

## Социальная политика: роль и значение в повышении качества жизни населения

© 2010 Е.В. Фахрутдинова

кандидат экономических наук, доцент  
Казанский федеральный университет

© 2010 Л.М. Хуснутдинова

Казанский государственный финансово-экономический институт

© 2010 А.Л. Малышев

Казанский федеральный университет

E-mail: efahr@mail.ru

В статье рассматривается роль социальной сферы и социальной политики в повышении качества жизни населения. Уделено внимание основным существующим в отечественной литературе представлениям об экономическом содержании социальной сферы и социальной политики, а также их влиянию на повышение качества жизни населения.

*Ключевые слова:* социальная сфера, социальная политика, благосостояние населения, качество жизни населения, уровень жизни населения.

Социальная сфера как комплекс отраслей, деятельность которых направлена на формирование общих условий всестороннего развития личности, обеспечение расширенного воспроизводства трудового, интеллектуального и потребительского потенциала общества, занимает важное место в национальной экономической системе. Между тем понятие “социальная сфера”, хотя и широко употребляется в современной экономической литературе и хозяйственно-управленческой практике, но при этом не имеет единой трактовки и сколько-нибудь строгого теоретического обоснования<sup>1</sup>. Основные существующие в отечественной литературе представления об экономическом содержании социальной сферы сводятся к следующему.

Первый подход, “традиционный”, утверждает, что социальная сфера (система) - это “система отраслей, представляющая в совокупности одну из основных сфер производства - непроектируемую сферу”<sup>2</sup>. При этом непроектируемая сфера определяется как “комплекс отраслей, как правило, не производящих непосредственно осязаемых материальных ценностей. В большинстве случаев это сферы, связанные с удовлетворением нематериальных потребностей человека”<sup>3</sup>. Как видно, в качестве критерия выделения социальной сферы здесь берется нематериальный характер результатов ее деятельности. Данный подход восходит к одному из критериев разграничения производительного и непроизводительного труда, предложенных еще А. Смитом.

Другой подход к определению экономического содержания социальной сферы делает ак-

цент на социальной значимости ее отраслей, а также их роли в формировании образа и уровня жизни людей, их благосостояния и потребления<sup>4</sup>. Социальная сфера - совокупность отраслей, предприятий, организаций, непосредственным образом связанных между собой и определяющих образ и уровень жизни людей, их благосостояние, потребление<sup>5</sup>. К ней относят прежде всего сферу услуг (образование, культуру, здравоохранение, социальное обеспечение, физическую культуру, общественное питание, коммунальное обслуживание, пассажирский транспорт, связь). Социальная сфера охватывает все пространство жизни человека - от условий его труда и быта, здоровья и досуга до социально-классовых и национальных отношений. Задачи, цели социальной сферы - устройство благоприятных социальных отношений между группами, членами социального коллектива по принципу их положения, места и роли в обществе, образа и уклада жизни. Реализация этих целей осуществляется на основе социальной технологии - алгоритмов и процедур осуществления действий социальной практики.

Однако данная точка зрения приводит к расширительному толкованию содержания социальной сферы, страдает неопределенностью. В самом деле, социальная значимость той или иной отрасли экономики, как и ее влияние на благосостояние, потребление и т.д., сами по себе не могут служить достаточным основанием для отнесения ее к социальной сфере. Осознавая, видимо, неопределенность критерия социальной значимости, некоторые авторы подменяют его

субъективным подходом, включая в социальную сферу наиболее важные, с их точки зрения, отрасли<sup>6</sup>.

В настоящее время Россия перешла на международную хозяйственную классификацию всех видов экономической деятельности, на основе которой был введен в действие общероссийский классификатор отраслей народного хозяйства. В нем все отрасли подразделяются на материальное производство и сферу услуг, причем последняя намного шире по составу, если сравнивать ее с непроектируемой сферой в советской классификации и вышеприведенном определении. Поэтому отрасли социальной сферы оказались объединенными в составе сферы услуг с такими разнородными, не имеющими с ними внутреннего функционального единства секторами экономики, как транспорт (грузовой и пассажирский), связь (в части обслуживания как производства, так и населения), торговля и общественное питание, материально-техническое снабжение и сбыт, заготовки, операции с недвижимым имуществом, общая коммерческая деятельность по обеспечению функционирования рынка и др.

Таким образом, отсутствие четкого критерия выделения социальной сферы приводит к многозначной трактовке ее экономического содержания и состава, терминологической омонимии. В то же время необходимо подчеркнуть, что речь идет не только и не столько о терминологии, хотя и наведение “терминологического порядка” является немаловажной задачей экономической теории, показателем ее зрелости как науки. Необходимость научного критерия социальной сферы с теоретической точки зрения обусловлена потребностью в точном определении ее экономического содержания, отраслевого состава, места и роли в системе отношений национального воспроизводства, разработке подходов к оценке эффективности вложений в эту сферу, результатов ее функционирования и т.п. С позиций практики хозяйствования и управления такой критерий необходим для разработки и реализации социальной политики государства, определения ее приоритетов, научно обоснованного установления доли ресурсов общества, выделяемых для развития социальной сферы, построения и отладки механизма ее финансирования.

С учетом данных требований, на наш взгляд, содержательным критерием выделения социальной сферы, задающим ее границы, состав и структуру, является ее функциональное назначение в системе национального общественного воспроизводства. Будучи подсистемой последнего, социальная сфера выполняет особую экономическую

функцию: она обеспечивает накопление и расширенное воспроизводство индивидуального человеческого капитала и совокупного человеческого потенциала общества как специфической формы его нематериального богатства. В соответствии с этим критерием в состав социальной сферы должны входить, прежде всего, отрасли, непосредственно участвующие в выполнении этой функции: образование, наука, культурно-рекреационный комплекс и здравоохранение. И хотя результаты деятельности отраслей социальной сферы имеют, как правило, форму нематериальных услуг (с учетом отмеченной выше определенной условности этого понятия), критерий материализации результатов труда, на наш взгляд, не имеет первостепенного значения.

Совокупный общественный человеческий потенциал представляет собой не просто механическую сумму индивидуальных человеческих капиталов. Его можно определить как особую форму нематериального богатства общества, накопленный им за всю историю совокупный фонд (запас) знаний, умений, навыков, здоровья, культурных достижений и духовных ценностей. Совокупный человеческий потенциал общества является долговременным результатом тесного взаимодействия различных сфер национального воспроизводства, развития всего социального уклада жизни людей данной страны. Однако центральную роль в этом взаимодействии и, соответственно, в накоплении и расширенном воспроизводстве человеческого потенциала общества играет именно социальная сфера.

Входящие в данную сферу отрасли образования, здравоохранения, науки и культуры обеспечивают приращение и умножение совокупного фонда нематериального богатства общества. В отличие от них, такие секторы экономики, как производство потребительских благ, торговля и общественное питание, жилищно-коммунальное хозяйство, общественный пассажирский транспорт, бытовое обслуживание населения и некоторые другие, обеспечивают по преимуществу лишь текущее личное потребление. Хотя их деятельность объективно и способствует формированию общих условий воспроизводства человеческого потенциала, тем не менее, роль их ограничена удовлетворением текущих личных потребностей людей. Выполняя свою воспроизводственную функцию, социальная сфера тем самым вносит свой вклад в достижение устойчивого социально-экономического развития общества.

В экономической литературе существует несколько подходов к определению содержания устойчивого экономического развития. Первоначально в основу концепции устойчивого раз-

вития была положена идея экологически чистого развития. Сам термин “устойчивое развитие” возник при попытке найти оптимальное соотношение между экономическим ростом и сохранением окружающей среды. Устойчивое развитие определялось как способность удовлетворять потребности нынешнего поколения без угрозы потребностям последующих поколений. В дальнейшем содержание концепции устойчивого развития существенно расширилось. В нее стали включать не только вопросы экологии, но и финансовые, социальные, демографические проблемы. Было предложено различать устойчивое развитие в узком и широком смысле<sup>7</sup>. Первое включает только экологическую устойчивость; второе – также техническую, экономическую, демографическую и т.п. Тем не менее, сохранился изначальный базовый подход к определению устойчивого экономического развития как такового, когда при удовлетворении потребностей сегодняшнего поколения сохраняются возможности удовлетворения потребностей будущих поколений. При таком подходе внимание исследователей сосредоточивается на общеэкономической проблеме рационального распределения и использования природных и других экономических ресурсов во времени, оптимизации соотношения текущего потребления и накопления. Вне поля зрения остается социально-экономический аспект, роль социального фактора в устойчивом развитии.

Принципиально важно при рассмотрении экономической политики исходить из конкретно-исторического подхода к ее рассмотрению на разных этапах общественного развития.

Политика, как научная категория, имеет в качестве объекта воздействия социальные группы и (или) отношения внутри и между социальными группами по поводу реализации их интересов, а в качестве субъекта – институционально оформленные социальные группы, осуществляющие это воздействие: в первую очередь – это государство, а также конкретные институты гражданского общества.

Представляется, что обязательными атрибутами развитой и институционально оформленной политики является наличие официальной государственной идеологии (целей, принципов, приоритетов), а также мер и механизмов ее реализации (законодательных, институциональных, финансовых, информационных, пропагандистских, научных, кадровых и др.).

Для понимания специфики государственной социальной политики в конкретном историческом процессе важно учитывать, что государство всегда решает две наиболее важные задачи: вы-

ражает в своей политике интересы социальных групп, обладающих властью и собственностью, а также обеспечивает общественный мир и стабильность через достижение баланса интересов основных социальных групп общества.

Очевидно, что разные модели государства имеют разные механизмы обеспечения баланса интересов социальных групп. Эти механизмы и есть собственно социальная политика.

Если рассматривать социальную политику социального государства в парадигме прав и свобод человека и человеческого равенства, то социальная политика представляет собой обеспечение государством, его институтами социальных прав человека. В их числе состоят право на труд и его достойную оплату, на охрану труда, на образование, на охрану здоровья, на здоровую окружающую среду, на социальное обеспечение и социальное обслуживание, на поддержку семьи, материнства, отцовства и детства, на интеграцию инвалидов в общество и другие. Социальные права граждан прописаны в международно-правовых документах ООН, Совета Европы, в конституциях большинства стран мира.

Особенностью социальной политики социального государства выступает обеспечение прочной связи между свободной конкуренцией в экономической сфере и социальным равновесием в обществе за счет эффективного государственного управления и принципов социального партнерства. Концепция “социального государства” впервые появилась в научной литературе в середине XIX в. в Германии<sup>8</sup>. Учеными была сделана попытка определить место и роль государства в обеспечении: справедливого распределения доходов между трудом и капиталом, социальной солидарности общества и заботы имущих и работающих о неимущих и неработающих, общественного прогресса. Эта концепция нашла воплощение в XX в. в послевоенной Западной Германии, Испании, Франции, которые согласно конституциям своих стран были провозглашены социальными государствами. Ее основные положения включают следующие принципы<sup>9</sup>:

- главной целью экономического развития является высокий уровень благосостояния всех слоев населения;
- путь к достижению этой цели лежит через свободную рыночную экономику;
- активная и ответственная роль в создании необходимых условий для эффективного развития экономики отводится государству;
- высокий уровень благосостояния всех слоев населения, социальное партнерство служат основой для утверждения гражданских свобод и демократии.

Концепция социального государства утвердилась в Западной Европе после Второй мировой войны как проявление разочарования правящих кругов в либеральной теории социального прогресса, построенной на убеждении, что рыночная экономика для эффективного функционирования не нуждается в государственном регулировании.

Во второй половине XX в. происходит резкое усиление социальных функций государства, возрастает его роль в регулировании социальных процессов по следующим направлениям:

- установление минимальных ставок оплаты труда, обязательных для любых предприятий независимо от форм собственности;
- определение прожиточного минимума, продолжительности рабочей недели и времени отдыха, гарантированных отпусков;
- усиление роли государства как арбитра во взаимоотношениях трудящихся и работодателей, расширение сферы социального партнерства между трудом и капиталом, развитие социальной ответственности бизнеса, уменьшение неоправданной дифференциации доходов населения за счет налоговой политики;
- принятие государством обязательств в области охраны труда, образования, здравоохранения, социальной защиты населения.

Необходимо отметить, что мировой опыт не показывает прямой зависимости между степенью либерализации экономики и масштабами социальной деятельности государства. В настоящее время эти сферы становятся относительно независимыми. Либерализация экономики отнюдь не означает, что наиболее эффективной может быть адекватная либерализация социальной сферы. Скорее, ситуация должна быть противоположной: либерализация экономики требует усиления социальной поддержки социально уязвимых групп населения.

С конца XX в. происходит сближение социальной политики стран с различными моделями экономического развития. Страны Западной Европы проводят реформы, направленные на сокращение роли государства в социальной сфере. В то же время социальная политика в США и новых индустриальных государствах становится более «социалистической». Это позволяет сделать вывод, что государства ищут сегодня некое новое сочетание либеральной и социальной моделей развития.

В социально-экономической политике государства можно выделить две составляющие: экономическую и социальную, а внутри социальной - демографическую, семейную, гендерную, «детскую» и др.

Важнейшую роль в положении всех социальных групп населения играет экономическая политика. Она регулирует отношения внутри и между социальными группами населения (классами) по поводу производства, распределения, обмена и потребления материальных благ и услуг.

Экономическая политика определяет в конечном счете, наряду со способностями и возможностями индивидов, их материальное положение и социальную принадлежность, т.е. социальный статус, специфику занятости, доходы, уровень удовлетворения материальных и духовных потребностей (качество жилья, услуг образования, здравоохранения, культуры, жилищно-коммунального хозяйства и др.).

На наш взгляд, дальнейшее содержательное наполнение и конкретизация концепции социально-устойчивого развития должны происходить на основе учета роли человеческого потенциала и социального капитала в национальной экономической системе. Данный подход обусловлен тем, что современная общественная система - сложное образование, включающее как экономическую, так и культурно-институциональную подсистемы (культуру как систему ценностей общества и институты как правила общественной жизни). Следовательно, в центре внимания концепции социально-устойчивого развития должны быть не только проблемы роста благосостояния, повышения уровня занятости, устранения абсолютного и относительного неравенства, но и повышения качества индивидуального человеческого капитала, накопления совокупного человеческого потенциала и совершенствования социального капитала общества.

Вложения в человеческий потенциал, рост ценности человеческого труда все более становятся важнейшими движущими силами трансформации экономики, социальной сферы, правовых и экономических институтов. Не менее важное значение для обеспечения социально-устойчивого развития имеет социальный капитал (социальные возможности общества), «под которым понимаются инфраструктура и институты общества в широком смысле: его культура, право, система правосудия, правила и обычаи и т.д.»<sup>10</sup>. Понятие социального капитала охватывает взаимодействие и взаимоотношения как экономических, так и неэкономических (институциональных, социокультурных) факторов. Модернизация и прогрессивное развитие социальных институтов - становление правового государства, социального партнерства, благоприятного для деловой жизни общественного мнения и психологического климата, повышение уровня куль-

туры в то же время означают совершенствование социального капитала, повышение его значимости. Социальный капитал, как и человеческий потенциал, оказывает существенное воздействие на экономическое развитие общества, являясь фактором, усиливающим или, напротив, ослабляющим его социальную устойчивость.

С учетом роли человеческого и социального капитала социально-устойчивое развитие экономики означает не просто достижение высоких и устойчивых темпов экономического роста. Его можно определить как расширенное воспроизводство человеческого потенциала на базе инвестиций в его накопление, сопровождающееся ростом благосостояния, повышением качества человеческих ресурсов (здоровья, уровня образования и т.д.) при справедливом распределении результатов производства и взаимном соблюдении социальной ответственности населения и государства. Данный подход рассматривает социально-устойчивое развитие как сбалансированное расширенное воспроизводство совокупного человеческого потенциала общества, осуществляемое на основе инвестиций в человеческий капитал и расширения социальных возможностей. В содержании социально-устойчивого экономического развития, таким образом, можно выделить три взаимосвязанные составляющие: рост благосостояния и достижение социальной стабильности общества; увеличение качества человеческого капитала и накопление совокупного человеческого потенциала; пополнение и совершенствование структуры социального капитала.

Страны, находящиеся на этапе социально-экономической трансформации, определяя содержание собственных моделей национальной экономики, должны исходить из критерия социальной устойчивости развития, учитывать тип социальной организации общества. Преобладающие же до сих пор чисто технократические, узко экономические подходы страдают односторонностью и не позволяют построить национальную модель прогрессивного социально-устойчивого развития. Необходимо учитывать, что социальная сфера выступает не следствием, а причиной, активной силой устойчивого социально-экономического развития и фактором динамической эффективности национальной экономики. В современных условиях экономического развития России эта роль социальной составляющей проявляется двояко.

Во-первых, параметры и потребности социального развития должны стать определяющими условиями распределения и использования национального дохода и государственного бюджета. При этом особенности социального уклада жизни и национальной модели развития диктуют опреде-

ленный объем и ассортимент необходимых для данной страны социальных жизненных благ. Набор этих благ, кроме общей для всех стран составляющей, имеет и особую для каждой из них часть, обусловленную национальными особенностями. Применительно к условиям России эта часть набора необходимых социальных благ определяется действием таких факторов, как территориальная протяженность страны, неблагоприятный во многих районах климат, значительные межрегиональные различия в условиях жизни, крайняя неравномерность распределения населения по территории и т.д. Данные факторы действуют на уровне национального воспроизводства и требуют активной регулирующей роли государства как центра координации социально-экономического развития. Они обуславливают высокий уровень социальных расходов государства (причем не только региональных властей, но и федерального центра), а следовательно, и большую долю государственных расходов в ВВП России, нежели в других странах, находящихся с ней на одной ступени развития<sup>11</sup>.

Во-вторых, роль социальных императивов развития должна стать определяющей при реформировании социальной сферы, переводе ее на рыночные принципы функционирования, а в более общем смысле - процессе разработки и реализации социальной политики государства. В этой области в последнее время обнаружился ряд противоречий, основным из которых является, на наш взгляд, расхождение между нормативной и позитивной функциями государства в социальном регулировании, а проще говоря, между декларируемой и фактической социальной политикой. В Конституции России зафиксирован принцип социального государства, предполагающий его активную роль в обеспечении базовых условий благосостояния и достойной жизни всех и, прежде всего, уязвимых слоев общества.

На практике же проводится политика ускоренного перевода социальной сферы в рыночный режим функционирования, снятия с государства социальных обязательств и переложения бремени этих затрат на плечи домохозяйств, т.е. реализуется иной принцип - субсидиарного государства. Однако воспроизводство человеческого потенциала - сложный, многоплановый процесс, включающий взаимодействие ряда элементов на протяжении длительного периода времени (по крайней мере, средней продолжительности жизни человека): удовлетворение многообразных материальных, духовных и социальных потребностей, демографические процессы и их регулирование, обустройство среды проживания людей и прочее.

Сами затраты на воспроизводство рабочей силы имеют сложную многоаспектную эконо-

мическую природу. Они являются в одно и то же время и важнейшей статьей производственных затрат и цены готового продукта, и элементом совокупных доходов владельцев экономических ресурсов, и компонентом социальных расходов государства и работодателей. Эти затраты как составляющая совокупного спроса в краткосрочном аспекте стимулируют расширение деловой активности, а в долгосрочном - через формирование нового качества человеческого потенциала - рост благосостояния и экономический прогресс общества. Отсюда следует, что формирование рыночного типа воспроизводства рабочей силы должно быть процессом длительным и переход к рыночной форме возмещения социальных затрат не может происходить форсированно. Это лишь дестабилизирует социально-экономические процессы, подрывает основы социальной устойчивости. Не стоит забывать, что главной задачей социальной политики является последовательное повышение уровня жизни населения за счет поэтапного решения социальных проблем, выработки механизмов эффективного использования бюджетных средств при согласовании обязательств правительства и реальных возможностей финансирования.

<sup>1</sup> Экономический рост и вектор развития современной России / под ред. К.А. Хубиева. М., 2004.

<sup>2</sup> Экономическая энциклопедия / под ред. Л.И. Абалкина. М., 1999. С. 747.

<sup>3</sup> Там же. С. 801.

<sup>4</sup> См.: Жеребин В.М., Романов А.Н. Уровень жизни населения. М., 2002. С. 160-163; Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. 3-е изд. М., 2001. С. 371.

<sup>5</sup> Социальная сфера // Электронный словарь ГЛОССАРИЙ.ру URL: [http://www.glossary.ru/cgi-bin/gl\\_sch2.cgi?RRu.ogr;tg9!x\(1wg](http://www.glossary.ru/cgi-bin/gl_sch2.cgi?RRu.ogr;tg9!x(1wg) (дата обращения: 23.03.2007).

<sup>6</sup> Жеребин В.М., Романов А.Н. Указ. соч. С. 162-163.

<sup>7</sup> Путь в XXI век / под ред. Д.С. Львова. М., 1999. С. 167-168.

<sup>8</sup> Эрхард Л. Благосостояние для всех: пер. с нем. М., 1986. С. 210

<sup>9</sup> Там же.

<sup>10</sup> Гильфасон Т. Природа, энергия и экономический рост // Экономический журнал ВШЭ. 2001. □ 4. С. 460.

<sup>11</sup> Согласно данным исследований, проведенных ОЭСР, в России доля государственных расходов на важнейшие социальные нужды значительно ниже, чем в странах самой ОЭСР и даже государствах Центральной и Восточной Европы. Так, расходы государства на здравоохранение в среднем в странах ОЭСР составляют 6 % ВВП, в странах Центральной и Восточной Европы - 4,5 %, а в России - 3,1-3,5 % (см.: Обзор основных тенденций российской экономики (из экономического обзора ОЭСР) // Вопр. экономики. 2002. □ 5. С. 61-62).

Поступила в редакцию 02.11.2010 г.