

ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО И ФОРМИРОВАНИЕ СОЦИАЛЬНЫХ СТАНДАРТОВ

А. А. Канунников

Институт Европы Российской академии наук

Поступила в редакцию 12 октября 2016 г.

Аннотация: настоящая статья посвящена исследованию участия гражданского общества в формировании социальных стандартов. В статье анализируется Индекс человеческого развития в России, приводятся данные по ряду стран на постсоветском пространстве, высказываются предложения о вовлечении самых широких общественных кругов в разработку и принятие социальных стандартов в нашей стране, предложения по более широкому включению институтов гражданского общества в формирование социальных стандартов, проведения научных исследований по этой теме.

Ключевые слова: Индекс человеческого развития, ПРООН, социальные стандарты, социальное государство, гражданское общество.

Abstract: this article is devoted to the study of civil society participation in the formation of social standards. The article analyzes the Human Development Index in Russia, provides figures on the number of countries in the post-Soviet area. There are suggestions about the involvement of the widest public circles in the development and adoption of social standards in our country. The article makes suggestions for the improved integration of civil society in the formation of social standards. Recommends to make a scientific research on the subject.

Key words: Human Development Index, UNDP, social standards, welfare state, civil society.

На настоящем этапе цивилизационного развития весь мир идет по пути создания или совершенствования социального государства. В исследованиях даются различные определения социального государства, по-разному определяются его функции, задачи социальной политики. Вместе с тем большинство специалистов сходятся в том, что социальным можно назвать такое государство, которое строит свою политику с учетом интересов всех без исключения социальных слоев и групп, составляющих современное общество [1].

В Конституции Российской Федерации наша страна определяется как *социальное государство*. Однако, говоря о социальном государстве, мы должны иметь в виду не только качественные характеристики, но и, что особенно важно, количественные индикаторы, отражающие эти характеристики. Социальные стандарты относятся именно к таким количественным индикаторам, которые задают нормативы социальной политики и позволяют проводить сравнительный анализ, в том числе и с другими странами.

Методики оценок и сравнений существуют. Более того, они приняты международными организациями. В частности, в системе ООН используется совокупный показатель уровня развития человека в стране, получивший название Индекс развития человеческого

потенциала¹. Иногда его используют в качестве синонима таких понятий, как «качество жизни» или «уровень жизни».

Индекс измеряет достижения страны с точки зрения состояния здоровья, получения образования и фактического дохода ее граждан по трем основным направлениям: 1) здоровье и долголетие, измеряемые показателем ожидаемой продолжительности жизни при рождении; 2) доступ к образованию, измеряемый уровнем грамотности взрослого населения и совокупным валовым коэффициентом охвата образованием; 3) достойный уровень жизни, измеряемый величиной валового внутреннего продукта на душу населения (по паритету покупательной способности, выраженному в долларах США). Эти три измерения стандартизируются в виде числовых значений от 0 до 1, среднее геометрическое которых представляет собой совокупный показатель ИЧР (Индекс человеческого развития / Human Development Index) в диапазоне от 0 до 1. Затем государства ранжируются на основе этого показателя. Все страны в рейтинге классифицируются четырьмя категориями: страны с очень высоким уровнем ИЧР; страны с высоким уровнем ИЧР; страны со средним уровнем ИЧР; страны с низким уровнем ИЧР. Эта методика оценок была разработана в 1990 г., и с 1993 г. ее использует ООН в ежегодном отчете по развитию человеческого потенциала.

¹ Термин «Индекс развития человеческого потенциала» (ИРЧП) использовался до 2013 г. В настоящее время употребляется термин «Индекс человеческого развития» (ИЧР).

Программа развития Организации Объединенных Наций (далее – ПРООН) совместно с группой независимых экспертов, используя аналитические разработки, статистические данные национальных институтов и различных международных организаций, ежегодно готовит Доклад о развитии человека в Российской Федерации и обязательно содержит информацию об Индексе человеческого развития. Кстати, если в соответствии с Докладом ПРООН за 2010 г. Россия занимала 65-е место, то в 2015 г. Российская Федерация поднялась на 50-е место с ИЧР, равным 0,798, открывая список стран с высоким уровнем человеческого развития, разделив это место с Беларусью. Основные показатели России таковы: средняя ожидаемая продолжительность жизни при рождении – 70,1 лет; средняя продолжительность получения образования – 14,7 лет; валовой национальный доход на душу населения – \$ 22 352 в год (по паритету покупательной способности, выраженному в долларах США в ценах 2011 г.). Россия опережает в рейтинге своих соседей по группе крупнейших государств с быстрорастущей экономикой (БРИКС), где Бразилия занимает в рейтинге 75-е место, Китай – 90-е, Южная Африка – 116-е, Индия – 130-е [2].

Кстати, заметим, что из числа государств бывшего СССР в группе стран с высоким уровнем ИЧР, наряду с Россией, находятся Беларусь (также 50-е место), Казахстан (56-е), Грузия (76-е), Азербайджан (78-е), Украина (81-е) и Армения (85-е). Другие постсоветские государства включены в группу стран со средним уровнем развития: Молдова (107-е место – самый низкий показатель в Европе), Туркменистан (109-е), Узбекистан (114-е), Кыргызстан (120-е) и Таджикистан (129-е). Из всех государств бывшего СССР только страны Балтии смогли войти в первую группу государств с очень высоким уровнем человеческого развития: Эстония занимает 30-е место, Литва – 37-е, Латвия – 46-е [там же].

Однако помимо общих показателей качества жизни большое значение имеют конкретные индикаторы развития отдельных составляющих социальной сферы. К таким индикаторам, прежде всего, следует отнести прожиточный минимум; среднедушевой доход; размеры социальных выплат, пенсий, стипендий, заработной платы; индекс потребительских цен; уровень безработицы; коэффициент Джини (соотношение децилей наиболее и наименее обеспеченного населения); минимальная заработная плата; первый разряд единой тарифной сетки; пенсионный возраст; ставка единого социального налога или суммарные платежи в государственные социальные фонды; доля коммунальных платежей по отношению к суммарным доходам и т. д.

Проводить реальную социальную политику, обозначая социальные индикаторы, на самом деле государству очень трудно, и поэтому административные власти часто предпочитают социальные индикаторы подменять техническими индикаторами. Наверно, неслучайно, активно используя тактику подмены реальных социальных параметров среднестатистическими техническими показателями, всячески тормозится принятие Закона «О государственных минимальных социальных стандартах» [3], который в первом чтении был принят Государственной Думой еще в 2003 г. и с тех пор находится «на доработке». Даже Председатель Комиссии Общественной палаты по вопросам социального развития А. Очирова, обычно выражающая позицию властных структур, в свое время вынуждена была признать: «Я думаю, с его принятием не спешат еще и потому, что как только стандарты начнут действовать, сразу окажется, что до них не дотягивает полстраны – и в части медицинского обслуживания, и образования, и социальных льгот» [4].

Для гражданского общества, с точки зрения контроля, особое значение, конечно, имеют социальные стандарты, среди которых выделяют две группы.

К первой группе относятся стандарты, ориентированные на обеспечение минимальных социальных гарантий: прожиточный минимум различных категорий населения; минимальный размер оплаты труда; ставка первого разряда единой тарифной сетки; минимальный размер пенсий; минимальные значения ряда социальных пособий; нормы обеспечения бесплатными образовательными и медицинскими услугами; нормативы социального обслуживания инвалидов, престарелых, детей, оставшихся без попечения родителей, и другие категории населения.

Во вторую группу входят «рациональные» или средние стандарты, которые служат индикаторами реально сложившейся социальной ситуации и нормами социального благополучия (например, средняя заработная плата, средний размер пенсий, средняя обеспеченность жильем, среднедушевой доход, средние значения показателей качества жизни и др.).

Минимальные социальные стандарты представляют собой государственные гарантии выживания людей. Закон «О прожиточном минимуме в Российской Федерации», принятый в 1997 г., определяет, что прожиточный минимум включает минимальный набор продуктов питания, непродовольственных товаров и услуг, необходимых для сохранения здоровья человека и обеспечения его жизнеспособности. Другими словами, потребительская корзина, лежащая в основе прожиточного минимума (закон «О потребительской корзине в целом по Российской Федерации» принят в 1999 г.), является минимальной критической нормой жизнеобеспечения человека. Оче-

видно, что минимальный размер оплаты труда, минимальный размер пенсий, минимальный среднедушевой доход, минимальная стипендия не могут быть ниже прожиточного минимума, поскольку, если этот уровень обеспечения не достигнут, то и физическое существование невозможно. Однако таково чисто теоретическое заключение, а на практике, как мы помним, в отдельные годы постсоветского периода значительная часть населения в Российской Федерации (порой до 55 %) жила за чертой прожиточного минимума. Да и сейчас положение остается достаточно серьезным, особенно в сравнении с европейскими странами. Так, минимальный размер оплаты труда с 1 января 2016 г. в России составляет 6204 рубля в месяц, или примерно 78 евро по курсу на начало марта 2016 г. [5]. (Сравните: Люксембург – 1921 евро, Нидерланды – 1486 евро, Ирландия – 1462 евро, Франция – 1445 евро и Великобритания – 1041 евро) [6].

Пытается ли сказать свое слово по этому вопросу гражданское общество? Очень робко, мягко и деликатно, но все-таки пытается. Так, в частности, разработкой параметров, которыми измеряется уровень жизни россиянина, уже не первый год занимается Комиссия Общественной палаты по социальной и демографической политике.

На одном из круглых столов доктор экономических наук, профессор В. Бобков представил членам Общественной палаты разработанные критерии социальных стандартов качества жизни, среди которых – продолжительность жизни, уровень образованности, соблюдение нравственных норм, служение обществу. Общественная организация «Родительский мост» из Санкт-Петербурга разработала и представила свое определение стандарта социальной услуги «организация семейного жизнеустройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей». Исследования в области стандартов качества жизни населения проводятся общественными организациями в Нижнем Новгороде, Томске и других городах России. Директор Центра сравнительной социальной политики, профессор Н. Григорьева представила в Общественной палате результаты проведенного ею анализа соответствия европейского кодекса социального обеспечения (ЕКСО) положениям российского законодательства, касающегося семейных пособий, пособий по беременности и родам и т. д. Заметим, что Россия этот Кодекс не ратифицировала [7].

Тем не менее степень вовлеченности гражданского общества в определение социальных стандартов максимально приближена к нулю. Если мы создаем в России новое демократическое общество, то нам надо серьезно подумать о вовлечении самых широких общественных кругов в разработку и принятие социальных стандартов. Сегодня же мы пока

встречаем сообщения о том, что такое-то министерство своим приказом утвердило Федеральный стандарт в такой-то сфере, а Минюст его зарегистрировал за таким-то номером. Между тем социальные стандарты обращены к обществу, т. е. касаются каждого человека, и через них формируется в обществе отношение к структурам власти, к политической системе в целом! Если социальные стандарты не удовлетворяют общество, то возрастает социальная напряженность, усиливается социальная нестабильность. Эту проблему, судя по всему, понимают в высших эшелонах власти.

Так, пять лет назад, обсуждая тему «Для чего нужны социальные стандарты?» на круглом столе, организованном Комиссией Совета Федерации по взаимодействию со Счетной палатой РФ, участники встречи рекомендовали Общественной палате РФ «дополнить механизмы государственного финансового контроля механизмами общественного контроля с участием институтов гражданского общества» [8]. Но не более того!

Интересно было бы узнать, каковы предполагаемые механизмы общественного контроля и по каким критериям предполагается проводить отбор институтов гражданского общества для выполнения задачи контроля? Споры нет, общественный контроль необходим, но, даже ответив на поставленные выше вопросы, мы вынуждены признать, что этих мер явно недостаточно.

Возникает естественный вопрос: «Каковы механизмы участия гражданского общества в разработке социальных стандартов?» Сегодня подробно ответить на него вряд ли кто-то сможет. Мы имеем дело с очень серьезной проблемой, требующей системного подхода и научных исследований. Как нам представляется, для получения конкретных рекомендаций должна быть создана исследовательская группа. Работа такой группы могла бы быть организована при Совете (Комиссии) при Президенте РФ по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека, либо Комиссии Совета Федерации по вопросам развития институтов гражданского общества, либо при профильном Комитете Государственной Думы РФ. Отношение к подобной работе должно быть самым серьезным, а поиск решений возможен, скорее всего, в плоскости социальных инноваций.

В связи с этим хотелось бы сослаться на пример социальных инноваций, разработанный для коммерческого предприятия по ведению социального диалога с представителями гражданского общества, по методике социальной отчетности АА 1000.

Во-первых, определяется круг участников встреч, призванных проанализировать деятельность определенной коммерческой структуры. Это прежде всего организации, на которые данная коммерческая струк-

тура (компания) влияет своей деятельностью или которые могут влиять на деятельность данной коммерческой структуры. К ним относятся, наряду с представителями органов государственной власти, социальных и других учреждений, представители некоммерческих организаций и других институтов гражданского общества. И здесь очень важно, чтобы в этот список попали не «карманные» структуры, чья деятельность на сто процентов финансируется данной компанией, и не полугосударственные бюджетные образования, а действительно независимые авторитетные общественные организации, даже если они высказывают «неудобную» для данной компании точку зрения.

Во-вторых, полный цикл диалога этой группы рассчитывается на целый год и разбивается на два этапа. На первом этапе представители компании выступают в роли слушателя, фиксируя проблемы, которые вызывают обеспокоенность общественности в деятельности компании, выявляют принципиальные варианты решения конкретных социальных проблем и совершенствования деятельности компании, определяют иерархию приоритетов возможных действий. На втором этапе разрабатываются пути совместного решения проблем, обозначенных на первом этапе. Компания информирует о своих добровольных обязательствах, которые она может реализовать в ответ на ожидания общественности, исходя из своих возможностей. Общественные структуры обозначают свое возможное участие в достижении поставленных задач. Стандарт АА 1000 требует, чтобы все высказанные предложения, замечания, точки зрения были проанализированы, обсуждены, даже если компания не разделяет эти взгляды и не в состоянии удовлетворить обозначенные ожидания.

Таким образом, общественные организации, принимая участие в выработке и принятии решения по той или иной проблеме, берут на себя вместе с компанией определенную долю ответственности за решение обсуждавшейся проблемы.

Экстраполируя эту схему взаимоотношений в целом на общество, можно сделать вывод о том, что при формировании социального стандарта гражданскому обществу должна принадлежать полноправная роль участника. Положение, когда властные структуры сами формируют социальные стандарты (часто по остаточному принципу) и в форме Закона предлагают их обществу, вряд ли может полностью удовлетворить общество. Наряду с этим в общество постоянно вбрасываются «идеи» то по повышению пенсионного возраста, то по увеличению продолжительности рабочей недели, то еще что-то, ущемляющее интересы членов общества. И все это, заметим, без широкого диалога с гражданским обществом. В то же время следует признать, что в течение последнего десяти-

летия расходы на социальные цели устойчиво составляют более половины всех расходов консолидированного бюджета Российской Федерации, хотя это все равно ниже, чем в развитых странах. Их доля варьировалась от минимума в 2007–2008 гг. в 51,2–51,5 % до максимума в 58 % в 2013 г. [9].

С проблемой обеспечения приемлемого уровня жизни сталкивается не только Россия в условиях рыночных реформ и переходного периода. Эта же проблема существует у вполне «благополучных» стран. Там тоже идет поиск решения многих проблем, и нам было бы полезно иметь в виду этот опыт.

В последнее десятилетие большинство развитых стран стали отказываться от модели «общества всеобщего благоденствия» и старались переориентировать социальную политику минимальных социальных стандартов на политику стандартов приемлемого уровня жизни, смысл которой составляет «стимуляция» индивидуальной активности и ответственности. Таким образом власти делают попытку исключить социальное иждивенчество. Заметим, что похожая проблема существует и у нас, и сформировалась она задолго до начала реформ.

Усилия в этом направлении наиболее наглядно проявились в США в стремлении заменить государственные пособия на жизнь (welfare) помощью в предоставлении работы (workfare). В этих условиях минимальные социальные стандарты начинают играть роль технических индикаторов, а нормативами становятся приемлемые стандарты жизни, обеспечиваемые активной деятельностью индивида.

События в Западной Европе в последние годы (Греция, Испания, Франция, Великобритания и др.) показывают, что в современных условиях страны уже не в состоянии обеспечивать установившийся уровень социальных стандартов за счет государственного бюджета [10]. Выход из положения один – либо сокращать социальные пособия и стандарты (что вызывает резкие общественные протесты), либо вырабатывать новые социальные технологии для решения социальных проблем.

В заключение можно сделать вывод о том, что было бы крайне важно на данном этапе способствовать налаживанию широкого диалога с гражданским обществом по обсуждению проекта закона о социальных стандартах. Было бы очень хорошо, если бы министерства до принятия нормативных актов, касающихся социальных стандартов, проводили общественные слушания и делали их достоянием всего общества.

Представители академического сообщества при определенной поддержке могли бы провести научное исследование, касающееся возможностей привлечения институтов гражданского общества к разработке и принятию социальных стандартов.

Важно не забывать – социальное государство борется не за то, чтобы не было бедных, а за то, чтобы все были богатыми.

ЛИТЕРАТУРА

1. Храмцов А. Ф. Социальное государство : Россия и европейский опыт / А. Ф. Храмцов ; Институт сравнительной политологии ; Институт Европы РАН. – М., 2005. – 418 с.

2. Программа развития ООН : Индекс человеческого развития в странах мира в 2015 году. – Режим доступа: <http://hdr.undp.org/en/2015-report>

3. О минимальных государственных социальных стандартах : проект Федерального закона № 2097273. – Режим доступа: <http://www.pcrp.ru/manage/printdoc?tid=&nd=901855022&prevDoc=901855022>

4. Стандартизируй это / Итоги № 52/550 (25.12.06). – Режим доступа: <http://www.itogi.ru/archive/2006/52/29706.html>

5. О внесении изменения в статью 1 Федерального закона о минимальном размере оплаты труда : федер.

закон от 2 июня 2016 г. № 164-ФЗ. – Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=190480;fld=134;from=49403-26;rnd=189271.11868422385305166;;ts=01892719335370524786413>

6. Зарплаты и доходы населения в Бельгии. – Режим доступа: <http://www.uadream.com/tourism/europe/Belgium/element.php?ID=92101>

7. От стандартов нищеты к стандартам качества жизни // Сайт Общественной палаты Российской Федерации. – Режим доступа: <https://www.oprf.ru/ru/about/structure/structurenews/newsitem/14709?PHPSESSID=g4ku6vo1ladmf33gfl9p8mkih1>

8. Для чего нужны социальные стандарты? // Агентство социальной информации. – Режим доступа: http://old.urbanecomics.ru/news/indexddf9.html?folder_id=109&mat_id=10597

9. Зубаревич Н. В. Социальные расходы в России : федеральный и региональные бюджеты / Н. В. Зубаревич, Е. А. Горина. – М. : НИУ ВШЭ, 2015. – 63 с.

10. Социальная Европа в XXI веке / под ред. М. В. Каргальной. – М. : Весь Мир, 2011. – 528 с.

*Институт Европы Российской академии наук
Канунников А. А., кандидат исторических наук, ведущий научный сотрудник Центра проблем социально-го развития Европы Института Европы РАН
E-mail: soc-eco@yandex.ru
Тел.: 8-495-629-57-15*

*Institute of Europe Russian Academy of Sciences
Kanunnikov A. A., Candidate of Historical Sciences,
Leading Researcher Center for European Social Development Problems
E-mail: soc-eco@yandex.ru
Tel.: 8-495-629-57-15*