

ПРЕДИСЛОВИЕ

Настоящее издание подготовлено в рамках международного сотрудничества команды ученых России и Канады. Со стороны России участвовали сотрудники Института социально-экономических проблем народонаселения Российской академии наук (г. Москва), со стороны Канады — преподаватели Университета Карлтон (г. Оттава). Финансирование осуществлено Трастовым фондом Университета Калгари — Горбачев Фондом.

Основной мотив проведения данного исследования был связан с усилением диспропорций в структуре российских трансформационных процессов, когда реформы реализуются преимущественно в экономической сфере, в то время как их социальные последствия и условия жизни населения страны все больше ввергаются в состояние хаоса, блокируя экономический рост.

Осуществление данного проекта сопровождалось определенными трудностями (между прочим, быстро преодоленными), связанными с тем, что в центре его лежала российская действительность, а не сопоставление, например, двух стран, как это часто случается. Кроме того, использование канадского опыта осложнялось принципиальными различиями наших стран: преуспевающая Канада с развитой рыночной экономикой и Россия в переходном состоянии, отягощенная в Канаде система социальной защиты граждан близка по своей идейной направленности предлагаемой российскими учеными, в процессе исследования очень быстро сложилось хорошее взаимопонимание обеих групп, участвующих в проекте.

Следует специально подчеркнуть, что результаты проведенных разработок носят, безусловно, идеологический характер, представляя собой скорее доктрину и концепцию социальной политики на российском пространстве, чем конкретные рецепты действий. Мы обрисовали лишь "рамки", подобно рамочному закону, этой политики, так как в дальнейшем предполагается создание большой системной структуры, которая только и может обрисовать реформу в целом.

Задача исследования состояла в том, чтобы предложить свой формат реформирования социальной сферы в России, который существенно отличается от официальных предложений. В конечном счете следовало дать четкие ответы, по крайней мере, на шесть следующих вопросов.

Предисловие

Первый вопрос: Социальная защита кого? От чего? И зачем?

Мы считаем, что сегодня главная задача российского государства — защитить свое население от бедности и нищеты, уже наступившей и все еще наступающей на граждан страны. Бедность — основная социальная проблема не только на одной шестой территории планеты, но российские граждане уже дошли "до края пропасти" и постепенно сползают в нее, что и определяет особую актуальность осуществленных разработок. Сразу отметим, что социальная защита населения и преодоление бедности не ограничивают все проблемы социальной политики страны, но сегодня, безусловно, имеют приоритеты. Нет сомнения в том, что социальные преобразования касаются всех групп и слоев населения, всех сфер жизнедеятельности, всех отраслей социальной инфраструктуры; нацелены на формирование ценностей, приоритетов и предпочтений. Центральную задачу социальной защиты — преодоление бедности — следует решать, разумеется, в рамках системного реформирования социальной сферы.

Поэтому *второй вопрос:* Что есть социальная сфера? Что имеется в виду при ее реструктуризации?

Условно определяя рамки социальной сферы, мы включаем в нее две части:

- социальные отношения, формирующиеся в результате политики доходов;
- социальные отрасли, преимущественно определяющие жизнедеятельность населения.

Тогда *третий вопрос* состоит в том: Как должна проводиться реформа социальной сферы? Каков ее наиболее эффективный алгоритм?

Цельность и внутренняя взаимосвязь отдельных сегментов социальной сферы требуют одновременного (параллельного) реформирования основных ее компонент. Временной отрыв преобразования одного сегмента от другого усиливает противоречия их взаимодействия и осложняет протекание процесса в целом.

Четвертый вопрос: Какова исходная позиция преобразования социальной сферы? На чем она должна базироваться?

Хочется нам того или нет, но фундаментом социальных преобразований, безусловно, является заработная плата — источник доходов и всего комплекса семейного потребления, которое преломляется через оплату труда. При этом следует иметь в виду три обстоятельства:

- заработная плата и по существу, и по КЗОТу не может быть ниже прожиточного минимума;
- ее минимальный уровень во взаимосвязи с дифференциацией определяет среднюю величину оплаты труда;

Предисловие

■ повышение минимума и снижение дифференциации в пределах определенных параметров дает рост среднего заработка без увеличения фонда оплаты труда.

Так, ведущее место в системе социальных реформ переходит к величине прожиточного минимума, который становится исходной точкой всех построений.

Пятый вопрос: Что является основным инструментом социальной защиты населения?

В соответствии с "социальным контрактом" главная защита со стороны социального государства — это обеспечение минимальных социальных гарантий, включая стандарты образования и здравоохранения, как основы воспроизводства населения и качественной рабочей силы. На совокупности социальных гарантий, выступающей в качестве фундамента, возводится система социального страхования от различных рисков.

Шестой вопрос: Каковы временные границы реформирования социальной сферы?

С учетом "параллельности" реформ во всех преобразуемых секторах, потребуется достаточно продолжительный промежуток времени (10—15 лет) и соответствующее эшелонирование отдельных этапов.

В книге приводится пример проектировок развития социальной сферы на 2010 год, ориентированный на один из возможных сценариев. Главное его содержание сводится к тому, что государство обеспечивает минимальные социальные гарантии, и это естественным образом сказывается на всех сторонах жизнедеятельности населения. Разумеется, что подобные преобразования потребуют определенных ресурсов, но основная цель и соответствующие проектировки должны быть реализованы в любом случае, независимо от темпов экономического роста, так как значительная часть населения, как уже говорилось, сегодня находится за критической чертой, у "опасного рубежа", что само по себе препятствует экономическому продвижению. Для принятия окончательных решений в этом направлении необходимо строить ежегодный социальный баланс и не допускать снижения социальных расходов, которые в консолидированном бюджете не могут и не должны быть ниже 30%. Существенным резервом в данном случае является изменение налогообложения в части увеличения поступлений в государственный бюджет от природных ресурсов и недвижимости, а также перераспределения расходной части бюджета в пользу населения.

Разумеется, что представленные в этой книге "стратегии" — это лишь законченное изложение идеологии системно-комплексного реформирования социальной сферы, которые определяют цели, направления, масштабы и механизмы конкретных шагов. Вместе с тем "Со-

Предисловие

циальная программа действий" представляет собой уже эскиз с определенной степенью конкретизации процедуры социального реформирования в условиях перехода к рыночной экономике и определяет рамки необходимых трансформационных актов по всем компонентам социальной инфраструктуры. Нет сомнения в том, что прописать в инструментальной подробности каждый сегмент социальной реформы — это задача отраслевых министерств и совсем иного масштаба. Да это и не являлось целью данного исследования.

Книга включает три части. *Первая и основная* из них посвящена общему комплексу проблем социальной сферы и их решению в России. *Вторая часть* посвящена трансформации социальной функции государства в Канаде, осуществленной с момента прихода к власти либерального правительства (1993 г.). При этом удивительным образом сходны цели, методы, средства и технологии продвигаемых реформ. Существенное отличие лишь в объекте реформирования и социальных отношениях, сложившихся в обществе.

В Канаде объектом реформирования является полноценная, хорошо развитая система социальной защиты, костяком которой выступает устойчивая система социального страхования и высокий уровень социальных стандартов, традиционно контролируемых и поддерживаемых национальным правительством, в том числе за счет налогов. Поэтому социальная политика либерального правительства Канады сталкивается с активным общественным противодействием, а часто и с сопротивлением властей провинций. Например, много лет идет дискуссия о накопительной пенсионной системе, но до сих пор ее так и не ввели.

В России же отсутствуют и традиция социального страхования, и единые национальные социальные стандарты, и гражданское общество, "размыта" ответственность государства за социальные обязательства перед населением. Уровень социальной защиты столь низок, что сокращение государственных обязательств с применением технологий, которые пытаются внедрять развитые страны, неприемлемо.

Третья часть книги представляет собой краткий перевод на английский язык первых двух, и сделана с надеждой, что русский вариант отчасти будет воспринят и англоязычным читателем.

Разделы текста подготовлены:

участниками проекта от России — сотрудниками Института социально-экономических проблем народонаселения Российской академии наук (часть I):

Римашевская Н.М., директор, доктор экономических наук, профессор — предисловие, часть I (введение, главы 1, 2.3, 3; заключение);

Предисловие

Бочкарева В.К., ведущий научный сотрудник, кандидат экономических наук — часть I (главы 2.5, 2.6, 2.7, 4.4, 5.2);

Войтенкова Г.Н., помощник директора по международным научным связям, кандидат исторических наук — часть I (глоссарий);

Волкова Г.Н., ведущий научный сотрудник, кандидат экономических наук — часть I (главы 2.3, 2.8, 4.3, 4.5, 5.2);

Кислицына О.А., старший научный сотрудник, кандидат экономических наук — часть I (главы 2.3, 2.5, 5.2);

Мигранова Л.А., зав. лабораторией, кандидат экономических наук — часть I (главы 2.1, 2.2, 2.6, 2.8, 4.1, 4.2, 4.5, 5.2);

Калитина Т.С. — инженер (компьютерные работы);

участниками проекта от Канады — преподавателями Карлтонского Университета (часть II):

Колин Ланди, адъюнкт-профессор, директор Школы социальной работы — часть II (глава 5);

Тереза Йеннисен, адъюнкт-профессор Школы социальной работы — часть II (глава 1);

Петр Дуткевич, профессор Факультета политологии — часть II (глава 2);

Андреа Чендлер, адъюнкт-профессор Факультета политологии — часть II (глава 3);

Хью Армстронг, профессор Школы социальной работы — часть II (глава 4).

Краткое содержание книги на английском языке и глоссарий терминов по социальной защите населения Канады подготовлены Колин Ланди, Терезой Йеннисен и Галиной Войтенковой.

Тексты наших коллег из Канады переведены на русский язык Войтенковой Г.Ф.

Настоящий текст неоднократно прошел обсуждение: на встрече с руководящими работниками Министерства труда и социального развития под председательством Первого заместителя министра Г.Н.Кареловой; в аппарате Федерации независимых профсоюзов России под председательством заместителя председателя Федерации Г.Л.Фроловой; в Фонде Горбачева под председательством секретаря социал-демократической партии О.М.Здравомысловой при участии М.С.Горбачева; на Ученом совете Института социально-экономических проблем народонаселения РАН.

Авторы благодарны за положительную оценку проведенного исследования и полученных результатов, а также за высказанные замечания, которые были учтены при окончательной подготовке текста к изданию.