

## СТРАТЕГИИ СОЦИАЛЬНЫХ РЕФОРМ

**А**нализ и оценка сложившейся ситуации в социальной сфере четко показывает, что основная масса российского населения сегодня практически лишена социальной защиты. Речь идет в равной мере как о социально значимых потребностях (охрана и восстановление здоровья, получение общего и профессионального образования), так и о возникающих рисках снижения текущих доходов в связи с физическими и психическими болезнями, инвалидностью, потерей работы и кормильца, старением.

Кризисные явления в социальной сфере привели к тому, что социально-экономические факторы стали существенными ограничениями при разработке стратегии формирования современной рыночной экономики России.

Политика федеральных властей базируется в большей мере на экономической парадигме, в рамках которой решение проблем социальной сферы откладывается "на потом", когда будет очевиден устойчивый рост общественного производства, ВВП и национального дохода. Но время господства подобной идеологии, которая фактически привела к деформации генофонда российского населения, когда поколения детей ни в количественном, ни в качественном отношении не воспроизводят поколения родителей, давно прошло. Возникла острая необходимость немедленного и глубокого социального маневра в сторону конкретного человека, изменения условий его жизни, обеспечения достойного жизненного уровня, возможностей социального и профессионального развития. Разумеется, все это не в контексте надоевшей всем риторики, а путем конкретных действий и продуктивных результатов.

### 3. Стратегии социальных реформ \_\_\_\_\_

#### 8.1. КОНЦЕПЦИЯ СОЦИАЛЬНЫХ РЕФОРМ

**Л**иберальная концепция в чистом виде, как было сказано выше, вряд ли может быть использована в России. И дело не только в нашем прошлом, которое сформировало специфический "коллективистский" менталитет. Сегодня нельзя абстрагироваться от ситуации, когда повсеместно обедневшее население находится в состоянии социальной "комы".

Принимая во внимание традиции прошлого, особенности современных условий и провозглашаемые ценности, радикальные реформы социального обеспечения в России в конечном счете должны основываться, в соответствии с Конституцией, на модели социального рыночного государства. Государство социальной рыночной экономики объединяет "принцип свободы рынка с социальной сбалансированностью и нравственной ответственностью каждого в отдельности за дело в целом"<sup>1</sup>. Кстати, сравнение американской модели с европейским государством благоденствия показывает, что уровни перераспределения в рамках социального обеспечения в ЕС и США величины одного порядка. Однако система США менее успешно решает задачи бедности. В США уровень бедности составляет 22,7% (1991 г.), а в Европе — лишь 8,7%. Характер и масштабы социальной помощи должны учитывать базовые концепции и ценности общества, концентрирующие специфику менталитета основной части населения. Ведь всегда существуют границы солидарности, а значит и пределы приемлемых ставок налогов и страховых взносов. Системы социальной защиты — это фактически механизмы, с помощью которых обычно перераспределяются доходы от некоторых "финансирующих" групп общества (как правило, экономически особенно активных) в пользу "получающих" групп, т.е. больных, пожилых, нетрудоспособных, безработных, бедных.

Социальная парадигма развития исходит из того, что локомотивом экономической динамики являются социальные слои, обладающие значительным квалификационным и трудовым потенциалом, высокой социальной активностью и мобильностью, способностью легально адаптироваться к сложившимся условиям и реализовать эффективные модели своей деятельности. Фокусом преобразований должно стать создание условий, стимулирующих мобилизацию и экономическую результативность этих групп.

---

<sup>1</sup> Л.Эрхард.

## Часть I. СТРАТЕГИИ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ

На первый взгляд программа социальной защиты может показаться финансовым бременем для государства, ограничивающим возможности для инвестиций в другие приоритетные области. Однако этот взгляд является недалеким и поверхностным. Опыт стран, добившихся успеха в экономической, политической и социальной сферах, свидетельствует о том, что экономическое развитие и социальная защита взаимно подкрепляют друг друга; по существу, они представляют собой элементы одной парадигмы. Социальная защита является одним из важных аспектов общественной жизни, способствуя росту солидарности и уменьшению социальных аномалий. При определении выбора альтернативных направлений государственных расходов непременно следует учитывать долгосрочные негативные последствия.

Социальная защита является своего рода амортизатором экономических преобразований и структурных изменений. Хотя социальную защиту не следует рассматривать в отрыве от макроэкономической стабильности, право на социальную защиту нельзя приносить в жертву конъюнктурным соображениям. Меры по обеспечению социальной защиты должны приниматься параллельно с мерами по макроэкономической стабилизации. Расходы на социальную защиту следует рассматривать не как непроизводительные расходы, а как важные вложения в человеческий капитал. В условиях гибкости рынков труда они превращаются в существенное дополнение современных трудовых отношений, они фактически способствуют росту производительности труда, которая, в свою очередь, активизирует развитие экономики [1].

Процессы падения уровня жизни в России бумерангом отразились на экономических реформах, всесторонне блокируя их продвижение. В рамках социальной сферы старые структуры и технологии по ходу трансформации фактически разрушены, а новые еще не сформировались и поэтому не способны выполнять защитные функции. Надежды на то, что социальные проблемы переходного периода будут смягчены быстрым ростом экономики, созданием государственного и частного социальных секторов, не оправдались. Ориентация на индивидуальную ответственность и опору на собственные силы оказалась ошибочной там, где отсутствуют механизмы социальной солидарности.

Необходимость незамедлительного осуществления социальных реформ в системном формате вызвана, с одной стороны, целевыми установками на улучшение положения и состояния населения, а с другой — возрастающей значимостью человеческого фактора в условиях современного экономического развития. Экономическая про-

### 3. Стратегии социальных реформ

дуктивность и повышение уровня жизни населения — два органически и неразрывно связанных процесса. Невозможно, и это доказала реальность российской жизни, сначала обеспечить экономический рост, затем на его основе — в "пожарном" порядке — решать социальные проблемы. Подобный алгоритм лишь осложняет и обостряет социальные болезни, ухудшая положение и делая негативные процессы необратимыми, угрожающими национальной безопасности. Аналогичная логика уже подводила российские власти. В обществе такая метафизика не срабатывает, тем более что население постоянно и повсеместно подвергается воздействию экологических и техногенных катастроф.

Рыночные отношения и инновационный характер экономического роста требуют качественно новой рабочей силы, имеющей позитивные параметры физического, психического и социального здоровья, высокий интеллектуальный и образовательно-профессиональный потенциал, характеризующийся духовностью и благородной нравственностью. Чем дольше затягивается момент реализации социальных реформ, тем тяжелее конкретные мероприятия воплощать в жизнь. Состояние "износа" и "усталости" населения приводит к деформации генофонда, который в дальнейшем трудно, может быть даже невозможно нормализовать.

Стратегические ориентиры все еще существующей необходимости радикального маневра в социальной сфере включают:

- предотвращение угрозы социальной безопасности, вызванной ухудшением условий и качества жизни, состоянием анемии в обществе, расширением эксклюзий и девиаций в поведении людей;

- нарастание адаптационных возможностей населения, формирование среднего класса, а также возникающих зародышей этого фундамента рыночных отношений и гарантий общественно-политической стабильности;

- всестороннюю поддержку семьи, как главного социального института, снижающего фрустрацию и общую нестабильность, выступающего опорой становления "частного" человека.

Указанные стратегические направления пронизывают микро-, макро- и мезоуровни социального развития России, предотвращая разрушение общественных устоев. Требуются неординарные подходы и использование специфических технологий, учитывающих, с одной стороны, реальные, а с другой — перспективные возможности функционирования соответствующих социальных институтов.

Не вызывает никаких сомнений неизбежность адаптации социальной сферы к рыночным условиям. Пока же она, как уже говорилось, движется в рамках командно-административной системы, вклю-

## Часть I. СТРАТЕГИИ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ

чая все особенности ее распределительных отношений. Реформирование социальной сферы в качестве одной из своих целей предполагает создание полноценных рынков труда, жилья и социальных услуг.

Что предлагают в этом отношении наши власти?

Известна так называемая "Программа Грефа" ("Основные направления социально-экономической политики Правительства РФ на долгосрочную перспективу"<sup>1</sup>). Социальные цели в ней определяются переходом от патерналистской, как не оправдавшей себя, к субсидиарной модели государства. В Программе этот тезис конкретизируется следующим образом: "доступность и бесплатность для всех граждан базовых социальных услуг; перераспределение социальных расходов государства в пользу самых уязвимых при одновременном сокращении помощи обеспеченным семьям; сокращение социального неравенства; предоставление гражданам возможностей более высокого уровня социального потребления за счет собственных доходов". Приведенный пассаж есть не что иное, как привычная и уже всем надоевшая социальная риторика, которая не подкрепляется конкретными мерами соответствующих разделов документа. Более того, общие декларации документа входят в противоречие не только с предложениями по социальным реформам, но и с конкретными шагами, которые предпринимает Правительство в социальной сфере.

Достаточно отметить, что в документах а) отсутствует упоминание о главной проблеме, на которую должна быть нацелена сегодня социальная политика российского государства, — проблеме бедности; б) не обозначена в качестве типичной проблема безработицы; она фактически заменена акцентированием внимания на эффективном труде; в) совсем ничего не говорится о проблеме минимального заработка, без которого фактически не может быть и современного рынка труда, куда работник выходит со своей рабочей силой, имеющей реальную стоимость и цену; г) авторы отказываются от социального рыночного государства, зафиксированного в Конституции; д) не упоминается проблема депопуляции и здоровья населения. Авторы считают, что социальная политика должна строиться, "исходя из имеющихся у государства ресурсов и возможностей", т.е., как и прежде, исходя из остаточного принципа, вместо того чтобы, определив не-

---

<sup>1</sup> Подготовленный Центром стратегических разработок проект "Стратегия развития Российской Федерации до 2010 г.", который после обсуждения Правительством Российской Федерации был одобрен как "Основные направления социально-экономической политики Правительства Российской Федерации на долгосрочную перспективу".

### 3. Стратегии социальных реформ

которые минимальные стандарты, гарантировать их в любом случае в силу высшего приоритета.

Программа Грефа содержит и весьма опасные для населения положения, которые авторы постепенно продавливают через парламент. Речь идет о: а) едином социальном налоге, по существу, замещающем социальное страхование; б) "плоской налоговой шкале", увеличивающей поляризацию доходов населения; в) накопительной пенсионной реформе, оставляющей без надежды на достойное обеспечение старости не только современных, но и будущих пенсионеров; г) жилищно-коммунальной реформе, обрекающей население на ухудшение условий жизни.

"Плоская шкала" подоходного налога с физических лиц, которая была введена с 2001 г., имеет ряд существенных недостатков:

- основная тяжесть налогового бремени переложена на бедные и малообеспеченные слои населения;

- богатые и очень богатые платят относительно своих доходов ничтожно малые налоги;

- при существующей поляризации доходов она увеличивает ее, внося дестабилизацию и дезинтеграцию в обществе;

- возрастающие доходы богатых и очень богатых не используются на развитие предпринимательства, а идут на потребление узкого слоя населения и уходят за рубеж.

Стратегии Грефа не решают проблем основной массы населения, а представляют интересы "верхних" 20% граждан, в принципе не учитывая зависимости процессов депопуляции в России от условий жизни и состояния населения.

Одновременно создана альтернативная концепция развития государства группой ученых под руководством губернатора В.И.Ишаева<sup>1</sup>.

Социальная концепция этой программы лучше отвечает интересам населения. Она, по крайней мере, опирается на тезис о преодолении "глубокого раскола российского общества", который может быть реализован на базе формирования среднего класса. Целью социальной политики провозглашается "достижение благосостояния для большинства", ориентацией благосостояния считается "российский потребительский стандарт". Формирование стратегии "благосостояния для большинства" предполагает, что именно этот стандарт, как массовый и наиболее типичный, должен стать целевой основой долгосрочного экономического развития. В Концепции предлагается ряд конкретных положений позитивного характера, а именно: необходимость законода-

---

<sup>1</sup> Концепция стратегического развития России до 2010 г. Государственный Совет Российской Федерации. М., 2001.

---

## Часть I. СТРАТЕГИИ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ

---

тельного установления минимальной зарплаты; введение потребительского кредита; развитие гражданского общества; государственная поддержка села и содействие улучшению положения населения страны.

Главная особенность данного документа — это усиление роли государства в реализации социальной политики, что существенно отличает его от "Стратегий" Грефа.

Вместе с тем полностью согласиться с методологией, положенной в основу Концепции, невозможно по следующим основаниям:

■ в ней в принципе отсутствуют проблемы, характеризующие положение "человека" в обществе, состояние "населения" и его качество, особенности условий жизни;

■ главная посылка программы — это "социальная консолидация как основа развития государства", т.е. провозглашается прежде всего забота о государстве, а не о его гражданах, которые на самом деле находятся в катастрофическом положении;

■ использование российского стандарта потребления для оценки долгосрочного экономического развития есть не что иное, как модификация рационального потребительского бюджета, который дискредитировал себя уже 30 лет тому назад, показав свою полную несостоятельность в качестве инструмента планирования и прогнозирования. Используя модель усредненного стандарта, соответствующего "достойному уровню жизни", к указанной цели можно двигаться бесконечно, никогда ее не достигая, т.к. меняется не только время, но и сам стандарт.

### 3.2. СТРАТЕГИЧЕСКИЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНЫХ РЕФОРМ

К чему сводится концепция социальных стратегий авторов данного доклада? Каковы ее основы и принципы построения? Как от стратегий перейти к Программе действий?

Стратегии социального развития должны быть направлены прежде всего (но, разумеется, не только) на сбережение народа, на борьбу с естественной убылью населения и с потерями качества человеческого потенциала. Существуют две генеральные цели социальных преобразований: а) решение вышеуказанных социальных проблем благосостояния, главная из которых — это существование в России 50 млн. бедного населения, в состав которых попадают две трети от общей численности детей; б) реорганизация социальной сферы на базе ее маркетизации с целью создания полноценных рынков труда, жилья, услуг, а также формирование среднего класса.

### 3. Стратегии социальных реформ

Социальное реформирование должно осуществляться в строго системном формате во взаимосвязи ее основных сегментов. Именно поэтому в данном тексте рассматриваются основные составляющие социальной сферы, которые вместе и выполняют функцию социальной защиты населения: прожиточный минимум и минимальная оплата труда, дифференциация заработной платы и доходов, все виды пенсионного обеспечения, защита от безработицы и выход из нее, охрана здоровья и медицинские услуги, воспитание детей и непрерывное образование, жилищно-коммунальное обслуживание и рекреация, поддерживающая здоровый образ жизни. Опыт последних 2—3 лет показывает, что отсутствие комплексности, мозаичность принимаемых мер усиливает хаос в социальной сфере. Например, повышение пенсионного обеспечения при замораживании минимальной оплаты труда ставит их в противоречивое положение, когда работник имеет заработок существенно более низкий в сравнении с ПМ, поэтому, выходя на пенсию, он получает ее в таком размере, который превышает его заработок, другими словами, эта пенсия обеспечивается заработком иных участников общественного производства.

Два исходных принципа социальных реформ положены в основу наших стратегий. *Первый*. Необходимость формирования и корректировки минимальных социальных нормативов, а также их законодательное обеспечение со стороны государства и властей всех уровней. *Второй*. Комплексное решение задач социальной сферы реально возможно лишь на базе использования перераспределительных механизмов, что одновременно будет способствовать уменьшению социальной поляризации и становлению адекватной рыночным отношениям социальной структуры общества, включающей не только бедных и богатых, но прежде всего средний класс в качестве основы этого строя.

Указанные принципы определяют три стратегических направления социальных реформ.

*Первое направление* — комплексное преобразование оплаты труда, налогов и социального страхования на базе радикального перераспределения доходов. Базовые принципы системной трансформации политики доходов населения включают: а) существенный (кратный) рост минимальной и средней заработной платы; б) повышение налогов с доходов физических лиц при помощи прогрессивной шкалы и уменьшение налога на бизнес; в) расширение социального страхования на основе солидарной ответственности в связи с рисками, снижающими жизненный уровень: болезнь, старость, безработица, несчастные случаи и профессиональные заболевания; г) государственное обеспечение минимальных социальных гарантий в области денежных доходов.



## Часть I. СТРАТЕГИИ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ

*Второе направление* социальных реформ — трансформация отраслей социальной сферы (здравоохранение, образование, жилищно-коммунальное хозяйство), которая предполагает преобразование их финансирования и реорганизацию деятельности с целью повышения эффективности функционирования на базе использования новых технологий. Расходы на реализацию государственных гарантий, предоставляемых этими отраслями потребительских услуг, несет на себе федеральный бюджет, и размеры этого финансирования по отдельным отраслям зависят от различий, объема и масштабов социальных нормативов (стандартов). Основные источники финансирования социальных услуг формируются на базе социального страхования (здравоохранение) и прямой оплаты населением (жилищно-коммунальное обслуживание).

Целевая установка реорганизации — повышение эффективности функционирования отраслей социальной сферы вместе с ростом качества предоставляемых ими услуг на базе новых технологий. При этом капитальные вложения в непроизводственную сферу осуществляются преимущественно за счет государственного бюджета.

*Третье направление* социальных реформ — содействие эффективной занятости и преодоление массовой безработицы на основе развития мелкого и среднего бизнеса, а также самозанятости и творческой самореализации. Это предполагает:

- обеспечение стартовых условий для становления малого и среднего предпринимательства;

- стимулирование на местном уровне коммерческих структур, ориентированных на развитие производственных связей типа "непрерывных производств";

- реализацию на местном уровне программ адресного содействия самозанятости социально уязвимых групп населения, а также лиц, впервые выходящих на рынок труда;

- стимулирование коммерческих структур, ориентированных на реализацию природоохранных и природовосстановительных программ, в том числе финансируемых за счет предоставляемой иностранной финансовой помощи;

- реализацию целевых программ, направленных на коренное изменение социально-психологического климата в молодежных организациях, реабилитацию престижности высококвалифицированного, сложного труда, утверждение соответствующих стандартов трудовых ценностей;

- интенсивное расширение образования в области подготовки к новым профессиям, позволяющим эффективнее использовать "человеческие ресурсы";

### 3. Стратегии социальных реформ

■ появление новых форм занятости, включающих работу неполный рабочий день, работу на дому, занятость по трудовому контракту.

Социальная парадигма исходит из того, что локомотивом экономического развития являются социальные группы, обладающие квалифицированными и трудовыми возможностями, социальной активностью и мобильностью, способностью легально и постоянно адаптироваться к изменяющимся условиям, реализовать эффективные модели своей деятельности.

Встраивание в рынок социальной сферы не может не учитывать разнообразие общественно-экономических слоев и групп населения страны, имеющих специфические предпочтения и социальные ценности. Потребительские блага, предоставляемые социальной сферой населению, отличаются принципиальными особенностями их общественной значимости. Социальная реформа должна ориентироваться на реализацию основ социальной справедливости и сформировавшийся в России особый "коллективистский" менталитет, о котором говорилось выше. Разумеется, что проработка всех компонент социальной политики для каждого сценария при прогнозировании будущего не представляется возможным. Поэтому наша Программа исходит из определенных ограничений.

#### **3.3. ТРЕХУРОВНЕВАЯ КОНСТРУКЦИЯ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ**

Социальные реформы предполагают создание государственной трехуровневой конструкции для защиты населения от скатывания в область бедности и маргинализации, с одной стороны, а с другой — для развития человеческого потенциала всех групп и слоев гражданского общества, для формирования активных конструкторов среднего плана.

*Первый уровень* — это комплекс социальных гарантий, которые обеспечивает государство всем членам общества на минимально приемлемом уровне, создавая равные стартовые возможности для последующей активной жизнедеятельности. С одной стороны, это касается социально уязвимых групп населения (инвалидов, бедняков, лишенных способности к труду и самообеспечению), а с другой — связано с социально значимыми сферами жизнедеятельности. Так, в рамках пенсионного обеспечения речь идет прежде всего о социальных пенсиях. Здравоохранение в обязательном порядке включает лечение социально опасных заболеваний, проведение профилактических мер и предупредительных действий против эпидемий. Масштабы бесплат-

## Часть I. СТРАТЕГИИ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ

ного образования определяются также в формате минимальных социальных гарантий, уровень которых зависит от значимости конкретных видов интеллектуального потенциала общества и вложений в человеческий потенциал. Все расходы по обеспечению минимальных гарантий финансируются из государственного бюджета за счет налогоплательщика.

*Второй уровень* общей конструкции социального обеспечения — это всеобъемлющая обязательная программа государственного страхования от социальных рисков: потеря работы, болезнь, старость, утрата кормильца. Набор страховых рисков определяет законодатель. В современных условиях чрезвычайно высокой дифференциации доходов решающая роль принадлежит реализации принципа солидарности, с помощью которого перераспределяются поступления от "финансирующих" в пользу "получающих" подгрупп общества. Главный источник финансирования в этом сегменте — фонды обязательного страхования, формирующиеся на базе страховых платежей работодателя и работника. Фонды действуют исключительно как страховые самоуправляющиеся корпорации, независимые от исполнительных органов власти. Новую роль играют профсоюзы, которые должны стать представителями застрахованных работников во всех секторах социального обеспечения.

Социально-экономическая природа двух описанных выше уровней социальной защиты населения (минимальные гарантии и страховое обеспечение) принципиально отлична; действующие на этих уровнях источники финансирования строго изолированы друг от друга; каждый выполняет свою целевую функцию. При постоянном дефиците государственного бюджета часто возникает "соблазн" заимствования из внебюджетных страховых фондов. Поэтому объединение налоговых платежей и страховых взносов всегда чревато негативными последствиями для процесса страхования. В значительной мере этим определяется и наше негативное отношение к единому "социальному" налогу, роль которого сводится к камуфлированию активного снижения государством финансовых ресурсов для социального обеспечения населения (см. раздел 2.6).

Кардинальной проблемой социальной политики и социального обеспечения является разграничение сфер ответственности между федеральными органами власти и регионами. В рамках оптимального сочетания действий федеральных, региональных и муниципальных властей, с одной стороны, должны быть единые стандарты в качестве гарантий социальных прав граждан и равенства стартовых возможностей независимо от территории проживания. С другой — нужен дифференцированный подход к удовлетворению социальных потребностей и интересов людей с учетом природно-климатических,

### 3. Стратегии социальных реформ

социально-экономических условий жизни и историко-культурных традиций, сложившихся в регионах.

*Третий уровень* интегральной системы — это разнообразные конструкции, практики и свободная реализация интересов тех, кто в силу своей материальной обеспеченности нуждается лишь в этой свободе, а также в защите ее от криминальных посягательств и излишней бюрократической регламентации жизни. Очевидно, что сюда включены прежде всего социальные услуги, предоставляемые на началах платности, а также — негосударственное пенсионное обеспечение и добровольное страхование всех видов. Очень важны при этом четкие механизмы сочетания платности и бесплатности в сфере здравоохранения, на всех ступенях образования, обеспечения жильем и коммунальными услугами.

Главное условие социальных реформ — их системность и взаимосвязь с общей стратегией социальной политики. Нельзя реформировать пенсионную систему или принципы защиты от безработицы, не меняя прожиточного минимума и оставляя застывшей оплату труда. Из всего комплекса мер и мероприятий социальной защиты населения выделяется "корневое", которое определяет и регулирует все другие. Такой "фокусной" составляющей социальных преобразований является трансформация модели оплаты труда.

#### **3.4. ПОВЫШЕНИЕ ОПЛАТЫ ТРУДА — ФУНДАМЕНТ СОЦИАЛЬНЫХ РЕФОРМ**

**В** современных условиях чудовищной поляризации доходов основное звено социальных реформ России — это создание, используя мировой опыт, новых механизмов их перераспределения, как бы не нравилось это слово российским либералам. Базой социальных преобразований такого рода является коренная реструктуризация рынка труда и его оплаты. Только в условиях последовательного вместе с динамикой прожиточного минимума роста заработной платы можно обеспечить заинтересованность работника в более эффективном труде и реализовать постоянное повышение его производительности.

Увеличение заработной платы обеспечит выполнение ею основных функций:

- воспроизводственной, нацеленной на восстановление качественной рабочей силы;
- социальной, связанной с интенсивным развитием профессионализма участников общественного труда на базе технического прогресса;

## Часть I. СТРАТЕГИИ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ

- экономической, стимулирующей мотивацию к росту производительности труда каждого конкретного работника;

- реформационной, способствующей реализации реформ в социальной сфере, на основе развития рыночных отношений и возможности выбора платных услуг.

Положительная динамика оплаты труда фактически является фундаментом для повышения качественного потенциала рабочей силы и решения проблемы социальной защиты одной трети российских семей, находящихся в сегменте бедности по причине низкой заработной платы. Без роста оплаты труда сегодня принципиально нельзя решить эту острейшую проблему.

Кроме того, только на базе повышения оплаты труда как главного источника доходов основной части населения можно поддерживать и расширять покупательский спрос, в том числе на товары отечественного производителя. А это, в свою очередь, будет оживлять производство в стране, тем самым способствуя экономическому развитию.

Социальные реформы в области оплаты труда включают *три взаимосвязанные компоненты*:

- радикальное повышение минимальной и средней оплаты на базе изменения прожиточного минимума и "структуры расходов" заработной платы;

- изменение налоговых и обязательных платежей социального страхования;

- существенное снижение дифференциации заработной платы.

Таким образом, реформа представляет собой одномоментное осуществление трех взаимосвязанных действий: повышение заработной платы, снижение ее дифференциации и рост обязательных платежей со стороны работников. Главное требование, которому должна удовлетворять комплексная трансформация заработной платы, — это заведомо всесторонне обоснованное определение изменения некоторых принципиально важных соотношений между указанными компонентами. Сдвиги должны быть такими, чтобы, с одной стороны, реформа достигла поставленных целей, а с другой — не были нарушены макро- и микроуровневые связи в соотношении между ростом заработной платы, увеличением производительности труда, доходов и эффективности экономической деятельности предприятий.

*Первая компонента* реформирования касается радикальных перемен в оплате труда на основе существенного повышения ее уровня и, прежде всего, гарантированного минимума. Минимальная заработная плата не может быть не только ниже прожиточного минимума, но и минимального потребительского бюджета, который должен включать не только расходы на питание, одежду, предметы длительного пользо-

### 3. Стратегии социальных реформ

вания, т.е. традиционную структуру, но и более высокие, чем сегодня, налоги и платежи по обязательному социальному страхованию, расходы на оплату жилья, коммунальных и других платных услуг, а также наличие свободных средств. Подобный набор может рассматриваться как модель "полного минимального потребительского бюджета" (или социального потребительского бюджета), а построенная на ее основе заработная плата может быть названа "рыночной моделью оплаты труда". Более того, минимальная оплата труда должна включать коэффициент иждивения (0,3 или 0,5), учитывающий необходимость расширенного воспроизводства рабочей силы, т.е. с расчетом на содержание ребенка. Средняя заработная плата обязана покрывать полные жилищно-коммунальные расходы (без всяких дотаций из государственного бюджета), платежи во все фонды социального страхования (пенсионный, медицинский, фонд занятости), а также — более высокий, чем сегодня, уровень налогов на физических лиц.

Только при таких условиях работник получает адекватную оплату, выходя на рынок труда, и в полной мере включается в систему обязательного социального страхования, как основу своего социального обеспечения, а отрасли социальной сферы приобретают рыночный характер.

*Вторая компонента* социальных реформ служит сбалансированности интересов работника и работодателя. Повышение уровня заработной платы вместе с ростом налогов и обязательных платежей в социальное страхование, которые производит работник, совмещается с уменьшением налогов и платежей социального характера со стороны работодателя. Речь идет о сбалансированности налоговых и страховых выплат, а также более равномерном их распределении между работниками и работодателями. Освобождение государственного бюджета от дотаций жилищно-коммунального характера в конечном счете не только позволит снизить налоги с предпринимателей, но и открывает резервы для инвестиций в сферу производства. Кроме того, сокращение налогов с предприятий усилит стимулы их саморазвития, даст собственный источник инвестирования, оплаты кредитов, пополнения оборотных средств. Повышение заработной платы будет стимулировать предприятия к уменьшению численности работников, увольняя излишний персонал, сокращая неэффективные производства. В конечном счете существенно снизится доля налогов и обязательных платежей с производителя (предпринимателя). В этом направлении будут действовать изменения соотношения страховых платежей работодателя и работника в сторону увеличения доли последнего, что стимулирует заинтересованность работника в легализации полного объема заработка и выхода его из тени, т.к. социальные

---

## Часть I. СТРАТЕГИИ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ

---

выплаты и услуги будут органично связаны с уровнем страховых платежей. Бюджетные субсидии коммунальной сфере заменяются соответствующими ассигнованиями в заработную плату работников бюджетной сферы, с одной стороны, и повышением оплаты труда в коммерческих предприятиях — с другой. Произойдет, таким образом, некоторый размен. Масштабы и характер перераспределений проводятся с учетом интересов всех участников данного процесса: страхователей, страховщиков и застрахованных.

Повышение уровня заработной платы при уменьшении дифференциации в оплате труда, не меняя общей суммы трудовых затрат, позволит избежать нежелательного повышения себестоимости продукции в производственной сфере.

*Третья компонента* реформы предполагает уменьшение поляризации заработной платы и доходов. Соотношение зарплаток крайних 10% работников (децильный коэффициент дифференциации) не должно превышать 4—5 раз, о чем убедительно свидетельствует мировой опыт. Для достижения этого необходимо: а) ввести определенные ограничения роста максимальных зарплаток, прежде всего на государственных предприятиях, в коллективных договорах определять ограничения на высокие зарплатки работникам предприятия; б) установить "запретительные" налоги для высоких зарплаток и доходов, используя опыт ряда европейских стран; в) применять сильно дифференцированные налоговые шкалы; г) использовать дифференцированные по регионам шкалы тарифов по обязательному социальному страхованию.

Уменьшение различий в оплате труда в конечном счете позволит повысить ее уровень при меньшем фонде как компоненты себестоимости. Изменение же налоговых платежей и обязательных страховых взносов, увеличивая долю работника, будет определенным балансом повышения оплаты труда. Без роста оплаты труда нельзя не только трансформировать рынок рабочей силы, но и реформировать систему социального обеспечения.

Процесс реформирования социальной сферы в целом может быть реализован лишь в течение относительно длительного периода времени — за пределами 2010 г. и ближе к 2015 г. В этом случае речь идет о долгосрочной стратегии, которая позволит решить основные социально-экономические проблемы, представленные в начале данного текста: неоправданно низкий уровень оплаты труда и ее избыточная дифференциация, высокая доля бедности и поляризация доходов, безработица и деградация социальной инфраструктуры.

Большое значение имеет 2010 г., на который замыкаются среднесрочные меры социального характера, позволяющие произвести качественный сдвиг в социальной сфере.

---

#### 4. Социальная программа действий

Существенное значение имеют и тактические шаги сегодняшнего дня, так как от правильной их расстановки зависит, в конечном счете, достижение целеполаганий 2010 и 2015 годов.