

СОЦИОЛОГИЯ УПРАВЛЕНИЯ

В.П. Васильев, канд. эконом. наук, доц., зав. кафедрой государственного и муниципального управления социологического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова*

ЦЕЛЕВЫЕ ОРИЕНТИРЫ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

V.P. Vasiliev

TARGET REFERENCE POINTS OF SOCIAL POLICY

В статье исследуются проблемы разработки комплексного подхода к формированию взаимосвязанных факторов социальной политики. Определена необходимость интегрирования экономических и социальных факторов. В качестве системных направлений социально-экономической политики рассмотрены феномены человеческого и социального капитала. Дан анализ международных рейтингов экономического и социального развития с точки зрения ключевых проблем социальной динамики. Представлены направления социальной политики России на долгосрочный и краткосрочный период. Названы социальные риски девальвации национальной валюты.

Ключевые слова: международные рейтинги социально-экономического развития, человеческий капитал, социальный капитал общества, бюджетное финансирование социальной политики, Прогноз социально-экономического развития России на период до 2030 г., девальвация национальной валюты.

This article examines the problems of developing an integrated approach to the formation of interconnected factors of social policy. Identified the need to integrate economic and social factors. As a system of socio-economic, policy includes the phenomena of human and social capital. The analysis of the international rankings of economic and social development from the perspective of the key problems of social dynamics. Presents directions of social policy of Russia in the long term and short term. Named social risks of devaluation of the national currency.

Key words: international ratings of socio-economic development, the human capital, social capital of society, budgetary financing of social policies, The forecast of socio-economic development of Russia for the period up to 2030, the devaluation of the national currency.

Эффекты социальной политики можно объективно оценить, лишь определив ее цели, к достижению которых стремятся не только власти, но и население в целом. Однако различные слои населения

* Васильев Владимир Петрович, e-mail: gos.ypravlenie@mail.ru

имеют различные приоритеты, а, следовательно, и различные предпочтения и мотивы. Задача состоит в определении целей и индикаторов социального развития, соответствующих обществу в целом. При этом социальные цели должны базироваться на анализе релевантных фактов и их научной интерпретации.

Как показывают репрезентативные социологические исследования, российское общество с очевидностью волнуют два вида параметров: экономические и социальные. К первым относятся инфляция, темпы экономического роста, доходы. Ко вторым — бедность, расслоение, продолжительность жизни.

Результаты опросов Левада-Центра, затрагивающие данную тему, можно видеть в табл. 1.

Таблица 1

Какие из следующих проблем нашего общества тревожат вас больше всего, какие из них вы считаете самыми острыми?¹

	Июль 2006	Июль 2007	Июнь 2008	Август 2009	Август 2010	Август 2011	Август 2012	Август 2013	Август 2014
Рост цен	70	64	82	76	72	73	67	69	71
Бедность, обнищание большинства населения	51	52	45	56	51	52	48	55	40
Резкое расслоение на богатых и бедных, несправедливое распределение доходов	30	32	35	30	29	27	29	33	30
Кризис в экономике, плохое состояние промышленности и сельского хозяйства	27	28	29	38	36	32	32	29	28
Рост безработицы	34	30	25	51	38	41	33	36	26
Коррупция, взяточничество	25	27	27	28	33	27	35	39	26

Как видно из приведенных в табл. 1 данных, рост цен, бедность, расслоение по доходам являются главными проблемами, требующими если не устранения, то серьезного снижения их остроты.

Итак, тревоги и ожидания людей на протяжении ряда лет стабильны, что подтверждается и другими исследованиями, поэтому именно эти факторы необходимо принять в качестве показателей успеха общества. Следует отметить, что указанные проблемы ха-

¹ Проблемы, более всего тревожащие россиян. Пресс-выпуск от 12.09.2014.

рактарны не толькі для русійскага грамадства, гэтыя праблемы характарны і для ўсяго глабальнага грамадства, на ўзроўні якога дабаўляюцца такія праблемы вайны і міра, міжнароднага тэрарызма. Глобальны апыт 2013 г., праведзены фондам Гэллапа, паказаў, што гавянымі праблемамі, якія трывожат жыхароў планеты, з'яўляюцца карупцыя, эканоміка, беднасць, безработніца, тэрарызм². Разам з тым эканамічная і сацыяльная сферы грамадства звязаны між сабой не толькі ўзаімнаым ўплывам адна на адна апрадэленых параметраў, но і болей глыбокімі, як правіла, нелінейнымі ўздзеяннямі.

Адным з новых індікатараў рэзультатыўнасці сацыяльна-эканамічнай палітыкі становіцца ўзровень развіцця чалавечага капітала³. В савременных трактовках уровень образования, здоровья и культуры человека является не только его личным достоянием, но и реальным фактором развития экономики, а значит и в целом развития страны, определяя ее место в глобальном табеле о рангах.

Общепризнанный индекс человеческого развития, разрабатываемый под эгидой ООН, ранжирует страны по показателям средней продолжительности предстоящей жизни, уровню образования и валового внутреннего продукта на душу населения. В определенной степени названный показатель интегрирует экономические и социальные факторы социально-экономической динамики. Однако индекс человеческого развития не учитывает целый ряд значимых факторов развития: уровень бедности, расслоение общества по уровню дохода, доступность социальных благ. Показатель ВВП на душу населения нейтрален к функции распределения и определяет лишь потенциал экономики по отношению к решению социальных задач.

Введение в государственную социальную политику такого критерия как человеческий капитал создает четкий ориентир для осуществления государственного финансирования затрат на образование и медицину, их рассмотрения как долгосрочных инвестиций, приносящих, как и всякая инвестиция, прибыль.

Обобщения и некоторые расчеты статистических данных показывают, что в настоящее время большинство развитых стран в своих консолидированных бюджетах предусматривают значительные средства на инвестиции в образование и здравоохранение.

² Исследование Gallup: рейтинг основных глобальных проблем в 2014 году // Центр гуманитарных технологий. 2014.04.03. URL: <http://gtmarket.ru/news/2014/04/03/6681>

³ Человеческий капитал (Human Capital, 1964).

Таблица 2

Социальные расходы в структуре консолидированного бюджета (в%)

Страны	Год	Здравоохранение	Образование	Социальная защита	Всего
Германия	2009	14,5	9,2	45,6	69,3
Швеция	2008	13,5	13,1	40,8	67,4
Франция	2008	14,8	11,1	41,3	67,2
Великобритания	2008	15,7	13,4	33,5	62,6
США	2009	20,5	15,8	21,1	57,4
Россия	2009	10,7	10,1	25,0	45,8

И с т о ч н и к. Рассчитано по: Россия и страны мира. М., 2012.

Как видно из представленных в табл. 2 данных, из 60–70% доли социальных расходов в консолидированных бюджетах примерно 25–30% направляются на развитие человеческого капитала. Российский социальный бюджет отстает от развитых стран и по доле в целом и по финансированию человеческого капитала.

Предпосылкой и результатом социальных изменений и развития является социальный капитал общества⁴. В структуру социального капитала включены такие общественные ценности, как доверие, социальная сплоченность, гражданская идентичность, этническая толерантность. При этом социальный капитал не сводится к проблеме доверия общества к власти и к ее отдельным структурам. Имеется в виду широкая палитра и вертикальных, и горизонтальных социальных взаимосвязей в больших и малых группах населения и между ними. Подобные отношения не всегда легко формализовать в какие-то статистические формы, но комплексные социологические исследования могут дать представление (в том числе интегральные) о динамике социального капитала.

Ряд международных рейтингов в определенной степени включают в свои интегральные показатели параметры социального капитала. Одним из таких рейтингов является рейтинг стран мира по уровню счастья, разрабатываемый Институтом Земли при Колумбийском университете⁵. Этот рейтинг строится на следующих параметрах:

⁴ Бурдье П. Формы капитала // Экономическая социология. 2002. Т. 3. № 5. С. 60–74.

⁵ World Happiness Report. 2013.

- уровень ВВП на душу населения;
- ожидаемая продолжительность жизни;
- наличие гражданских свобод;
- чувство безопасности и уверенности в завтрашнем дне;
- стабильность семей;
- гарантии занятости;
- уровень коррупции;
- уровень доверия в обществе;
- великодушие и щедрость.

Россия находится почти в середине указанного рейтинга, занимая 68-е место между Маврикием и Турецкой республикой Северного Кипра. Показатель уровня счастья населения России — 5,464 балла. Из стран, республик бывшего СССР, ее обогнали Молдавия (53-е место), Казахстан (57-е), Туркменистан (59-е), Узбекистан (60-е) и Белоруссия (66-е). На уровне здравого смысла понятно, что место России в данном рейтинге определено неверно. Однако это особенности многих зарубежных рейтингов, строящихся на субъективных оценках респондентов других стран. Если в той или иной стране сформировалась некая однозначная позиция относительно прав человека или гражданских свобод в России, то стандарт ответов респондентов этих стран тоже заведомо однозначен.

Вместе с тем, сама архитектура рейтинга может использоваться как один из вариантов оценки результативности развития страны. Но линейку параметров можно дополнить, например, проблемами экологии или количеством путешествующих пенсионеров и т.д.

Важно определить ядро интегрального показателя результативности социальной политики, от которого зависят другие переменные и которое характеризует исследуемый объект с разных сторон. От незначительных по удельному весу показателей можно отказаться, не следует стремиться делать линейку переменных очень длинной. Операционально важно не только определить интегральный параметр, но и проводить мониторинг его основных целевых показателей и, исходя из этого, корректировать состояние текущей социально-экономической политики.

Существующие рейтинговые оценки стран только по экономическим параметрам не дают представления в целом о результативности развития. Так, известное ранжирование стран по уровню конкурентоспособности отражает, в основном, деятельность бизнес-структур. Встроенные показатели эффективности государства и государственного управления базируются на оценке экономической роли государства и эффективности администрирования. Особо

необходимо отметить оценочную деятельность трех глобальных рейтинговых агентств — “Fitch”, “Moody’s”, “Standard & Poor’s”, занимающихся оценкой платежеспособности эмитентов, долговых обязательств, качеством корпоративного управления и управления активами. Наиболее известный продукт рейтинговых агентств — оценка платежеспособности или кредитный рейтинг. Он отражает риск невыплаты по долговому обязательству и влияет на величину процентной ставки, стоимость и доходность долговых обязательств. От рейтингов этих агентств во многом зависят процентные ставки, по которым западные финансовые рынки выдают кредиты, публичное оглашение рейтингов серьезно влияет на устойчивость финансовых структур.

Соединение в единую модель результативности социально-экономической политики можно представить в виде рис. 1.



Рис. 1

В данной модели не более 15 целевых индикаторов, каждый из которых ассоциируется с результативностью социально-экономической политики. Главным в данном случае является не расчет интегрального показателя, а мониторинг каждого из параметров на предмет их долгосрочной и краткосрочной динамики. Здесь возникает еще одна важная практическая проблема: все проекты экономических решений должны анализироваться не только с точки зрения их экономической эффективности, но и с точки зрения их воздействия на социальную сферу общества, влияния на человека, его социальное самочувствие.

Начиная с 2008 г. исполнительная власть РФ занялась разработкой концептуальных основ долгосрочного социально-экономиче-

ского развития страны. В ноябре 2008 г. Правительство утвердило Концепцию долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 г., а в марте 2013 г. — Прогноз долгосрочного социально-экономического развития на период до 2030 г., представляющий, по сути, идеологию власти в области развития экономики и социальной сферы, структурированной по трем вариантам траектории (консервативный, инновационный, форсированный) и прогнозам итогов.

Концепция социально-экономического развития до 2020 г., принятая в ноябре 2008 г., с самого момента своего утверждения была обречена на провал, так как почти все ее экономические индикаторы оказались невыполнимыми вследствие уже пришедшего в Россию мирового экономического кризиса. Пожалуй, главным достоинством этого документа стало то, что впервые в новейшей российской действительности были сформулированы основные долгосрочные параметры социальной динамики. Такими параметрами стали сокращение к 2020 г. бедности до 6–6,5%, коэффициента дифференциации — до 12%, увеличения средней продолжительности жизни — до 52–75 лет, формирования среднего класса в размере 52–55% населения⁶.

Прогноз развития до 2030 г. в определенной мере стал ориентиром не только долгосрочной динамики, но и среднесрочных трехлетних прогнозов. В Прогноз включены задачи и расчеты по реализации Указов Президента, принятых в мае 2012 г.; разработан новый “форсированный” вариант социально-экономического развития, основанный на формировании человеческого капитала с его функцией воздействия на экономический рост.

В Прогнозе в процессе развития и уточнения ряда положений Концепции заданы следующие основные социальные целевые ориентиры:

- рост реальной заработной платы, особенно в отраслях здравоохранения и образования;
- увеличение ожидаемой продолжительности жизни до 74 лет (2018 г.);
- социальная адаптация мигрантов;
- создание новых рабочих мест для инвалидов;
- создание 25 млн высокопроизводительных рабочих мест (в 2011 г. функционировало 18 млн);

⁶ Концепция долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года. Минэкономразвития. М., 2008.

Целевые показатели по уровню бедности, расслоению и формированию среднего класса несколько скорректированы, но остались среди целевых ориентиров⁷.

Понятно, что достижение названных целевых показателей будет означать положительный эффект долгосрочного развития. Однако оставаясь на почве реальности, следует исходить из того, что все названные ориентиры, а также модернизация отраслей здравоохранения и образования возможны на основе соответствующего роста бюджетных расходов, непосредственно связанных в России с мировыми ценами на энергоносители, валютным курсом, инфляцией, ростом ВВП.

По экспертным оценкам для реализации Указов Президента РФ 2012 г. необходим ежегодный прирост ВВП в 5%. В то же время в Прогнозе предполагается прирост ВВП примерно на те же 5% на основе форсированного варианта развития.

Итоги 2012–2014 гг. и прогнозы до 2017 г. показывают отклонение от необходимой траектории развития. Темпы роста ВВП составили в 2012 г. 3,4%, в 2013 г. — 1,3%, в 2014 г. — примерно 0,5%⁸. Оптимистический прогноз Минэкономразвития на 2017 г. относительно ВВП составляет 3,3%.

Доминантой посткризисного (2008–2009 гг.) развития стал дефицит инвестиций, некоторое сокращение экспорта энергоносителей и ряд других факторов. Новые, особенные обстоятельства социально-экономической реальности проявились в 2014 г. Ключевые факторы — западные санкции, ответные санкции России, рост инфляции, сокращение потребительского спроса и инвестиций. Особый феномен — масштабная девальвация национальной валюты, которая не только генерирует рост цен в стране, но и, в целом, меняет сложившиеся пропорции относительных цен. Своими действиями Центральный банк РФ подорвал доверие к национальной валюте: население в значительной мере перевело свои сбережения с рублевых депозитов на валютные. Это недоверие не только к денежным инструментам, но и к финансовым властям, а также в целом сокращение социального капитала общества. Более того возникает недоверие к реализации базовых положений Конституции страны, так как в ст. 75, ч. 2 содержится следующая норма: “Защита и обеспечение устойчивости рубля — основная функция Центрального банка Российской Федерации, которую он осуществляет независимо от других органов государственной власти”⁹.

⁷ Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года. Минэкономразвития. М., 2013.

⁸ По данным Росстата.

⁹ Конституция Российской Федерации. М., 2013.

Спасение национальной валюты требует ряда экстренных мер, прежде всего, увеличения ставки рефинансирования, что бумерангом ударяет по инвестициям, темпу роста ВВП, инфляции и расшатывает экономическое равновесие, а это и прямо и косвенно сказывается на социальной сфере.



Рис. 2

Государству придется корректировать показатель уровня бедности, увеличивать стоимость программ по защите социально уязвимых слоев населения, повышению оплаты труда в бюджетных отраслях, пенсий. Однако это дополнительное финансирование вряд ли компенсирует потери. В том числе ухудшится показатель благополучия обеспеченных граждан. Российские крупные собственники, задолжав западным кредитным организациям более 700 млрд долл., вынуждены тратить на выплаты процентов на 30–40% больше рублевой массы, а неожиданные доходы от девальвации получили только экспортеры.

Весьма спорные теоретические основания проведенных изменений привели к значительным социальным потерям во всех слоях общества, ухудшили социальный климат в непростых геополитических обстоятельствах.

Экономический спад и риски финансовой системы страны подрывают основы форсированного типа развития экономики, базирующегося на динамике человеческого капитала. Социально-экономическое развитие в ближайшие три–четыре года будет направлено на преодоление накопившихся негативных явлений. Выход на эффективную траекторию, интегрирующую социальные и экономические компоненты, будет сочетаться с решением гео-

политических проблем, включая “восточный поворот” не только политической, но и экономической ориентации. Драйвером позитивных изменений станет социально-экономическое развитие территорий Сибири и Дальнего Востока.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Бурдье П. Формы капитала // Экономическая социология. 2002. Т. 3. № 5 (*Burd'jo P.* Formy kapitala // Jekonomicheskaja sociologija. 2002. T. 3. N 5).

Исследование Gallup: Рейтинг основных глобальных проблем в 2014 году // Центр гуманитарных технологий. 2014.04.03. URL: <http://gtmarket.ru/news/2014/04/03/6681> (Issledovanie Gallup: Rejting osnovnyh global'nyh problem v 2014 godu // Centr gumanitarnyh tehnologij. 2014.04.03. URL: <http://gtmarket.ru/news/2014/04/03/6681>).

Конституция Российской Федерации. М., 2013 (Konstitucija Rossijskoj Federacii. М., 2013).

Концепция долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года. Минэкономразвития. М., 2008 (Konceptcija dolgo-srochnogo social'no-jekonomicheskogo razvitija RF na period do 20020 goda. Minjekonomrazvitija. М., 2008).

Проблемы, более всего тревожащие россиян. Пресс выпуск от 12.09.2014 (Problemy, bolee vsego trevozhashhie rossijan. Press vypusk ot 12.09.2014).

Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года. Минэкономразвития. М., 2013 (Prognoz dolgo-srochnogo social'no-jekonomicheskogo razvitija Rossijskoj Federacii na period do 2030 goda. Minjekonomrazvitija. М., 2013).

Человеческий капитал (Human Capital, 1964) (Chelovecheskij kapital (Human Capital, 1964).

World Happiness Report. 2013.