

А. Ю. Шевяков¹

ФОРМИРОВАНИЕ НОВОЙ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ ГОСУДАРСТВА

Острые социально-экономические диспропорции, негативные демографические процессы (смертность, почти двукратно превышающая рождаемость и более чем двукратно превышающая смертность в развитых странах), низкая продолжительность жизни, депопуляция и продолжающийся снижаться средний уровень человеческого и социального капитала сегодня представляют серьезную угрозу социально-политической, экономической и демографической ситуации в стране, особенно в условиях развивающегося кризиса.

В основе сложившейся ситуации лежит несколько фундаментальных причин, которые не осознаются или не принимаются во внимание правительством при осуществлении социальной политики. И прежде всего это связано с тем, что в основе социальной политики в РФ лежат ложные парадигмы и мифы.

Сегодня у нас господствует либеральная точка зрения, согласно которой рыночные механизмы для социальной сферы являются, так же как и в экономике, наиболее эффективными. Во все предыдущие годы реформ государственная социальная политика была направлена на уход государства из социальной сферы и насаждения в ней рыночных отношений.

Принципиальное отличие государства от рыночной корпорации состоит в том, что цели и задачи государства значительно шире чисто экономических. Государство выстраивает социальный порядок, соз-

давая и поддерживая институты, регулирующие социальную конкуренцию и социальный отбор. Государство управляет социальной стратификацией, создавая или поддерживая статусные приоритеты, необходимые в интересах *долговременного* развития общества. Иными словами, оно призвано совершенствовать институциональную и социальную структуру общества согласно критериям, основанным на ценностях, выработанных человечеством в историческом процессе отбора идей путем многочисленных проб и ошибок, — ценностях, которые, ограничивая текущие предпочтения, позволяют минимизировать ошибки по отношению к будущему. Государство призвано это делать, но не делает: в фазе «турбулентных» политических и социально-экономических преобразований, направленных на «модернизацию» институтов путем имитации системы, сложившейся в более преуспевающих странах, как это произошло в России. «Экономическая стабилизация» после предшествующих шоков была определенным достижением. Но в России давно назрела необходимость реформ, основанных на рациональном предвидении и на интенсивном использовании своего интеллектуального потенциала, а не на имитации институциональных «рутин», которые в развитых странах отнюдь не играют такой роли, какая им вменяется в произведенных и в планируемых ныне российских реформах.

Рынок является одним из системообразующих институтов, но отнюдь не единственным и, наверное, не самым главным. Системообразующая роль управления, науки, образования, культуры и искусства, здравоохранения и социального обеспечения является не меньшей, причем более неотъемлемой для общества, чем роль рынка. Эти сферы представляют собой самоорганизующиеся институты, со своей внутренней институциональной мотивацией продуктивного поведения, которая принципиально отличается от рыночной мотивации и разрушается, когда вмешательство рынка в эти сферы становится чрезмерным. Заработки в перечисленных

¹ Директор Института социально-экономических проблем народонаселения РАН, доктор экономических наук, профессор. Автор более 170 научных работ, в т. ч. более 10 монографий: «Неравенство, экономический рост и демография», «Неравенство как ключевой фактор социально-экономической динамики», «Статистика семьи и пути ее совершенствования» и др. Член экспертного совета Высшей аттестационной комиссии РФ, научно-экспертного совета при Председателе Совета Федерации Федерального собрания РФ, член Консультативного совета по реализации демографической политики при Комитете Государственной Думы РФ. Член редакционных советов журналов «Народонаселение», «Вопросы статистики» (Росстат).

отраслях экономики, как и в управлении рыночными фирмами и корпорациями, определяются не рынком, а системой институциональных факторов, точнее — соответствием, которое институциональная система устанавливает между социально-профессиональными статусами и распределением доходов. Здесь имеет место обратная по отношению к рыночной зависимость заработков от социальных статусов: размер зарплаты работника определяется тем, какой статус ему приписывает институциональная система, то есть тем, какое положение по своему статусу он должен занимать в совокупном распределении доходов.

Как следствие, «упование на рынок» привело к тому, что образование, здравоохранение, культура и искусство имеют *самые низкие статусы в общей системе оплаты труда*.

И несмотря на определенные усилия правительства по увеличению оплаты труда в бюджетной сфере, ее уровень еще далек от реальной значимости и важности для государства труда работников этих сфер.

Непонимание прямых и обратных связей между социальными и экономическими факторами, в том числе между неравенством и экономическим ростом, приводит к тому, что финансирование социальной политики все еще продолжает *строиться по «остаточному» принципу*. Успешность решения социальных проблем и финансирование социальной сферы идут от достигнутого уровня, а не от реальной потребности для решения имеющихся здесь проблем¹. Все проблемы социальной сферы лежат в ресурсной плоскости, и адресное ресурсное вливание рассматривается как основной метод эффективного решения социальных проблем.

Такой подход в условиях сравнительно высоких темпов экономического роста и благоприятной внешнеэкономической конъюнктуры позволял правительству увеличивать бюджетные расходы, в том числе на пенсии, пособия, МРОТ, зарплаты в бюджетной сфере и тому подобное, и тем самым создавать иллюзию эффективной социальной политики.

Однако анализ эффектов таких мероприятий, несмотря на их необходимость и важность, показывает их низкую эффективность на снижение бедности — только 15–20 % выделяемых для этих целей ресурсов попадают бедным домохозяйствам.

Вместе с тем условия и предпосылки развития человеческого потенциала определяются распреде-

лением ресурсов между людьми, и от характера этого распределения развитие зависит не меньше, а даже больше, чем от количества самих ресурсов.

Анализ этого распределения показывает, что существующие сегодня механизмы формирования и перераспределения доходов населения настроены и работают в пользу богатых. Большая доля совокупного роста доходов уходит на рост доходов наиболее обеспеченных слоев населения, а на повышение доходов наименее обеспеченных остается малая доля, что позволяет высокодоходным группам населения перетягивать на себя большую часть преимуществ от экономического роста.

Исследования, проведенные в ИСЭПН РАН в последние годы, вскрыли новые, неизвестные до настоящего времени закономерности существенного влияния показателей неравенства на экономический рост, демографическую динамику и сохранение человеческого капитала.

Выявленные статистические зависимости позволяют говорить об исключительной значимости фактора неравенства в российских условиях: при оптимальном перераспределении доходов, снижающем величину коэффициента дифференциации до 7–10, рост ВВП в период 2000–2007 годов мог бы быть выше фактического на 30–50 %, а при годовом росте реальных доходов на 10 %, в принципе, можно было бы выйти на положительный естественный прирост населения в размере 3,3 промилле. Именно при таких параметрах распределения большая часть населения сможет реализовывать свои чаяния в экономическом и репродуктивном поведении, сохранении своего здоровья, наращивании человеческого потенциала и т. п. Такое распределение можно было бы считать общественно справедливым.

Таким образом, *на сегодняшний день основная проблема неравенства и бедности населения лежит не в плоскости недостатка ресурсов, а в механизмах их распределения и перераспределения*.

Именно поэтому перенос фокуса социальной политики на реформу распределительных отношений может не только скомпенсировать отрицательные последствия сегодняшнего кризиса, но и вывести социальную политику на траекторию *общественно справедливой* и соответствующей нормам современного социального государства.

¹ Это хорошо видно на примере уровня детских пособий, которые покрывают всего несколько процентов дефицита доходов в бедных семьях, или материнского капитала, уровень которого не сопоставим с ценами на жилье или образование.