

О ПРОБЛЕМАХ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ



ПРЕДСЕДАТЕЛЬ КОМИТЕТА ПО ТРУДУ
И СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКЕ ГОСДУМЫ РФ
Валерий Тимофеевич Сайкин

Многие под «социальной политикой» понимают комплекс мер по социальной помощи населению. Безусловно, социальная поддержка важна, но не единственная составляющая государственной социальной политики. Социальную политику надо обязательно рассматривать в контексте с проводимой в стране общеэкономической политикой.

В связи с этим особое значение приобретает вопрос, что первично, а что вторично: социальная или экономическая политика.

По Конституции Россия является социальным государством, в котором власти должны гарантировать населению достойный уровень жизни.

Если эта конституционная норма была бы первична для государственной власти, то всевозможные экономические преобразования рассматривались бы всего лишь как необходимый инструмент для достижения установленных социальных стандартов.

Но у нас про Конституцию вспоминают от случая к случаю.

И по факту цель наших экономических реформ заключается в передаче собственности.

Доходные предприятия передали в частные руки, а социальные проблемы оставили за государством, а у государства нет денег, чтобы проводить эффективную социальную политику. Бюджет за последние годы сократился в 15 раз. За счет падения производства в 5 раз и в 10 из-за передачи государственных доходов (природная рента, доходы от вино-водочных монополий) в частные руки.

Треть граждан живут за чертой бедности. Если пенсионер будет жить только на пенсию, пускай даже на максимальную, он вынужден нищенствовать. В таком же положении и бюджетники. Но государственная власть ничего для этих категорий не может сделать. У нас в стране экономическая политика определяет материальное положение граждан. И уже от этого положения строится социальная политика.

На одном из выступлений в Академии государственной службы при Президенте РФ я сказал, что Россия является социальным государством в пределах возможностей годового бюджета, потому что уже давно мы живем не по Конституции, а по Закону о бюджете.

Несоответствие социальной политики Конституции очень хорошо понимает и само Правительство, поэтому в Программе развития на долгосрочную перспективу до 2010 года (Г. Грефа) ставится целью построение субсидиарного государства, в котором каждый будет платить сам за себя, а государство будет помогать только бедным.

Давайте попробуем проанализировать последние новации Правительства с позиции фактического состояния экономики и принятой стратегии развития.

Экономику за последние 10 лет разрушили до последнего предела. Объемы промышленного и сельскохозяйственного производства упали в 2,5 раза. Рост за последние годы на 5–10% не решает проблем, к тому же этот рост вызван благоприятной конъюнктурой по энергоносителям на мировом рынке. Возможности для обеспечения стабильного роста производства у нас отсутствуют, так как износ основных фондов предприятий составляет уже около 70%, а источники реальных инвестиций отсутствуют.

Сейчас много говорится о необходимости инвестирования в человека, но заговорили об этом только после того, когда некому стало работать на предприятиях и в институтах. Но только разговорами проблему подготовки квалифицированных кадров решить тоже нельзя. К этому необходимо добавить также и то, что почти половину доходной части бюджета Россия должна в течение предстоящих 10 лет выплачивать по внешним долгам.

Что в этих условиях должна предпринять государственная власть?

Есть два основных сценария.

Первый вариант – радикальная смена экономического курса, управление народным хозяйством по принципам мобилизационной экономики, установления моратория на получение частных доходов от сверхприбыльных предприятий, и в первую очередь предприятий, использующих природные ресурсы. Концентрация под контролем государства свободных средств предприятий всех форм собственности для создания инвестиционных фондов, жесткий контроль внешне-торговой деятельности, в том числе обязательств предприятий по договорам, и другие меры, направленные на восстановление экономического потенциала страны. Естественно, что выбор этого сценария в какой-то степени будет ущемлять предпринимательскую свободу и права собственности, но в то же время он обеспечит использование на благо страны тех 20 млрд. долл., которые ежегодно незаконно вывозятся из России, о чем в своем послании недавно сказал Президент.

Этот вариант развития, конечно, – очень горькое лекарство. Но, если речь идет о выздоровлении, разве можно обращать внимание на вкус лекарства? Лично я считаю, что при всей непопулярности в глазах мировой общественности такой вариант развития в достаточной степени гарантирует выход страны из кризиса.

Однако Президент в своем послании объявил о приверженности другому сценарию, а именно никакой смены экономического курса не будет, ревизии прав собственности, а значит, и доходов от нее не ожидается. А поскольку средств на бесплатное образование, здравоохранение, содержание жилья и другие социальные нужды в государственной казне не имеется, то вся социальная сфера будет переведена на коммерческую основу. Если у кого не будет денег на оплату социальных услуг, то государство ему поможет. По какой схеме это будет происходить, сейчас предположить достаточно сложно, но, мне кажется, при создании системы адресной помощи будут широко задействованы органы Министерства труда и социальных фондов. Работа предстоит очень большая и сложная, потому что количество бедных после перевода социальной сферы на коммерческую основу должно увеличиться примерно в два раза. Я предполагаю, что около 60% населения будут активно нуждаться в адресной помощи государства. Таким образом, скоро нам предстоит жить в обществе, в котором 10% населения будут наслаждаться полным материальным счастьем на зарубежных курортах, а все остальные будут стоять в очередях за пособиями по бедности.

Подготовка к реализации программы Г.Грефа началась с момента избрания В.Путина Президентом. Первый шаг – это введение социального налога. Дело в том, что действующая система социального страхования не отвечает принципу: «Каждый платит сам за себя, а бедным поможет государство». При этой системе главным условием для получения страховки по болезни, несчастном слу-



чае, пособия по безработице является наступление страхового случая, а не уровень материального обеспечения застрахованного. Бедный ты или богатый, неважно. Важно аккуратно платить страховые взносы, и чем больше уплачено этих взносов, тем больше твои права на социальную защиту.

С введением социального налога страховая система была ликвидирована. Теперь в принципе сумма уплаченного налога не гарантирует гражданам соответствующий уровень социальных прав. То, что сегодня система социальных выплат по многим позициям осуществляется в прежнем режиме, совсем не означает, что завтра будет то же самое. Вполне может быть, что оплата больничного листа будет производиться только тем, кого признают бедным, то же самое можно отнести и к системе выплат пособий по материнству, уходу за ребенком, санаторно-курортного лечения.

Естественно, что при этом большое значение будут иметь сами критерии бедности. Сейчас, как известно, верхний предел бедности – это стоимость минимальной потребительской корзины. Учитывая то, что минимальные нормы потребления за последние 8 лет по основным продуктам питания снизились на 30–40% и Правительство продавливает линию на дальнейшее снижение, боюсь, что бедным будет считаться тот, кто не имеет средств на покупку хлеба, крупы, картофеля и т.п. А те, чьи доходы позволят покупать мясо или фрукты хотя бы раз в месяц, к разряду бедных не отнесут, и поэтому они должны будут сами оплачивать жилищно-коммунальные расходы, расходы на лечение и т.д.

В эту сессию должен быть рассмотрен во втором чтении законопроект «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности, в связи с материнством и на случай смерти». Этот проект даже своим названием направлен на сохранение и развитие принципов социального страхования. Но сохранение этих принципов в условиях, когда вместо страхового сбора страхователем уплачивается налог, весьма проблематично. По крайней мере с того момента, когда начнет реализовываться программа Г. Грефа. Об этом, по моему мнению, свидетельствует и намерение Правительства объединить фонды социального и медицинского страхования в единый медико-социальный фонд. По всей вероятности, Правительство считает, что если не будет системы страхования в чистом виде, то медстрах и соцстрах превращаются, по сути, в одинаковые финансовые структуры, которые будут заниматься распределением средств по единым критериям, установленным Правительством. Таким образом, нет никаких оснований содержать две одинаковые системы раздельно. Хотя многое в действиях исполнительной власти вызывает естественные вопросы. Президент в своем послании буквально сказал следующее: «Задача этого года – создать законодательную базу для завершения перехода к страховому принципу оплаты медицинской помощи. Это нужно делать в рамках единой системы медико-социального страхования». Я не пойму, о какой системе медико-социального страхования идет речь, если год назад мы приняли закон о социальном налоге и отказались от принципов страхования.

Я против реформирования любых систем, которые на практике доказали свою жизнеспособность. Переход на принципиально другую модель финансирования потребует длительного времени на отлаживание механизмов взаимодействия, и это может быть очень болезненно для населения.

Правительство намерено объединить фонды медстрах и соцстрах к 2003 году. За это время предполагается изменить действующую законодательную базу, в том числе внести изменения в Бюджетный и Налоговый кодексы РФ, в федеральные законы «О лицензировании отдельных видов деятельности», «Об основах обязательного социального страхования» и др.

С 2003 года начнется и реализация программы Г. Грефа. Поэтому тот, кто против планов по объединению социальных фондов, должен выступать против программы Г. Грефа. Объединение двух фондов – это тактическое решение стратегических планов Правительства на долгосрочную перспективу.

То же самое можно сказать и о пенсионной реформе, с той только разницей, что при формировании новой пенсионной системы Правительство собирается вернуться к принципам страхования. Здесь принцип, что государство должно заботиться только о бедных, а богатые позаботятся о себе сами, не сработал. Теперь в Правительстве считают, что и богатые, и бедные, кроме социального налога, должны платить и обязательные страховые взносы в Пенсионный фонд. За счет социального налога и для богатых, и для бедных будет установлена единая базовая пенсия, которая по существу будет государственным пособием. А вот величина пенсий, формируемых за счет страховых взносов будет зависеть от накопленной суммы страховых взносов, поступающих на индивидуальный счет пенсионера. Чем больше накопил, тем больше пенсия – вне зависимости от того, какой у тебя материальный достаток.



Особый подход к Пенсионному фонду объясняется спецификой условий пенсионного обеспечения. Накопление пенсионных средств в государственном Пенсионном фонде позволит Правительству отчасти решить проблему инвестиций, потому что других реальных источников, скорее всего, не будет. По вопросам пенсионной реформы наш Комитет провел парламентские слушания, на которых было принято обращение к Президенту. Суть требований участников парламентских слушаний направлена на улучшение пенсионного обеспечения не за счет изменения начисления пенсии, а за счет увеличения доходов Пенсионного фонда. А это в первую очередь рост зарплаты.

Олигархи не дают средств на инвестиции, государственная власть не хочет с ними ссориться и, судя по всему, намерена поправить свои дела за счет пенсионеров. В 1991 году страна получила импульс экономического развития за счет обесценивания сбережений пенсионеров. Теперь им представится еще один шанс помочь экономике страны.

Но как бы ни развивались дальнейшие события вокруг пенсионной реформы, Комитет по труду и социальной политике будет постоянно и твердо защищать интересы пенсионеров.

Выше говорилось, что весьма проблематично реализовать принципы социального страхования в условиях, когда страхователь платит не страховой сбор, а налог. Именно поэтому я думаю, что фонды социального страхования перерастут в отдельные системы распределения государственных средств. Но при этом ни в коей мере не должна пострадать система обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний. Сейчас это чисто страховая система, которая финансируется за счет страховых сборов. Я думаю, что со временем встанет вопрос о необходимости образования специального государственного фонда по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний. Надо очень серьезно подумать, чтобы страхователем этого фонда смогло стать и государство, отчисляя в этот фонд страховые взносы из бюджета на страхование от несчастных случаев и профессиональных заболеваний, полученных в результате экологических катастроф и аварий по вине государственной власти. Я не знаю, как будет работать система адресной помощи неимущим, но скажу только одно — эта система должна очень оперативно откликаться на рост инфляции, повышение цен и расходов для населения. В связи с этим хочу сказать, что политика в части реорганизации естественных монополий очень больно ударит по интересам граждан. Сейчас многие в Правительстве считают необходимым разбить единую систему естественных монополий на отдельные автономные части с тем, чтобы создать возможности приватизации их по отдельности. Государству нужны деньги для выплаты внешних долгов. А частник в целях замены полученного в собственность изношенного оборудования будет стремиться повысить цены для населения как конечных потребителей продукции. Я это говорю к тому, что после реализации социальной части программы Г.Грефа количество тех, кому будет нужна помощь по бедности, будет ежемесячно прибавляться.

Отдельно хочу затронуть вопросы трудовых отношений.

Президент в своем обращении к Федеральному Собранию назвал действующий Кодекс о труде архаичным. По его мнению, действующий КЗоТ плох тем, что он резко отличается от современного рыночного гражданского законодательства. По моему мнению, именно в этом и заключается главное достоинство действующего трудового Кодекса, которое мы сохранили в депутатском законопроекте. Правительство, решая проблему реформирования трудового законодательства, хочет реализовать принцип, по которому все вопросы трудовых отношений между работником и работодателем строятся на основе индивидуального договора безо всякого участия властей. По старому трудовому Кодексу, «человек не продавал свою способность к труду», а работал на себя, на коллектив, на государство, то есть формулировки были обусловлены идеологией. Но, с другой стороны, имелись институты защиты — профсоюзы, инспекция по труду и так далее. Теперь предлагается способность к труду в соответствии с действующим Гражданским кодексом трактовать как товар. Но если один продает, а другой покупает, то тогда зачем нужен кто-то еще, какие-то посредники. Так рассуждают в Правительстве. Только при этом опять забывается, что способность к труду — товар очень специфический, и поэтому людям просто необходима защита, а вот она почему-то и не гарантируется. Кроме того, нельзя забывать, что только свободный, творческий труд способен обеспечить экономический подъем.