

Ю.А. Холоденко, канд. экон. наук, доц. кафедры государственного и муниципального управления социологического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова*

МОДЕРНИЗАЦИЯ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ СОВРЕМЕННОГО РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА

Модернизация социальной политики современного Российского государства — объективная необходимость. Нерешенные социальные проблемы накапливаются. Правящая элита должна проникнуться идеей трансформации социальной политики в направлении преодоления глубокого неравенства и построения более справедливого общества.

Ключевые слова: Российское государство, социальная политика, модернизация, модернизация социальной политики.

Modernization of the social policy of the modern Russian state - an objective necessity. Unresolved social problems accumulate. The ruling elite must be imbued with the idea of transformation of social policy in the direction of overcoming the deep inequalities and build a more just society.

Key words: Russian state, social policy, modernization, modernization of social policy.

В 1993 г. в самом начале сложного пути перехода к новому экономическому и социальному порядку, основанному на принципах рыночной системы хозяйства, Россия провозгласила себя социальным государством. В Конституции РФ, принятой на всенародном голосовании, зафиксировано, что “Российская Федерация — социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека”. В 2013 г. российской конституции исполнилось 20 лет. За прошедший период наша страна пережила “лихие 90-е”, когда наблюдались масштабное падение экономики, усиление конфликтности в обществе, неспособность государства выполнять социальные обязательства перед населением. В этот период сама постановка вопроса о возможности построения российского социального государства представлялась мифической. Социальное государство для россиян казалось несбыточной мечтой.

Технический дефолт августа 1998 г. подвел жирную черту под итогами эпохи “дикого капитализма”. Последующие десять лет стали для России своеобразным “золотым” десятилетием. Несмотря

* Холоденко Юрий Александрович, e-mail: soc@socio.msu.ru

на противоречивые, неоднозначные оценки, ни адепты, ни противники действующей власти не могут отрицать очевидного: Россия добилась впечатляющих успехов в экономике и социальной политике. Россияне постепенно стали забывать, что такое массовые социальные протесты, длительные забастовки шахтеров и металлургов, многомесячные задержки с выплатами заработной платы, пенсий и социальных пособий. Наконец, Российское государство вспомнило о своих социальных обязательствах перед собственными гражданами и стало предпринимать попытки решать социальные проблемы, накопленные за первое десятилетие реализации коренных экономических преобразований. Государство увеличивало пенсии и социальные пособия, повышало заработную плату работников бюджетной сферы. Были сформулированы и реализованы приоритетные национальные проекты, имеющие ярко выраженную социальную направленность.

Кроме того, руководство государства стало серьезно относиться к сложившейся в нашей стране катастрофической демографической ситуации. Были предприняты шаги по ее нормализации и созданию механизмов повышения рождаемости. И хотя говорить о последовательной, продуманной семейно-демографической политике преждевременно, реализованные мероприятия дали первые положительные результаты: средняя продолжительность жизни россиян увеличилась, повысилась рождаемость, заметно сократилась естественная убыль населения.

Вместе с тем современные российские реалии свидетельствуют о том, что многие социальные проблемы российского общества не решены. Бедность, неравенство, углублявшиеся в последние два десятилетия, несмотря на очевидные успехи в сфере экономики, несправедливое распределение социально значимых благ, системная коррупция, в том числе и в социальной сфере, неразвитость механизмов частной благотворительности и пассивность гражданского общества в реализации целей социальной политики — вот далеко неполный перечень конкретных социальных проблем, выступающих как реальный барьер на пути формирования российского социального государства.

Российское социально-экономическое пространство пронизано глубокими многообразными противоречиями: между институтами государства и гражданского общества, между бизнесом и властью, между целями экономического развития и необходимостью решения текущих задач социальной политики, между богатыми и бедными регионами. Представляется, что подобная противоречивость экономического и социального развития обусловлена не только и не столько средним по международным стандартам уровнем рос-

сийской экономики, но и концептуальной непроработанностью основных направлений социальной политики современной России.

Прежде всего следует определиться, что такое российская модель социального государства. Ранее мы уже отмечали, что имеющий место в современной России переход от государственного патернализма к социальному государству, основанному на принципах государства всеобщего благосостояния, созданного в промышленно развитых странах Запада, является стратегической ошибкой, ибо в итоге этот мучительный процесс трансформации экономических и социальных отношений приведет к созданию модели, продемонстрировавшей свою ограниченность и слабую восприимчивость к глобальной конкуренции¹.

Мы также подчеркивали, что в нашей стране зарубежный опыт реализации государственной социальной политики в полной мере использован быть не может. Социальная политика в большинстве развитых стран превратилась в тормоз для развития экономики, ибо современное социальное государство — это дорогое удовольствие, базирующееся на масштабном перераспределении. Социальные обязательства государства становятся все более значительными, что сопровождается ростом социальных расходов. Дорогостоящие социальные программы реализуются на неблагоприятном экономическом фоне. Мировая экономика находится в кризисном состоянии. В 2012 г. экономический рост достиг минимальных показателей. В ЕС он близок к нулю, между тем в конце 2012 г. безработица в Евросоюзе достигла 10,8%, в Еврозоне — 11,8%. В отдельных странах, до недавнего времени считавшихся благополучными, на рынке труда ситуация может считаться критической. В частности, в Греции и Испании уровень безработицы превысил 25%².

Решение социальных проблем требует колоссальных бюджетных затрат. Между тем возможности большинства государств становятся все более ограниченными. Налоговое бремя “придавило” экономически индустриально развитые страны. Масштабы перераспределения через бюджетную систему в большинстве из них давно перевалили за 50%. Так, во Франции доля бюджетных расходов в ВВП достигла 55%.

До недавнего времени проблемы бюджетного дефицита и финансирования государственных, в том числе социальных, расходов решались путем заимствований. В настоящее время этот источник

¹ См.: *Холоденко Ю.А.* Социальные факторы инновационного развития // Инновации в социально-экономическом развитии: государство, фирма, менеджмент / Под ред. В.П. Васильева. М., 2007. С. 238.

² www.vestifinance.ru

иссяк. В то время как Пакт о стабильности ЕС устанавливает лимит величины государственного долга для членов союза в 60% ВВП, в Греции он составляет почти 170% ВВП, в Италии — 120, в Испании — 100%. Даже у столпов евроинтеграции — Франции и Германии — он превысил в первой половине 2013г. 80% ВВП. В Японии этот показатель достиг 200%, а в США — 100% ВВП.

Между тем общеизвестным является факт, что социальная политика, основанная на масштабном перераспределении, может считаться эффективной лишь в условиях динамичного экономического роста, когда абсолютное и относительное увеличение социальных расходов не является излишне обременительным для национальной экономики.

Позитивные сдвиги в российской экономике, повышение жизненного уровня отдельных социальных слоев и групп расширили ресурсные возможности Российского государства в проведении социальной политики. Однако глубочайший глобальный финансовый кризис 2008—2009 гг. подтвердил одну неоднократно высказывавшуюся специалистами мысль: российская экономическая модель, базирующаяся на приоритетном развитии экспортноориентированных отраслей тяжелой промышленности, исчерпала свой потенциал роста. Она нуждается в коренной модернизации. Всеобъемлющие преобразования в экономике, основанные на инновациях, требуют глубоких институциональных реформ в области социальной политики. Очевидно, что модернизация экономики одновременно выступает как предпосылка модернизации социальной политики и как ее результат.

Следовательно, модернизацию государственной социальной политики нельзя рассматривать в отрыве от комплексных мероприятий, направленных на преобразование всех сфер жизни российского общества. Речь прежде всего идет о переводе экономики нашей страны на инновационный путь развития. Инновационная экономика базируется на целенаправленном развитии высокотехнологического промышленного производства и сферы услуг, ускоренном развитии информационного сектора. Она связана с формированием институциональной и деловой среды, благоприятной для диффузии знаний, и с созданием механизмов, направленных на стимулирование инновационной деятельности.

Подобные преобразования в экономической сфере непосредственно зависят от профессионального уровня работников и теснейшим образом связаны с повышением уровня интеллектуализации труда. Опыт промышленно развитых стран показывает, что за период с 1960 по 2000 г. доля работников умственного труда и творческих профессий в структуре знаний заметно выросла. Так, в США и ФРГ она составила 50%, а в Японии — 55% совокупной

рабочей силы, а с учетом работников профессий с элементами творческого труда 79,78 и 79% соответственно. В нашей стране эти показатели были значительно скромнее — 20 и 50%³.

Интеллектуализация труда, усиление его творческого характера, интенсификация использования накопленных работниками знаний и навыков становятся как условием, так и результатом перевода российской экономики на рельсы инновационного развития. Следовательно, важнейшим фактором формирования конкурентоспособной модели экономики, основанной на инновациях, становится развитие человеческого капитала, которое следует рассматривать как решающий момент достижения нового качества экономического роста и модернизации социальной политики.

Инвестиции в человеческий капитал создают положительные экономические и социальные внешние эффекты, а также образуют синергетический эффект, повышая производительность труда как отдельного работника — носителя человеческого капитала, так и всей национальной экономики. Согласно результатам исследования, проведенного в рамках ОЭСР, увеличение срока обучения населения страны на один год обеспечивает прирост ВВП в 3–6%⁴.

Одновременно накопленный человеческий капитал генерирует поток индивидуальных доходов. Как показывают проведенные в начале нового столетия исследования, в 2002 г. в США средний пожизненный доход мужчин с высшим образованием превосходил соответствующий показатель для мужчин со средним образованием примерно на 550 тыс. долл. Если учитывать расходы на образование (в 2002 г. стоимость обучения в колледже равнялась в среднем 50–60 тыс. долл.), “чистая” разница в доходах названных категорий мужчин почти на 500 тыс. долл. превышала прямые издержки обучения в высшем учебном заведении.

Важнейшими формами инвестиций в человеческий капитал выступают образование, повышение квалификации и переподготовка на производстве, медицинское обслуживание. России предстоит привести качество человеческого капитала в соответствие с требованиями инновационного экономического развития. Решение данной непростой задачи потребует колоссальных усилий со стороны государства и прежде всего — расширения масштабов государственного финансирования образования, науки и здравоохранения. Кроме того, государство должно внести свой вклад в формирование механизмов частного инвестирования в человеческий капитал. Для этого следует признать инвестиции в челове-

³ Конкурентоспособность России в глобальной экономике. М., 2003. С. 196.

⁴ См.: *Коровяковская Н.Д., Холоденко Ю.А.* Человеческий капитал как фактор инновационного развития // Труд и социальные отношения. 2009. № 11. С. 16.

ческий капитал общественным благом и именно с этих позиций российская власть должна оценивать расходы на модернизацию образования и здравоохранения, в том числе и частное финансирование.

Таким образом, формирование экономики, основанной на масштабном внедрении инноваций, неизбежно приведет к глубоким структурным преобразованиям за счет увеличения доли сектора высокотехнологического производства, в том числе активного развития малого и среднего бизнеса в сфере экономики знаний. Однако без наращивания образовательного потенциала подобная перспектива представляется весьма туманной. Превращение науки и образования в общенациональный приоритет, повышение доли расходов на науку и образование соответственно до 3 и 8% ВВП в период до 2020 г., создание механизмов, направленных на обеспечение равенства образовательных возможностей, — все это должно стать важнейшим направлением и целью модернизации социальной политики Российского государства. Успешная реализация вышеперечисленных пунктов приведет к трансформации социальной структуры нашего общества и системы социальной стратификации, формированию социально ориентированных, но не подрывающих эффективное экономическое развитие, механизмов распределения и перераспределения материальных и социальных благ, преодолению неравенства и бедности.

Модернизация социальной политики должна быть направлена на превращение российского общества в более справедливое. Сложившийся уровень материального и социального неравенства в нашей стране неприемлем для цивилизованного государства. В 2012 г. децильный коэффициент составлял 16:1, при этом в 1991 г. этот показатель составлял 4:1, в 2006 г. — 15,3:1. Следовательно, экономический рост привел к усилению социального неравенства, которое Н.С. Федоркин справедливо назвал “необоснованным”⁵. Пропасть между богатыми и бедными продолжает углубляться.

Неравенство, обусловленное несправедливым распределением доходов, порождает многие из указанных выше противоречий и обостряет их. Мировая практика выработала стандартные механизмы преодоления неравенства в распределении доходов: прогрессивное налогообложение личных доходов и имущества граждан, выплата социальных трансфертов незащищенным категориям населения. К сожалению, в нашей стране отдельные механизмы выравнивания (в частности, через прямые индивидуальные налоги)

⁵ См.: Федоркин Н.С. Политическая система как ресурс социального государства и инновационное развитие // Социальное государство и инновационное развитие / Под общ. ред. В.П. Васильева. М., 2010. С. 32.

отсутствуют, а другие — посредством бюджетных социальных выплат — малоэффективны. Попытка принять так называемый “налог на роскошь”, по нашему мнению, обречена на провал. Это связано, с одной стороны, с непроработанностью и противоречивостью самого текста законопроекта, а с другой — с экономической дифференциацией российских регионов. Так, счастливый владелец скромной двухкомнатной квартиры в спальном районе столицы смог бы в случае ее продажи приобрести роскошный особняк в Брянске или Иваново.

Более перспективной, на наш взгляд, представляется идея о дополнительном налогообложении престижного потребления — дорогих автомобилей, судов, вертолетов, драгоценностей, антиквариата, предметов искусства. При этом следует помнить о том, что подобные налоги не решают фискальных проблем, а их использование направлено прежде всего на формирование более справедливого общественного устройства, соответствующего пониманию большинства российских граждан.

Наконец, решение проблемы неравенства и более справедливого распределения доходов требует введения прогрессивной шкалы подоходного налогообложения. В своих выступлениях на различных научных форумах автор последовательно отстаивал данное положение, подчеркивая, что прогрессивная шкала должна быть простой (двухуровневой) и не носить конфискационного характера, стимулируя тем самым девиантное поведение в сфере налоговых отношений. На первом этапе внедрения новых механизмов подоходного налогообложения действующую ставку налога на доходы физических лиц до 2 млн руб. в год можно сохранить на сложившемся уровне в 13%, а доходы свыше указанного уровня — увеличить до 20%. Более того, отдельно следует рассмотреть вопрос об освобождении от уплаты подоходного налога лиц с доходами, не превышающими 150 тыс. руб. в год. Модернизация системы подоходного налогообложения даст положительный социальный эффект, не нанесет серьезного ущерба доходной части государственного бюджета, не подорвет трудовую мотивацию и не загонит доходы большинства россиян в “тень”. Подобный шаг со стороны государства будет положительно воспринят большинством населения как движение в направлении преодоления неравенства и реализации принципов социальной справедливости.

Еще одним важным шагом, связанным с модернизацией социальной политики Российского государства, выступает реформирование пенсионной системы. Пенсионное обеспечение — чрезвычайно острая социально-экономическая проблема не только для России, но и для всех развитых стран. Большинство государств, как правило, решают ее путем увеличения налогового бремени

и повышения пенсионного возраста до 65–67 лет как для мужчин, так и для женщин. Несмотря на предпринимаемые усилия, пенсионные системы государств “всеобщего благосостояния” трещат по всем швам. Россия не исключение.

Повышение возраста выхода на пенсию — мера непопулярная. Многие россияне среднего возраста посчитают ее несправедливой. На наш взгляд, более решительно нужно действовать в другом направлении — увеличения трудового стажа, дающего право на получение трудовой пенсии. Следует отметить, что российское правительство обсуждает отдельные подходы к данной проблеме, но не слишком уверенно, действуя по принципу “шаг вперед — два шага назад”, периодически повторяя, как шаман заклинание, тезисы о незыблемости социальных обязательств государства.

Между тем время уходит, а проблема обостряется⁶. По нашему мнению, трудовой стаж при выходе на пенсию мужчин должен быть не менее 30 лет, а женщин — 25 лет. При определении трудового стажа должна учитываться служба в рядах Вооруженных сил, а для женщин — предоставляемый государством отпуск по уходу за ребенком. Следует полностью отказаться от накопительной части пенсии. Решение о ее формировании принималось руководством государства на фоне динамичного развития российской и мировой экономики. Мировой кризис и последующее “вялое” оживление деловой активности свидетельствуют о том, что сложившаяся социально-экономическая парадигма исчерпала себя. Финансовый рынок лихорадит, инвесторы несут колоссальные убытки. Среди них — крупнейшие пенсионные фонды США, являющиеся распорядителями “длинных денег”.

Источником “длинных денег” в нашей стране должна стать накопительная часть пенсии. Между тем сфер для высокодоходного вложения инвестиций в промышленно развитых странах, как и в России, очень мало. Как правило, инвестиции носят спекулятивный, высокорисковый характер. В 2008–2009 гг. американские пенсионные фонды потеряли значительную часть своих средств, вложенных в финансовые инструменты. Нельзя с полной уверенностью утверждать, что соответствующие структуры в нашей стране избежат подобной участи. Других высокодоходных объектов инвестирования пенсионных накоплений, кроме ценных бумаг, пока нет и, скорее всего, не будет.

Правительство РФ сделало первый шаг в данном направлении. Принято решение о сокращении отчислений на накопительную часть пенсии до 2%. Представляется, что от самой идеи обязатель-

⁶ Предваряя то, что будет сказано ниже, следует акцентировать внимание читателей на том, что статья готовилась к публикации осенью 2013 г. (*Прим. ред.*).

ного пенсионного страхования следует отказаться. Страховые взносы следует заменить пенсионным налогом, размеры пенсий в большей степени привязать к трудовому стажу и объему пенсионных отчислений. Подобный шаг со стороны государства не решит окончательно проблему неравенства, но сделает пенсионную систему более прозрачной и справедливой. При этом можно было бы продумать и внедрить механизмы стимулирования добровольного пенсионного страхования.

В реформировании нуждается и система финансирования здравоохранения. От обязательной страховой медицины следует отказаться и перейти к прямому государственному и муниципальному бюджетированию медицинских учреждений, а фонды обязательного медицинского страхования упразднить, передав их функции государственным и муниципальным органам. А вот добровольное медицинское страхование и частные медицинские учреждения нуждаются в дальнейшем развитии и государственной поддержке.

Наконец, модернизацию социальной политики Российское государство могло бы начать с наведения порядка в государственном секторе экономики. Первые шаги в данном направлении сделаны. Ограничены денежные выплаты топ-менеджерам государственных компаний, в том числе в связи с досрочным расторжением контракта. Ведется постоянный мониторинг работы органов государственной власти, связанной с повышением оплаты труда работников бюджетной сферы. Следующим шагом в данном направлении, по нашему мнению, должно стать законодательное закрепление соотношения между максимальным и минимальным размером оплаты труда в бюджетных учреждениях и организациях, например на уровне 8:1. Акцент на этом необходим, ибо разрыв в доходах руководителей бюджетных организаций и рядовых работников неоправданно велик, что недопустимо в социальном государстве, ибо закрепляет и усиливает материальное и социальное расслоение и не соответствует ценностным ориентациям значительной части российского общества.

Модернизация социальной политики современного Российского государства — объективная необходимость. Нерешенные социальные проблемы накапливаются. Правящая элита должна проникнуться идеей трансформации социальной политики в направлении преодоления глубокого неравенства и построения более справедливого общества. Это потребует от нее мощной политической воли, отказа от сложившихся в последние двадцать лет стереотипов и вульгарных идеологем. Мировое сообщество стоит на пороге глубочайших перемен. Россия — полноправный член этого сообщества. И от российского руководства, его способности принимать решения, адекватные вызовам современности, зависит наше будущее.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Инновации в социально-экономическом развитии: государство, фирма, менеджмент / Под ред. В.П. Васильева. М., 2007 (Innovacii v social'no-jekonomicheskom razvitii: gosudarstvo, firma, menedzhment / Pod red. V.P. Vasil'eva. M., 2007).

Конкурентоспособность России в глобальной экономике. М., 2003 (Konkurentosposobnost' Rossii v global'noj jekonomike. M., 2003).

Коровяковская Н.Д., Холоденко Ю.А. Человеческий капитал как фактор инновационного развития // Труд и социальные отношения. 2009. № 11 (*Korovjakovskaja N.D., Holodenko Ju.A.* Chelovecheskij kapital kak faktor innovacionnogo razvitija // Trud i social'nye otnoshenija. 2009. N 11).

Социальное государство и инновационное развитие / Под ред. В.П. Васильева. М., 2010 (Social'noe gosudarstvo i innovacionnoe razvitie / Pod red. V.P. Vasil'eva. M., 2010).

www.gks.ru

www.vestifinance.ru