

Часть I**СТРАТЕГИИ
СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ
НАСЕЛЕНИЯ В РОССИИ**

*в условиях перехода
к рыночной экономике*

ВВЕДЕНИЕ

Переход от тоталитарной плановой системы к рыночной поставил население России в принципиально новые условия.

В то, далекое теперь от нас, время распределительные отношения были сформулированы таким образом, что они а) обеспечивали относительно низкий, но для всех без исключения приемлемый уровень потребления, когда государство строго контролировало и минимальную заработную плату, и прожиточный минимум; б) не допускали существенных разрывов в материальном положении и тем более социальной поляризации; в) ориентировались на социально значимые потребности населения, связанные с охраной здоровья, образованием, воспитанием детей, помощью женщинам. Теперь же в рамках становления либерального рынка, сопровождающегося экономическим кризисом (если смотреть не на несколько макропараметров, а на состояние экономики в целом), произошло резкое падение потребления населения, усилилась дифференциация доходов и появилась существенная безработица.

Социально-экономические преобразования, обрушившиеся на российское общество особенно интенсивно в 1992 г., по своей глубине, силе воздействия, интенсивности не имеют аналогов в его истории. Проводимые "сверху" реформы привели в кризисное состояние все стороны общественного бытия как на уровне социума в целом, так и применительно к каждой ячейке общества — семье — и каждой личности в отдельности. Радикальные перемены коснулись экономики и политики, государственного устройства и национально-этнических отношений, населения и социальной сферы.

Главный удар пришелся по населению. Почти одновременно доходы и потребление граждан снизились в 2,5—3 раза. Освобождение цен и открытый импорт потребительских товаров привели к галопирующей инфляции, которая обесценила заработную плату, пенсии, стипендии и социальные пособия. Фактически были экспропрированы и сбережения населения. Основная масса семей оказалась в условиях катастрофического падения доходов, лишения денежных накоплений, угрозы безработицы. Одновременно начался процесс деградации отраслей социальной инфраструктуры, возникла опасность фактической потери гражданами бесплатного получения услуг здравоохранения, образования, культурных благ и жилищно-

Введение

коммунального обслуживания. В 1992 г. около 70—80% домохозяйств оказалось за границей бедности, если оценивать ее в терминах минимального потребительского бюджета 1989 г. По прошествии десяти лет ситуация принципиально не изменилась, несмотря на периоды некоторого повышения (в пределах 10—15%) реальных доходов населения. Кризис 17 августа 1998 г. вновь отбросил основную часть общества к состоянию периода "шоковой терапии" 1992 г., и проблемы социальной защиты отдельных групп и слоев населения приобрели еще большую остроту и значение.

Условия и факторы, определяющие жизнедеятельность населения, повлекли за собой нарушения "динамического стереотипа" высшей нервной деятельности, что привело к ослаблению иммунной защиты и вызвало развитие патологических процессов, а также депрессий и других психических отклонений¹.

Экономические и социальные процессы вступили в острое противостояние друг с другом. Социальная компонента реформ тормозит и блокирует экономические преобразования. Ситуация в социальной сфере вызывает активное недовольство большинства граждан страны, для которых социальная цена реформ оказалась чрезмерной. Активное недовольство приобретает многообразные формы, непосредственное выражение которых проявляется в протестном поведении населения, которое, по опросам общественного мнения, имеет значительный потенциал. Более того, социальное обеспечение сегодня зашло в тупик, попав в замкнутый круг: чем ниже уровень производства и, соответственно, реальные доходы населения, тем больше нуждающихся (бедных) и, следовательно, величина необходимой им помощи со стороны общества и государства. Но падение производства снижает возможности для оказания материальной поддержки. Однако, чем меньше социальная поддержка, тем, в ко-

¹ Проведенное в Канаде исследование показало, что экономические и социальные условия жизни имеют большее влияние на сердечные заболевания, чем диета, физическая активность или курение. Было установлено, что низкие доходы и связанное с этим исключение людей из полноценного участия в жизни общества вызывают сердечно-сосудистые заболевания. Чувство неуверенности и потеря контроля над принятием жизненно важных решений порождают высокий уровень стресса. "Считается, что хронический стресс прямо увеличивает уровень преждевременной смертности через заболевания иммунной и нейроэндокринной систем и косвенно через негативную поведенческую реакцию — курение, злоупотребление алкоголем и насилие [1]". Экономическое развитие и здоровье населения зависят от доступности производительного труда, равенства, экономической и социальной справедливости.

Часть I. СТРАТЕГИИ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ

нечном счете, беззащитнее каждый индивид, слабее человеческий фактор производства, ниже качество трудового потенциала, а следовательно, меньше и хуже создаваемый продукт. А если уменьшается ВВП, то дальнейший путь "идет по кругу".

Правды ради следует заметить, что Всемирный банк, который тщательно следил за происходящими в России процессами реформирования, уже во второй половине 1992 г. был озадачен состоянием жизненного уровня населения. В своем докладе он отмечал, что социальная защита в России является предпосылкой финансовой стабилизации и экономических реформ; отсутствие обеспечения минимального жизненного уровня замедляет их ход. К сожалению, при правильной общей постановке — необходимость увеличения ассигнований на социальные нужды для предотвращения падения граждан за черту бедности — в качестве конкретных мер Всемирный банк советовал весьма спорные предложения. Речь идет о концентрации внимания на адресной социальной защите ценой сокращения общих затрат не только на пенсии и пособия по безработице, но и на пособия по болезни. В качестве главного инструмента рекомендовалось базовое минимальное пособие, назначаемое и выплачиваемое местными властями и частично финансируемое из федеральных средств.

В начале 1999 г. Всемирный банк опубликовал новый доклад относительно российской системы социальной защиты населения. Его подготовка была вызвана катастрофическим положением, возникшим в результате дефолта 17 августа 1998 г. Несмотря на то, что в докладе сделан странный вывод, касающийся шока 1998 г. (который, якобы, не создал никаких новых или беспрецедентных проблем для российской системы социальной защиты), там появились новые направления, очень важные для России. Среди них следует отметить два. Во-первых, прямое указание на необходимость сокращения и преодоления бедности, социальной изоляции, которая касается детей-сирот, детей из проблемных семей, беспризорных, детей-инвалидов, одиноко проживающих людей старшего возраста, а также бездомных. Во-вторых, большое внимание уделяется проблеме рынка труда, включая безработицу. Выдвигаются и некоторые конкретные меры: формирование местных социальных программ, повышение роли неправительственных организаций, экстренная помощь в снабжении продовольствием, топливом и лекарствами.

При всей подкупающей привлекательности сделанных Всемирным банком предложений, их слабость состоит в том, что они направлены на борьбу с последствиями, а не с причинами возникшего обнищания и носят мозаичный, "пожарный" характер. Однако никакие коррективы в социальной сфере не могут изменить указанных

Введение

тенденций. "Латание дыр", а именно к этому сегодня сводится фрагментарная социальная политика, принципиально не меняет общей ситуации. Необходим крутой социальный маневр — радикальные социальные реформы, в результате которых социальная сфера в целом должна трансформироваться на последовательно рыночной базе. Только в этом случае возникнет возможность разорвать "замкнутый круг", определяющий спираль понижения жизненного уровня. Тем более что выход за границы основных социальных гарантий, когда подавляющая часть населения не обеспечена минимальным набором потребительских благ, ведет фактически к количественным и качественным потерям популяционного генофонда.

В связи с формулировкой темы данного исследования возникает законный вопрос: социальная защита граждан России от чего? Откуда исходит основная угроза и на кого она направлена? Кто должен защищать население, если это нужно?

Комплексное рассмотрение социальной сферы, состояния населения и динамики происходящих процессов в российских условиях тотального кризиса показывает, что наступление идет с разных сторон. И не случайно, что ООН дает довольно широкое определение социальной защиты: "под социальной защитой в целом понимается комплекс стратегий и программ государственного и частного секторов, осуществляемых обществом в связи с различными непредвиденными обстоятельствами в целях компенсации отсутствия или существенного сокращения доходов от трудовой деятельности, оказания помощи семьям с детьми, а также обеспечения людей медицинским обслуживанием и жильем" [1]. Однако, учитывая специфические условия России, наступившие в результате проводимых "сверху" рыночных реформ, в обществе возникло опасное обнищание, когда человек лишается возможностей удовлетворения элементарных потребностей, оказывается вне области физиологического выживания, маргинализируется, формируя процессы пауперизации и эксклюзии в обществе.

Поэтому главная задача социальной защиты населения России и становления рыночной экономики состоит в снижении уровня бедности, уменьшении численности граждан, находящихся по "ту сторону" ее границы, предотвращении перехода граждан в социально запретную область, а в целом — в максимальном преодолении бедности и нищеты.

Категорию социальной защиты можно рассматривать не только в широком, но и в узком смысле слова. Конкретизация ее трактовки зависит от выдвигаемых задач, на решение которых она направлена. Комиссия социального развития ООН, устанавливая границы политики в области социальной защиты, определяет ее как комплекс мер

Часть I. СТРАТЕГИИ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ

по преодолению риска обездоленности с целью гарантирования доступа к средствам для удовлетворения основных потребностей и реализации основных прав. При этом предполагается гарантированное "получение доходов и средств к существованию, наличие работы, медицинское обслуживание и образование, питание и жилье" [1].

Наше исследование и представленные в заключительном докладе результаты свидетельствуют о том, что мы находимся в единой парадигме с концепцией ООН, но максимальным образом учитываем специфику российских условий переходного периода от тоталитарного общества с плановой экономикой к демократии и рыночным отношениям.

Особенность данного текста состоит в том, что он носит и не может не носить преимущественно идеологический характер, устанавливая основы, рамки и принципы социальной защиты населения России в условиях транзитивной экономики. Социальная защита и, соответственно, доклад о ней затрагивают все сферы жизнеобеспечения, включая формирование социальных отношений, основные источники доходов населения (оплата труда, трансферты, предпринимательские доходы), их распределение и каналы перераспределения, а также развитие социальной инфраструктуры. Конкретное и подробное описание сферы социальной защиты в рамках ее реформирования с необходимыми числовыми выкладками может, в конечном счете, быть реализовано лишь в сотрудничестве с соответствующими государственными учреждениями. Масштабы подобной работы возрастают вместе с обеспечением системности описания соответствующих процедур.

Первая часть книги "Стратегии социальной защиты населения в России в условиях перехода к рыночной экономике" подготовлена российской командой ученых. Она начинается главой, посвященной вопросам теории и методологии проблем социальной защиты как целого. Она включает изложение социальной доктрины переходного периода и формулировки концептуальных подходов. Затем раскрываются стратегии и направления социальных реформ в России, включая их конкретизацию, "исходный пункт" (реструктуризация оплаты труда) и социальные гарантии, а также рамки реформирования основных сегментов социальной сферы [2].

Поскольку структура системы социальной защиты органически увязана и строго вытекает из сложившейся в обществе ситуации, ее целеполагание ориентировано на решение узловых социальных проблем. Вторая глава доклада посвящена именно этому комплексу, подробному изложению их содержания и различных форм проявления.

Введение

Следующая (третья) глава общего текста включает представление о стратегии социальной защиты населения России в условиях перехода к рыночной экономике, начиная с описания общей системы в понимании авторов. По существу, в нее входят пять компонент: формирование линии бедности и критерия определения нуждающихся в социальной поддержке, а также минимальных социальных гарантий; реформирование оплаты труда; система социального страхования как главный способ организации социальной защиты; повышение эффективности рынка труда и снижение безработицы; социальные выплаты и льготы.

В достаточной мере конкретное описание реформ социальной защиты позволяет сделать прогнозные расчеты и дать оценки основных направлений ее развития на период до 2010 года с эшелонированием в рамках текущего десятилетия.

Участие в данном проекте преподавателей Университета Карлтон в Оттаве позволило использовать канадский опыт при формулировании российской реформы.

Заключительным аккордом является специальный глоссарий терминов в данной области, который имеет две версии: российскую и канадскую, что позволяет адекватно воспринимать национальные тексты.

Обеспечение достойного уровня жизни российского населения на базе построения системы социальной защиты становится неотложным императивом, который определяет экономическую политику государства.