

**СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА РОССИИ В ПЕРИОД РЫНОЧНОЙ ТРАНСФОРМАЦИИ:
СУЩНОСТЬ, ЭТАПЫ, СПЕЦИФИКА**

Немашкалова кандидат экономических наук,
Карина доцент кафедры экономической теории и предпринимательства,
Геннадьевна Южно-Российский институт управления – филиал
Российской академии народного хозяйства
и государственной службы при Президенте РФ
(344002, Россия, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70).
E-mail: karishka_ya@mail.ru

Аннотация

Процессы трансформации политического и экономического строя России предполагают формирование нового подхода к осуществлению государственной социальной политики. В статье рассматриваются сущностные особенности социальной политики российского государства постсоветского периода с выделением этапов ее формирования и реализации, автором сформулированы отличительные признаки модели социальной политики современной России.

Ключевые слова: социальная политика, этапы социальной политики, модель социальной политики.

Анализируя процессы развития социальной сферы российского государства постсоветского периода, исследователи, как правило, выделяют два этапа: первый период (1992–1999), в течение которого реализация социальной политики осуществлялась по принципу ситуативного реагирования и антикризисного управления и только в этом смысле отвечала целям поддержки и защиты народонаселения страны, и второй (с 2002 г. и по настоящее время), характеризующийся отказом от уравнилельно-ситуативных принципов проведения социальной политики и переходом к построению эффективной системы социального управления, соответствующей требованиям социального государства.

Иными словами, переход нашего государства на путь рыночных отношений оказал серьезное влияние не только на экономическое развитие страны, но и на социальную сферу. На первом этапе социальная политика России все еще была патерналистской. Она характеризовалась жесткой централизацией системы реализации социальных гарантий, значительным дублированием социальных программ и, как следствие, неоправданно высокими расходами на социальную сферу в ущерб эффективности проводимых социальных мероприятий. Однако по ряду причин (снижение уровня жизни населения, отсутствие проработанной нормативной и технической базы, неопределенность приоритетов социально-экономической политики государства) применение данной модели было оправдано. На втором этапе происходит отказ от патерналистской модели социальной политики в пользу модели адресной социальной системы. По нашему мнению, в современных условиях периодизацию развития социальной политики в России следует дополнить этапом посткризисного развития и глобализации. Сейчас социальная политика рассматривается как существенное и приоритетное направление деятельности государства.

Советское общество обладало на минимальном уровне широкими социальными правами и свободами на принципе всеобщей уравнилельности. С одной стороны, это в некоторой степени сформировало идеологию патернализма и конформизма, но нельзя не отметить, что, несмотря на расходы на социальную сферу на уровне 14 %, СССР добился значительных успехов в проведении социальной политики.

В советский период планированием, разработкой и реализацией социальной политики полностью занималось государство. Государство гарантировало гражданам в СССР труд, пенсионное обеспечение по достижении определенного возраста или в случае инвалидности; среднее образование было обязательным, высшее – бесплатным, как и медицина; трудящиеся граждане могли рассчитывать на оплачиваемый отпуск по болезни и т.д. Советские люди были обеспечены возможностью почти бесплатного досуга и отдыха: кино, театры, спортзалы, стадионы, бассейны, профсоюзные дома отдыха, турбазы, дешевый проезд на городском транспорте, железной дороге и даже самолете. Каждый слой советского общества имел все перечисленные блага, хоть и разного качественного наполнения [1, с. 145].

С первых же шагов перехода страны к рынку россияне болезненно ощутили утрату этих социальных благ, которые при всей их ограниченности были привычными и доступными. Либеральная рыночная экономика поставила людей в жесткие условия, ориентируя их на преодоление «иждивенчества», умение вписаться в новые условия жизни. Однако резкое падение производства, сужение рынка рабочей силы привело к тому, что многие россияне не смогли найти своего места в обществе; в стране появились значительные слои неимущего населения, оказавшегося за чертой бедности [2, с. 65–66].

В этой связи специфичными составляющими социальной политики государства в транзитивной экономике следует считать трансформацию отношений занятости и государственное регулирование трудовых отношений, приоритетное развитие системы социальной защиты населения как института обеспечения жизненного стандарта населения, а также всестороннюю поддержку развития гражданского общества.

Основной проблемой периода рыночных реформ явилась несбалансированность экономического и социального развития России. В 2007 г. ВВП страны превысил докризисный уровень 1989 г., но такой экономический подъем не повлиял на улучшение социальных показателей. Так, в 2009 г. средняя продолжительность жизни составляла 68,7 лет, что соответствует значениям, достигнутому в середине 1960-х гг. За этот период большинство стран увеличили среднюю продолжительность жизни примерно на 10 лет, что составило около 80 лет [3, с. 7].

Этому послужило в том числе то, что в период трансформационных преобразований социальная политика рассматривалась лишь как элемент, отдельное звено в общей экономической политике страны и предусматривала существенное сокращение роли государства в решении социальных проблем с перемещением функций финансирования на места и специализированные институты по типу пенсионных фондов или страховых организаций, исключающее сдерживание безработицы.

Таким образом, по первоначальному замыслу социальная политика государства должна была вписываться в либеральную схему перехода к рынку, опираясь на задел прежней социальной системы. Данная стратегия реформирования вытекала из убеждения, что накопленных социальных резервов должно хватить на период экономических преобразований, а следовательно, социальная сфера не станет источником дополнительной угрозы экономической безопасности страны [4, с. 3].

В 1991–1992 гг. активно принимались социально-ориентированные законодательные акты, например «О повышении минимального размера оплаты труда», «О повышении размеров социальных пособий и компенсационных выплат», «О дополнительных мерах по охране материнства и детства» и др. В 1993 г. была утверждена Концепция развития социального обслуживания населения в Российской Федерации, предусматривающая переход к системе социальной защиты в отличие от принципов социального обеспечения. Эти принципы далее были продолжены в принятых в 1995 г. законах «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов» и «Об основах социального обслуживания населения Российской Федерации». В феврале 1997 г. была принята Программа социальных реформ в Российской Федерации на период 1996–2000 гг., в которой предусматривалась

выработка новых механизмов социальной политики, стимулирование высокоэффективного и производительного труда, повышение личной ответственности граждан за свое материальное благополучие.

Таким образом, реформы 90-х годов предусматривали: более тесную увязку предоставления пособий со стремлением их получателей к трудоустройству; ужесточение условий получения и дифференциацию величины пособия в зависимости от степени нуждаемости, т.е. обеспечение большей адресности пособий для предотвращения необоснованного роста социальных расходов; максимальную гласность при осуществлении реформ. Одна из основных тенденций в социальном реформировании – делегирование функций по производству и предоставлению социальных услуг частным институтам при сохранении полного или частичного финансирования государством социальных программ. Например, в странах ЕС все более распространяется практика частного управления пенсионными фондами. Всеячески поощряются различные благотворительные и спонсорские инициативы, некоммерческие учреждения – медицинские, спортивные, детские и другие формы социального предпринимательства. Мировая практика знает пример, когда социальные услуги полностью финансируются государством, но целиком производятся и предоставляются частным сектором (Сингапур) [5, с. 43-44].

Однако отметим, что в течение 1990-х гг. проблемы социальной сферы так и не были разрешены. В. Путин так характеризовал социальные итоги десятилетия: «Тяжелое состояние дел в экономике и социальной сфере и, конечно, потеря многих ценностных ориентиров нанесли психологический удар обществу. Усилили социальные болезни, коррупцию, преступность. Обострился и демографический кризис. Рождаемость падала, смертность росла. Богатая Россия превратилась в страну бедных людей» [6].

Переход к рынку оказался слишком тяжелым для экономики России. Резко снизились основные экономические показатели. Валовой внутренний продукт сократился в 1999 г. по сравнению с 1991 г. более чем на 40 %, объем промышленного производства – на 50 %, инвестиции в основной капитал – на 74 %. Накопился огромный внутренний и внешний долг. Общая сумма задолженности в форме просроченных платежей составила в 1998 г. почти половину ВВП. Постоянно росла и задолженность по заработной плате, достигшая в 1998 г. почти 3 % ВВП, что в 3,9 раза превышало фонд заработной платы предприятий, имеющих задолженность. Общая занятость уменьшилась с 75 млн человек в 1990 г. до 64 млн в 1998 г. (падение ВВП – 40 %), сложилась ситуация высокой избыточной занятости рабочей силы. По сравнению с 1991 г. реальные денежные доходы населения в 1999 г. сократились более чем на 60 %, реальная заработная плата – на 70 %. Произошло резкое расслоение населения по уровню денежных доходов. Если в 1991 г. соотношение доходов 10 % наиболее и наименее обеспеченного населения (коэффициент Джини) составило 4,5 раза, то в 1999 г. оно достигло 28 раз. Общая численность безработных, по методологии МОТ, выросла с 4 млн человек в 1992 г. до 9 млн человек в 1998 г [7].

Таким образом, социальную политику российского государства, характерную для 90-х гг. XX века, можно назвать пассивной и ориентированной прежде всего на финансово-экономическую сферу с сохранением отдельных элементов советской системы.

С 2000 года произошли значительные изменения в социальной политике государства, что было обусловлено: во-первых, обозначившимся экономическим ростом сначала в сырьевых, а затем и перерабатывающих отраслях; во-вторых, ростом усредненных показателей доходов населения; в-третьих, началом очередного этапа реформ новым политическим руководством страны, в том числе пенсионной реформы и реформы системы социального страхования.

Можно выделить следующие макроэкономические, микроэкономические и институциональные инструменты государственного регулирования социальными процессами, характерные для рассматриваемого периода:

- финансирование объектов социальной сферы (жилищное строительство, медицина, наука, культура и т.д.); облегчение налогового пресса тем субъектам инвестирования, которые осуществляют инвестиционные вложения в производство, способствуют решению проблемы увеличения занятости, создавая новые рабочие места;
- освобождение от налогообложения той части доходов, которая идет на благотворительные цели или на поддержку малообеспеченных слоев населения;
- привлечение средств населения для финансирования социальных инвестиций;
- создание инвестиционной инфраструктуры, повышение заинтересованности со стороны бизнеса путем предоставления государственно-коммерческих гарантий;
- привлечение иностранных инвестиций, которые несут с собой современные технологии, следовательно повышение производительности труда, создание новых социально-привлекательных рабочих мест с высоким уровнем оплаты, опыт управления и т.д. [8, с. 210].

Важным шагом на пути построения социального государства в России стал объявленный в конце 2005 г. Правительством РФ курс на формирование национальных проектов в области образования, здравоохранения, строительства доступного жилья и сельского хозяйства.

Таким образом, в результате институциональных преобразований социальной политики современной России происходит рост социальной ответственности общественного сектора. Однако приращение социальных возможностей негосударственного сектора не компенсирует в должной степени сокращение социальных обязательств государства.

Сущностные характеристики новой социальной политики определяются, во-первых, возвращением государства в социальную сферу, а во-вторых, попыткой создания дополнительной институциональной подсистемы – выстраивания альтернативной, сетевой технологии решения социальных проблем на основе использования общественных инициатив некоммерческих организаций и бизнес-структур. Возрастание значимости государства в регулировании социальной сферы находит свое обоснование в системной концепции социальной политики, которую можно определить как политику сбалансированных общественных потребностей.

Следует подчеркнуть, что в современной отечественной литературе существуют две основные позиции в определении роли государства в социальной сфере: первая признает необходимость проведения активной социальной политики, другая точка зрения исходит из предпосылки либерализации отношений в социальной сфере. Однако большинство ученых все же подтверждают, что вмешательство государства в социальную сферу необходимо, выделяя при этом разные механизмы такого регулирования. На наш взгляд, наиболее оптимальной моделью социальной политики является синтез двух тенденций, предполагающий, с одной стороны, акцент на социальное государство и социальную экономику, а с другой стороны, использование рыночных механизмов разработки и реализации социальной политики. При этом возвращение государства в социальную сферу не должно рассматриваться как закрепление тенденций патернализма, когда государство полностью берет на себя все обязательства по социальному благополучию населения, государство в таком случае выступает как один из субъектов, ведущих субъектов социально-экономических отношений.

Также считаем, что модель социальной политики, проводимой в России, базируется на двух началах: государственном и рыночном регулировании социальной сферы. Одной из социальных особенностей современной России является сочетание расширения государственного функционала в области социального обеспечения и защиты, финансирования социальных проектов с процессами развития включенности общественных масс в процессы обсуждения и реализации мероприятий социальной политики. Эта позиция близка позиции авторов доклада Института социально-экономических проблем народонаселения РАН «Концепция социальной политики в России», которыми предлагается укоренить в России политику неопатернализма, предусматривающую государственное покровительство, допол-

ненное сущностным проникновением в реальные механизмы социального развития конкретных групп и опирающееся на живые реакции этих групп, благодаря которым и обеспечивается подлинная эффективность предпринимаемых мер социальной защиты [9, с. 23].

Таким образом, следует согласиться с А. Гершенкроном, показавшим, что в условиях догоняющего развития государство должно брать на себя компенсацию рыночной неопределенности и особенно слабости только зарождающихся рыночных институтов [10]. В этой связи, по нашему мнению, в современных условиях в триаде «государство – гражданское общество – бизнес» лидирующее и приоритетообразующее положение должны занимать именно институты государственной власти (исключая при этом избыточное вмешательство).

Главной отличительной особенностью современного периода является поиск и развитие адекватных современным рыночным условиям технологий взаимодействия государственных («традиционно» занимающихся решением социальных проблем) и негосударственных структур (организаций сектора НКО, альтернативных инициатив, благотворительных проектов), обеспечивающих новое качество управления в социальной сфере – управления более гибкого, динамичного, реализуемого по принципу «сетевое» воздействия и ориентированного в первую очередь на ресурсосбережение [11, с. 112-113].

На основании изложенного материала можно выделить 6 основных этапов реализации социальной политики в России (см. таблицу).

Таблица

Этапы реализации социальной политики России в постсоветский период

Период	Содержание этапа	Результаты
Начало 1990-х гг.	Изменение принципов финансирования социальной сферы. Создание внебюджетных социальных фондов (Пенсионного фонда, Фонда обязательного медицинского страхования, Фонда социального страхования).	Невнимание государства к социальной составляющей экономических преобразований. Резкое падение уровня жизни, рост социальной и доходной дифференциации, развитие открытой и скрытой безработицы, разрушение прежних социальных институтов и отсутствие новых, формирование масштабной неформальной экономики и бурное развитие неформальных отношений, пронизавших все социально-экономическое пространство.
Вторая половина – конец 1990-х гг.	Новое трудовое законодательство, пенсионная реформа, развитие страховых институтов в здравоохранении, реформа образования.	Достижение финансово-экономической стабилизации способствовало развитию социальной сферы. Начало реализации социальных преобразований.
Начало 2000-х гг.	С февраля 2002 г. в силу вступило новое трудовое законодательство. Пенсионная реформа, предусматривающая изменение принципов пенсионной системы (переход к страховой системе и формирование накопительного компонента).	Рационализация трудовых отношений, приведение их в соответствие с экономическими условиями рыночной экономики. Однако социальные реформы так и не стали приоритетными в деятельности государства. Основное внимание уделялось поддержанию финансовой стабильности (снижение инфляции, формирование профицитного бюджета), реформе естественных монополий, де бюрократизации государственного управления и пр.).

Окончание табл.

Середина 2000-х гг.	ФЗ № 122 о монетизации льгот. Начало реализации четырех приоритетных национальных проектов: «Здоровье», «Образование», «Доступное и комфортное жилье», «Развитие сельского хозяйства». Демографическая программа. Миграционная политика.	Перемещение социальных проблем с политической периферии в эпицентр социально-экономической программы и политики.
2008-2010 гг.	Увеличение бюджетного финансирования социальных мероприятий. Помощь финансовому и реальному секторам экономики. Индексация пенсий. Увеличение социальных выплат	Обострение социальных проблем в период кризиса. Рост безработицы, снижение доходов работающего населения.
Настоящее время	Социальная политика восстановительного периода.	Этап реализации запланированных до кризиса мероприятий. Стабилизация ситуации в социальной сфере.

Источник: Составлено автором по материалам исследования, в т.ч. по [13–14]

В заключение отметим, что экономические и социальные реформы 2000-х гг. привели к росту уровня жизни, улучшению ситуации в социально-трудовой сфере. Однако качественного улучшения благосостояния населения, решения демографических проблем в этот период не произошло, причем начавшийся глобальный финансово-экономический кризис 2008-2009 гг. обострил негативные тенденции в отраслях социальной сферы, что нашло последующее отражение в проводимой государством социальной политике. В этой связи согласимся с проф. Т.В. Игнатовой, отметившей, что «системную цель социально-экономической политики государства можно определить как рост благосостояния при условии обеспечения личной и общественной безопасности, повышения качества жизни и расширения гражданских свобод» [12, с. 42].

Литература

1. Кивинен М. Средний класс современной России // Мир России. 2004. Т. 13. № 4. – С. 143–170.
2. Плешаков А.П. Влияние глобального кризиса на становление социального государства в России // Известия Саратовского университета. 2012. Т. 12, вып. 1. – С. 65–69.
3. Аганбегян А.Г. О сбалансированности уровня экономического развития и социальной сферы в России // SPERO. 2011. № 14. – С. 7–20.
4. Куликов В.В. Социальная политика как приоритет и приоритеты социальной политики // Российский экономический журнал. 2005. № 1. – С. 3–17.
5. Дегтярь Л. Социальная политика в XXI столетии: проблемы адаптации и выводы для России // Вестник института экономики РАН. 2007. № 1. – С. 42–46.
6. Путин В.В. Выступление на расширенном заседании Государственного Совета «О стратегии развития России до 2020 года» 08.02.2008 г. // www.archive.kremlin.ru/text/appears/2008/02/159528.shtml
7. Калашиников С.В. Очерк теории социального государства // <http://rudocs.exdat.com/download/docs-174421/174421.doc>

8. Бердник Н.А. Институциональная поддержка социальной сферы // Вестник ЮРГТУ (НПИ). 2011. № 3. – С. 209–213.
9. Концепция социальной политики в России (из доклада Института социально-экономических проблем народонаселения РАН) // Общественные науки и современность. – 1994. – № 6. С. 23–31.
10. Gerschenkron A. Economic Backwardness in Historical Perspective: A Book of Essays. – Cambridge, Mass: The Belknap Press of Harvard University Press, 1962. 456 p.
11. Васильева Е.Г. Основные принципы формирования модели региональной социальной политики // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 7. 2008. № 2 (8). С. 109-114.
12. Игнатов Т.В. Проблемы управления региональной социально-трудовой и демографической безопасностью в посткризисный период // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2014. № 8 (51). – С. 42–47.
13. Обзор социальной политики в России. Начало 2000-х. /Под ред. Т.М. Малевой. – М.: НИСП, 2007. – 432 с.
14. Карпович Ю.В., Лепихина Т.Л. Социальная политика России в условиях финансово-экономического кризиса // Вестник Пермского национального исследовательского политехнического университета. Социально-экономические науки. 2009. № 3. – С. 253–260.

Nemashkalova Karina Gennadievna, Candidate of Economic Science, Docent of Cathedra of Economic Theory and Entrepreneurship, South-Russia Institute of Management – branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (70, Pushkinskaya St., Rostov-on-Don, 344002, Russian Federation). E-mail: karishka_ya@mail.ru

**SOCIAL POLICY OF RUSSIA IN THE POST-SOVIET PERIOD:
THE NATURE, STAGES, SPECIFICITY**

Abstract

The processes of transformation of the political and economic system of Russia suggest the formation of a new approach to the implementation of state social policy. The article discusses the essential features of the social policy of the Russian state post-Soviet period with the release of the stages of its formation and implementation, resulting in the author formulated the distinguishing characteristics of the model of social policy in modern Russia.

Keywords: social policy, stages of social policy, the model of social policy.

References

1. Kivinen M. Srednij klass sovremennoj Rossii // Mir Rossii. 2004. Т. 13. № 4. – S. 143–170.
2. Pleshakov A.P. Vlijanie global'nogo krizisa na stanovlenie social'nogo gosudarstva v Rossii // Izvestija Saratovskogo universiteta. 2012. Т. 12, вып. 1. – S. 65–69.
3. Aganbegjan A.G. O sbalansirovannosti urovnja jekonomicheskogo razvitija i social'noj sfery v Rossii // SPERO. 2011. № 14. – S. 7–20.
4. Kulikov V.V. Social'naja politika kak prioritet i priorityety social'noj politiki // Rossijskij jekonomicheskij zhurnal. 2005. № 1. – S. 3–17.
5. Degtjar' L. Social'naja politika v XXI stoletii: problemy adaptacii i vyvody dlja Rossii // Vestnik instituta jekonomiki RAN. 2007. № 1. – S. 42–46.
6. Putin V.V. Vystuplenie na rasshirennom zasedanii Gosudarstvennogo Soveta «O strategii razvitija Rossii do 2020 goda» 08.02.2008 g. // www.archive.kremlin.ru/text/appears/2008/02/159528.shtml
7. Kalashnikov S.V. Oчерk teorii social'nogo gosudarstva // <http://rudocs.exdat.com/download/docs-174421/174421.doc>
8. Berdник N.A. Institucional'naja podderzhka social'noj sfery // Vestnik JuRGTU (NPI). 2011. № 3. – S. 209–213.

9. Konceptija social'noj politiki v Rossii (iz doklada Instituta social'no-jekonomicheskikh problem narodonaselenija RAN) // Obshhestvennye nauki i sovremennost'. – 1994. – № 6. S. 23–31.
10. Gerschenkron A. Economic Backwardness in Historical Perspective: A Book of Essays. – Cambridge, Mass: The Belknap Press of Harvard University Press, 1962. 456 p.
11. Vasil'eva E.G. Osnovnye principy formirovaniya modeli regional'noj social'noj politiki // Vestnik Volgogradskogo gosudarstvennogo universiteta. Serija 7. 2008. № 2 (8). S. 109-114.
12. Ignatova T.V. Problemy upravlenija regional'noj social'no-trudovoj i demograficheskoj bezopasnost'ju v postkrizisnyj period // Nauka i obrazovanie: hozjajstvo i jekonomika; predprinimatel'stvo; pravo i upravlenie. 2014. № 8 (51). – S. 42–47.
13. Obzor social'noj politiki v Rossii. Nachalo 2000-h. /Pod red. T.M. Malevoj. – M.: NISP, 2007. – 432 s.
14. Karpovich Ju.V., Lepihina T.L. Social'naja politika Rossii v uslovijah finansovo-jekonomicheskogo krizisa // Vestnik Permskogo nacional'nogo issledovatel'skogo politehnicheskogo universiteta. Social'no-jekonomicheskie nauki. 2009. № 3. – S. 253–260.

УДК 332.6

ИПОТЕЧНЫЕ СЕРТИФИКАТЫ КАК АЛЬТЕРНАТИВНЫЙ ИСТОЧНИК ФИНАНСИРОВАНИЯ СДЕЛОК С НЕДВИЖИМОСТЬЮ

- Бородина Юлия Ивановна** кандидат экономических наук, доцент кафедры налогообложения и бухгалтерского учета,
Южно-Российский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (344002, Россия, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70).
E-mail: nedostoeva@mail.ru
- Литвинова Светлана Алексеевна** кандидат экономических наук, старший преподаватель кафедры налогообложения и бухгалтерского учета,
Южно-Российский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (344002, Россия, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70).
E-mail: sv-lit@mail.ru

Аннотация

В статье рассматривается возможность применения ипотечных сертификатов участия как альтернативного источника финансирования сделок с недвижимостью, который в перспективе станет мощным импульсом для развития внутреннего финансового рынка в России.

Ключевые слова: ипотечное кредитование, ипотечный сертификат участия (ИСУ), рынок недвижимости.

Ипотечное кредитование – действенный механизм, который позволяет мобилизовать свободные денежные средства на рынке долгосрочных займов и направлять их в сектор потребления. Система ипотечного кредитования, оказывающая влияние на рынок недвижимости трансформирует частные сбережения в инвестиционные ресурсы и активизирует конечный потребительский спрос, способствует сглаживанию конъюнктурных колебаний и стабилизации рынка, обеспечивает надежность и ликвидность инвестирования в реальный сектор экономики, содействует устойчивому развитию экономики.