

ПРАВА ЧЕЛОВЕКА

УДК – 347
ББК – 67.405

Ксения Сергеевна ДОРЕНКО,
старший преподаватель
кафедры государственного управления и права
факультета государственного управления МГИМО
e-mail: kdorenko@yahoo.com

ОСОБЕННОСТИ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (2006–2016)

Аннотация. Для успеха многих реформ в социальной, как и в других сферах, важны не только объемы выделяемых на эти реформы средств, налоговые и другие перераспределительные механизмы, но и изменение сознания реформаторов и граждан, в том числе, путем обеспечения позитивной информационной поддержки социальных реформ. Для этого важно постоянно и доступно объяснять гражданам цели и задачи каждой реформы и сопровождать такую политику позитивными образами. Результатом такой информационной политики будет создание обстановки социального оптимизма – важной основы процесса реформирования и социальной мобилизации.

Ключевые слова: социальная политика, управление социальными отношениями, бюрократический формализм, универсальные социальные гарантии, дефицит региональных бюджетов.

Ksenia Sergeyevna DORENKO,
high teacher of department of public administration and right
of faculty of public administration of MGIMO
e-mail: kdorenko@yahoo.com

FEATURES OF SOCIAL POLICY IN THE RUSSIAN FEDERATION (2006–2016)

Summary. Not only volumes of the funds allocated for these reforms, tax and other redistributive mechanisms, but also change of consciousness of reformers and citizens, including, by support of positive information support of social reforms are important for success of many reforms in social, as well as in other spheres. For this purpose important permanently and well to explain to citizens of the purpose and the task of each reform and to accompany such policy with positive images. Creation of a situation of social optimism – an important basis of process of reforming and social mobilization will be result of such information policy.

Keywords: social policy, control of the social relations, bureaucratic formalism, the universal social warranties, deficit of regional budgets.

Социальная политика, будучи важнейшим элементом современной экономики, направлена на обеспечение благополучия и развитие общества. на современном этапе развития появилась необходимость в усилении роли государства в управлении социальными отношениями. В нынешнее время соци-

альные функции государства должны приобретать особое значение. Усиление социальных функций государства вызвано современными социальными процессами, постановкой государством человека в качестве цели функционирования и развития.

Стратегией социальной политики является генеральное разрешение системы со-

циальных проблем на данном этапе ее развития. При реализации социальной политики встает вопрос о социальных задачах, которые признаются обществом наиболее срочными и требующими первоочередного решения. В качестве главных задач социальной политики выделяют:

1. Обеспечить человеку от рождения до старости нормальные условия жизни и развития.

2. Создать условия для функционирования семьи как первичной ячейки общества.

3. Обеспечить экономическую безопасность, надежную защиту конституционных прав и свобод граждан.

4. Обеспечить эффективную защиту населения: повышение качества социальной защиты населения, охрана здоровья, культуры, обеспечение жильем, улучшение демографической ситуации.

Следует отметить, что ряд кардинальных реформ социальной сферы был проведен в конце 2000-х гг. Основной вехой в реформировании социальной отрасли стал Федеральный закон № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений». Он стал не просто толчком для начала коммерциализации бюджетной сферы, роста количества платных услуг и сокращения бесплатных, важно то, что Закон заложил новый порядок отношения центральных структур исполнительной власти к своим бюджетным учреждениям, а именно предоставления финансирования на возмездной основе. Взамен сметного финансирования бюджетные учреждения оказались посажены на государственный заказ, размер которого строго привязан к количественным показателям оценки (подушевое финансирование).

На практике это вылилось в бюрократический формализм, что прослеживается, например, при анализе работы пензенской системы здравоохранения: привязка оценки эффективности медучреждений к количеству приема больных привело к тому, что для удержания финансирования на прежнем уровне для врачей участковых поликлиник был установлен норматив вре-

мени обслуживания пациентов – не более пяти минут, однако только на заполнение необходимых отчетных форм врач вынужден тратить в среднем 7–10 минут. Система выстроена на принципах конкуренции и рейтингов как на общем ведомственном уровне, так и внутри отдельных коллективов. Это выглядит логично, однако в реальности заставляет работников и социальные структуры не предоставлять социальные услуги, а производить показатели. При этом нужно понимать, что формальные рейтинги и оценки отнюдь не отражают реальности. Так, например, сельская школа априори не способна жить в условиях самофинансирования и систем оценки, ориентированных на количество обучающихся учеников [1, с. 16].

Подход к эффективности социальной политики может быть разным. Например, страны англосаксонской группы (Великобритания, США, Канада, Австралия) полагаются на концентрацию социальных полномочий на местном уровне и адресный характер социальной поддержки (работа с отдельными гражданами, выявление и разрешение их индивидуальных проблем). Страны скандинавской социально-экономической модели (Швеция, Норвегия, Финляндия) тяготеют к централизованным государственным мерам социальной поддержки и предоставлению универсальных социальных гарантий (социальное обеспечение идет по линии социальных групп). Кроме того, можно выделить промежуточную германо-континентальную модель (ФРГ, Франция, ранее Австрия), где функции социальной политики распределены между центром и регионами при высокой роли корпоративного сектора.

Российский подход к проведению социальной политики в чистом виде не вписывается ни в одну из этих моделей. Фактически он основан на сочетании усиливающейся децентрализации социальной политики с сохранением контроля над ресурсами из центра. Это уникальная ситуация: если в Великобритании или США сосредоточение функций социальной защиты на местах, в местных сообществах, сочетается с их финансовой самостоятельностью и бюджетной независимостью муниципали-

тетов, то реформирование функций социального обеспечения в регионы в начале 2000-х гг. совпало с налоговой и бюджетной реформами, перераспределением налоговых поступлений из регионов в федеральный центр (налог на добавленную стоимость (НДС), акцизы, налог на доходы физических лиц, налог на прибыль организаций, налог на добычу полезных ископаемых). Иными словами, если до 2004 г. налоговое распределение между федеральным и региональными бюджетами осуществлялось в пропорции 50:50, то после принятия Федерального закона от 20 августа 2004 г. № 120-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений» оно поэтапно изменилось на 70:30 в пользу федерального правительства. Следствием такой политики стало резкое сокращение количества регионов-доноров и рост дефицита совокупного бюджета областей и республик в составе РФ. Если в 2006 г. в России насчитывалось 19 регионов-доноров, то к 2012 г. их стало 11, а к 2015 г. не осталось вовсе. В подобной ситуации большая часть регионов оказываются неспособными реализовать свои социальные функции.

Интересно, что острый дефицит региональных бюджетов сочетается с сильнейшей перегруженностью регионов социальными обязательствами, которые превышают все разумные нормы. Например, обратим внимание на консолидированные расходы по трем статьям – образованию, медицине, социальной защите населения: доля таких расходов в бюджете Брянской области составит около 70%, в Калужской области – 62%, в Рязанской области – 73%, Тульской области – 67%, Тверской области – 71%, Саратовской области – 75%, Свердловской области – 76%, Омской области – 68%. Самая парадоксальная ситуация в республике Карелии, где социальные расходы составляют 92% (!) от бюджетных расходов. Если смотреть на эти цифры, не зная контекста, то можно подумать, что уровень социальной ответственности наших регионов обгоняет страны «скандинавского социализма». На самом деле подобная картина, скорее, свидетель-

ство тяжелых системных противоречий в бюджетной политике и отношении центра и регионов, когда сбрасывание исполнения социальных обязательств на областной уровень без должного финансового подкрепления заставляет глав регионов до минимума урезать любые прочие статьи расходов, кроме социальных. Причем анализ бюджетных проектов большинства регионов показывает, что объектом секвестра стали крайне важные на местном и национальном уровнях отрасли, такие, как развитие экономики, промышленности, сельского хозяйства, транспортной инфраструктуры, жилищно-коммунального хозяйства и пр. [1, с. 14]

Однако высокая доля региональных расходов на социальные нужды не свидетельствует об их достаточности. Наоборот, социальная сфера находится в состоянии хронического, длительного недофинансирования. Так, в этом году федеральные расходы на образование уменьшились сразу на 88 млрд. руб., или на 13%. В долгосрочном плане бюджета до 2017 г. предусматривается сокращение общих бюджетных расходов на образование с 5,4% до 3,9% (что соответствует снижению доли в ВВП с 1% до 0,7%). Подобный секвестр произошел в отношении статьи «Социальная политика», в частности трансфертов Пенсионному фонду.

Расходы урезаны на 82 млрд. руб., или на 2%, по сравнению с 2013 г. Финансирование здравоохранения в 2014 г. снижено на 9%, или 44 млрд. руб.; к 2016 г. доля медицинских расходов в бюджете должна снизиться с нынешних 3,8% до 2,6%, в ВВП – с 0,8% до 0,5%. Также на 25%, или на 37 млрд. руб., снижаются расходы федерального бюджета на ЖКХ, к 2018 г. их планируют сократить вдвое.

Парадоксальным образом реальное, хотя и скрытое от широких глаз, сокращение социальных расходов сочетается с абсолютной декларативной приверженностью политического руководства страны на проведение активной социальной политики. Данный дуализм нашел закрепление в знаменитых майских указах В.В. Путина – своего рода исполнении предвыборных обещаний, данных в ходе президентской

кампании. Реализация всего комплекса указов и поручений Президента оценивается в 1,7 трлн. рублей в 2013–2015 гг. и по 1 трлн. рублей ежегодно в 2016–2018 гг. (по расчетам рейтингового агентства «Standard & Poor's»), причем весь совокупный бюджет регионов (доходная часть) не намного превышает 8 трлн. руб., его долг уже составил 1,4 трлн. рублей и растет более чем на 500 млрд. рублей ежегодно. Не стоит рассчитывать и на федеральный бюджет, который, во-первых, так же уверенно проседает ввиду начавшегося с 2012 г. экономического спада и падения доходов от экспорта энергоносителей (например, дефицит бюджета в 2015 г. составил 0,5% ВВП, или 389 млрд. рублей), во-вторых, уже спланирован финансовыми властями с учетом снижения объемов дотаций регионам в среднем на 7%. На вопрос о том, как ввиду этого амбициозные планы Президента и Правительства будут претворяться в жизнь, ни один из сегодняшних политиков внятно ответить не может [8].

Если проследить динамику жизненного уровня различных поколений, то можно отметить, что в западных странах в процессе более результативной социальной политики и преимущественно реформистских изменений в различных сферах «каждое новое поколение имеет более высокий уровень доходов и тип потребления в сопоставимых возрастных группах» [7, с. 49].

Приоритеты населения в структуре доходов – это один из значимых показателей уровня стабильности социально-политической системы. Например, если экономическая система относительно стабильна, то для населения становятся более предпочтительными долгосрочные вложения, повышается привлекательность ценных бумаг и долгосрочных банковских вкладов в национальной и зарубежной валютах. В период кризиса системы (любого рода – экономического, политического) предпочтения меняются. Население пытается «избавиться» от наличности и банковских вкладов, направляя свободные средства на покупку недвижимости, золота и предметов роскоши [5].

Накопление дополнительных активов в виде собственности ведет к тому, что

с определенного момента последние начинают использоваться в качестве источника дохода. Можно также констатировать, что приоритеты населения обусловлены естественной ориентацией на наиболее устойчивые и ликвидные виды имущества, причем она тем больше, чем менее значителен текущий уровень доходов той или иной группы. В то же время с достижением определенной социальной позиции и определенного уровня доходов характер собственности начинает приобретать новые очертания: происходит переход к более диверсифицированной модели [3, с. 72, 73].

Механизмы социального государства следуют системным закономерностям, одна из которых связана с тем, что элементы системы обладают определенным динамизмом, изменчивостью, а сама структура относительно устойчива и консервативна. Например, В.В. Люблинский обращает внимание на то, что «в странах Запады процессы распределения доходов и собственности весьма динамичны, но в структурном плане ситуация меняется достаточно медленно, и порой на те или иные более или менее заметные, видимые изменения уходят десятилетия. Общая направленность развития во многом задается НТР, которая формирует мощные импульсы, ведущие к сдвигам в базовых механизмах» [4, с. 202]. Таким образом, механизмы социального государства, как показывают факты, эффективны в отношении снижения текущего, но менее действенны в отношении долговременного (структурного) неравенства; поэтому у любой, даже самой эффективной социальной политики есть свои физические пределы и ограничения [6, с. 31].

Анализ социальной динамики в России показывает, что модели распределения доходов и собственности по-прежнему весьма полярны и поэтому содержат в себе определенный потенциал социально-политической нестабильности. Так, если в России в 2000 г. разрыв в доходах самых богатых и самых бедных россиян составлял 14 позиций, то в 2007 г. он достиг уже 16,8.

Например, по данным Росстата, в 2007 г. средний рост реальных зарплат в России составил 14,4 %, а увеличение пенсий – 21%. Вместе с тем экономисты счи-

тают, что среднестатистические цифры увеличения зарплат далеко не всегда отражают реальную ситуацию с доходами населения. Если у половины работающих заработки действительно растут очень заметно, то у остальных они стагнируют или даже сокращаются в реальном выражении. Помимо этого, рост доходов крайне неравномерно распределяется по различным социальным группам. В частности, для бюджетников реальный рост зарплаты составляет около 1–2%, при этом у значительной части работающих в 2007 г. реального роста заработков не было [3, с. 72, 73].

Препятствует возникновению эффективного социального государства в современной России и социокультурный раскол, который напрямую связан с приведенной выше высокой динамикой социального расслоения. В России сосуществуют два враждебных культурных уклада – культура социальных верхов и новая массовая культура. Высший слой полностью замкнулся в себе и на себя. В итоге возникают как бы две страны, не имеющие между собой ничего общего, что очень опасно. Российское общество по-прежнему не смогло консолидироваться вокруг общих целей и ценностей. В настоящее время это совокупность микросообществ, возникших на различных основаниях. Поэтому проведение любых реформ наталкивается на сопротивление, и власть вынуждена идти на авторитарные и манипулятивные методы управления обществом, которые усугубляют ситуацию. Люди не видят перспектив качественного улучшения своего нынешнего положения и, что особенно тревожно, не верят в то, что деятельность государственного аппарата на различных уровнях направлена на обеспечение их социально-экономических и политических прав. В результате разрыв между бедными и богатыми легко трансформируется в кризис доверия народа к власти.

Модели распределения доходов и собственности вынуждены балансировать в диапазоне социального равновесия между двумя полюсами, верхней границей которого является экономическая эффективность, которая должна сохраняться на высоком уровне и не должна быть нарушена

социальными перемещениями. Нижняя граница – это степень удовлетворенности социальных групп экономическими и политическими аспектами своего положения. Этот показатель должен намного превосходить потенциал факторов, стимулирующих рост неудовлетворенности, а следовательно, и активные формы социального протеста.

В общем, на взгляд автора статьи, нужно находить любой реальный позитив, достигнутый в процессе социального реформирования. Вместе с тем мы осознаем, что последовательное внедрение позитивных образов в общественное сознание более применимо к условиям авторитарной системы, когда возможен полный властный контроль над информационной сферой, но почему бы в наших условиях, когда для государственных СМИ имеется ряд «запретных» тем (на которые направлено наше «антиэкстремистское» законодательство), не ввести запрет на использование таких негативных образов, как «борьба с бедностью, коррупцией, терроризмом» и др. [2, с. 302, 303]

Мы убеждены, что для успеха многих реформ в социальной, как и в других сферах, важны не только объемы выделяемых на эти реформы средств, налоговые и другие перераспределительные механизмы, но и изменение сознания самих реформаторов и граждан, в том числе, путем обеспечения позитивной информационной поддержки социальных реформ. Для этого важно постоянно и доступно объяснять гражданам цели и задачи каждой реформы и сопровождать такую политику позитивными образами. Результатом такой информационной политики будет создание обстановки социального оптимизма – важной основы процесса реформирования и социальной мобилизации [3, с. 72, 73].

Список литературы:

- [1] *Выжutowич В.* Защита Лукина // Российская газета. 2007. 4 апреля.
- [2] *Егорова М.С., Смирнова А.А.* Социальная политика России // International journal of applied and fundamental research. 2015. № 5.
- [3] *Логонов А.В., Изергина Н.И.* Механизмы социальной политики государства: проблемы

оптимизации // *Общественные науки, политика и право*. 2008. № 3.

[4] *Люблинский В.В.* Социальная политика в условиях трансформации общества в странах Запада (вторая половина XX – начало XXI века). М., 2005.

[5] Федеральная служба государственной статистики [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.gks.ru>.

[6] *Храмцов А.Ф.* Социальное государство. Практики формирования и функционирования в Европе и России // *Социс*. 2007. № 2.

[7] *Atkinson A.B.* Poverty and social security. N. Y. etc.: Harvester Whealsheaf, 1989.

[8] <http://politcom.ru/17442.html>.

Spisok literatury:

[1] *Vy'zhutovich V.* Zashhita Lukina // *Rossijskaya gazeta*. 2007. 4 aprelya.

[2] *Egorova M.S., Smirnova A.A.* Social'naya

politika Rossii // *International journal of applied and fundamental research*. 2015. № 5.

[3] *Loginov A.V., Izergina N.I.* Mexanizmy' social'noj politiki gosudarstva: problemy' optimizacii // *Obshhestvenny'e nauki, politika i pravo*. 2008. № 3.

[4] *Lyublinskij V.V.* Social'naya politika v usloviyax transformacii obshhestva v stranax Zapada (vtoraya polovina XX – nachalo XXI veka). М., 2005.

[5] Federal'naya sluzhba gosudarstvennoj statistiki [E'lektronny'j resurs] // *Rezhim dostupa*: <http://www.gks.ru>.

[6] *Xramcov A.F.* Social'noe gosudarstvo. Praktiki formirovaniya i funkcionirovaniya v Evrope i Rossii // *Socis*. 2007. № 2.

[7] *Atkinson A.B.* Poverty and social security. N. Y. etc.: Harvester Whealsheaf, 1989.

[8] <http://politcom.ru/17442.html>.

