержки социальных отраслей, обеспечивающей их максимальное выведение из сферы рыночных отношений.

Наряду с ними важную, но подчиненную роль играет третий системный блок социальная поддержка социально уязвимых групп населения, граждан, столкнувшихся с социальными рисками, связанными как с жизненным циклом человека, так и с возникновением иной трудной ситуации, – через трансферты в денежной и натуральной формах.

Понимание социальной политики как политики, ориентированной не только на удовлетворение базовых потребностей социально незащищенных групп, но прежде всего на регулирование социальных аспектов трудовых отношений (доступность и качество рабочих мест, заработная плата, условия труда, социальное, в том числе пенсионное, страхование) и поддержку ключевых сфер, ответственных за развитие человеческого потенциала, расширение возможностей доступа к образованию, здравоохранению и другим благам, удовлетворяющим социальные потребности, для представителей различных слоев и групп населения, несомненно, станет шагом вперед по сравнению с пассивной политикой помощи самым слабым. Именно успешная реализация двух обозначенных выше ключевых направлений будет способствовать повышению индивидуальной способности каждого члена общества, в том числе и тех, кто принадлежит к традиционно уязвимым группам и имеет неблагоприятные стартовые возможности, нарастить и успешно реализовать свой человеческий капитал и тем самым самостоятельно обеспечить личное благосостояние. Это в итоге приведет к постепенному снижению потребности в социальных трансфертах.

В заключение отметим, что обеспечение социального благосостояния граждан является важнейшей задачей государственной политики. При том что участие бизнеса, благотворительных и других некоммерческих организаций, социальных предпринимателей и просто частных лиц в современном обществе, в том числе и в России, уже сегодня представляет собой неотъемлемый элемент социальной политики, который следует поощрять и поддерживать, ее общий настрой,

безусловно, должен формироваться в рамках политического процесса и выражаться на государственном уровне.

Список литературы

- Ананьин О., Хаиткулов Р., Шестаков Д. Вашингтонский консенсус: пейзаж после битв // Мировая экономика и международные отношения. 2010. № 12.
- Глинкина С.П., Чубарова Т.В. (ред). Модели системной трансформации и социальная цена реформ (опыт России, СНГ и стран ЦВЕ). М.: ИМЭПИ РАН, 2005.
- Долматова С.А. Российская специфика дифференциации доходов в госсекторе: работающие бедные // Вопросы политической экономии. 2017. № 1. С. 33–39.
- Ключарев Г.А. «Разрыв» образования и рынка труда: мнения экспертов // Социологические исследования. 2015. № 11.
- Магун В.С., Монусова Г.А. Иерархии трудовых ценностей в европейских странах // XIV Апрельская международная научная конференция по проблемам развития экономики и общества. Кн. 3. М.: Изд. дом НИУ ВШЭ, 2014.
- Марцинкевич В.И. (ред.) Сфера образования в системе Россия–Запад (проблемы эффективности). М.: ИМЭМО РАН, 2009.
- Московская А.А., Соболева И.В. Социальное предпринимательство в системе социальной политики: мировой опыт и перспективы России // Проблемы прогнозирования. 2016. № 6. С. 701–706.
- Послание Президента Федеральному Собранию. 1 декабря 2016 г. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/53379>.
- ПРООН. Доклад о человеческом развитии 2015. Труд во имя человеческого развития. М.: Весь мир, 2016.
- Россия в цифрах. М.: Росстат, 2016.
- Россия в цифрах. М.: Росстат, 2017.
- Российский статистический ежегодник. М.: Росстат, 2016.
- Соболев Э.Н. Развитие инвестиционной стратегии бизнеса в сфере труда // Экономическое возрождение России. 2015. № 2 (44).
- Соболева И.В. Формирование социального капитала и проблемы доверия в российском обществе // Гражданское общество: зарубежный опыт и российская практика. СПб.: Алетейя, 2011.
- Рубинштейн А.Я. (ред.) Социальная политика в контексте «нормативной теории государства». М.: ИЭ РАН, 2009.
- Устинова К.А. Сфера образования и рынок труда: проблемы рассогласования // Социологические исследования. 2014. № 6.
- Чубарова Т.В. Социальная ответственность работодателей и ее современная роль в формировании социальной политики в России: автореф. дис. ... д-ра экон. наук. М.: 2013.
- Чубарова Т.В. Политэкономическое введение в социальную политику. М.: ИЭ РАН, 2015а.
- Чубарова Т.В. Государство социальных инвестиций – новый поворот в социальной политике? // Общественные науки и современность. 2015б. № 6.
- Ясин Е. Функции государства в рыночной экономике // Вопросы экономики. 1997. № 6.
- Belletini G., Ceroni C.B. Social security expenditure and economic growth: An empirical assessment // Research in Economics. 2000. Vol. 54. № 3.
- Deacon B. Global social policy and governance. L.: Sage, 2007.
- ILO. Stocktaking of the ILO's Program on Measuring Decent Work, ILO, 2014. URL: http://www.ilo.org/gb/GBSessions/GB323/ins/WCMS_312643/lang--en/index.htm.
- United Nation. Department of Economic and Social Affairs, Population Division. World Population Ageing (ST/ESA/SER.A/390), 2015.
- World Economic Forum. The Global Competitiveness Report 2015. WEF: Geneva, 2015.

Рукопись поступила в редакцию 21.03.2017 г.

CHALLENGES TO SOCIAL POLICY IN RUSSIA: A NEED FOR A NEW MODEL

I.V. Soboleva, T.V. Chubarova

Soboleva Irina V. – Institute of Economics Russian Academy of Sciences, Moscow, Russia, irasobol@gmail.com

Chubarova Tatiana V. – Institute of Economics Russian Academy of Sciences, Moscow, Russia, t_chubarova@mail.ru

The article analyzes global and domestic challenges facing social policy in Russia dictating need for its revision. Among the common problems that developed countries are facing at present are social and economic consequences of globalization, the development of new technology and population aging. At the same time, the problems that characterize modern Russia are indicated, especially the low, although gradually increasing, life expectancy at birth; a low standard of living for a significant part of citizens, due to the insufficiency of labor incomes and social transfers; high inequality, largely associated with distorted wage differentiation and inefficient taxation; a decline in social security in the world of work, income insecurity and difficult access to social infrastructure, which gives rise to uncertainty about the future; the imbalance of the territorial distribution of the population, jobs and social infrastructure. In the article prospective directions of development of social policy in the developed countries are highlighted. The contours of a new model of social policy in Russia aimed at development of national human potential and based on dialectical unity of social and economic policy under the leading role of the state are outlined. Its priorities are substantiated: ensuring decent employment and supporting the social sphere, while maintaining subordinate role of social transfers. In authors' opinion implementation of such a model of social policy is a necessary prerequisite for sustainable social and economic development of Russia.

Keywords: social policy, social welfare, external challenges, domestic challenges national human potential; decent work, social investment, labor relations, social sphere, social transfers.

JEL: J21, H55, O10.

References

- Anan'in O., Khaitkulov R., Shestakov D. (2010). Washington consensus: Landscape after battles. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnyye otnosheniya*, no. 12 (in Russian).
- Glinkina S.P., Chubarova T.V. (ed). (2005). Models of system transformation and the social price of reforms (The experience of Russia, the CIS and CEE countries). Moscow, IMEPI RAN (in Russian).
- Dolmatova S.A. (2017). Russian specifics of income differentiation in the public sector: The working poor. *Voprosy politicheskoy ekonomii*, no. 1, pp. 33–39 (in Russian).
- Kliucharev G.A. (2015). “Rupture” of education and labor market: experts' opinions. *Sotsiologicheskiye issledovaniya*, no. 11 (in Russian).
- Magun V.S., Monusova G.A. (2014). Hierarchies of labor values in European countries. XIV April International Scientific Conference on the Problems of Development of the Economy and Society. Book 3 [XIV April'skaya mezhdunarodnaya nauchnaya konferentsiya po problemam razvitiya ekonomiki i obshchestva. Kniga 3]. Moscow, Izdatel'skiy dom NIU VSHE (in Russian).
- Martsinkevich V.I. (ed.) (2009). Education in the Russia–West system (Efficiency problems). Moscow, IMEMO RAN (in Russian).
- Moskovskaya A.A., Soboleva I.V. (2016). Social entrepreneurship in the system of social policy: World experience and the prospects of Russia. *Problemy prognozirovaniya*, no. 6, pp. 701–706 (in Russian).
- The President's Address to the Federal Assembly [Poslaniye Prezidenta Federal'nomu Sobraniyu]. December 1, 2016 (in Russian). URL: <http://kremmlin.ru/events/president/news/53379>.
- PROON (2016). Human Development Report 2015. Labor for Human Development [Doklad o chelovecheskom razvitii 2015. Trud vo imya chelovecheskogo razvitiya]. Moscow, Ves' mir (in Russian).
- Russia in Figures [Rossiya v tsifrakh] (2016). Moscow, Rosstat (in Russian).
- Russia in Figures [Rossiya v tsifrakh] (2017). Moscow, Rosstat (in Russian).