

А.М. Сергиенко

## Социальная политика России в 90-х гг.: региональные особенности регулирования доходов населения<sup>1</sup>

Анализ результатов отечественных исследований сферы доходов населения регионов России в 90-е гг. позволил выделить ряд тенденций, основными среди которых, по мнению автора, являются падение реальных доходов и покупательной способности населения, трансформация структуры доходов населения, сокращение затрат предприятий на рабочую силу, увеличение социального расслоения населения, рост бедности.

Результаты исследований представлены в работах таких ученых, как В. Бобков, З. Голенкова, С. Григорьев, Л. Зубова, Н. Ковалева, М. Можина, Н. Римашевская, В. Роговин, В. Тапилина, Ж. Сидорова, В. Сычева, Н. Токарская и др. Автором статьи также проведен ряд исследований в этой области на уровне Алтайского края, опубликованных в работах [1-4] и др.

Известен целый ряд общеэкономических причин, определивших во многом закономерности последнего десятилетия в развитии процессов сферы доходов населения в России и ее отдельных регионах, в том числе:

- в первой половине 90-х гг.: высокие и часто необоснованные темпы проведения рыночных реформ со стороны государства, спонтанный и нерегулируемый рост инфляции в стране, дефицит госбюджета, непродуманная конверсия оборонных отраслей промышленности и резкое снижение государственных заказов, значительные по масштабам спад производства и сокращение занятости населения;

- во второй половине 90-х гг.: государственная политика на финансовом рынке страны (в отношении ГКО, ОПСЗ и др.), жесткая «узкокоридорная» привязка рубля к курсу доллара, не обеспеченная соответствующей экономической деятельностью хозяйствующих субъектов, приведшие к «черному вторнику» и финансовому кризису августа 1998 г. и ряд других.

Однако кроме экономических причин необходимо выделить особенности реализации социальной политики в целом и в том числе политики регулирования процессов сферы доходов населения. При этом термин «социальная политика» автором рассматривается в широком значении как целенаправленная деятельность государства и других субъектов (социальной политики) по разви-

тию социальной сферы, организации прогрессивных изменений в социальном положении различных социальных групп общества. (В практике федеральных и региональных органов управления социальная политика, как правило, понимается узко, как мероприятия по социальной поддержке отдельных незащищенных социальных групп населения).

В 90-х гг. в России произошли значительные изменения в социальной политике, в ее целях и приоритетах, принципах, механизмах реализации, в значимости субъектов социальной политики, их интересах и деятельности, что в той или иной степени отражено в работах [5-10] и др. Выделим общие и специфические тенденции, касающиеся регулирования доходов населения в Алтайском крае.

**Изменение моделей, принципов, направлений социальной политики в сфере доходов населения.** В рассматриваемый период социальная политика государства характеризуется отсутствием единой концепции и при этом непоследовательной и противоречивой реализацией различных, часто неувязанных между собой элементов либеральной, консервативной и патерналистской **моделей** в их современных формах. Между тем можно достаточно обоснованно утверждать, что особенностью регулирования доходов населения в России и ее регионах в 90-х гг. является трансформация дореформенной социальной политики, патерналистской в своей основе (реализующей этатический подход в распределении социальных благ и услуг и воспитывающей пассивность и иждивенчество со стороны рядовых членов общества), в значительной степени в либеральную политику, ориентированную в первую очередь на интересы адаптированных к современным условиям высокодоходных и среднедоходных групп российского общества.

Трансформация моделей реализации социальной политики сопровождалась изменением ее **основополагающих принципов**. В целом это изменение как на федеральном, так и на региональном уровнях проявилось:

1) в большей концентрации внимания и средств на решении ограниченного числа вопросов в отличие от «популярного» до реформ комплексного подхода;

<sup>1</sup>Работа подготовлена при поддержке РГНФ (грант №99-03-19783 «Модели формирования и реализации современной социальной политики российского региона: проблемы и направления оптимизации»).

2) усилении дифференцированного подхода к проблемам сферы доходов, формировании адресной социальной защиты;

3) приоритете экономических методов управления по сравнению с административными;

4) деятельности по активизации экономического поведения и экономических инициатив в сфере доходов в большей мере, чем в деятельности по всесторонней социальной защите;

5) развитию страховых принципов в отдельных направлениях социальной политики (в первую очередь в здравоохранении, пенсионном обеспечении, политике занятости), переходе от преимущественно социальной поддержки к преимущественно социальному страхованию;

6) новом идеологическом содержании социальной политики, заключающемся, в частности, в установлении паритета всех видов доходов, полученных социально допустимыми способами (включая предпринимательство), снятии ограничений на рост доходов и др.

Динамика социально-экономического положения населения, отдельных социальных групп отразилось в изменении **целевых установок и стратегических направлений политики регулирования сферы доходов населения.**

В начале 90-х гг. в качестве основных целей социальной политики в Алтайском крае и в других регионах России были выделены «предотвращение социального взрыва, минимизация роста социальной напряженности» и «смягчение негативных последствий переходного периода к рынку». Задачи регулирования сферы доходов населения в крае сводились в этот период в первую очередь к сохранению имеющихся минимальных социальных гарантий и формированию новых механизмов социальной защиты населения (в первую очередь наиболее уязвимых слоев населения), реализуемых на новой ресурсной основе, которую должна была создать рыночная экономика. В 1991–1993 гг. существенную роль в регулировании доходов населения Алтайского края играли такие мероприятия, как единовременные компенсации в связи с удорожанием хлеба и других товаров первой необходимости, удешевление питания всех учащихся школ и вузов, раздача гуманитарной помощи и организация бесплатных обедов наиболее нуждающимся и др. В дальнейшем значимость таких мероприятий заметно упала.

В конце 90-х гг. среди основных стратегических приоритетов регулирования доходов населения были выделены: 1) обеспечение общего роста реальных доходов населения, полученных от трудовой деятельности, собственности, предпринимательства и других социально допустимых источников; 2) создание условий для повышения

покупательной способности населения и уровня потребления продовольственных и непродовольственных товаров; 3) преодоление растущей бедности и сокращение неоправданных социальных различий. Если первые две стратегии являются в значительной степени традиционными в социальной политике России, в том числе характерными и для дореформенного периода (за исключением действия принципа паритета трудовых доходов и других доходов, полученных социально допустимым способом), то третья стратегия является принципиально новой для социальной политики периода реформ. Учитывая особенно неблагоприятное положение по уровню бедности и социальное расслоение населения, эта стратегия реализовывалась наиболее активно в регионах с наиболее неблагоприятным социально-экономическим положением, в частности, в Алтайском крае.

Среди основных задач социальной политики регионов в рамках реализации этих стратегий выделялись следующие:

1) *создание условий для своевременной выплаты заработной платы, пенсий и различного рода социальных пособий, повышения их минимальных гарантированных государством размеров с целью компенсации роста цен на товары первой необходимости, роста стоимости жилищно-коммунальных, медицинских и транспортных услуг;*

2) *обеспечение более справедливых соотношений в оплате труда работников различных категорий, предприятий, отраслей путем:*

– усиления роли региональных тарифных соглашений и коллективных договоров в регулировании доходов между региональными представителями государства, работодателями и объединениями лиц наемного труда по отдельным секторам экономики, отраслям, категориям работников, городам и сельским районам края;

– упорядочения соотношения в оплате труда во внебюджетной сфере на основе тарифного регулирования заработной платы и расширения участия в этом процессе социального партнерства, обеспечения при этом более справедливых и обоснованных соотношений в оплате труда между регионами, отраслями и различными категориями работников;

3) *осуществление мер по развитию личного подсобного хозяйства, включающих регулирование цен и тарифов на сельхозпродукцию, сельхозтехнику и стройматериалы; помощь в снабжении топливом, электроэнергией, необходимой мини-техникой, инвентарем, семенами, кормами, удобрениями и т.д.*

4) *поддержка представителей частного бизнеса и в первую очередь малого предпринимательства, занимающихся инвестированием соци-*

альной сферы, производством жизненно важных для населения товаров и услуг;

5) *расширение социальной помощи и обслуживания наиболее неблагополучных социальных групп (детей в малообеспеченных семьях, инвалидов, престарелых и др.), создание условий для формирования и развития материальной базы социальной поддержки, повышение социальной защиты в области занятости для представителей таких групп;*

6) *создание условий для развития различных форм социального страхования;*

7) *усиление контроля за формированием доходов населения, уплатой налогов.*

В 90-е гг. значительно возросло число **направлений и инструментов регулирования доходов населения**. В настоящее время основными составляющими политики доходов населения являются не только такая политика регулирования отдельных составляющих доходов как оплаты труда, социального и пенсионного обеспечения, но и политика в области поддержки предпринимательства, валютных и кредитно-денежных операций. Кроме того, к сфере регулирования доходов населения относятся виды политики, прямо или косвенно воздействующие на процессы формирования и использования этих доходов, а именно: политики обеспечения эффективной занятости, сохранения и развития социальных услуг, в первую очередь услуг в сфере образования, культуры, здравоохранения, демографическая (в том числе миграционная) политика и др. Особое значение как самостоятельное направление регулирования доходов населения на уровне региона приобрела, как уже отмечалось выше, система социальной защиты населения в целом и его отдельных категорий.

Как показал анализ законодательных актов и нормативных документов, в Алтайском крае значительную часть расходов в рамках политики регулирования доходов населения составляют именно мероприятия по социальной защите населения. К таким мероприятиям относятся в первую очередь:

– адресное оказание социальной помощи отдельным социальным группам, в том числе детям, малообеспеченным слоям населения (в том числе с помощью новой системы учреждений социальной поддержки населения – служб социальной помощи на дому, срочной социальной помощи и др.);

– пенсионное обеспечение;

– предотвращение массового высвобождения работников предприятий и квотирование рабочих мест для наименее защищенных на рынке труда социальных групп;

– социальное обеспечение и обслуживание населения, связанное с содержанием учреждений, приобретением бесплатных либо льготных социальных благ и услуг (лекарств и медицинской помощи, жилья, образования, коммунальных и транспортных услуг и др.);

– защита прав потребителей (особенно в области производства и реализации алкогольной продукции) и др.

При этом наиболее значительную часть расходов в рамках социальной защиты населения составляют расходы на социальное обеспечение, обслуживание и социальную помощь.

Среди **инструментов регулирования сферы доходов населения**, используемых региональными органами управления в Алтайском крае в 90-е гг., наибольшее распространение получили следующие:

1) *трансферты, субвенции и прямые субсидии учреждениям, населенным пунктам, сельским районам, социальным группам, выделенные из специальных бюджетных и внебюджетных фондов федерального и регионального уровней;*

2) *региональные сборы и налоги на заработную плату и другие виды доходов;*

3) *индексации и компенсации доходов в связи с инфляцией;*

4) *регуляторы контроля за формированием и распределением заработной платы и социальных трансфертов, в том числе контроля за их своевременной выплатой и т.д.;*

5) *средства государственной ценовой политики региона, касающиеся товаров «потребительской корзины»;*

6) *рычаги обеспечения эффективной занятости населения;*

7) *регуляторы развития социальных услуг в сфере образования, культуры и здравоохранения и т.д. и роста обеспеченности ими населения;*

8) *инструменты кредитно-денежной политики, в том числе льготные условия выдачи ссуд и кредитов населению, предпринимателям малого бизнеса, работникам сельскохозяйственных предприятий и ряд других.*

**Изменения значимости и характера взаимодействия субъектов социальной политики** в сфере доходов населения проявились в повышении роли: а) первичных субъектов (социально-доходных групп) на фоне вторичных субъектов (организационных структур, представляющих интересы этих групп); б) негосударственных структур; в) субъектов нижних уровней государственного управления. Это изменение проявляется в усилении противоречивости, более открытом столкновении интересов разнодоходных

групп, что вызывает рост социальной напряженности в обществе, является почвой для возникновения конфликтов. Последние обозначились в различных формах: а) пассивных (например, в виде молчаливого уклонения от трудовых обязанностей работников); б) активных, в таких проявлениях, как лоббирование и протестное поведение (начиная от голодовок, забастовок, «рельсовой войны» вплоть до правонарушений уголовного характера). При этом несмотря на значительную в последние годы динамику активных форм конфликтов удельный вес их пассивных проявлений существенно преобладает; социальные конфликты в сфере доходов не проявляются пока явно в виде борьбы между «бедными» и «богатыми».

Трансформация общественных представлений о роли высоких доходов отдельных лиц в развитии общества, о дифференциации по доходам и возможностях ее дальнейшего усиления, об одобряемых и осуждаемых нормах поведения в сфере формирования и использования доходов привела к активизации поведения социально-доходных групп населения в данной сфере, а также в социальной политике. В настоящее время высокодоходные группы более открыто лоббируют интересы, связанные со свободой реализации предпринимательской деятельности и регулирования финансовых потоков; низкодоходные группы реализуют интересы в протестном поведении и развитии социального контроля. Как следствие, в этих условиях растет роль негосударственных структур в реализации социальной политики, в том числе работодателей, профсоюзов как объединений представителей наемного труда, партий и других общественных организаций.

Основными факторами, определяющими значимость субъектов политики доходов населения, являются институциональные, финансовые и инструментальные возможности (набор используемых инструментов и рычагов регулирования доходов). С этой точки зрения государство в лице его законодательных и исполнительных структур федерального и всех территориальных уровней по-прежнему играет наиболее весомую роль в процессах формирования и развития социально-доходной структуры общества.

Среди негосударственных структур в связи с ростом финансовых и инструментальных возможностей в регулировании сферы доходов населения значительно выросло значение работодателей. Наиболее заметна динамика их ролей в сфере формирования оплаты труда, социальной поддержке наемных работников и кадровой политике.

Современное социально-экономическое положение наемных работников связано во многом с большими, слабо ограниченными в законодатель-

ном отношении возможностями работодателей в политике регулирования доходов занятых на предприятиях. Кроме того, в настоящее время низкую роль в сравнении с реальной потребностью играет большинство профсоюзов как в регионе, так и в стране в целом. В этих условиях противоречия интересов и конфликты работодателей и наемных работников как социальных групп можно разрешить главным образом с помощью государства как основного субъекта социальной политики, а также с помощью разработки эффективных механизмов взаимодействий всех субъектов, имеющих отношение к сфере регулирования доходов работников предприятий и населения в целом.

Одним из таких механизмов является социальное партнерство, активное формирование которого происходит в настоящее время в регионах России. Именно через реализацию технологий социального партнерства региональные органы управления и профсоюзы уже добились значительных продвижений в развитии правовой основы для социальной защиты занятых на производстве, социальных гарантий отдельных категорий работников (женщин, молодых работников, инвалидов, лиц пенсионного и предпенсионного возраста), что нашло отражение в коллективных договорах, региональных и отраслевых тарифных соглашениях.

В Алтайском крае, например, развитию социального партнерства уделяется особое внимание. В регионе приняты законы и ряд постановлений о работодателях, о социальном партнерстве (последний появился ранее соответствующего федерального закона), особое внимание уделяется контролю за выполнением региональных и отраслевых соглашений, коллективных договоров, заключенных на предприятиях и в организациях.

90-е гг. характеризуются **перераспределением функций регулирования доходов между федеральными и региональными государственными органами управления, между субъектами федерации и территориальными (городов и районов) органами власти** в сторону усиления влияния последних. Современные особенности реализации социальной политики в сфере доходов населения включают в себя значительную региональную составляющую, которая проявляется в специфике расстановки региональных приоритетов, использовании определенного набора методов, средств, форм управления в решении социальных проблем. Кроме того, региональные особенности регулирования доходов населения определяются в значительной степени уровнем социально-экономического развития региона, его экономической специализацией и инвестиционной привлекательностью, остротой дефицита регионального бюджета и степенью фе-

деральной финансовой поддержки, а также сложившимся стилем управления.

При отсутствии сильной социальной политики федерального уровня и уровня субъектов федерации региональные факторы ведут к усилению дифференциации в сфере доходов населения в пределах регионов и между ними. В результате чего, кроме социально-экономических следствий формирования и использования доходов населения, характерных для страны в целом, развиваются специфические региональные процессы, определяющие не только уровень жизни населения региона и положение отдельных социальных групп, но и такие явления и процессы, как неустойчивость социально-экономического развития региона, его социальная напряженность.

Так, например, в качестве основной причины сложившегося отставания по уровню доходов населения в Алтайском крае большинство экспертов признает, прежде всего, его отраслевую специализацию. Сельское хозяйство не относится к отраслям с наиболее высокой значимостью для экономики страны (таким, как добывающие отрасли промышленности, а также производства, ориентированные главным образом на внешний рынок).

В неблагоприятных, проблемных в социально-экономическом отношении регионах социальная политика (в том числе роль в ней отдельных субъектов) подвергается существенно меньшим трансформациям, отстает в динамике преобразований от благополучных регионов. В частности, в таких регионах, как Алтайский край, государство продолжает выполнять патерналистскую функцию социальной опеки в существенно большей мере по сравнению с другими регионами. Это выражается в значительных объемах выделяемых региону трансфертов на социально-экономическое развитие: край, наряду с такими проблемными регионами как Дагестан, Ингушетия, Чечня и другие, получает из Центра существенно больше подобных средств, чем другие регионы страны. В 1999 г. объем запланированных в бюджете края трансфертов и средств «на поддержку высокодоходных территорий» составил около 80% от всех доходов краевого бюджета.

Рассмотренные региональные особенности формирования и реализации социальной политики в 90-х гг. позволяют выделить как позитивные, так и негативные тенденции в сфере регулирования доходов населения. В частности, в качестве позитивных тенденций можно отметить:

- усиление принципа адресной системы в получении социальных трансфертов;
- развитие условий для активизации экономического поведения в сфере доходов населения, в том числе практически полную свободу в опре-

делении форм и размеров оплаты труда, получении предпринимательских доходов. Среди таких условий можно выделить развитие негосударственного сектора экономики (рост числа предприятий в сфере частного бизнеса более чем в 10 раз, значительное расширение хозяйственной самостоятельности приватизированных предприятий), рыночной инфраструктуры;

- развитие эффективных форм, расширение рычагов и источников регулирования сферы доходов населения.

Среди эффективных форм реализации региональной социальной политики, широко используемых в 90-е гг. в отличие от дореформенного периода, следует выделить программирование. В этот период в Алтайском крае, например, разработан и реализован наряду с крупными программами социально-экономического развития (например, Программой по выходу экономики Алтайского края из депрессивного состояния, 1997 г.) целый ряд социальных программ, включающих вопросы целенаправленного решения проблем сферы доходов населения.

Указанные позитивные процессы регулирования имеют в условиях переходного периода к рынку и значительного ограничения бюджетных средств во многом вынужденный характер. Именно поэтому, по мнению автора, в неблагоприятных регионах такие процессы проявляются в большей степени. В Алтайском крае развитие адресной системы социальной защиты населения в 90-х гг. проходило достаточно активно, что проявилось в формировании и реализации разрабатываемых с 1994 г. региональных программ адресной поддержки малообеспеченных семей.

Среди негативных характеристик регулирования доходов населения как на федеральном, так и региональном уровнях следует отметить:

- несовершенный механизм индексации и компенсации доходов населения в условиях инфляции;
- слабую и нестабильную фискальную и налоговую политику государства;
- отсутствие либо низкий уровень реализации механизмов, препятствующих возникновению и росту задержек по выплате заработной платы;
- слабый контроль со стороны государства за заработной платой и другими доходами;
- значительное по масштабам снижение социальных гарантий трудящихся и других категорий населения, достигнутых в дореформенный период (в особенности гарантий неработающих и занятых в непродуцированной сфере), и т.д.

Так, например, за 1992–1998 гг. в Алтайском крае реальные размеры минимальных государственных социальных гарантий значительно сокра-

тились (в среднем в 4,5 раза в 1998 г. к 1992 г.). Негативную динамику задержек по заработной плате, пенсиям и другим социальным трансфертам в 1995–1998 гг. можно продемонстрировать на примере достигнутого уровня невыплат по заработной плате. В эти годы уровень задолженности предприятий края по данному показателю вырос в несколько раз, в отдельные месяцы 1997–1998 гг. работникам предприятий не было выплачено в среднем свыше 80% начисленных средств. В Алтайском крае на 1 января 1999 г. просроченная задолженность была равна размеру почти четырехмесячного фонда оплаты труда предприятий (тогда как в среднем по стране значение этого показателя, как правило, не превышало трехмесячного фонда), на отдельных предприятиях в 1998 г. задолженность достигала величины, равной девятимесячному фонду. Естественно, пострадали от этого в первую очередь низкодоходные группы населения, рабочие неплатежеспособных предприятий пополняли армию так называемых новых бедных.

Кроме того, в настоящее время существуют серьезные недостатки в организационной схеме регионального управления: в структуре законодательного и административного управления регионом не выделен орган, целенаправленно занимающийся вопросами регулирования доходов населения либо курирующий их (в отличие от уровня федерации, где этими проблемами занимается Министерство по труду и социальному развитию). К решению этих проблем в разных его аспектах подключаются различные департаменты, комитеты, управления, отделы администрации регионов (в Алтайском крае, например, управление по экономике и инвестициям, комитеты по социальной защите населения, по труду, по финансам и др.), департамент Государственного фонда занятости

населения, комитеты Законодательного Собрания, налоговые службы и т.д.

Следствием «организационной распыленности» в решении вопросов сферы доходов населения является низкий уровень использования имеющихся в мировом арсенале механизмов регулирования доходов населения и разработки новых механизмов, адаптированных к современным условиям региона. К сожалению, исключением не является даже ряд тех механизмов, что доводятся из федерального центра (к примеру, в некоторой части механизмы контроля за заработной платой и социальными трансфертами, в том числе технологии преодоления задолженностей по их выплатае).

Указанные негативные тенденции регулирования доходов населения продолжают действовать и в настоящее время, создавая нестабильную обстановку в стране и регионе и воздействуя на многие другие социальные процессы.

\* \* \*

Таким образом, проведенный анализ позволил выявить целый ряд общих и специфических региональных особенностей регулирования доходов населения в 90-х гг. В большинстве случаев региональные органы управления, несмотря на возросший объем полномочий, инструментов, источников финансирования, имеют значительные ограничения в решении выделенных проблем. Изменение ситуации последует лишь в том случае, если, во-первых, будет разработана общая концепция управления социальным развитием России, целостно учитывающая вопросы правового, финансового, институционального обеспечения сферы регулирования доходов населения регионов; и, во-вторых, вопросы бюджетного федерализма, взаимоотношений центра и регионов будут решены с учетом региональных интересов, особенностей социального, экономического и экологического развития.

## Литература

1. Сергиенко А.М. Динамика покупательной способности населения и уровня потребления продуктов питания в Алтайском крае (1990–1997 гг.) // Образование и социальное развитие региона. 1998. №1.
2. Сергиенко А.М. Динамика уровня жизни населения Алтайского края в 1990–1995 годах: доходы и расходы // Образование и социальное развитие региона. 1996. №3–4.
3. Сергиенко А.М. Оценка уровня бедности и социального расслоения населения Алтайского края в период реформ // Образование и социальное развитие региона. 1999. №1–2.
4. Сергиенко А.М. Современные процессы формирования и использования доходов населения российского региона в свете проблем устойчивого развития // Известия АГУ. 1999. №2.
5. Абакумова Н.Н., Подовалова Р.Я. Политика доходов и заработной платы. М., 1999.
6. Григорьева И.А. Социальная политика и социальное реформирование в России в 90-х годах. СПб., 1998.
7. Куда идет Россия?... Трансформация социальной сферы и социальная политика / Под общ. ред. Т.И. Заславской. М., 1998.
8. Смирнов С.Н. Региональные аспекты социальной политики. М., 1999.
9. Социальная траектория реформируемой России: Исследования Новосибирской экономико-социологической школы / Отв. ред. Т.И. Заславская, З.И. Калугина. Новосибирск, 1999.
10. Шарков Ф.И. Социальная политика в субъектах Российской Федерации: Вопросы теории и практики. Чебоксары, 1998.