

Современная социальная политика России и Индии: оценка и сравнительный анализ

УДК 328.2



Станислав ТКАЧЕНКО,
доктор экономических наук (Россия)



Виталий КОЗЛОВСКИЙ,
доктор экономических наук, профессор

Станислав ТКАЧЕНКО, Виталий КОЗЛОВСКИЙ. Современная социальная политика России и Индии: оценка и сравнительный анализ. Авторы рассматривают социальную политику как часть воспроизводственного процесса в формирующейся модели рыночной экономики и развивающихся в ней общественных отношений. Акцент в исследовании сделан на том, как структуры государственной власти России и Индии определяют баланс между экономической эффективностью в рамках глобального рынка и оптимальной величиной социальных расходов, которые государство может себе позволить, не поставив под удар выполнение задач национального развития.

Ключевые слова: социальная политика, экономика развития, государство благосостояния, эффективность.

Stanislav TKACHENKO, Vitaly KOZLOVSKY. Modern social policy of Russia and India: Assessment and comparative analysis. The authors view social policy as part of the reproduction process in the emerging model of market economy and social relations developing in it. The focus of the study is on the way the authorities of Russia and India determine the balance between economic efficiency within the global market and the optimal amount of social spending the state can afford without threatening development objectives.

Keywords: social policy, development economics, welfare state, efficiency.

Четвертая волна мирового экономического и валютного кризиса все в большей степени заставляет ученых обращаться к социально ориентированной модели экономического развития, многие параметры которой применяются в механизме государственного управления в Республике Беларусь [1, с. 57] и используются при реализации социальной политики разными странами, в том

числе Российской Федерацией и Индией. Стремление России изменить архитектуру глобальной политики во многом связано с повышением статуса БРИКС как форума ведущих развивающихся экономик планеты, стремящихся выйти из рамок унилатерализма США и построить многополярную систему международных отношений. Поэтому вопрос о том, насколько реальным может быть сотрудничество пя-

ОБ АВТОРАХ

ТКАЧЕНКО Станислав Леонидович.

Родился в 1966 году в г. Свердловске (Россия).

Окончил Санкт-Петербургский государственный университет (1992).

С 1994 года преподает на факультете международных отношений Санкт-Петербургского государственного университета.

С 2016 года – приглашенный профессор Центра исследований экономики и политики стран с переходной экономикой Ляонинского университета.

Доктор экономических наук (2012).

Автор около 140 научных работ, в том числе 11 монографий, двух учебных пособий.

Сфера научных интересов: международная политическая экономия, теория и практика дипломатии.

КОЗЛОВСКИЙ Виталий Владимирович.

Родился в 1955 году в г. Минске.

Окончил Белорусский государственный институт народного хозяйства имени В.В. Куйбышева (1980), аспирантуру Института экономики Национальной академии наук Беларуси, докторантуру Санкт-Петербургского государственного университета (1999).

С 1978 года – научный сотрудник Института экономики Национальной академии наук Беларуси. С 1987 по 1992 год работал помощником Президента Академии наук БССР.

В 1993–1996 годах – на руководящих должностях в банковской системе Республики Беларусь.

В 2000–2004 годах преподавал в Белорусском государственном университете.

С 2004 по 2006 год – главный советник Премьер-министра Республики Беларусь.

Преподавал в Международном университете «МИТСО» (2010–2014), Полоцком государственном университете (2014–2016). С 2016 года – профессор кафедры финансов и бухгалтерского учета факультета экономики и управления Гродненского государственного университета имени Я. Купалы, профессор кафедры коммерческой деятельности факультета экономики и бизнеса Института предпринимательской деятельности в Минске.

Доктор экономических наук (2000), профессор (2005).

Автор более 200 научных работ.

Сфера научных интересов: международные экономические отношения, платежный союз, экономические системы КНР, Индии, оптимальные валютные зоны.

терки государств БРИКС по достижению указанной цели, представляет большой научно-практический интерес.

Политэкономический подход к проведению сравнительного исследования позволяет выявить взаимосвязь реализуемой в России и Индии экономической и социальной политики, рассматривая последнюю как часть воспроизводственного процесса в формирующейся модели рыночной экономики и развивающихся в ней общественных отношений [2, с. 211]. При этом прямой связи между ростом ВВП и уровнем благосостояния общества не выявлено. Акцент сделан на расширенном числе факторов, влияющих на социальную политику, прежде всего на том, как структуры государственной власти определяют баланс между экономической эффективностью в рамках глобального рынка и оптимальной величиной социальных расходов, которые государство может себе позволить, не поставив под удар решение задач национального развития.

Социальная политика России

Конституция Российской Федерации определяет государство как социальное, что близко по смыслу утвердившемуся в Европе во второй половине XX века понятию welfare state – государство всеобщего благосостояния. Оно возникло как инструмент обеспечения приемлемых условий жизни и профессиональной деятельности для всех граждан. Главный политический ориентир государства всеобщего благосостояния – социальная справедливость, которая должна базироваться на сочетании интересов общества и личных интересов граждан. Важным индикатором успешности такой деятельности выступает сближение уровней благосостояния основной массы населения и недопущение значительного имущественного и социального расслоения.

Основные направления социальной политики России после 1991 года: защита нетрудоспособных граждан и экономически активной части населения. Инструменты государственной политики в



первой из указанных областей – обеспечение за счет бюджетных ресурсов гарантированных преимуществ в пользовании ресурсами социальной защиты, льгот в налогообложении, развитии социального обслуживания. Их дополняют социальные трансферты в виде пособий, пенсий, стипендий и иных выплат. Меры социальной защиты экономически активной части населения представлены разработкой законодательства, обеспечивающего равные возможности для трудовой деятельности, а также обязательным и добровольным страхованием. В генезисе социальной политики современной России можно выделить несколько этапов.

Первый этап (1991–1996) можно охарактеризовать как период приспособления политики социальной защиты советского периода к новым реалиям. Модель, сформировавшаяся в условиях плановой экономики СССР, характеризовалась двумя чертами:

1) политическим характером ценообразования, при котором цены не отражали издержки на производство товаров и предоставление услуг, не реагировали на баланс спроса и предложения;

2) широким спектром немонетарных услуг, доступных трудящимся на предприятиях, где они работали.

В первые годы после распада СССР структурами власти России была начата

коренная реформа по разработке нового законодательства в здравоохранении, образовании и жилищно-коммунальной сфере, системе пенсионного обеспечения. Предпринимаемые меры носили новаторский характер, но зачастую опирались на некритическое копирование зарубежного опыта. Они были призваны снизить остроту социально-экономической катастрофы, которую пережила основная часть населения страны.

В этот период меры социальной политики следовали за экономическими реформами, представленными в широком диапазоне от «шоковой терапии» до попыток сохранить некоторые инструменты социальной защиты советского периода. Тогда были созданы Пенсионный фонд, Фонд социального страхования, Фонд обязательного медицинского страхования, составляющие ядро системы внебюджетных источников финансирования социальной политики. Эти шаги дополнили приватизация части структур сферы социальных услуг, децентрализация управления социальной сферой, индивидуализация рисков. Произошло юридическое закрепление принципа равенства различных организационно-правовых форм реализации социальной политики.

В основу стратегии государства была положена либеральная политико-экономическая модель. Она продемонстрировала свою эффективность в 1980-е годы в государствах «глобального Севера», а после 1991 года активно продвигалась Международным валютным фондом и Всемирным банком в переходных экономиках Восточной Европы. Как показала практика, граждане России не были готовы к столь быстрому переходу от советской модели социальной защиты с ее эгалитарными ценностями к индивидуализации рисков, свободе выбора, опоре на собственные силы и ответственному экономическому поведению.

Речь шла о сохранении отдельных элементов советской системы социальной защиты с учетом резкого ограничения возможностей государства в данной области. Лишь для части представителей

новой российской элиты либерализм был сознательным выбором. Значительно чаще их действия носили реактивный, зачастую бессистемный характер.

Первый этап дал противоречивые результаты. В этот период показатели социального развития стремительно снижались. Одновременно стали утверждаться институты рыночной экономики и современные формы социальной политики. Последние работали еще неэффективно, но отныне задача состояла в их тонкой настройке, интеграции в имеющуюся сеть политико-экономических, имущественных и социально-культурных отношений.

Содержание второго этапа, продлившегося около десяти лет с середины 1990-х годов до 2005 года, – разработка качественно новой социальной политики, основанной на признании того факта, что попытки сохранить «советское наследие» в социальной сфере бесперспективны. Причинами этого стали резкое сжатие бюджета страны, разрастание теневого сектора экономики до размеров легальной экономики, появление безработицы и миллионов беженцев из бывших советских республик. Разработка новой социальной политики проходила в условиях относительной финансовой стабилизации, замедления темпов снижения экономических параметров и показателей социальной сферы [3, с. 37].

В этот период проводится пенсионная реформа, вводится новое трудовое законодательство, развиваются страховые институты в здравоохранении, реформируется сфера образования. Социальная ориентация государственной политики России выражается более отчетливо. Страна все чаще игнорирует требования МВФ по ужесточению монетарной политики, сокращению дефицита бюджета и трансфертов. Постоянной практикой стало повышение заработной платы в государственном секторе, а также пенсий и пособий.

Социальная политика на рубеже столетий продолжала оставаться на периферии внимания структур российской власти. Их интерес был обусловлен

угрозой социальных потрясений для общей стабильности в государстве. По оценке российского экономиста Евгения Гонтмахера, в этот период степень влияния муниципальных органов власти на реализацию мер социальной политики не превышала 10 %, федерального центра – около 20 % [4, с. 256]. Основная нагрузка (примерно 70 % расходов) легла на региональные власти. На этом уровне концентрировались основные институциональные слабости новой модели государственности России: коррупция, низкая квалификация управленческих кадров, правовой нигилизм, зависимость судебной власти от исполнительной.

Третий этап формирования социальной политики знаменуется проактивной позицией в этом вопросе. В июне 2000 года правительство страны одобрило «Основные направления социально-экономической политики Правительства Российской Федерации на долгосрочную перспективу» (до 2010 года), известные как «Стратегия-2010». В ней предлагался курс на «субсидиарное государство», что стало значительным шагом в утверждении уникальной российской модели социальной политики.

Еще некоторое время потребовалось для проведения реформ в политической и экономической областях, поэтому вопросы имплементации одобренных в 2000 году мер были отложены до начала второго президентского срока В.В. Путина (май 2004 года). Экономическое положение страны существенно улучшилось, следовательно, новый этап в истории социальной политики России можно охарактеризовать как компенсаторный, так как расширение ресурсной базы социальной политики происходило не только за счет изменения ее приоритетов и форм, но и за счет быстрого увеличения доходной базы бюджетов всех уровней.

Символом новой социальной политики Российской Федерации стал вступивший в силу в январе 2005 года Федеральный закон № 122-ФЗ «О замене льгот на денежные компенсации и разграничении полномочий между различными уровнями государственной власти», который по-

ложил начало реформе социальных льгот. С этого момента приоритеты социальной политики учитываются при реализации различных национальных проектов, формировании новой региональной политики, разработке мер по поддержке незащищенных слоев населения. Только в 2008–2012 годах расходы федерального и региональных бюджетов на социальную политику выросли в 2,6 раза к уровню 2007 года, что существенно превысило рост расходных статей бюджета в целом [5, с. 17].

Кризис 2014–2016 годов потребовал от всех ветвей российской власти особых усилий по пересмотру мер социальной политики. Период быстрого экономического роста, увеличения параметров консолидированного бюджета и его перераспределительных возможностей резко оборвался в 2014 году под влиянием украинского кризиса, трехкратного снижения цен на нефть и институциональной слабости российской политико-экономической системы. Главный приоритет для структур власти России сегодня – сохранение достигнутого уровня социальной защиты, накопление ресурсов для обеспечения устойчивого развития национальной экономической системы.

Отличительные характеристики современной социальной политики Российской Федерации (после 2014 года) состоят в том, что она:

1) реализуется в условиях неблагоприятных экзогенных факторов, включая макроэкономическую нестабильность, слабость институтов демократического общества и рыночной экономики, неустойчивость демографических процессов;

2) периодически становится реактивной, нейтрализуя угрозы для социальной стабильности в стране;

3) в целом сохраняет либеральный характер, прежде всего в таких областях, как здравоохранение, образование и пенсионное обеспечение;

4) регионы остаются главными игроками, именно с ними связывают свои надежды и им адресуют свое недовольство граждане, нуждающиеся в социальной защите.

Социальная политика Индии после 1991 года

Обретение Индией независимости в середине XX века сопровождалось ошибочным убеждением в том, что постколониальная суверенная Индия не сможет сохраниться. Современная Индия сумела войти в мировую политико-экономическую элиту благодаря тому, что ее государственность построена на трех фундаментальных опорах: гражданском национализме, либеральной демократии и социалистической экономике. Ни одна из этих опор не может рассматриваться сегодня как «образцовая». Однако эксперты убеждены, что какое-то другое сочетание основополагающих принципов государственности привело бы весь проект построения суверенной Индии к краху [6, с. 145].

В стране всегда сохранялась частная собственность и на государственном уровне ее владельцы никак не ущемлялись. Меры по национализации собственности проводились осторожно, а убедившись в неэффективности такой политики, индийские лидеры от них отказались. При этом госсектор оставался доминирующим.

Основные характеристики новой экономики Индии, решающим образом влияющие на ее социальную политику, следующие:

- сокращение сферы государственного регулирования тарифов, цен, процентных ставок коммерческих банков;
- расширение возможностей для развития крупного частного капитала (число отраслей, в которых полный контроль принадлежит только государству и учрежденным им структурам, сокращено с 18 до 6, резко снижены максимальные ставки налогов на доходы физических лиц и частных компаний);
- либерализация внешней торговли страны путем снижения импортных пошлин, отмены количественных ограничений и иных рестриктивных мер;
- поощрение притока иностранных инвестиций в отдельные сектора национальной экономики и в некоторые регионы страны;

– увеличение располагаемых штатами и муниципалитетами ресурсов, которые могут быть использованы для целей социальной политики.

Изначально индийский социализм представлял собой смешанную государственно-частную экономическую модель. Она сохраняется и сегодня, при этом баланс сил двух сторон постепенно сдвигается в пользу частного капитала. Централизованное планирование в индийской экономике сохраняется, его масштабы снижаются крайне медленно.

В 2010-е годы такая модель показала свою привлекательность для национального и иностранного бизнеса, чьи инвестиции и растущий на внутреннем рынке спрос обеспечили Индии возможности для быстрого экономического роста. Поражение весной 2014 года правящей в стране левоцентристской коалиции во главе с Индийским национальным конгрессом и приход к власти Бхаратия джаната парти (Индийской народной партии) способствовали ускорению темпов роста экономики и реализации серии радикальных реформ, включая борьбу с коррупцией.

Индия сегодня – третья экономика планеты. По уровню экономического развития она уступает лишь Китаю и США. Страна демонстрирует высокие темпы роста ВВП: в 2015–2016 годах этот показатель равнялся 7,6 % в год. Главным двигателем развития выступает внутренний спрос, что позволяет более справедливо распределить среди всех слоев населения его позитивные последствия.

Рост экономики и наращивание перераспределительной функции национального бюджета Индии – это два взаимосвязанных процесса. Но пока рано говорить об их параллельном увеличении. В традиционном секторе экономики страны преобладают нерыночные отношения. Поэтому рост ее экономики с точки зрения социальной политики следует определить как «неинклюзивный», то есть оставляющий за бортом основную массу населения.

Отметим несколько принципиальных элементов индийской политико-

экономической модели, осложняющих решение задач социальной политики:

1. Преобладание неформальной занятости в теневом секторе экономики как в аграрных регионах, так и в городах. Защита социальных прав официально незарегистрированных безработных всегда представляет собой определенную трудность. В аграрной сфере занято почти две трети рабочей силы Индии. Данный сектор характеризуется низкой производительностью и отсутствием инноваций. Сегодня почти 300 миллионов индийцев недоедают: в большинстве своем это аграрии или граждане, проживающие в сельской местности.

2. Неблагоприятные условия труда как в теневом секторе экономики, так и на легальных промышленных или аграрных производствах. Низкие доходы в данном сегменте сдерживают развитие внутреннего рынка, снижают его значение как основного драйвера экономического роста и повышения уровня благосостояния граждан. Кроме того, уровень развития трудового законодательства Индии отстает от международных стандартов.

3. Популистский характер некоторых мер социальной политики (гарантировать всем гражданам страны право на питание, образование, здравоохранение и жилище) стал особенно очевидным после выборов 2014 года, когда правящая националистическая коалиция увеличила налоговый пресс на частный бизнес. Эксперты рассматривают укореняющийся в индийской политике популизм как тяжелое наследие прежней эпохи [7, р. 55].

4. Низкая эффективность использования бюджетных средств для поддержки госсектора экономики и достижения целей социальной политики. Патерналистское государство, основы которого были заложены в начале периода независимости, сохраняет свои основные черты. Следствие этого – коррупция, сращивание крупного бизнеса и государственной бюрократии как на уровне центральных органов власти, так и в регионах.

5. Негативное влияние сохраняющейся кастовой системы на социальную политику Индии. Несмотря на неадекватность глобальному миру, она сохраняется, оказывая на развитие индийского общества крайне неблагоприятное воздействие. У властей страны отсутствует четкое представление о том, как демонтировать кастовую систему без провоцирования острого кризиса в силу чрезмерной политизации проблемы.

Социальная политика Индии и России: общее и особенное

Сравнение национальных моделей социальной политики предполагает учет множества факторов и не может быть сведено лишь к нескольким сферам. Россия и Индия сталкиваются при решении задач социальной политики с комплексом проблем, типичных для полиэтнических образований. Речь идет о том, что властные структуры должны учитывать интересы различных национальных (а также конфессиональных) групп, вести уважительный диалог с их полномочными представителями, не допускать открытого противостояния. Указанные задачи являются сугубо политическими. Но их успешное решение невозможно без существенных экономических ресурсов, требующихся как для проведения мер реактивной политики (гасить ресурсами социально-экономические конфликты в острые моменты), так и достижения стратегических целей, свойственных реализуемым в Индии и России моделям социально-экономического развития.

Сохраняющееся в двух государствах экономическое неравенство граждан, отраженное в таких индикаторах, как индекс Джини, коэффициент фондов и децильный коэффициент неравенства доходов, имеет существенные политические последствия. В Российской Федерации, как и в Индии, социальное неравенство приводит к усилению требований относительно перераспределения ресурсов в пользу бедных слоев населения. Такие требования способны разрушить достижения в построении ли-

беральной экономики и демократического общества в России, а также привести к острому классовому (межкастовому) конфликту в Индии. Тот факт, что «воспринимаемый уровень неравенства» в обеих странах неадекватен реальному уровню бедности, если проследить динамику данного индикатора в течение последней четверти столетия, заставляет говорить о недостатках и даже провалах в профессиональном освещении результатов социальной политики в СМИ и в экспертной аналитике.

Россию и Индию отличает выбор эндогенных факторов, на основе которых реализуется социальная политика. Первая в большей степени, чем вторая, следует общемировой тенденции, выражающейся в признании приоритетного значения выдвинутой Всемирным банком в январе 1999 года «модели всестороннего развития» для борьбы с бедностью и достижения Целей устойчивого развития, включая обеспечение «хорошего управления» и «реформ второго поколения» [8].

Приоритет для России сегодня – утверждение качественно новых форм социальной политики и их применение

в рамках достижения избранных целей. Последние не обязательно должны быть из арсенала ортодоксального либерализма. Но для успеха в данной области наличие структур демократического общества и институтов рыночной экономики является императивом. В своей деятельности законодательная и исполнительная ветви российской власти демонстрируют намерения их учитывать. В индийской социальной политике приверженность «модели всестороннего развития», включая транспарентность реализуемых и обсуждаемых мер, а также создание институциональной среды, адекватной рыночной экономике, нам выявить не удалось.

Обоим государствам не удалось предложить эффективную модель социальных трансфертов, которая доводила бы финансовую помощь до тех, кто в них действительно нуждается. Даже в конце XX века, после почти десятилетия реформ в области социальной политики, в Российской Федерации лишь 6% соцпомощи достигало наименее обеспеченных слоев населения. Аналогичный показатель для Индии тогда лишь незначительно превышал российский – 9%. В отличие от России, где наиболее бедные слои населения рассматриваются как главный приоритет таких направлений социальной политики, как пенсионное обеспечение, жилье и здравоохранение, Индия пока не приняла существенных шагов, которые бы затронули в указанных областях все население. Поэтому между двумя странами сохраняются существенные различия в области инвестиций в человеческий капитал.

Два государства объединяет слабость институтов рыночной экономики, прежде всего судебной защиты прав собственности и исполнения контрактных обязательств. Как следствие, социальная ответственность бизнеса остается лишь благим пожеланием. Предпринимаемые меры не носят добровольного характера, они прямо указываются структурами власти и продиктованы необходимостью действовать решительно в кризисных условиях. ▀

Статья поступила
в редакцию 27.09.2018 г.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Козловский, В.В., Лутохина, Э.А. Белорусская модель: обусловленность и особенности / В.В. Козловский, Э.А. Лутохина // Экономика Беларуси. – 2004. – № 1. – С. 56–58.
2. Козловский, В.В. Инновационность – имманентная составляющая современной модели экономического развития / В.В. Козловский // Интеллектуальный капитал в экономике знаний: сб. тр. к 110-летию Российского экономического университета имени Г.В. Плеханова / Редкол. А.Б. Мискевич, В.В. Козловский, В.А. Ганз, Д.А. Панков; сост. Н.Н. Горбачев. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2017. – С. 210–224.
3. Годес, Н.В. Анализ условий Евразийской валютно-финансовой интеграции / Н.В. Годес // Имущественные отношения в Российской Федерации. – 2017. – № 3 (186). – С. 27–39.
4. Гонтмахер, Е.Ш. Принципы и основные элементы социальной стратегии / Е.Ш. Гонтмахер // Территориальные проблемы социальной политики. – М.: ГУ ВШЭ, 2000. – С. 252–268.
5. Зубаревич, Н.В., Горина, Е.А. Социальные расходы в России: федеральный и региональные бюджеты / Н.В. Зубаревич, Е.А. Горина. – М.: НИУ ВШЭ, 2015. – 63 с.
6. Козловский, В.В. Юань Китайской Народной Республики и его воздействие на концепцию «Один пояс – один путь» / В.В. Козловский // International economic relations and prospects for national development: contemporary challenges and solutions: монография / Editorial Board V.U. Kazlouski, M.I. Fleychuk, U.A. Ganski, V. Tsybouski. – Daugavpils: Daugava Print, 2018. – С. 142–148.
7. Kuhner, S., Nakray, K. India's emerging social policy paradigm: productive, protective or what? / S. Kuhner, K. Nakray // Journal of Asian Public Policy. – 2017. – Vol. 10 (1). – P. 40–56.
8. Wolfensohn, J.D. A Proposal for a Comprehensive Development Framework [Electronic resource] / J.D. Wolfensohn // Washington, D.C.: The World Bank. – 1999, January 21. – Mode of access: http://web.worldbank.org/archive/website01013/WEB/0__CO-87.HTM. – Date of access: 22.01.2017.