

---

# ЭКОНОМИКА И МЕНЕДЖМЕНТ

---

*С.В.Домнина\**

## СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА И ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРОЦЕССА СТАНОВЛЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО БЛАГОСОСТОЯНИЯ

Статья посвящена одной из основных проблем современного общества – становлению общественного благосостояния, а также роли государства в этом процессе. Необходимость государственного регулирования экономических процессов в экономике объясняется становлением новых производственных отношений, связанных с функционированием монополий, интересы которых не совпадают с интересами общества. Кроме того, автором отмечена необходимость создания института «социального права» и «среднего класса» в РФ.

Проблеме общественного благосостояния, а также роли государства в ее решении уделяется большое внимание многими экономистами, а также политическими деятелями. Это связано, прежде всего, с тем, что в современном мире обостряются социальные вопросы, которые не может решить рыночная экономика. Поэтому особенно остро ставятся вопросы социального равновесия, роста не индивидуального, а общественного благосостояния, а также актуальным является поиск возможных направлений государственного регулирования процесса становления общественного благосостояния в РФ. В связи с этим особую значимость приобретает система стратегического планирования не только на микроуровне, но и на макроуровне с целью создания предпосылок общественного равновесия, а значит, и условий для роста благосостояния общества.

Общественное благосостояние является неоднозначной и многоплановой категорией экономической теории. В общем виде его можно определить как экономические отношения по поводу производства, распределения, обмена и потребления между членами общества. Подчеркнем, что общественное благосостояние относится не только к сфере распределения и потребления, но и к производственной сфере, ибо только в процессе производства, его расширения и инвестирования можно добиться устойчивых темпов экономического развития страны, необходимой предпосылки роста уровня и качества жизни населения.

---

\* © Домнина С.В., 2004

*Домнина Светлана Валентиновна* – Самарская государственная архитектурно-строительный университет

Показателей, характеризующих общественное благосостояние страны, бесчисленное множество. В конце 2002 г. Статистический комитет Содружества независимых государств опубликовал систему индикаторов для оценки уровня жизни населения в странах СНГ. Предполагается использование этой системы показателей для сбора и публикации сравнимых в международном плане показателей благосостояния. Эта система представлена четырьмя группами показателей: интегральными (макроэкономические, демографические, показатели экономической активности населения, пенсионного обеспечения населения), показателями материальной обеспеченности населения (доходы домашних хозяйств, неравенство в распределении доходов между отдельными группами населения, показатели бедности населения), личным потреблением (уровень и структура), жилищными условиями населения, социальной напряженностью [см.: 1. С. 94].

Однако, по нашему мнению, заслуживают особого внимания нижеприведенные.

Среди количественных характеристик общественного благосостояния мы выделили следующие: валовой внутренний продукт и национальный доход, темпы их роста; соотношение между производством материальных благ и сферой услуг; доля сберегаемой части ВВП; инвестиции в «человеческий капитал»; потребительская корзина; минимальный уровень потребления, определяющий «черту бедности». Хотя общепризнанным показателем общественного благосостояния является национальный доход, мы считаем, что для определения уровня жизни населения на этапе становления общественного благосостояния наиболее уместно использовать «конечное потребление». За счет фонда потребления осуществляется простое воспроизводство рабочей силы, которое связано с эффективностью производства предметов потребления и подготовки работников. Одной из количественных характеристик общественного благосостояния является степень дифференциации населения по доходу. Для расчета ее, как правило, используется децильный (квintильный) анализ, коэффициент Джини и построение кривой распределения доходов (кривая Лоренца). В РФ этот коэффициент высок и составил в 2000 г. 48%, что отражается в большой поляризации общества. В 1997 г. он составлял 38,1%, в 1998 г. – 39,8%, в 1999 г. – 39,4% [см.: 2. С. 48].

Кроме того, при определении уровня общественного благосостояния необходимо выходить за чисто потребительские рамки, поэтому нами выделен ряд качественных показателей, характеризующих общественное благосостояние.

Среди качественных показателей общественного благосостояния заслуживают внимание, на наш взгляд, следующие: степень предпринимательской активности в стране; обеспеченность населения страны жильем; степень обеспечения безопасности граждан и их имущества; средняя продолжительность жизни и другие демографические характеристики, экологическая ситуация; энергетический кризис; качество трудовой жизни; качество продуктов питания и эффективность их производства; качество услуг образования, наличие свободного времени, которое призвано обеспечить расширенное воспроизводство человеческого капитала.

По значимости в структуре общественного благосостояния ведущее место занимает процесс повышения качества человеческого капитала, объективная необходимость которого находится в самом производстве, предъявляющем по мере своего развития все более высокие требования к субъективному фактору производства. Гармоничное развитие личности предполагает не только простое, но и расширенное воспроизводство трудовых ресурсов. Последнее связано с увеличением уровня квалификации работников, с накоплением прибавочного продукта и капиталными

ми вложениями, идущими на обеспечение подготовки рабочей силы. Мы отстаиваем положение о гармоничном развитии личности, которая не ограничивается простым удовлетворением потребностей. Ведь человек не только биологическое существо, удовлетворяющее свои естественные потребности, но и социальный индивидуум, имеющий и духовно-культурные запросы и выполняющий морально-общественные обязанности. В этой связи важными направлениями развития постиндустриального общества становятся развитие образования и здравоохранения [см.: 3. С. 13].

Кроме того, мы считаем необходимым поднять проблему более точного учета общественного благосостояния, особенно на этапе его формирования с целью разработки объективной социальной политики. Для этого, на наш взгляд, можно использовать показатель чистого экономического благосостояния, который мы скорректировали с учетом величины положительно и отрицательно влияющих факторов. Данный показатель рассчитывается суммированием конечного национального потребления (КНП), величины нерыночных и нелегальных услуг ( $Y_H$ ) и средств, необходимых для расширенного воспроизводства рабочей силы ( $C_{BPC}$ ), за вычетом величины отрицательно влияющих демографических, психологических и экологических последствий ( $OP_{д}, OP_{п}, OP_{э}$ ):

$$ЧЭБ = КНП + Y_H + C_{BPC} - OP_{д} - OP_{п} - OP_{э}. \quad (1)$$

Отметим, что для оценки благосостояния и качества развития человеческого потенциала возможно использовать индекс экономического благосостояния, разработанный Л. Осбергом и Э. Шарпом, который в известной мере похож на индекс развития человеческого потенциала. В самой общей форме индекс экономического благосостояния охватывает следующие компоненты: потребление, запасы богатства, равенство в распределении доходов, экономическую безопасность [см.: 1. С. 95]. Однако недостатком данного критерия является то, что он абстрагируется от факторов социального благосостояния. Следовательно, общее благосостояние шире экономического.

В связи с развитием капиталистических отношений в российской экономике и возникновением монополий формируются новые производственные отношения, которые не всегда соответствуют общественным интересам.

Государство должно поддерживать конкурентную среду, особенно те монополии, продукция которых является конкурентоспособной. Такие предприятия необходимо продвигать на мировой рынок, то есть государство должно поддерживать отечественные предприятия не только на мировом рынке, но и создавать благоприятные условия для развития конкурентной среды в стране.

В первую очередь рынок дает сбой в социальной сфере, что, несомненно, отражается на благосостоянии всех членов общества. Поэтому необходима адаптация рыночного механизма к современным условиям. Требуется создать жизнеспособную, устойчивую систему, в рамках которой наряду с рыночными элементами утверждается государственное воздействие на экономическую среду.

В структуре важнейших функций большинства стран наряду с общественно-политическими, идеологическими и экономическими находятся социальные функции: охрана признанных в данной стране прав и свобод всего населения; обеспечение необходимых предпосылок для воспроизводства здоровых, образованных и высокоморальных (гармонично развитых) поколений; создание нормальных условий труда и его оплаты; забота о детях, стариках, инвалидах и неимущих; использование на все названные цели значительной части финансовых и административных ресурсов государства.

Социальные обязательства государства можно определить как конституционно или законодательно зафиксированную совокупность социальных благ (услуг, льгот, субсидий и т.п.), которые государство обязуется сделать доступными для своих граждан, гарантируя для некоторой их части и по определенному кругу этих благ бесплатность последних (то есть их представление за счет общественных, чаще всего бюджетных, ресурсов).

Функции эти во многих странах очень схожи, различия касаются их конкретизации в тех или иных социальных обязательствах.

Статус «социального государства» закреплен во многих конституциях мира. Так, комментируя известное положение пункта 1 статьи 20 Конституции ФРГ относительно социальной сути этого государства, исследователь в области права Вольфганг писал: «Конституция ... за социальное государство. Государственный стандарт должен отвечать принципам социальной справедливости и социальной защищенности ... На государство возлагаются задачи по планированию, управлению, обеспечению, распределению, созданию необходимых основ как для индивидуальной, так и для социальной жизни. Государство обязано обеспечить ... справедливый социальный строй» [см.: 4. С. 14]. Социальным следует считать государство, конституция и законы которого содержат социальные обязательства и механизмы их исполнения, совокупность которых согласуется с представлениями большинства населения этого государства о социальной справедливости. В России же подавляющая часть населения не усматривает никаких признаков «социальной справедливости» и «защищенности»... Поэтому сейчас важно провести работу по формированию в обществе представлений о «социальной справедливости».

В Конституции РФ отмечено, что целью государства является «создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека» (статья 7). Во второй части этой статьи содержится укрупненный перечень социальных обязательств. Причем подобный их перечень трудно найти в какой-либо другой стране (в Конституции США их вообще нет, хотя в этой стране обязательства государства по отношению к населению обширны и ресурсно обеспечены). Однако обеспечить «достойную жизнь и свободное развитие человека» невозможно, опираясь на старый стандарт благосостояния. Нужно перейти к новому потребительскому стандарту, направленному на формирование достойного уровня благосостояния в обществе.

«Свободное развитие человека» невозможно, пока не будут удовлетворены минимальные потребности в одежде, жилье, пище, минимальные культурные и социальные запросы, потребности по воспроизводству трудовых ресурсов. Только в таких условиях можно будет достичь становления общественного благосостояния в РФ. Главное, чтобы государство делало все, чтобы население могло характеризовать его как «социальное».

Успешность стратегии развития государства по принципу «благосостояние для большинства» зависит от процесса формирования среднего класса. Он должен охватить как минимум 50 – 55% населения. При этом должна уменьшиться доля людей с доходами ниже прожиточного минимума с 30% до 10 – 15%. Без естественной социальной опоры, среднего класса, государство не способно соединить воедино полярные сегменты общества.

К сожалению, в РФ в условиях «двухполюсной» социальной структуры государство демонстрирует неоднозначное отношение к основным социальным группам. Для малообеспеченных слоев общества негативное отношение со стороны государ-

ства связано с ограничением системы социальных функций последнего – гарантий в области соцобеспечения, оплаты труда, образования, здравоохранения, жилья, обеспечения безопасности, защищенности от проявлений социальной несправедливости. Для высокодоходных слоев общества, которые не нуждаются в данных функциях государства, оно выступает как фактор избыточной нагрузки (налоговой, административной). Между тем в России государство всегда играло ключевую роль – роль арбитра между различными, часто конкурирующими слоями населения, снимая остроту их конфликтов и обеспечивая необходимый общественный порядок. Формирование и структурирование социальных групп также во многом осуществлялось через систему отношений с государством.

Сегодня формирование сильного эффективного государства возможно только на основе социальной консолидации, расширения общественной поддержки целей, действий власти. Результатом резкого деления российского общества на богатых и бедных стало существование двух различных подходов к социальным функциям государства:

- социально-направленное государство, основанное на поддержке малоимущих слоев населения. Это неизбежно потребует массивного наращивания налоговой нагрузки на товаропроизводителей, что без благоприятных условий для развития среднего бизнеса может привести к катастрофическим экономическим последствиям;

- модель «субсидиарного общества», основанная на государственном обеспечении только минимума социальных услуг. Это предполагает перераспределение социальных расходов в пользу самых уязвимых групп населения при одновременном сокращении социальных трансфертов обеспеченным семьям. Но данный вариант эффективен только в условиях устойчивого экономического роста и при наличии среднего класса.

Для социальной консолидации государству необходимо выполнять следующие функции:

а) по отношению к обществу государство берет на себя осознанную ответственность за повышение уровня жизни, обеспечение социальных гарантий и безопасности, получая взамен легитимность власти и общественную поддержку;

б) по отношению к бизнесу государство обеспечивает гарантию прав собственности, благоприятный предпринимательский климат, поддержку бизнеса во внешнем мире, получая взамен поддержку со стороны национального капитала, строгое соблюдение установленных государством норм и правил;

в) баланс между обществом и капиталом строится по принципу: социально ответственное поведение бизнеса в обмен на общественную поддержку его интересов, целей и действий.

Таким образом, социальная политика – это законодательное установление и обеспечение исполнения социальных обязательств государства, призванных гарантировать конституционно закрепленные социальные права граждан и их реализацию в законодательно установленных направлениях, сферах и областях [см.: 5. С. 74].

Представим процесс реализации социальной политики в виде схемы.



Необходимость общественно поддерживаемой социальной доктрины – это одна из главных черт социальной политики государства. Поэтому политика, связанная с формированием благосостояния, должна отвечать требованиям развития общества в конкретный исторический момент. И если социальные реформы в последнее время в большинстве стран идут по пути перераспределения обязательств от государства к гражданину (что базируется на высоком и постоянно возрастающем уровне благосостояния), то в РФ это, на наш взгляд, невозможно, так как основная масса населения экономически несамодостаточна. Такие меры лишь дополнительно будут способствовать понижению жизненного уровня.

Первостепенное значение имеет утверждение «социального права». Формально его в РФ не существует. Правовое регулирование социальной сферы распределяется по нескольким его специализированным разделам («Законодательство о трудоустройстве и занятости населения», «Законодательство о труде», «Законодательство о социальном страховании и социальном обеспечении», «Жилищное законодательство, законодательство о жилищно-коммунальном хозяйстве», «Законодательство об образовании», «Законодательство об охране здоровья населения», «Законодательство о физической культуре и спорте»). Между тем наличие «социального права» крайне необходимо, так как только в данном разделе права можно комплексно закрепить, установить и обеспечить исполнение социальных обязательств государства, а также гарантировать реализацию социальных прав граждан.

В настоящее время нередко политики в оправдании бездействия законов говорят об отсутствии «механизмов их исполнения». Поэтому в реализации социальной политики важную роль играет организация исполнения социальных обязательств государством.

Для реализации любого проекта необходимы ресурсы. Как правило, для исполнения социальных обязательств выделяются бюджетные ресурсы. В ходе реализации социальных обязательств необходимо определение наличных и требуемых ресурсов. В случае превышения требуемых ресурсов над наличными целесообразно выделить первостепенных, жизненно важных задач и направление ресурсов на их решение.

И, наконец, в ходе реализации социальной политики необходимы контроль за исполнением социальных обязательств государства, выявление причин неисполнения, корректировка осуществляемых мероприятий и мониторинг.

Дискуссии о социальной политике, представленные в периодических изданиях, несомненно, затрагивают одну из самых злободневных и внутренне противоречи-

вых проблем современной жизни, касающихся малоимущих групп населения, включая такие аспекты, как общепризнанно низкий уровень жизни, огромную социальную дифференциацию общества, отсутствие мотиваций к труду и деградацию трудовой морали.

Современное развитие государства во многом определяется функциями, которые оно обязано выполнять для реализации главной цели – обеспечения условий благополучия, безопасности и достойной жизни граждан России (статья 7 Конституции РФ).

Основными функциями государства в социально-экономической сфере являются:

- а) поддержание макроэкономического и структурного равновесия в тех сферах хозяйственной жизни, в которых рыночный механизм оказался неэффективным;
- б) определение стратегических целей и определяющих средств экономического развития, формирование благоприятного инвестиционного и предпринимательского климата, а также позитивных социальных условий функционирования экономики;
- в) поддержка национального бизнеса во внешнеэкономической сфере, координация его деятельности для достижения конкурентоспособности отечественной экономики в условиях глобализации мирового хозяйства;
- г) обеспечение экономической безопасности, нейтрализация прогнозируемых рисков и факторов нестабильности.

Осуществление этих функций предполагает усиление ответственности государственных структур и повышение эффективности их функционирования в таких традиционных областях общественной жизни, как управление, оборона, поддержка социального комплекса, фундаментальной науки и образования. Все это исключительно важно для процесса становления высокого уровня благосостояния населения. Кроме того, государство обязано существенно расширить сферу своей хозяйственной ответственности (исключительная ответственность должна быть в военно-промышленном, агропромышленном и инфраструктурном комплексах).

Реализация социальных целей общества предполагает становление эффективно работающего правового, политического и хозяйственного механизма ответственности властных структур и основных субъектов экономики за достижение согласованных параметров уровня жизни, повышения благосостояния населения и решения других социальных задач.

Для обеспечения этого целесообразно принять ряд законодательных актов, призванных создать правовую базу расширенного воспроизводства главного ресурса страны, «человеческого капитала», и направленных на создание условий для гармоничного развития личности. Отметим, что в стратегии развития государства на период до 2010 г. было также уделено внимание необходимости принятия Закона о молодежи, «который должен сформировать правовую базу воспроизводства и приумножения главного ресурса страны – «человеческого капитала» [см.: 6. С. 32]. Закон о молодежи должен быть одним из законов, обуславливающих плодотворное развитие человеческого ресурса.

Выделим ряд задач, которые необходимо решить государству в целях создания условий для повышения благосостояния населения РФ<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Особо выделим роль институциональных реформ, цель которых – создание условий для максимально возможной интеграции и кооперации в экономике и социальной сфере. Только на этой основе можно добиться усиления согласованности и координации стратегий различных экономических субъектов.

1. Формирование и поддержание в экономике системы доверия. Государство обязано укреплять систему партнерских отношений и деловой этики, причем начав с себя. Пока именно оно слишком часто подает пример невыполнения обязательств в сфере бюджетных отношений, допускает масштабную задолженность за госзаказы, смирилось с принятием законов, заведомо не обеспеченных финансовыми ресурсами, а также разработкой новых федеральных целевых программ на фоне неисполненных предыдущих. По крупному счету государству как реальному участнику российского бизнеса нужно позаботиться о формировании репутации честного партнера, первоклассного заемщика. Стратегически это принесет гораздо большие выгоды, чем применяемая политика неисполнения государственных обязательств. Формирование системы доверия выгодно и государству, и бизнесу, и населению.

2. Развитие госсектора. Госсектор российской экономики необходим не столько для решения коммерческих задач, сколько для формирования стратегических рынков, создания рабочих мест и расширения налогооблагаемой базы (в том числе в смежных отраслях экономики), для поддержания пропорций воспроизводства и др. Нужны процедуры определения приоритетов развития отраслей, продуктов специализации и согласованной маркетинговой политики государственных предприятий, а на этой основе – разработка программ инвестирования в решающих сферах экономики.

3. Пересмотр налогового режима как элемента стимулирования экономического роста. Россия находится сейчас в той стадии экономического развития, которая требует налогового поощрения активных инвестиций в технологический потенциал почти всех сфер бизнеса. Без этого будет и далее утрачиваться экспортный потенциал страны (в том числе в сырьевом секторе) и подрываться конкурентоспособность отечественных товаров на внутреннем рынке.

4. Разработка и реализация целостной, комплексной инвестиционной политики. Необходимо создание фонда гарантирования инвестиций для малого предпринимательства с целью расширения среднего класса.

5. Региональная политика государства. Сейчас в РФ необходима специальная политика формирования эффективной региональной структуры экономики. По нашему мнению, для роста общественного благосостояния благоприятна ситуация выравнивания уровня экономического развития по регионам.

В рамках централизованной командной экономики для уменьшения межрегиональных различий осуществлялось крупномасштабное перераспределение национального дохода. Несмотря на это, к началу либеральных реформ на долю 10 наиболее развитых субъектов Федерации приходилось 40,1% общего объема валового продукта. А денежные доходы на душу населения в 10 наиболее «богатых» регионах превышали уровень замыкающей десятки субъектов Федерации в 2,86 раза. Сейчас доля валового производства первой десятки регионов увеличилась до 48%, а превышение уровня доходов проживающего в ней населения по сравнению с проживающими в замыкающей десятке – до 3,3 раз [ см. 6. С. 30].

Чрезмерная концентрация экономического потенциала и доходов в небольшом количестве регионов грозит в перспективе превратить большую часть РФ в «экономическую пустыню» с уменьшением экономически активного населения и роста бюджетных расходов на поддержку территорий экономического бедствия. Такие регионы постепенно выпадут из системы межрегионального обмена, становясь неэффективными потребителями ресурсов, что приводит к дезинтеграции хозяйственных связей.

Основная задача региональных органов государственной власти и управления – обеспечение эффективного функционирования и развития на соответствующих территориях социальной сферы; именно от успехов и неудач в этой области во многом зависит оценка населением качества государственного управления и регулирования. Однако, на наш взгляд, именно федеральная власть ответственна за достижение и воспроизводство в каждом субъекте Федерации некоторых общих стандартов уровня и качества жизни. Свою долю ответственности за все это несет и бизнес, функционирующий в каждом данном регионе и заинтересованный в социальной стабильности как элементе нормального предпринимательского и инвестиционного климата.

Итак, для процесса возрастания общественного благосостояния в РФ необходимо создать правовую, а также хозяйственную и институциональную базы, что является необходимым условием увеличения доходов малообеспеченных слоев в обществе и повышения общего уровня благосостояния. Без государственного регулирования этого процесса достижение данной задачи, по нашему мнению, не может быть обеспечено в краткосрочном хозяйственном периоде.

#### **Библиографический список**

1. Иванов Ю. О показателях общественного благосостояния // Вопросы экономики, 2003, № 2.
2. Григорьев Л., Малева Т. Средний класс в России на рубеже этапов трансформации // Вопросы экономики, 2001. № 1.
3. Мау В. Экономико-политические итоги 2002 г. и особенности экономической политики в преддверии выборов // Вопросы экономики, 2003, № 2.
4. Heyde W. Die Rechtspflege in der Bundesrepublik Deutschland. Bonn, 1995.
5. Лексин В., Швецов А. Общероссийские реформы и территориальное развитие. Ст. 4. Социальные обязательства государства, социальная политика и социальные реформы // Российский экономический журнал. 2001, № 1.
6. Стратегия развития государства на период до 2010 г. Доклад, подготовленный рабочей группой Государственного Совета РФ под руководством В.И. Ишаева // Российский экономический журнал. 2001. № 1.

*S.V. Dominina*

### **SOCIAL POLICY AND STATE REGULATION OF SOCIAL PROSPERITY'S GROWING PROCESS**

The article is dedicated to one of the main problems of modern society as the growth of social prosperity as well as role of the state in this process. The necessity of the state regulation of economic process in economics is accounted for growths of new production relations connected to monopoly function, which interests aren't coincide with social interests. Besides, author notices the requirement of creation of institute of «social right» and the «middle class» in Russian Federation.