

## АНАЛИЗ ЭВОЛЮЦИИ МОДЕЛИ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ ГОСУДАРСТВА В РФ

**О.В. Кузьмен**

Сибирский институт управления – филиал  
Российской академии народного хозяйства  
и государственной службы

union.soratniki@mail.ru

В статье дается анализ эволюции модели социальной политики государства в период формирования и развития рыночных отношений в России в 1990–2000-е годы, дается характеристика основных концепций социальной политики, приводится анализ социальных проблем российского общества, а также оценка деятельности государства в направлении решения этих проблем.

**Ключевые слова:** социальная политика, социальная защита, модель, концепция, социальная проблема.

В Конституции РФ 1993 года в ст. 7 п. 1 декларируется, что «Российская Федерация – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека»<sup>1</sup>. Социальное государство – это понятие, призванное подчеркнуть, что социальные проблемы входят в состав приоритетных для данного государства. Однако, декларировать еще не означает, что в реальности этот принцип действует. И основные проблемы, связанные с развитием социальной сферы, призванной удовлетворять интересы и потребности граждан, на заре становления рыночной экономики в 1990-е годы либо не решались вовсе, либо решались не комплексно, без четких ориентиров, по остаточному принципу.

Можно выделить четыре группы социальных проблем, возникших и стоявших достаточно остро в начале 1990-х годов,

<sup>1</sup> Конституция РФ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.constitution.ru/>

к решению которых государство приступило лишь в начале 2000-х, когда последствия от этих нерешенных проблем стали влиять на другие сферы, в том числе экономическую: 1) проблема падения общего уровня жизни населения и проблема бедности; 2) ухудшение демографической ситуации и проявление депопуляционных процессов; 3) проблема доступности и качества социальных благ и услуг и необходимости реформирования социальной сферы как таковой (сфера образования, сфера здравоохранения, пенсионная система, сфера ЖКХ, система социальной защиты), ориентированной на обеспечение этих благ; 4) проблема занятости и безработицы.

Среди определений концепций социальной политики авторский коллектив учебного пособия «Социальная политика государства», в том числе такие авторы, как Н.Д. Вавилина, О.В. Кузьмен, Е.А. Полинская, С.Н. Першуткин, А.И. Крейк, выделяют три подхода, два из которых похо-

жи, отличие состоит в разных субъектах социальной политики, третий принципиально отличается<sup>2</sup>.

Так, согласно первому подходу, социальная политика – это «деятельность общества и государства, направленная на развитие социальной сферы, повышение благосостояния граждан, улучшение условий труда, жизни и т. д.»<sup>3</sup>. Такое понимание вопроса достаточно привлекательно, однако оно имеет и свои «подводные камни», недостатки, которые заключаются в потребительском, иждивенческом отношении населения к государству, не стимулирует активность человека, снимает с него ответственность за свою жизнь и благополучие.

Вторая концепция достаточно схожа с первой с той лишь разницей, что в качестве субъекта социальной политики – того, кто ее определяет – выступает только государство, участие общества, общественных организаций исключается.

Наконец, третья концепция социальной политики – носить название «субсидиарная социальная политика». Ее особенность заключается в том, что ответственность за благосостояние каждого несет и государство, и отдельный гражданин. Социальная политика понимается как «взаимоотношения классов, социальных групп по поводу сохранения и изменения социального положения ..., роль государства сводится при этом к созданию механизмов регулирования и к самому регулированию этих отношений»<sup>4</sup>.

Данная концепция реализуется в рамках рыночной экономики. Для основной части

<sup>2</sup> Социальная политики государства: учеб. пособие / науч. рук. Н.Д. Вавилкина; отв. ред. О.В. Кузьмен. – Новосибирск: СибАГС, 2003. – С. 43–45.

<sup>3</sup> Там же.

<sup>4</sup> Там же.

граждан с позиций такого понимания социальной политики главным принципом является принцип самообеспечения – субсидиарности.

В соответствии с этими концепциями на практике разными странами были реализованы несколько основных моделей социальной политики. В странах социалистического лагеря, и в частности в СССР, применялась так называемая патерналистская модель социальной политики, где роль «патрона», хозяина, «благодетеля» отводилась государству. Основой такой модели были эгалитаризм, культивирование умеренных материальных потребностей (так называемая «культура потребления»), государственная монополия на производство и распределение социальных благ и услуг, жесткое государственное регулирование доходов населения, обеспечивающее их «прозрачность» и исключающее теневые поступления<sup>5</sup>.

В странах с рыночной экономикой реализована рыночная или либеральная модель социальной политики государства, имеющая свои разновидности, которые различаются степенью социальной защищенности граждан. Немецкий исследователь В. Ханеш охарактеризовал три разновидности либеральной модели, а именно социал-демократическую, или скандинавскую, существующую в скандинавских странах (Дания, Швеция, Финляндия); корпоративную, или континентальную, характерную для Германии, Франции, Австрии; англосаксонскую, или чисто либеральную, существующую в Великобритании, Ирландии, США, Австралии. Большая степень социальной защищенности характерна

<sup>5</sup> Кузьмен О.В. Социальная политика государства: учеб.-метод. комплекс. – Новосибирск: СибАГС, 2002. – С. 24–25.

для социал-демократической модели, наименьшая – для англосаксонской<sup>6</sup>.

Скандинавская модель предполагает обеспечение государством широкого спектра социальных услуг всему населению при полной его занятости, социальные услуги понимаются как гражданские права, все граждане имеют одинаковое право на социальные услуги, которые финансируются за счет налогов, т. е. государственного бюджета. Такая модель имеет поддержку в лице рабочих партий левого крыла и партий, защищающих интересы мелких фермеров.

Корпоративная модель первоначально реализовалась в Германии, ее основу составляет социальное страхование. В отличие от скандинавской модели, германская предполагает дифференциацию населения относительно доли социального обеспечения. Услуги социального страхования, финансируемые за счет взносов, различаются в зависимости от профессиональной принадлежности работника. Англосаксонская модель основана на адресной социальной помощи наиболее нуждающимся слоям населения, социальное страхование здесь находится на низком уровне и не является обязательным. Таким образом, системой социальной защиты охвачена незначительная часть населения.

Исходя из характеристики основных концепций и моделей социальной политики проанализируем социальную политику российского государства периода рыночных преобразований, становления и развития рыночной экономики в России. Как нам представляется, в рассматриваемый пе-

<sup>6</sup> Государственная служба за рубежом. Социальная политика стран ЕС. Реферативный бюллетень. (Hanesch W. Soziale Sicherung im europaischen Vergleich. "Aus Politik und Zeitgeschichte". 14.08.1998. – S. 15–26.)

риод – начало 1990-х годов по настоящее время – можно выделить два основных этапа: первый этап – 1990-е годы, второй этап – 2000-е годы. Обоснуем свою позицию.

Что касается 1990-х годов, то можно представить две точки зрения относительно характеристики сути и содержания социальной политики государства в РФ в этот период. Как считают Ж.Т. Тощенко и С.В. Харченко, социальную политику 1990-х годов отличали крайняя непоследовательность, неполнота, противоречивость, отсутствие какой-то конкретной концепции<sup>7</sup>.

Бывший в то время заместитель министра труда и социального развития К.Э. Лайкам придерживается другой точки зрения. Он выделяет два этапа социальной политики. Первый этап – начало 1990-х годов, он характеризуется сохранением патерналистской модели социальной политики, увеличением удельного веса социальных расходов при низкой эффективности социальных программ, нарастанием бюджетного дефицита и несостоятельностью государства решить социальные проблемы.

При этом К.Э. Лайкам отмечает снижение уровня жизни населения, что при патернализме невозможно. Второй этап К.Э. Лайкам характеризует как переход от патерналистской модели к адресной социальной системе<sup>8</sup>.

На наш взгляд, модель социальной политики в рассматриваемый период скорее можно отнести к чисто либеральной,

<sup>7</sup> Тощенко Ж.Т., Харченко С.В. Социальное настроение. – М., 1996. – С. 127–128.

<sup>8</sup> Лайкам К.Э. Основные этапы и направления реформирования социальной политики в Российской Федерации // Основные модели общества в период перехода к социально-ориентированной рыночной экономике. Аналитический вестник № 24 (112). Серия: основные проблемы социального развития России. – М., 1999. – С. 33–35.

основным механизмом которой стала социальная помощь наиболее уязвимым слоям населения, и здесь следует согласиться с оценкой, скорее, таких авторов, как Ж.Т. Тощенко и С.В. Харченко, нежели К.Э. Лайка. Такими уязвимыми категориями в тот или иной момент были социальные группы, попавшие в сложные жизненные условия, – беженцы, вынужденные переселенцы, афганцы, чернобыльцы и т. д., в данный период (1990-е годы) было очень много целевых программ, направленных на решение проблем этих уязвимых слоев населения.

В то же время основная масса трудоспособного населения оказывалась за пределами распространения социальной защиты и была лишена этой защиты. Основные социальные проблемы, которые были названы в начале статьи, оказались за пределами внимания государства. В советском государстве, основой которого является патерналистская модель социальной политики, таких проблем не существовало, а появились они в условиях рынка.

Второй этап в эволюции социальной политики предлагаем датировать 2000-ми годами. Этот период характеризуется переходом к субсидиарности и формированием модели социальной политики германского образца, основой которых становятся: 1) обязательное социальное страхование как один из механизмов социальной защиты, охватывающий все население; 2) ответственность каждого гражданина за свое благосостояние; 3) наличие в обществе государственных рычагов и механизмов, регулирующих отношения между людьми на предмет удовлетворения их потребностей и интересов.

В 2000-е годы начинает формироваться корпоративная или континентальная мо-

дель социальной политики, которая отличается большей степенью социальной защищенности, чем чисто либеральная (англосаксонская). В данный период государство в лице президента и правительства, наконец, обращает внимание на насущные социальные проблемы, разрабатывает основные концепции, внедряет и реализует целевые программы по решению этих проблем.

В силу ограниченности формата одной статьи рассмотрим социальную политику государства применительно к решению всех вышеназванных проблем не представляется возможным, поэтому в качестве примера рассмотрим стратегию государства по решению наиболее острой – проблемы бедности и низкого уровня жизни.

Итак, самой острой социальной проблемой, заявившей о себе в начале 1990-х годов, стала проблема падения уровня жизни большинства населения; появление слоя бедных, среди которых выделились категории достаточно квалифицированных работников бюджетной сферы, но которые имели невысокую заработную плату и не могли своим трудом повысить уровень своего благосостояния; очень высокая степень поляризации населения при децильном коэффициенте 1/26; отставание минимального размера оплаты труда (МРОТ) от прожиточного минимума (ПМ) (самый большой разрыв (в 6 раз) между этими показателями приходится на 1998 год – год первого экономического кризиса); отсутствие воспроизводственной и стимулирующей роли заработной платы.

Впервые на федеральном уровне об этой проблеме было заявлено президентом в Обращении к Федеральному Собранию только в 2003 году, с этого момента можно говорить о реальных шагах в сторону ре-

шения проблемы бедности. Первым шагом стало повышение МРОТ и других минимальных выплат (пенсий, пособий), МРОТ планировалось довести до уровня ПМ к 2012 году. Также планировалось повышение уровня самого прожиточного минимума в соответствии с реальными минимальными потребностями населения. Достаточно большим плюсом в плане сокращения уровня бедности стало введение принципа определения МРОТ и ПМ на двух уровнях – федеральном и региональном.

ПМ с 14 июня 2011 года, установленный на федеральном уровне, для трудоспособного населения составил 6473 рубля, в первом квартале 2012 года – 6827 рублей. В разных регионах прожиточный минимум разный: к примеру, в Новосибирской области в первом квартале 2012 года он составил 7023 рубля, в Московской области – 7725, в Москве – 10 417<sup>9</sup>.

В настоящее время минимальный размер оплаты труда в России составляет 4611 руб., он был определен в июне 2011 года и после этого не повышался. По заявлениям правительства, МРОТ не будут повышать в течение 2012–2013 годов.

Минимальный размер оплаты труда в соответствии с Трудовым кодексом РФ не может быть ниже прожиточного минимума для работающего населения и тем не менее в настоящий момент МРОТ составляет в целом по России 66, 8 % от ПМ. То есть задача, которую правительство поставило – доведение МРОТ до ПМ к 2012 году, на настоящий момент не выполнена, хотя разница между этими показателями не такая критическая, как это было в конце 1990-х годов.

<sup>9</sup> Что такое и чему равен ПМ в России [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.mojazarpata.ru/main/prozhitochnyj-minimu>

Несколько лучше картина в отдельных регионах России. Так, в Курской области к началу 2012 года МРОТ составил 5130 рублей, в Рязанской области – 5800, Московской области – 6700, Москве – 10 400, Санкт-Петербурге – 7300, Ленинградской области – 5930, Мурманской области – 7903, Краснодарском крае – 6112, Новосибирской области – 7800, Амурской области – 7621, Сахалинской области – 9500 рублей. Только треть регионов использует возможность повысить минимальный размер оплаты труда, в большинстве регионов местные власти ограничиваются федеральным стандартом и определяют МРОТ в 4611 рублей<sup>10</sup>.

Если минимальный размер оплаты труда определяет воспроизводственную функцию заработной платы, то ее стимулирующую функцию можно определить по среднемесячной заработной плате, здесь наблюдается схожая картина, существует достаточно существенный разрыв в доходах работников, живущих в разных регионах РФ. Так, в декабре 2011 года среднемесячная заработная плата составляла в целом по России – 30 856 рублей. В Центральном федеральном округе по различным субъектам РФ разброс составил от 19 000 до 26 500 рублей, самый высокий же показатель был в Москве – 64 400 рублей<sup>11</sup>.

Наиболее бедными регионами, если брать в расчет этот показатель, оказались: Южный федеральный округ, в котором разница среднемесячной заработной платы колебалась от 13 500 рублей до 16 500 рублей; Северо-Кавказский федеральный округ – разница от 13 000 до 15 000 рублей (исключение составила Чеченская респу-

<sup>10</sup> Там же.

<sup>11</sup> Там же.

блика – 21 796 рублей); Приволжский федеральный округ – разрыв среднемесячной заработной платы по субъектам РФ от 13 000 до 19 000 рублей.

К регионам, где существует большой разрыв в уровне среднемесячной заработной платы, относятся Уральский федеральный округ, в котором самый низкий показатель имеет Челябинская область – 19 681 рублей, а самый высокий – Ямало-Ненецкий автономный округ – 60 161 рублей и Дальневосточный федеральный округ, всего по ДФО среднемесячная заработная плата составила 26 389 рублей, а самый высокий показатель отмечался в Чукотском автономном округе – 51 638 рублей. Приблизительно одинаковый уровень средней заработной платы имеют субъекты РФ Сибирского федерального округа, разница колеблется от 20 000 до 25 500 рублей, исключение составляет Алтайский край – 14 312 и Республика Алтай – 15 477 руб.

Доходы ниже ПМ в настоящий момент имеют 16 % населения, что соответствует абсолютной черте бедности. Это достаточно оптимистичная цифра, позволяющая говорить о положительных изменениях в плане решения проблемы бедности, если же брать относительные показатели, применяемые, например, европейскими странами, где бедность определяется по отношению к средним доходам (бедным считается человек, имеющий доходы в два раза меньше, нежели средние доходы по стране), то процент бедных будет гораздо большим. Как минимум к бедным можно будет отнести граждан, имеющих среднемесячный доход меньше 15 000 рублей.

Наличие же таких регионов, в которых население имеет среднемесячный доход, существенно ниже, чем в других регионах и субъектах РФ, говорит об отсутствии в

них стимулирующей роли заработной платы, что влияет в том числе на производительность труда. Также можно констатировать, что при решении проблемы бедности по-разному проявляют себя региональные органы власти, которые проявляют разную степень заботы о нуждах своих граждан. Кроме того, при объективных условиях, когда от человека не зависит уровень его заработной платы, поскольку, например, по всему региону и МРОТ, и уровень средней заработной платы одинаково низкие, нельзя говорить о возможности реализации принципа субсидиарности, то есть самообеспечения человека.

Таким образом, можно выделить как минимум два этапа в становлении новой модели социальной политики государства в России. Первый этап – 1990-е годы – характеризуется низким уровнем социальной защищенности населения, реализации социальной политики в виде социальной помощи, что соответствует чисто либеральной модели. Второй этап – 2000-е годы – связан с формированием корпоративной модели социальной политики, основой которой становится принцип субсидиарности, а основным механизмом – обязательное социальное страхование.

### Литература

*Государственная служба за рубежом. Социальная политика стран ЕС. Реферативный бюллетень.* (Hanesch W. Soziale Sicherung im europaischen Vergleich. "Aus Politik und Zeitgeschichte". 14.08.1998. – S. 15–26.)

*Кузьмен О.В.* Социальная политика государства: учеб.-метод. комплекс. – Новосибирск: СибАГС, 2002. – С. 24–25.

*Лайкам К.Э.* Основные этапы и направления реформирования социальной политики в Российской Федерации // Основные модели общества в период перехода к социально-

ориентированной рыночной экономике. Аналитический вестник № 24 (112). Серия: основные проблемы социального развития России. – М., 1999. – С. 33–35.

*Социальная политика государства: учеб. пособие / науч. рук. Н.Д. Вавилина; отв. ред. О.В. Кузьмен.* – Новосибирск: СибАГС, 2003. – 635 с.

*Социологический энциклопедический словарь.* – М.: ИНФРА-М: Норма, 1998. – 488 с.

*Тоценко Ж.Т., Харченко С.В.* Социальное настроение. – М., 1996.

*Федеральный Закон «О прожиточном минимуме в Российской Федерации» от 24.10.1997 № 134-ФЗ.*

*Конституция РФ [Электронный ресурс].* – Режим доступа: <http://www.constitution.ru/>

*Что такое и чему равен ПМ в России [Электронный ресурс].* – Режим доступа: <http://www.mojazarplata.ru/main/prozhitochnyj-minimu>