

ЦЕНА РЕФОРМ

Автор: О. В. НЕЧИПОРЕНКО

(Опыт сравнительного анализа России и Казахстана)

НЕЧИПОРЕНКО Ольга Владимировна - кандидат философских наук, старший научный сотрудник Института философии и права Сибирского отделения РАН.

Если рассматривать процессы трансформации постсоветских обществ в контексте их исторического развития, то надо признать, что содержанием этих процессов были сначала реформы в сфере экономики, затем их социальные последствия и уже потом социальные реформы. Курс на экономическую либерализацию, взятый независимыми государствами в 1991 г., оказался центральным направлением, которое, собрав вокруг себя другие сферы жизнедеятельности бывшего советского общества, потянуло их в пучину тотального кризиса.

В статье хотелось бы сместить ракурс рассмотрения трансформационных процессов и выделить социальный контекст реформирования, обозначив систему координат, определяющих дальнейшие направления развития постсоветских обществ. Цель статьи: на основе материалов исследования, осуществляемого Институтом философии и права Сибирского отделения РАН и Институтом философии и политологии Минобразования и науки Республики Казахстан, дать сравнительный анализ изменений в социальной сфере в России и Казахстане за годы реформ.

Тернистый путь к рынку

Современные социально-экономические процессы в постсоветских странах имеют общую рыночную направленность. Исходным пунктом их развития послужил распад советской социалистической системы, а конечной целью их трансформации - построение демократического общества с развитой рыночной экономикой и демократической правовой государственностью. Главными индикаторами изменений оказались возрастающая роль рынка в хозяйственной жизни и растущий удельный вес частного капитала в экономике.

Несмотря на общее содержание переходного процесса, его формы в каждой стране имеют свои особенности, а характер развития в каждой из них при общих закономерностях значительно различается по опыту, скорости и последовательности проведения рыночных реформ. В каждой из стран вырабатываются собственные теоретико-методологические подходы к рыночным преобразованиям и построению рыночной модели экономического развития на основе законов рыночного саморегулирования или же адаптированной модернизации экономики.

Россия и Казахстан выбрали стратегию быстрого реформирования, опираясь на методы "шоковой терапии", ускоренной ликвидации старых управленческих структур и форсированное создание рыночных институтов. Такой же стратегии реформирования придерживался и Кыргызстан. Другие государства: Беларусь, Узбекистан, Туркменистан, Таджикистан - пошли по пути эволюционных преобразований, стремясь сохранить методы государственного регулирования экономики.

Работа выполнена при поддержке гранта РФФИ N 05 - 06- 80164-а.

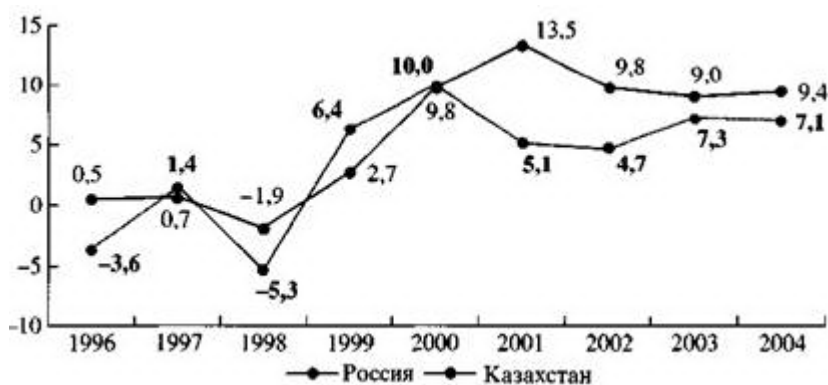


Рис. 1. Сравнительная динамика ВВП в России и Казахстане, 1996 - 2004 гг. (%)

Как показывает опыт, экономические реформы сопровождались не только созидательными, но и разрушительными процессами. Все бывшие советские республики пережили первоначальный резкий экономический спад, продолжавшийся 7 - 8 лет, в результате которого их ВВП сократился вдвое. Лишь с 1999 г. на постсоветском пространстве наблюдается экономический подъем. Несмотря на это, только сейчас Россия и Казахстан подошли к объемам ВВП, близким к показателям 1990 г. Темп роста ВВП по отношению к 1990 г. в 2004 составил в Казахстане - 103,4%, в России - 84,8% (см. рис. 1).

Не так страшны реформы, как их последствия

Конечно, никто не ожидал, что формирование новых экономических отношений пройдет безболезненно. Но в действительности последствия реформ оказались более тяжелыми, чем могли представить самые мрачные пессимисты. Независимо от стратегии реформирования, шоковой или эволюционной, все переходные общества попали в одинаковое положение: в условиях затяжного экономического кризиса уровень социального обеспечения снизился, резко увеличилось число социально незащищенных категорий, сократились доходы населения. Социальная сфера и все то, что советскими гражданами считалось само собой разумеющимся, неожиданно стало одной из самых проблемных сторон постсоветской действительности.

Нельзя сказать, что проблемы жизнеобеспечения народа находились на периферии государственного внимания, но в первые годы реформ эти аспекты не акцентировались. Скорее у государства просто не доходили до них руки: возможности бюджета для финансирования социальных расходов оказались сильно ограничены и финансирование социальной сферы осуществлялось по остаточному принципу. Масштабы и характер обязанностей государства по отношению к обществу и отдельным его группам стали предметом жарких споров, политических баталий. Казалось бы, экономический подъем, продолжающийся в течение последних лет, должен способствовать решению основных социальных проблем, но даже позитивная динамика экономических показателей в России и Казахстане не снимает всей остроты проблем, связанных с бедностью и низкими доходами населения, увеличением безработицы.

Выбор разных стратегий преобразований predetermined различный характер социального развития новых стран. Государства, избравшие стратегию шокового реформирования, столкнулись с резкой общественной дифференциацией. В условиях отсутствия сильного среднего класса, способного быть гарантом стабильности демократической системы, начала набирать темп социальная поляризация.

В России и Казахстане за первую половину 1990-х коэффициент Джини вырос почти вдвое, разрыв в доходах самых бедных и самых богатых увеличился с 4,5 до 14 - 16 раз, но даже эти показатели государственной статистики большинство независимых исследователей считает заниженными. В последние пять лет "Джини" в России и Казахстане находится в пределах 0,512 - 0,514. Сейчас наблюдается некоторое снижение этих коэффициентов, но в целом современное положение и в России и в Казахстане можно охарактеризовать как ситуацию расслоения на "очень богатых" и "очень бедных".

В странах, выбравших эволюционный путь развития, ситуация выглядит более благополучной: процессы социальной поляризации общества здесь не столь заметны. Так в Беларуси, имеющей самую низкую долю частного сектора в ВВП среди постсоциалистических стран, коэффициент Джини почти не изменился с 1992 г. и, по данным отчета Венского института международных исследований, составлял в 2001 г. 0,34 (что гораздо ниже, чем был на тот момент в России - 0,52). По производству валового внутреннего продукта Беларусь уже в 2003 г. на 4% превысила уровень докризисного 1990 г.

В то же время ситуация в странах с эволюционной стратегией развития является менее благополучной, чем выглядит на первый взгляд. Дело в том, что проводимая политика уравнилельного распределения доходов создает ситуацию, когда в обществе отсутствует не только ярко выраженная социальная дифференциация, но и класс богатых, равно как и средний класс. В конечном итоге и ситуация поляризации и ситуация всеобщего уравнивания в статусе "бедных" чревата для трансформирующихся обществ социальным коллапсом.

Новое лицо бедности

Как уже говорилось выше, Россия и Казахстан столкнулись с беспрецедентным увеличением доли бедного населения. Бедность, согласно одному из самых развернутых определений, означает состояние, характеризующееся отсутствием доступа личности к совокупности материальных, социальных и духовных благ, имеющихся в обществе, а также неудовлетворенностью социальных интересов. Очевидно, вопрос "Кого относить к бедным?" может решаться через введение множества критериев, достаточно субъективных по своему характеру. Тем не менее, можно применить как минимум три основных подхода к ее оценке и измерению и соответственно выделить абсолютную бедность, относительную бедность и субъективную бедность.

В России и Казахстане в качестве официального государственного подхода к рассмотрению бедности принят *нормативный* метод (который можно рассматривать как разновидность абсолютного подхода). К бедным (абсолютно) относят население, живущее за чертой прожиточного минимума, людей, не имеющих достаточных средств для приобретения минимума продуктов питания, самых необходимых промышленных товаров и очень низкого потребления услуг. Минимальный прожиточный минимум рассчитывается ежемесячно путем умножения норм потребления продуктов питания на средние цены, сложившиеся на середину месяца.

С 1997 г. в России и с 1998 г. в Казахстане используются методики расчетов индексов бедности населения. Этот интегральный показатель был разработан на основе индексов нищеты населения для развивающихся и развитых стран (ИНН I и ИНН II), предложенных ООН, с учетом особенностей бедности в этих странах. Он включает в себя четыре показателя: долю населения с уровнем потребления ниже прожиточного минимума; долю населения, не доживающего до возраста 60 лет; долю 16-летней молодежи, не охваченной образованием; долю безработного населения. Определение абсолютного количества бедных по прожиточному минимуму позволяет отметить, что вследствие возросших темпов развития казахстанской и российской экономик в последние годы происходит снижение уровня бедности в этих странах.

Самая высокая бедность по доходам в Казахстане зарегистрирована в 1998 г., когда 39% всего населения республики располагали доходами ниже уровня прожиточного минимума. К 2002 г. она сократилась в 1,6 раза и составила около 24% или 3,6 млн. че-

Таблица 1

Доля населения с доходами ниже прожиточного минимума по странам (2001 - 2004 гг., %)

Годы	Страны	
	Россия	Казахстан
2001	27,3	28,4
2002	24,2	24,2
2003	20,6	19,8
2004	17,8	19,9

Источник: Госкомстат, ЦБР, МВФ, Агентство Республики Казахстан по статистике, 2004.

ловек, а в 2004 г. сократилась до 20%. Кроме того, почти 50% населения республики находилось в группе потенциального риска оказаться бедными, так как располагали достаточно низкими доходами (выше прожиточного минимума, но ниже двух размеров прожиточного минимума), недостаточными для обеспечения достойной жизни.

В России, по данным Госкомстата, реальные денежные доходы населения за 1992 - 1996 гг. снизились примерно на 43% (реальная зарплата - на 52%, пенсии - на 45%). После финансового "кризиса - 1998" и последовавшего за ним всплеска инфляции доля россиян, имеющих доходы ниже прожиточного минимума, достигла 40%, сегодня денежные доходы ниже прожиточного минимума у каждого пятого россиянина (см. табл. 1).

В рамках одного государства уровень бедности варьируется от региона к региону. В 2001 г. индекс бедности населения был впервые рассчитан для сельской и для городской местности, выявив значительные различия между бедностью в городе и в селе. В Казахстане в 2002 г. уровень сельской бедности был в два раза выше городской. В то же время неравенство доходов городских домохозяйств более очевидно, чем деревенских. В России наблюдается приблизительно та же картина.

Более низкий уровень бедности в городе по сравнению с селом объясняется сравнительно высокими доходами и образованием городских жителей, безработицей на селе, превышающую городскую, а также удаленностью от областных и районных центров, недостаточной интеграцией сельской экономики в национальные и региональные социально-экономические процессы. На уровень жизни сельского населения, кроме того, оказывают влияние изношенность физической инфраструктуры, недостаточность объектов соцкультбыта, дефицит безопасной питьевой воды, экологические проблемы. Полуразрушенное состояние сельских дорог ограничивает экономическое развитие села. Сокращение численности школ, больниц, учреждений культуры и спорта, недоступность для многих селян высшего образования ограничивает возможности культурного развития сельских жителей, особенно бедных. Наличие семей с большим числом иждивенцев усугубляет сельскую бедность. Тем не менее, портрет городской и сельской бедности практически не отличается. Независимо от места проживания, бедное население - это дети, безработные, пенсионеры и работающее население с низкой заработной платой.

Отличительной особенностью современного этапа развития постсоветских обществ является то, что на фоне социальной бедности, связанной с традиционными категориями населения - многодетными, неполными семьями, семьями с высокой нагрузкой иждивенцев, одинокими пенсионерами, инвалидами - растет экономическая бедность, когда работоспособные граждане не могут обеспечить себе социально приемлемый уровень благосостояния из-за низкой заработной платы или задержек с ее выплатой. Факторы, генерирующие экономическую бедность, таковы, что само по себе получение работы трудоактивным населением не может служить источником благосостояния. Причинами являются - отсутствие рынка труда в депрессивных регионах и низкий уровень нормативно установленной оплаты труда. В результате значительная часть населения живет за чертой бедности, даже имея работу. В этой связи бедность, наблюдаемую в России и Казахстане, можно определить в терминах "экономи-



Рис. 2. Динамика безработицы в Казахстане и России в 1995 - 2002 гг. (% к экономически активному населению)

ческой" или рыночной бедности, связанной с местом определенных категорий экономически активного населения на рынке труда.

Работа - главная забота

Среди множества проблем, вставших перед странами СНГ в процессе реформирования, одной из самых острых оказалась угроза массовой безработицы. Данные исследований подтверждают, что именно неадекватный уровень оплаты труда и безработица являются сегодня основными причинами бедности в Казахстане и России.

Динамика безработицы в странах бывшего Советского Союза была достаточно нетипичной: на первом этапе рыночных реформ в России и Казахстане не было скачка открытой безработицы, произошло резкое нарастание задолженностей по заработной плате. Для сравнения, в странах с переходной экономикой в Центральной и Восточной Европе в начале 1990-х произошел резкий скачок открытой безработицы, превысивший 10%, а в Болгарии, Словакии, Польше поднимался до 15 - 20%. Приблизительно к 1995 г. показатели безработицы в этих странах стабилизировались, а затем начали снижаться.

В России и Казахстане безработица нарастала медленно и постепенно наивысшей точки достигла в 1998 - 1999 гг.: 13,3% в России; 13,5% в Казахстане, после чего началось плавное снижение и в 2002 г. ее уровень составил 8% в России и 9,3% в Казахстане (см. рис. 2).

Кризис, сопровождающийся безработицей, носил структурный характер и был спровоцирован переходом от государственно регулируемой экономики к рыночной. Выход из подобного кризиса требует глубоких структурных преобразований в народном хозяйстве, предполагает сохранение регулирующего участия государства в экономике и в сфере занятости. Проводимая макроэкономическая политика государства может оказывать влияние на рост занятости посредством стимулирования работодателей на создание новых рабочих мест в низко конкурентоспособных отраслях, в менее развитых регионах и для наиболее уязвимых групп населения.

Сегодня государственное воздействие на сферу трудоустройства остается недостаточным. Наиболее напряжена ситуация с занятостью на селе; в городе гораздо больше возможностей для трудоустройства, получения дополнительной работы ("вторичная занятость"), пусть даже имеющей неформальный характер, за счет внеурочной работы в обход норм трудового законодательства. Сокращение рынка труда привело к увеличению "самозанятых" работников в виде занятости в личных подсобных хозяйствах (ЛПХ). По сути дела значительная часть трудовых ресурсов на селе оказалась вытеснена в ЛПХ, которое из *подсобного* превратилось в *основной* фактор выживания сельского населения. Снижение денежных доходов спровоцировало процессы, которые можно обозначить как "ренатурализация подсобного хозяйства", означающая

производство для собственного потребления. В большинстве своем продукция, полученная с личного подсобного хозяйства, потребляется самим домохозяйством, и лишь небольшая ее доля реализуется на рынке (при наличии такового).

Несмотря на то, что описанные процессы носят преимущественно негативный характер, в принципе высокий уровень самозанятости населения в ряде секторов экономики свидетельствует о появлении экономических условий для уменьшения бедности за счет новых источников доходов и развития частной инициативы. В то же время, в связи с увеличением доли самозанятого населения возникает проблема включения этой категории работающих в систему госстатистики, государственных социальных фондов не только в целях предотвращения и снижения бедности, но и как фактора роста сельскохозяйственного производства отечественного продовольствия.

К социальной политике без последствий

Описанная картина, возможно, выглядит довольно мрачно, в связи с чем возникает вопрос: "А есть ли универсальное средство от всех тех негативных социальных последствий, которыми общества расплачиваются за вхождение в глобальное мировое сообщество?" - "Да, такое средство есть". Это социальная политика, назначение которой - государственное регулирование процессов, происходящих в социальной сфере. Социальная политика государства всегда представляет собой выбор между определенными интересами и приоритетами. В современных условиях полный отказ от государственного регулирования в этой сфере невозможен, что объективно переводит ее из чисто экономической плоскости в политическую. В переходных обществах социальная политика направлена на предотвращение и преодоление нежелательных последствий экономических реформ, представляет собой комплекс мер, имеет относительно самостоятельный характер. Соответствующая политика - неотъемлемая часть успешного переходного этапа в экономике. Главными объектами и соответственно ключевыми элементами социальной политики являются образование, здравоохранение и социальная защита. Ведь именно эти сферы жизнедеятельности общества являются главными составляющими успешного экономического развития общества. Универсального рецепта эффективной социальной политики не существует и каждое из новых независимых государств столкнулось с проблемой выработки своей, уникальной стратегии социальной политики, в которой учитывались бы его особенности, все сильные и слабые стороны.

Россия, несмотря на тяжелые экономические условия, в течение 1990-х гг. попыталась в максимально полном объеме сохранить государственное регулирование социальной сферы. Лишь в последние два-три года социально-политическая стратегия России изменилась.

Казахстан, напротив, уже на первом этапе реформирования изменил традиционному советскому стилю решения социальных проблем и параллельно экономическим, в рамках общего курса на либерализацию, начал осуществлять социальные реформы, ориентированные на уменьшение социальной ответственности государства перед гражданами. В результате к 1999 г. - моменту выхода из экономического кризиса - в Казахстане были проведены почти все значимые социальные реформы - пенсионной системы, здравоохранения, образования; приняты программы микрокредитования населения, развития общественных работ и другие. Сегодня Казахстан позиционирует себя как социальное государство, важнейшим принципом которого является направленность политики на выравнивание жизненного уровня основных социальных групп населения, на преодоление контрастов бедности и богатства.

Таким образом, реформа социальной сферы осуществлялась в России и Казахстане на различных этапах трансформации; стратегию социальной политики, к которой Россия пытается перейти сейчас, Казахстан начал более 10 лет назад: например, реформа по замене натуральных льгот денежными выплатами, задуманная в России в 2004 г., в Казахстане была осуществлена еще в 1999.

Таблица 2

Оценка населением России и Казахстана изменений в социальной сфере за годы реформирования (в % к числу ответивших)

Направления изменений	Россия				Казахстан			
	улучшили сь	без изменений	ухудшили сь	затруднили сь ответить	улучшили сь	без изменений	ухудшили сь	затруднили сь ответить
В уровне жизни	6	31	59	5	24	24	44	8
В состоянии безработицы и трудоустройства	10	41	45	3	22	35	35	8
В медицине и здравоохранении	7	34	57	1	12	49	33	6
В государственном управлении	20	34	38	8	24	49	16	11

Показателем популярности и эффективности отдельных направлений государственной социальной политики является оценка различных ее направлений населением. Исследования ожиданий населения в сфере социальной политики, проведенные в 2003 г. на территории России и Казахстана, показывают, что восприятие населением социальных процессов в значительной степени различается, хотя основные тенденции остаются схожими.

По мнению респондентов в России и Казахстане наиболее эффективно функционируют такие направления как выплата зарплат, пенсий, распределение социальных трансфертов. Неэффективно - в вопросах занятости населения, в области здравоохранения, образования, а также при проведении мер по определению минимального прожиточного минимума. Данные таблицы 2 показывают, что население Казахстана оценивает ситуацию во всех социальных направлениях выше, чем россияне, во мнениях которых преобладают негативные оценки происходящих изменений. В целом и эффективность государственной политики оценивается казахстанцами выше, чем россиянами. О том, что положение в их стране улучшилось, заявил каждый четвертый казахстанец и каждый пятый россиянин; ухудшение государственного управления отметили около 40% россиян и только 16% казахстанцев. В то же время исследование показало, что, несмотря на реформы, в сознании населения Казахстана и, тем более, России, сильны "пережитки" советской системы, связанные со значительным регулирующим влиянием государства, государственным контролем за ростом цен, обеспечением гарантированного минимума для нуждающихся.

* * *

Подводя итог далеко не исчерпывающего анализа, можно сказать: постсоветские государства заплатили очень дорогую, несоразмерную с результатами цену за реформы, начатые в 1990-х гг. в экономической, политической, духовной и, особенно в социальной, сферах, поскольку результаты всех других замыкаются, реализуются, проявляются, сказываются положительно/отрицательно в социальной сфере, ядром которой являются люди, человек. Поэтому социальная сторона в жизнедеятельности общества и государства становится ведущей, определяющей не только темпы социального, но и экономического развития. Что касается России, то сегодня она оказалась в связи с этим в "новом переходном периоде" от либерально-рыночной экономики к социально-ориентированному обществу, опирающемуся на национальные интересы и ценности, в то время как Казахстан успешно и последовательно осуществляет скоординированную экономическую и социальную политику с первых лет своего самостоятельного существования.