

Государственная социальная политика: белорусский вариант

Сущность социальной политики

Применительно к странам с достаточно развитой формой демократии под социальной политикой понимается все многообразие средств, приемов и методов, с помощью которых избранное населением правительство¹ реализует свою предвыборную программу развития общества. Выполнение предвыборной программы наиболее важно и транспарентно, поскольку в максимальной степени влияет на поддержку избирателей и легче всего ими контролируется.

Независимо от партийной принадлежности и идеологических пристрастий власть имущих целью социальной политики провозглашается, как правило, обеспечение электорату достойного уровня жизни, соответствующих условий труда, социальной защищенности, улучшения состояния окружающей среды, возможностей получения образования, медицинского обслуживания и других социальных услуг. В нормальном, цивилизованном обществе социальная политика, осуществляемая через механизмы формирования и регулирования социальных отношений, направлена на повышение уровня и качества жизни людей путем стимулирования их трудовой и хозяйственной активности, предоставления каждому трудоспособному легальных возможностей своим трудом и предприимчивостью обеспечить благосостояние семьи, формирование сбережений и их эффективное инвестирование. Одновременно для отдельных категорий населения, не способных по ряду объективных причин (возраст, состояние здоровья) на равных конкурировать на рынке труда, общество создает специальные системы социальной помощи.

В реальной жизни социальная политика проявляется в виде воздействий государства в достаточно обширном диапазоне сфер (или областей) общественной жизни. Основными здесь являются сферы социально-трудовых отношений, доходов, занятости, образования, здравоохранения, жилищная, коммунально-бытовая, социального обеспечения, демографии, миграции, экологии и др. Учитывая состояние нашего общества, а также наследие предшествующего и последствия нынешнего политических режимов, глубокое реформирование социальной политики, на наш взгляд, следует осуществлять в либеральном направлении и практически во всех упомянутых сферах общественной жизни.

Все разнообразие современных типов взаимоотношений государства и общества в теоретическом плане можно свести к двум основным – отношениям патерналистского и субсидиарного типов. Каждый тип формируется в конкретных исторических и социокультурных условиях, применительно к которым он может оказаться эффективным.

Патерналистский тип характерен для традиционных обществ, длительное время развивавшихся на собственной исторической почве, "варившихся в собственном соку". При этом типе отношений государство весьма жестко регламентирует жизнедеятельность общества и личности, в значительной мере ограничивает инициативу людей, подавляет индивидуальность человека, тормозит развитие его способностей и предприимчивости, минимизирует притязания на уровень и качество жизни. Данный тип взаимоотношений по мере развития цивилизации постепенно отмирает, уступая место субсидиарному.

Субсидиарный тип взаимоотношений основан на расширении и развитии возможностей самореализации индивидуума. При нем блокируются недостатки патерналистского типа и предотвращается перенос на общество и государство ответственности за решение индивидуальных жизненных проблем. Для этого типа характерно стимулирование развития и реализации чувства собственного достоинства, личной ответственности, веры в себя и воли к победе. В политическом плане этот тип отношений наиболее соответствует либеральным взглядам.

Понятно, что взаимоотношения государства и общества в современной Беларуси развиваются в принципиально ином направлении. Сегодня в нашей стране как объективно, так и в общественном сознании преобладает тот же тип взаимоотношений государства с обществом, который существовал при "развитом социализме". Несмотря на внешнюю схожесть, его вряд ли

¹ Здесь и далее данный термин обозначает государственную власть в целом

можно считать патерналистским. Это скорее *псевдопатерналистский* тип, поскольку правительство, несмотря на активную пропаганду, никогда практически не ставило задачи облегчить условия жизни и повысить благосостояние людей. Для него характерны идеологическая демагогия, монополизация политической жизни и СМИ, откровенный правовой нигилизм и полное бесправие людей, поиск внутренних и внешних врагов, грабительская налоговая политика, полицейский произвол и всевластие огромного числа контролирующих органов и чиновников. Грубое насилие над обществом, подавление человеческой сущности, всевозможные ограничения и репрессии необходимы для сохранения государственной власти конкретными лицами и обеспечения им высокого уровня жизни.

Можно выделить два этапа развития социальной политики в Республике Беларусь в 90-х годах. Первый этап продолжался до 1994 г. и характеризовался медленным переходом от псевдопатерналистского типа к патерналистскому. Процессы этого этапа в нашей стране аналогичны тем, что происходили на всем пространстве бывшего СССР. Они были направлены на минимизацию ущерба от экономического кризиса, падения жизненного уровня, сокращения финансирования социальных программ, демилитаризации, конверсии и т.д.

Второй этап, начавшийся с момента вступления в должность президента А. Лукашенко, характеризуется восстановлением псевдопатерналистского типа взаимоотношений, причем более жесткого, чем ранее. В стране, где ностальгия старшего поколения оказалась основным движущим фактором развития, все те незначительные демократические преобразования, которые с колоссальными трудностями удалось материализовать после краха "развитого социализма", постепенно упразднены. Практически ликвидирован парламент – единственный представительный орган, который мог бы контролировать и сдерживать произвол исполнительной власти. Выхолощена сущность местного самоуправления, замененного президентской "вертикалью". Удушена малейшая возможность для проявления несанкционированной инициативы. Вполне естественно, что за это время важнейшие социальные показатели если не снизились, то по крайней мере остались на том низком уровне, на который они были отброшены крахом экономической системы социализма.

Все это в последнее время вызывает значительную обеспокоенность населения. Об этом свидетельствуют, в частности, результаты национальных опросов, проведенных НИСЭПИ (табл. 1). Как можно заметить, среди насущных проблем бытия опрошенные считают наиболее острыми именно социально-экономические: рост цен, обнищание, безработицу.

Таблица 1

Мнение респондентов о наиболее острых проблемах населения и страны (в %)

Перечень	июнь 1999 г.	июль 2000 г.
Рост цен	20,0	20,1
Обнищание населения	17,7	17,7
Преступность	10,8	9,4
Безработица	8,6	10,0
Спад производства	7,7	8,5
Коррупция	7,2	6,9
Последствия Чернобыльской катастрофы	7,1	6,4
Отсутствие порядка, законности	5,9	6,1
Нарушение прав человека	5,6	5,5
Упадок национальной культуры	3,2	2,6
Угроза Запада	2,2	1,7
Международная изоляция	2,2	2,0
Раскол общества	1,2	2,0
Иное	0,6	1,1
Итого:	100,0	100,0

Характерно, что население наиболее обеспокоено ростом цен – проблемой, решить которую не смогли многолетние титанические усилия властей. Другой важнейшей проблемой респонденты назвали обнищание населения, что совершенно не соответствует утверждениям правительственных чиновников и официальных СМИ о росте уровня жизни. Эти две проблемы, по мнению опрошенных, затмевают даже такие актуальные темы, как безработица, коррупция, последствия Чернобыльской катастрофы, не говоря уже об угрозе Запада.

Следствием активного противодействия возрождению рыночных отношений, открытого расширения государственного вмешательства в экономические процессы является продолжение и углубление экономического кризиса в стране. В связи с этим власти вынуждены

существенно сокращать бюджетные расходы, причем, как обычно, в первую очередь на финансирование социальных программ. Так, если объем государственного бюджета, несмотря на систематическое ужесточение налогового контроля и активное преследование неплательщиков, с 1996 г. сократился на 46,3% (табл. 2), то финансирование социальных отраслей (здравоохранение, образование, наука, культура, социальная защита населения и др.) за этот период сократилось на 47,4%, тогда как расходы на нужды управления страной уменьшились всего на 7,7%, а на содержание правоохранительной системы – на 12,1%.

Таблица 2

Расходы республиканского бюджета (плановые), млн. дол. США

Вид расходов	1996 г.	1999 г.	2000 г.
Расходы всего	3449,5	1868,2	1852,7
из них:			
на нужды управления страной	798,4	734,1	737,2
в отраслях социальной сферы	771,9	402,2	405,7
в том числе на:			
охрану здоровья и физическую культуру	280,5	96,8	120,0
социальную политику	202,5	159,3	121,9
образование	195,6	94,1	109,9
науку	69,3	42,5	44,1
культуру и искусство, кинематографию	24,0	9,5	9,8
в отраслях производственной сферы	615,2	284,3	231,5
на оборону	208,6	78,6	84,4
на обеспечение законности и правопорядка	175,7	131,8	154,4
прочие	879,7	237,2	239,5

Неспособность нынешних властей трансформировать экономику позволяет заключить, что без смены руководства страны рассчитывать на улучшение жизни населения не приходится. Новому руководству придется отказаться от коммунистических представлений о том, что частная собственность на средства производства, иностранные частные инвестиции и либерализация производственных отношений ведут к усилению эксплуатации работающих. Как раз наоборот, именно государственная собственность на средства производства, административно-командное управление экономикой, закрытые границы и подавление экономической активности населения ведут к более изощренной эксплуатации и более существенному ограблению трудящихся, к консервации отсталости нашей экономики, бюрократизации власти, распространению коррупции и падению жизненного уровня.

Следствием этого является постоянно возрастающее обнищание населения. И политика нынешнего режима, похоже, фактически направлена именно на это, поскольку при повышении жизненного уровня население начинает добиваться демократических ценностей, отстаивать свое право на управление государством и общественной жизнью.

Государственная политика в сфере оплаты труда

Наиболее отчетливо последствия социальной политики властей заметны в сфере оплаты труда. Как известно, основой законодательства, регулирующего оплату труда в нашей стране, служит статья 42 Конституции Республики Беларусь (в дальнейшем – Конституция). Содержание статьи определяет сущность и направленность государственных обязательств в сфере оплаты труда, а также правовые рамки, в пределах которых должно осуществляться в этой сфере государственное регулирование. Действующая редакция данной статьи² в 1996 г., предусматривает, что "лицам, работающим по найму, гарантируется справедливая доля вознаграждения в экономических результатах труда в соответствии с его количеством,

² Как известно, международное сообщество не признало результатов референдума 1996 г. и соответственно внесенных в Конституцию изменений. Вместе с тем реальные условия в стране подчинены действиям исполнительной власти, основанным на положениях Конституции в редакции 1996 г. Поэтому в случае расхождения указанных редакций приводятся соответствующие комментарии.

качеством и общественным значением, но не ниже уровня, обеспечивающего им и их семьям свободное и достойное существование".

Как можно заметить, редакция статьи в экономическом смысле явно несостоятельна, поскольку содержит весьма туманные словосочетания, искажающие сущность заработной платы и увязывающие ее с характеристиками, не имеющими количественного выражения. Так, в сентенции "справедливая доля вознаграждения в экономических результатах труда" слово "вознаграждение" не имеет никакого смысла. Совершенно не ясно, о чем идет речь: то ли в результатах труда обязательно должно присутствовать некое вознаграждение, то ли вознаграждение составляет долю именно в экономических результатах труда, то ли работнику гарантируется лишь часть этого вознаграждения, то ли эта доля непременно должна быть справедливой.

Из текста статьи не ясно, как государство предполагает гарантировать долю вознаграждения, какая ее величина может считаться справедливой, какими методами оно будет соизмерять справедливость доли вознаграждения с количеством, качеством и общественным значением труда. Иными словами, при такой записи, в отношении заработной платы, со стороны государства можно ожидать любого произвола.

Совершенно непонятно, как долю в результатах соотносить с заработной платой, если последняя является элементом затрат и независимо от того, есть ли у нанимателя "экономические результаты труда" или же их нет, она должна быть выплачена наемному работнику. В соответствии же с такой редакцией статьи – при отсутствии экономических результатов зарплату вообще можно не платить.

Следует заметить, что сущность выражения "но не ниже уровня, обеспечивающего им и их семьям свободное и достойное существование" еще не получила должной юридической оценки. Можно предположить, что не имеющий четких конституционных рамок уровень вознаграждения может стать предметом судебных споров, поскольку он в любом случае обязан обеспечить наемным работникам (и их семьям) свободное и достойное существование. По крайней мере представляется, что работник в соответствии с такой записью может требовать вознаграждение никак не ниже минимального потребительского бюджета, а то и больше, чтобы обеспечить неработающих членов семьи.

Сравнение нынешнего текста статьи 42 с редакцией 1994 г. показывает, что предыдущий вариант был явно более профессиональным, четким и понятным. Его текст гласил: "Лица, работающие по найму, имеют право на вознаграждение за выполненную работу в соответствии с ее количеством, качеством и общественным значением, но не ниже установленного государством минимального размера". Содержание статьи, таким образом, не устанавливало неопределенных и невыполнимых государственных гарантий в отношении заработной платы, а всего лишь предоставляло право на вознаграждение за выполненную работу. В статье не указан источник средств на вознаграждение – это дело нанимателя. От него требуется выплатить заработную плату за выполненную работу в соответствии с ее количеством, качеством и общественным значением, причем не ниже установленного государством размера и независимо от того, получены какие-либо результаты или нет.

Действенность конституционных положений обеспечивается через их детализацию и углубление в соответствующих актах законодательства. К ним сегодня относятся законы, постановления парламента, декреты и указы президента, решения правительства и иных государственных органов. Не вдаваясь в детали, можно отметить, что создаваемая в стране с 1990 г. система трудового права, регулирующая в том числе вопросы оплаты труда, примерно до середины 1994 г. развивалась в либеральном направлении и обеспечивала необходимые условия для рыночных преобразований. В сфере оплаты труда она концептуально предусматривала минимальное вмешательство государства в полномочия хозяйствующих субъектов независимо от форм их собственности. Государственному регулированию подлежал лишь минимум заработной платы (МЗП) и ее организация в бюджетной сфере.

В дальнейшем, однако, правовое регулирование оплаты труда благодаря усилиям А. Лукашенко и его советников пошло по пути расширения прямого государственного вмешательства в полномочия хозяйствующих субъектов, что противоречит как духу, так и содержанию рыночных реформ и в конечном счете не способствует стимулированию развития производства и повышению его эффективности. Подготовка проектов новых актов законодательства осуществляется в узком кругу недостаточно компетентных и

квалифицированных чиновников, без привлечения независимых экспертов и практиков, что сказывается на их качестве.

Результаты такого законотворчества хорошо заметны на примере организации оплаты труда. Так, размеры тарифных ставок, установленных правительством для обязательного применения широким кругом субъектов хозяйствования, не обеспечивают воспроизводственной функции заработной платы, поскольку не соответствуют величине минимального потребительского бюджета (МПБ). Вполне резонно считать, что тарифная ставка первого разряда (ТПР), утверждаемая правительством в качестве норматива оплаты самого простого труда, не может быть ниже МПБ, т. е. такой суммы средств, которая при сложившихся ценах обеспечивает простое воспроизводство человека. Однако в июне 2000 г. ТПР со всеми надбавками, доплатами и индексацией (10843 рубля) составляла лишь 23,6% МПБ. При этом надо иметь в виду, что с учетом семейной нагрузки ТПР не должна быть меньше 1,5–2,0 МПБ или 70–90 тыс. рублей (по состоянию на июнь 2000 г.). И даже тарифная ставка последнего, 28 разряда (уровень заместителя министра) вместе с индексацией составила в июне всего 44,5 тыс. рублей или 97,0% МПБ.

Как известно, с 1 мая 2000 г. МЗП повышена до 2,6 тыс. рублей, а ТПР – до 5,2 тыс. рублей в месяц. При этом сохранены доплаты к тарифным ставкам с 1 по 10 разряды в размере 4,5–0,2 тыс. рублей. К тарифной ставке лиц, отнесенных к первому разряду, дополнительно применяется коэффициент 1,1. Наличие указанных доплат "сжимает" тарифную сетку. Иначе говоря, Единая тарифная сетка Республики Беларусь (ЕТС) имеет размах – соотношение тарифных коэффициентов крайних разрядов – не 8,39 к 1, как это предусматривалось при ее утверждении, а только 4,27 к 1.

Нельзя признать оптимальной и номинальную ЕТС. Как известно, "порогом чувствительности", стимулирующим дополнительные трудовые усилия, является межразрядная разница в 10–15%, которая соблюдается (если не считать доплат) лишь для 3–6-го разрядов. Для остальных межразрядная разница не превышает 7%, что можно считать некоторым прогрессом, поскольку ранее она была еще меньше. На наш взгляд, более предпочтительна ЕТС, в которой межразрядная разница не опускается ниже 10%. Такая сетка с размахом 6–6.5 к 1 не должна содержать более 18 разрядов. Представляется, что этого количества разрядов вполне достаточно, если руководителям хозяйствующих субъектов, обязанных применять ЕТС, предоставить больше прав на индивидуализацию размеров оплаты труда конкретных работников.

Понятно, "голый" тариф никто, как правило, не получает. Существуют различного рода премии, доплаты и надбавки, заметно увеличивающие заработок даже в бюджетной сфере. Так как всякие дополнительные выплаты достигают в среднем 70–75% тарифа, то исходя из нынешнего уровня экономического развития можно согласиться с тем, что МЗП должна быть установлена хотя бы на уровне бюджета прожиточного минимума, а ТПР – на уровне МПБ.

В дальнейшем необходимо сблизить МЗП и ТПР, чтобы в конце концов они сравнялись и достигли уровня МПБ. Если эффективность производства возрастет, МЗП и ТПР могут превысить МПБ. Однако прежде необходимо в законодательном порядке сделать МЗП экономическим нормативом именно заработной платы, освободив от несвойственных ей функций регулирования уровня различных экономических нормативов, не связанных прямо с оплатой труда (пенсии, пособия, штрафы, шкалы налогообложения и т.п.).

Для более полного представления об абсолютных размерах заработной платы в стране рассмотрим некоторые ее статистические характеристики. В таблице 3 представлены размеры среднемесячной номинальной заработной платы в целом по экономике за последние 10 лет, в том числе без инфляционной составляющей, элиминирование которой осуществлено с помощью индекса потребительских цен, курса доллара США и МПБ.

Таблица 3

Среднемесячная номинальная заработная плата (в целом по экономике РБ)

Год	фактически, руб.**	с учетом ИПЦ, руб.**	в МПБ	в долларах США	
				по курсу НБ	по рыночному курсу
1991	541	541	–*	310,9	–*
1992	5072	306	2,50	49,9	–*
1993	61208	176	1,91	22,4	8,0
1994	98203	137	1,11	24,4	18,8
1995	755129	306	1,07	65,5	65,5
1996	1212157	354	1,10	90,3	82,5
1997	2262351	405	1,23	84,6	70,4
1998	4618877	294	1,28	99,4	49,8
1999	19677300	355	1,17	78,1	42,2
2000***	47003000	551	1,25	103,2	51,3

* Нет данных.

**В рублях 1994 г.

***За первое полугодие.

Устранение инфляции с помощью официального индекса потребительских цен (ИПЦ), позволяет сопоставить уровни среднемесячной заработной платы каждого года с ее размером в том году, ИПЦ которого принят за единицу. В нашем случае – это 1991 г. Полученная динамика изображена в виде гистограммы на рис. 1. Как можно заметить, с 1991 по 1994 г. произошло резкое падение уровня средней заработной платы – почти в 4 раза. Затем наметился ее рост, и в 1997 г. она превысила этот минимум почти в 3 раза. В 1998 г. вновь произошло падение до уровня 1992 г. Однако после того, как с начала 1999 г. методика расчетов ИПЦ решением властей была пересмотрена, значение показателя стало "улучшаться".

Несколько иначе выглядит динамика уровня заработной платы³ в долларовом эквиваленте по официальному курсу. Гистограмма на рис. 2 показывает, что среднемесячная заработная плата достигла минимума в 1993 г., снизившись по сравнению с 1991 г. в 14 раз. В дальнейшем начался ее рост и в 1998 г. она в 4.4 раза превысила этот минимум, составив чуть более 32% от уровня 1991 г. В 1999 г. долларовый эквивалент вновь упал. В дальнейшем власти активно сдерживали рост официального курса, в результате чего повысилось значение долларового эквивалента средней заработной платы

Достаточно интересно выглядит динамика уровня заработной платы, выраженного через МПБ. Этот показатель учитывает покупательную способность рубля и поэтому должен более адекватно отражать фактическое изменение реального уровня заработной платы (рис. 3). Расчеты показывают, что минимальное значение было достигнуто в 1995 г., когда среднемесячная заработная плата превышала МПБ всего на 7%, в то время как в 1992 г. – в 2,5 раза (в 1991 г. МПБ официально не утверждался). В 2000 г. положение как бы улучшилось, но превышение уровня средней зарплаты над МПБ на 25% вряд ли можно считать удовлетворительным, поскольку оно не обеспечивает содержания семьи работника.

³ Без учета паритета покупательной способности

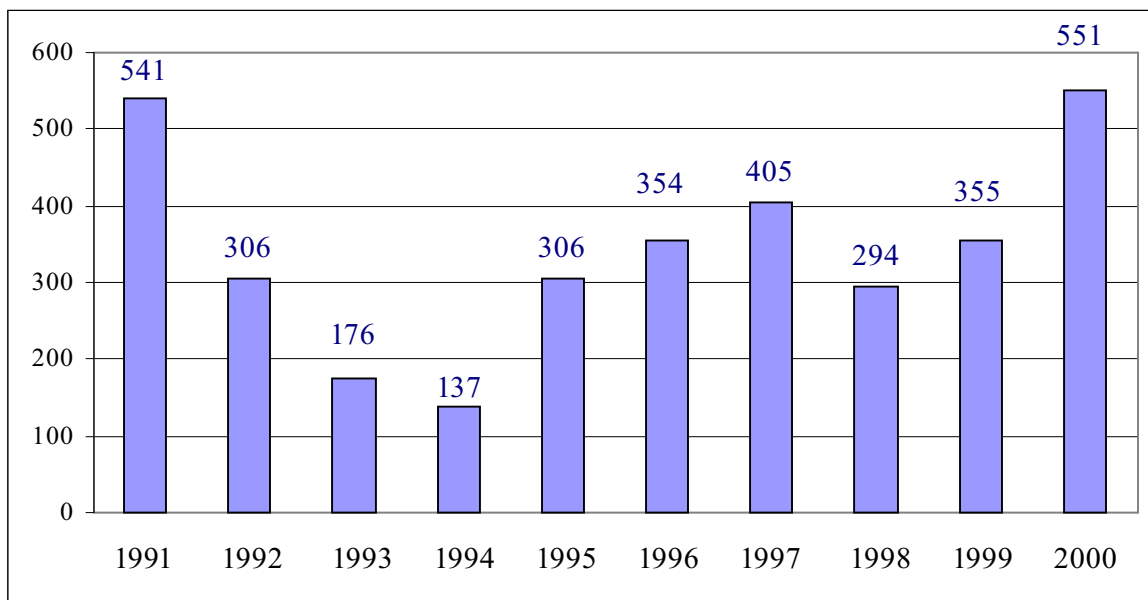


Рисунок 1. Среднемесячная заработная плата с учетом ИПЦ (руб.)

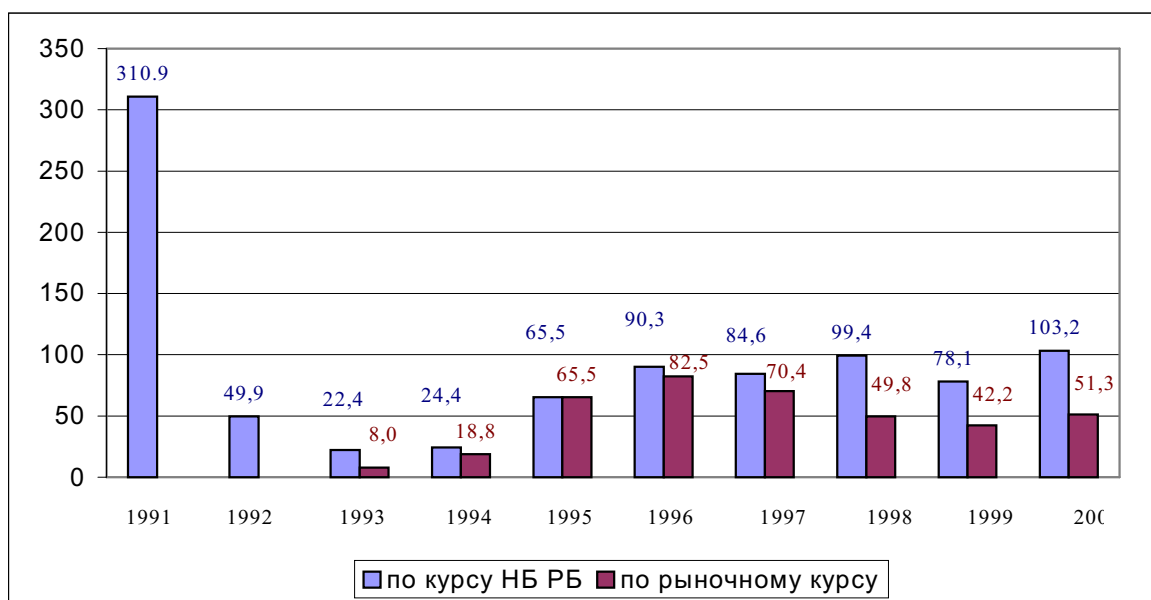


Рисунок 2. Среднемесячная заработная плата в долларах США

Таким образом, расчеты показывают, что в настоящее время размер номинальной заработной платы по сравнению с минимальными значениями несколько увеличился, а при расчете по ИПЦ он даже превзошел значения 1991 г. Однако особой радости этот факт не вызывает, поскольку достоверность значений показателей, представленных государственной статистикой, достаточно сомнительна. Это связано, например, с тем, что официальный курс доллара США с 1996 г. устанавливается административно и не отражает реальных экономических отношений. Если для расчетов использовать реальный рыночный курс, то долларовой эквивалент заработной платы в 1996–2000 гг. резко уменьшится (рис. 2). Те же проблемы характерны при использовании ИПЦ и МПБ, так как методики их расчета в последние годы неоднократно пересматривались, а значения показателей занижались.

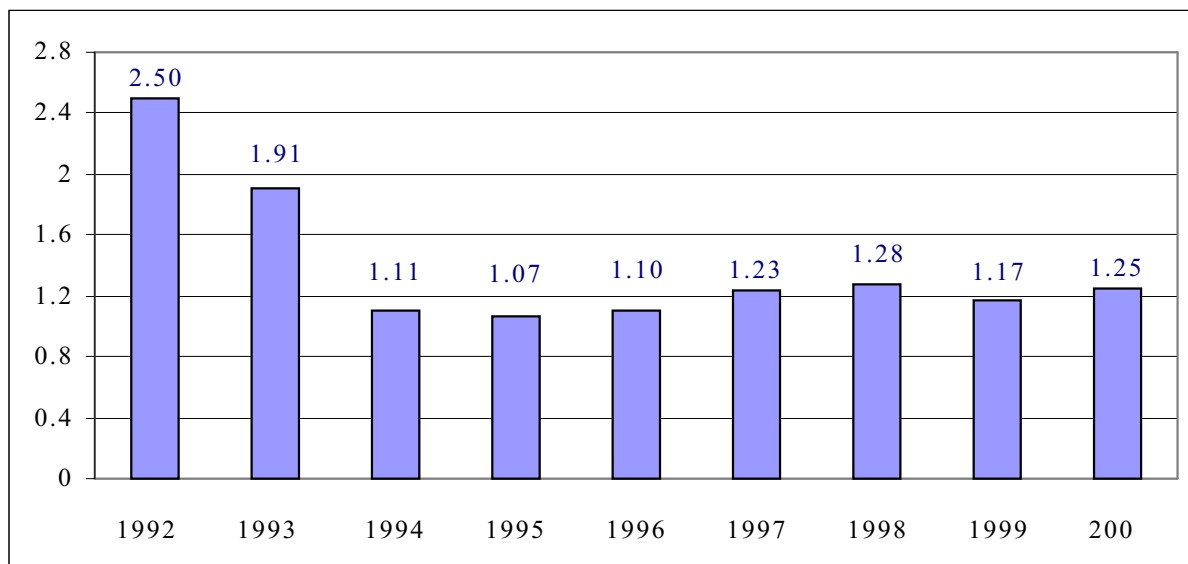


Рисунок 3. Среднемесячная заработная плата, выраженная в МПБ

Если учесть, что за период правления А. Лукашенко соотношение среднемесячной заработной платы и МПБ, как показано выше, изменилось незначительно, то можно заключить, что уровень реальной заработной платы за это время практически не вырос, а все его незначительные колебания отражают прежде всего изменения денежно-кредитной политики властей. Это обстоятельство хорошо заметно при анализе динамики уровня среднемесячной заработной платы (рис. 4).

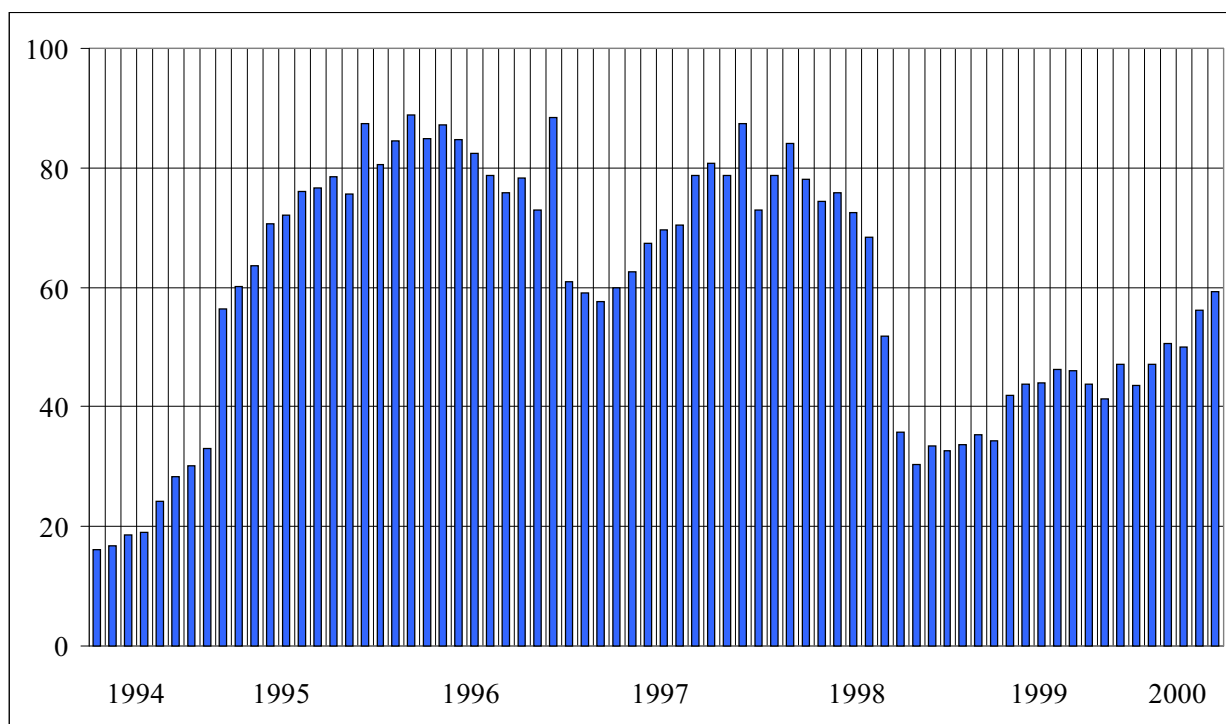


Рисунок 4. Динамика уровня среднемесячной заработной платы за период с июля 1994 г. по июнь 2000 г. (в долларах США, по рыночному курсу)

Как можно заметить, долларový эквивалент средней заработной платы после вступления в должность президента А. Лукашенко продолжал падать примерно до конца 1994 г., отражая последствия экономического курса, проводимого предыдущим правительством В. Кебича. Однако к началу 1995 г. премьеру М. Чигирю и главе Национального банка С. Богданкевичу удалось несколько стабилизировать валютный курс и значения указанных показателей в дальнейшем стали существенно и систематически возрастать. После отставки

сначала С. Богданкевича, а затем и М. Чигиря (ноябрь 1996 г.) правительство стало широко использовать эмиссию для покрытия бюджетного дефицита, следствием чего явилось усиление инфляционных процессов и падение курса национальной денежной единицы. Как результат, состояние экономики стало заметно ухудшаться и снизились размеры средней заработной платы.

Однако наиболее существенный удар экономика Беларуси получила из-за ее однобокой привязки к России. После известного российского финансового кризиса в августе 1998 г. белорусские социально-экономические показатели резко упали. Уже к концу 1998 г. средняя заработная плата снизилась до 30–33 доллара. Выправить это положение не удается до сих пор.

Таким образом, политика властей по отношению к оплате труда работающих не выдерживает никакой критики. Вместо того, чтобы всеми возможными мерами поддерживать стремление населения зарабатывать как можно больше, власти, наоборот, всячески стремятся сдержать рост зарплаток и усилить уравнивательность в оплате труда. Систематически расширяется государственное регулирование в сфере оплаты труда, а хозяйствующие субъекты, в том числе и негосударственные, лишаются права решать эти вопросы самостоятельно.

Для реального повышения уровня заработной платы, усиления ее стимулирующей роли и воспроизводственной функции необходимо радикально изменить социальную политику в этой сфере. Прежде всего следует освободить хозяйствующих субъектов от чрезмерной административной опеки и вернуть им полномочия, которые у них были в сфере оплаты труда до 1995 г. Регулирование верхнего уровня заработной платы целесообразно осуществлять через налоговое законодательство, снизив размеры налогообложения юридических лиц и одновременно повысив роль (а не ставки!) подоходного налога с граждан через хорошо отлаженный механизм декларирования доходов. Для обеспечения воспроизводственной функции и выполнения роли действительного минимума оплаты труда ТПР должна быть увеличена до уровня МПБ.

Государственная политика в сфере пенсионного обеспечения

Не менее неудачной следует признать политику властей в сфере пенсионного обеспечения населения. Как это ни парадоксально, но в наибольшей степени от нее пострадала главная опора режима – пенсионеры.

Конечно, нынешнее состояние пенсионного обеспечения есть прямое следствие социальной политики предыдущего коммунистического правления. Однако сегодня два с половиной миллиона белорусских пенсионеров вкушают плоды сделанного большинством из них выбора, в результате которого нашему обществу был навязан такой же антинародный режим, продолживший в сфере пенсионного обеспечения ту же политику и вытолкнувший большинство пенсионеров за черту бедности.

Суть сегодняшних пенсионных проблем состоит в том, что созданная при коммунистах и существующая поныне система пенсионного обеспечения ветеранов предусматривает выплату пенсий за счет части заработка работающих. При стабильно развивающейся экономике такая система еще сравнительно работоспособна. Однако в условиях экономического кризиса отсутствие накопленных за период работы отчислений в пенсионные фонды приводит к недостатку средств для текущей выплаты пенсий и падению уровня жизни пенсионеров. Такая система негативно отражается на уровне пенсионного обеспечения также при ухудшении демографической ситуации из-за увеличения количества пенсионеров на одного работающего. Сегодня в Беларуси оба негативных фактора сказываются одновременно.

Крайне запутанная система пенсий, действующая в настоящее время, основана на законодательстве, предусматривающем различные механизмы расчета пенсий для разных категорий лиц, различные условия их назначения и, естественно, кастовость при установлении размеров пенсий. Так, для отдельных категорий (бывшие военнослужащие, сотрудники милиции и спецслужб, государственные служащие и др.) предусмотрены значительные льготы. Практически восстановлены отмененные ранее персональные пенсии, назначаемые избранным категориям пенсионеров и называемые теперь пенсиями "за особые заслуги". Особый цинизм режим проявил при назначении пенсий бывшим руководителям страны, поставив их размер в зависимость от политических взглядов и личного отношения к А. Лукашенко.

Существующая концепция пенсионного обеспечения построена по принципу "нынешнее поколение работающих содержит предыдущее поколение". В стране отсутствуют

пенсионные фонды (в прямом смысле этого слова), в которых хранились бы и накапливались пенсионные сбережения населения. Финансирование пенсионного обеспечения в основном осуществляется "с колес", из фонда социальной защиты, который практически является бюджетным. Для некоторых категорий пенсионеров (бывшие военные, сотрудники милиции и др.) выплаты производятся из государственного бюджета.

Несмотря на отсутствие прямых запретов на негосударственное пенсионное обеспечение, законодательство не содержит и необходимых для его развития нормативных положений, в связи с чем на практике существует государственная монополия на пенсионное обеспечение.

Перечисление подавляющей части страховых платежей в фонд социальной защиты осуществляется субъектами хозяйствования, которые воспринимают их как налог на заработную плату. Платежи зачисляются в фонд без персонификации, в общий котел. Туда же и в таком же порядке перечисляются платежи в размере одного процента заработной платы, непосредственно удерживаемые с каждого работающего по найму. По существующему законодательству предприниматели не обязаны делать отчисления в фонд социальной защиты за себя (обязаны только за наемных работников). Если бы у них появилось такое желание, то они должны были бы перечислять в фонд 15% своего личного дохода. Ясно, что размеры платежей совершенно несопоставимы с мизерными пенсиями. Поэтому большинство из них с государственной пенсионной системой не связываются, а весьма значительные средства, которые могли бы концентрироваться в пенсионных фондах, туда не попадают.

Действующая методика начисления пенсий для большинства пенсионеров предусматривает очень небольшой диапазон между минимальным и максимальным ее размерами (максимальная больше минимальной примерно в три раза). В результате ветераны, имеющие большой производственный стаж и получавшие более высокую заработную плату (за них, соответственно, перечислялись более высокие страховые платежи), по размерам пенсий уравниваются с теми, у кого все эти показатели существенно ниже. Особое недовольство ветеранов-производственников вызывают более высокие (в три и более раз) пенсии бывших военнослужащих, работников милиции и спецслужб, за которых к тому же никаких страховых платежей в период их службы не вносилось.

Что касается размеров пенсий, следует отметить их общий достаточно низкий уровень: размеры средней пенсии составляют лишь 60% порога нищеты, определяемого по методологии ООН (один доллар США в сутки). В свою очередь это обстоятельство привело к заметному ослаблению внимания значительной части граждан к своему будущему пенсионному обеспечению. Многие люди имеют нелегальные и полунелегальные доходы, из которых ничего не отчисляется в фонд социальной защиты. В связи с этим имеются серьезные проблемы с финансированием ряда социальных программ, и власти вынуждены прибегать к эмиссии для обеспечения своевременной выплаты пенсий. С другой стороны, через 10–15 лет возникнет проблема пенсионного обеспечения лиц, сегодня об этом пока еще не думающих.

Если сопоставить абсолютную величину средней пенсии с размерами МПБ, то можно обнаружить, что она не позволяет среднему пенсионеру даже существовать. Так, в июне 2000 г. средняя пенсия составляла только 48,5% МПБ. Для целей пропаганды власти используют показатель, называемый "бюджетом прожиточного минимума" (БПМ), который утверждается вместе с МПБ и применяется для оценки уровня пенсионного обеспечения и других социальных выплат. В отличие от МПБ, БПМ выражает сумму средств, необходимых при сложившихся ценах для физиологического выживания человека в течение месяца. Но даже этот уровень белорусская пенсионная система пока обеспечить не в состоянии: лишь в феврале 1998 г. средняя пенсия превысила БПМ на 0,4% (рис. 5).

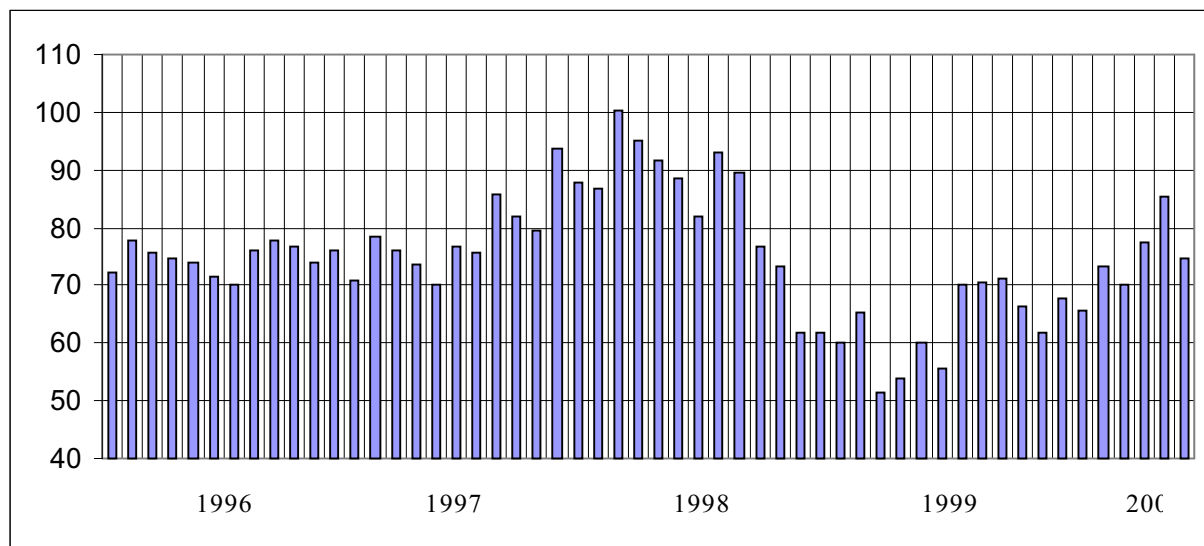


Рисунок 5. Динамика отношения средней пенсии к БПМ за период с января 1996 по июнь 2000 г. (%)

Весьма интересную информацию дает анализ соотношения среднемесячной пенсии и средней заработной платы (табл. 4). Если в 1991 г. пенсия составляла почти половину заработной платы (47,1%), то затем правительство стало экономить на пенсионерах, снизив это соотношение до 32,5% в 1994 г. Далее, однако, благодаря более либеральному руководству экономикой М. Чигиря в 1995 г., соотношение повысилось до 42,9%, после чего опять начался спад, по темпам адекватный антирыночному откату. Данные наглядно демонстрируют, что, вопреки утверждениям коммунистов, относительное материальное положение ветеранов улучшается при усилении рыночной направленности экономических реформ и снижается – при их торможении.

В таблице 4 и на рисунке 6–9 приведены данные за 1991–2000 гг. о размерах среднемесячной номинальной пенсии, в том числе и без учета инфляции. Анализ этих данных приводит к тем же выводам, которые сделаны в отношении размеров заработной платы.

То же самое можно отметить и в динамике среднемесячной пенсии за шесть лет правления А. Лукашенко (рис. 9). В июне 2000 г. среднемесячная пенсия составила 26,3 дол. США, т. е. всего 74,5% БПМ. Иначе говоря, средней пенсии ветерану хватает для примитивного существования на уровне прожиточного минимума только на 22–23 дня в месяц.

Таблица 4

Среднемесячная номинальная пенсия

Год	Фактическое значение, руб.**	Значение с учетом ИПЦ, руб.**	К средней заработной плате (%)	Значение в МПБ	Значение в долларах США	
					по курсу НБ	по рыночному курсу
1991	255	255	47,1	—*	146,6	—*
1992	1600	96	31,5	0,79	15,7	—*
1993	21760	63	35,6	0,68	8,0	2,8
1994	31885	44	32,5	0,36	7,9	6,1
1995	323800	131	42,9	0,46	28,1	28,1
1996	493000	144	40,7	0,45	36,7	33,5
1997	880000	158	38,9	0,48	32,9	27,4
1998	1708854	109	37,0	0,47	36,8	18,4
1999	7055150	127	35,9	0,42	28,0	15,1
2000***	18392167	216	39,1	0,48	40,4	20,1

*Нет данных.

**В рублях 1994 г.

***За шесть месяцев.

Таким образом, налицо – суровая необходимость полной реформы государственной пенсионной системы. Новая система, на наш взгляд, должна предусматривать единую методику назначения пенсий для всех категорий граждан. В ее основу необходимо положить принцип

"накопленной пенсии" и ввести персональные пенсионные счета. Переход на новую систему пенсионного обеспечения должен осуществляться на добровольных началах при сохранении государственных обязательств перед пенсионерами.

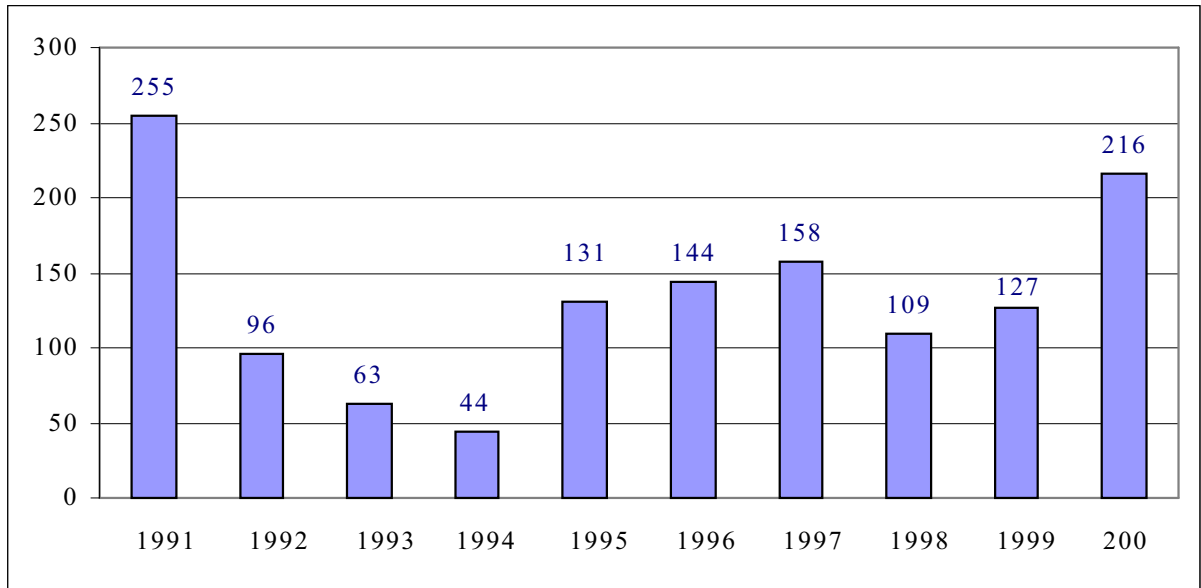


Рисунок 6. Среднемесячная пенсия с учетом ИПЦ (руб.)

Необходимо децентрализовать и разгосударствить пенсионные фонды, ликвидировать государственную монополию на пенсионное обеспечение. При этом не обязательно упразднять государственные пенсионные фонды. Однако право выбора фонда должно принадлежать гражданам, и фонды должны конкурировать между собой за клиентов путем повышения качества предоставляемых пенсионных услуг.

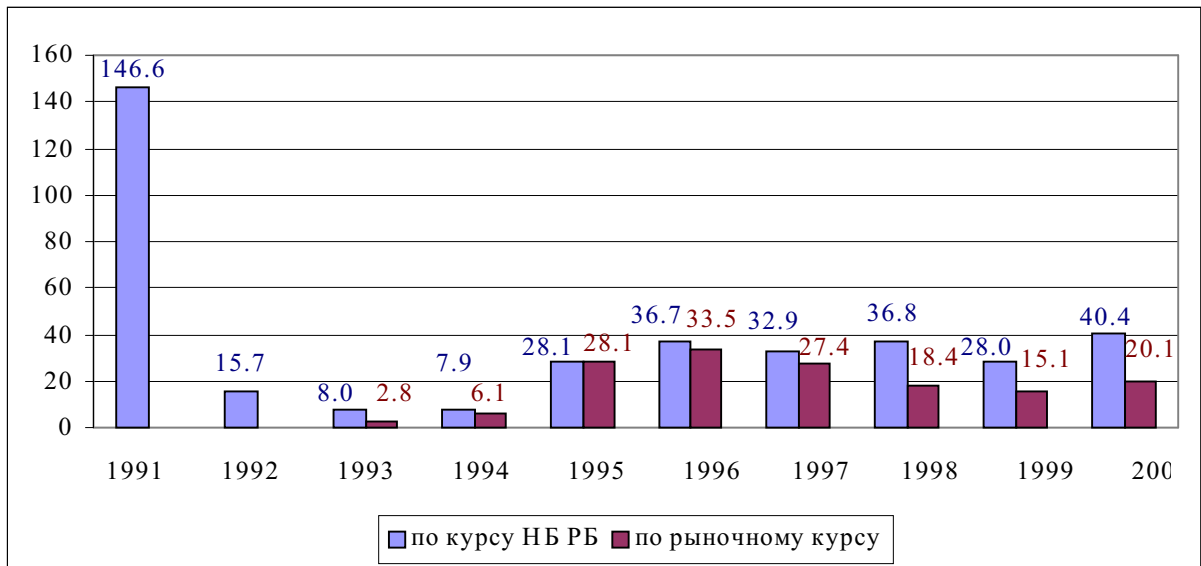


Рисунок 7. Среднемесячная пенсия в долларах США

Пенсионные взносы должны уплачиваться в законодательно установленных пропорциях всеми категориями граждан из получаемого заработка (дохода) и нанимателями, у которых они работают. Причем долю платежей, уплачиваемых в индивидуальном порядке, необходимо увеличить.

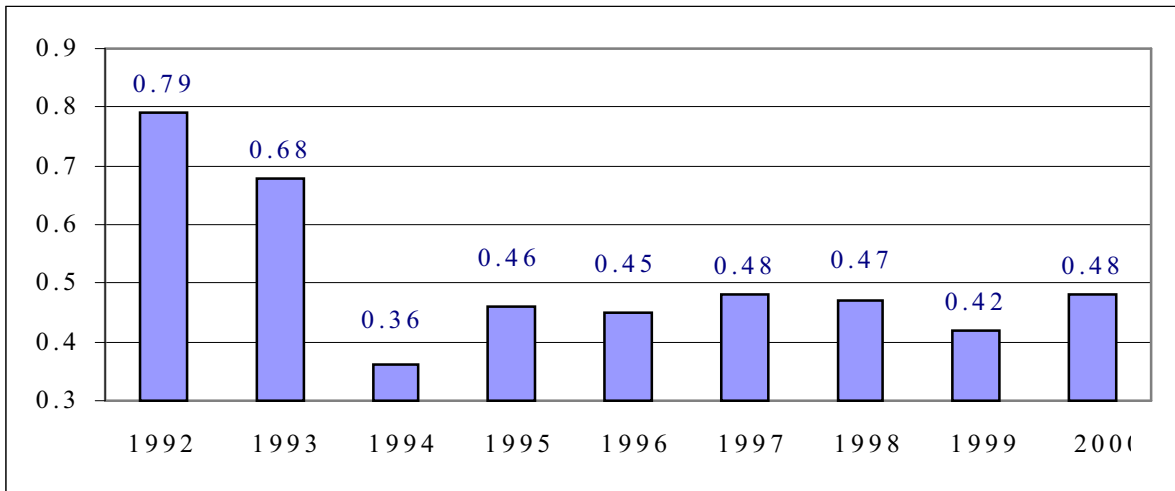


Рисунок 8. Среднемесячная пенсия, выраженная в МПБ

После завершения пенсионной реформы каждый работающий должен получить право перечислять в избранный им пенсионный фонд, в соответствии с договором, любую сумму с любой периодичностью. Кроме того, граждане должны получить неограниченное право переводить свои пенсионные счета в любой другой пенсионный фонд.

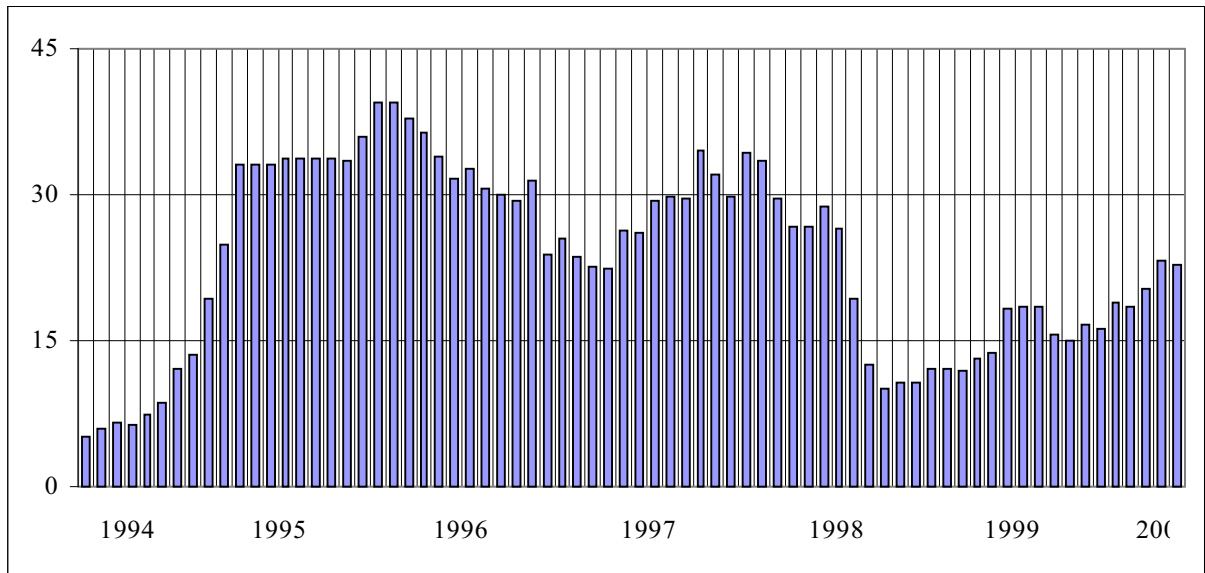


Рисунок 9. Динамика среднемесячной начисленной пенсии за период с июля 1994 по июнь 2000 г. (в долларах США по рыночному курсу)

Новая пенсионная система позволит каждому пенсионеру получать пенсию, которая в общем виде может включать четыре составляющих:

- социальную пенсию, выплачиваемую каждому гражданину при достижении определенного возраста и в размерах, установленных законодательством;
- трудовую пенсию, размер которой должен зависеть от суммы произведенных выплат в пенсионные фонды и трудового стажа;
- пенсию предприятия, выплачиваемую в случае получения инвалидности или профессионального заболевания, а также досрочного ухода на пенсию в связи с вредными и тяжелыми условиями труда;
- дополнительную пенсию, получаемую при заключении добровольного договора дополнительном пенсионном обеспечении.

Необходимо перевести программы выплаты пенсий социальных, инвалидам с детства и по случаю потери кормильца, а также содержания благотворительных учреждений для престарелых и других категорий лиц на бюджетное финансирование. Также целесообразно привести пенсионный возраст в соответствии с оптимальным уровнем, допустимым

биологическими и финансовыми ограничениями, и ужесточить критерии досрочного ухода на пенсию.

Отдельного решения требует проблема улучшения пенсионного обеспечения нынешних пенсионеров. Будет политически оправданным и социально справедливым направить на эти цели большую часть средств, которые получает страна от предоставления государственной собственности в аренду и от ее приватизации, т. е. опять же предусматривать выделение бюджетных средств.

Потребуется достаточно длительный период для перехода на новую пенсионную систему. Самый мягкий вариант будет одновременно и самым продолжительным – 40–45 лет. Возможен ступенчатый вариант, когда время перехода составит 10–15 лет. Чем раньше начать этот процесс, тем быстрее будет построена цивилизованная система пенсионного обеспечения населения, тем существеннее будет поддержка гражданам, которых государство после многих лет безжалостной эксплуатации содержит ниже черты бедности.

Государственная политика в сфере занятости населения

Одной из сложнейших и болезненных социальных проблем в период перехода к нормальным рыночным отношениям является безработица. Эта проблема возникла в связи с неспособностью экономики, основанной на государственной собственности, адаптироваться к рыночным условиям хозяйствования. Стала очевидной крайняя техническая отсталость социалистического производства, низкая производительность труда, неспособность конкурировать с несоциалистическими производителями аналогичных товаров из-за низкого качества и потребительских свойств выпускаемой продукции. В результате произошли падение спроса на отечественную продукцию и потеря рынков сбыта.

Указанное обстоятельство привело к избытку рабочей силы на предприятиях, что выражается в сокращении рабочего времени, неоплачиваемых отпусках, отсутствии фронта работ, снижении интенсивности труда. Естественное желание предприятий избавиться от лишней численности работников подавляется административными мерами, следствием чего является стагнация производства, невозможность выйти из финансовых трудностей, обновить выпускаемую продукцию, повысить конкурентоспособность производства, увеличить занятость.

Тем не менее процесс увольнения избыточных работников привел к фиксации открытой безработицы в начале 1997 г. на уровне 185 тыс. человек, или примерно 4% экономически активного населения. Сегодня ее уровень заметно снизился и составил в конце июня 2000 г. 91,9 тыс. человек (рис. 10). Это, однако, не свидетельствует об уменьшении проблемы, поскольку административные меры, применяемые властями, дали свой эффект лишь по отношению к официально зарегистрированной (открытой) безработице. Так, специальный декрет президента о дополнительных мерах по обеспечению занятости населения фактически направлен на борьбу с зарегистрированными безработными, так как увязал выплату пособия по безработице с участием в общественных работах. Это противоречит конвенциям Международной организации труда и Всеобщей декларации прав человека, поскольку косвенно вводит принудительный труд. Действие декрета привело к тому, что у безработных пропал смысл регистрироваться в службе занятости, ибо скудное страховое пособие по безработице можно получить, лишь отработав установленную норму времени на общественных работах (уборка улиц, общественных туалетов, переборка овощей и т.п.). Декрет также вынудил службу занятости более жестко контролировать соблюдение безработными обязанностей, возложенных на них противоречивыми нормами законодательства, что интенсифицировало процессы снятия их с учета без какой-либо помощи по трудоустройству.

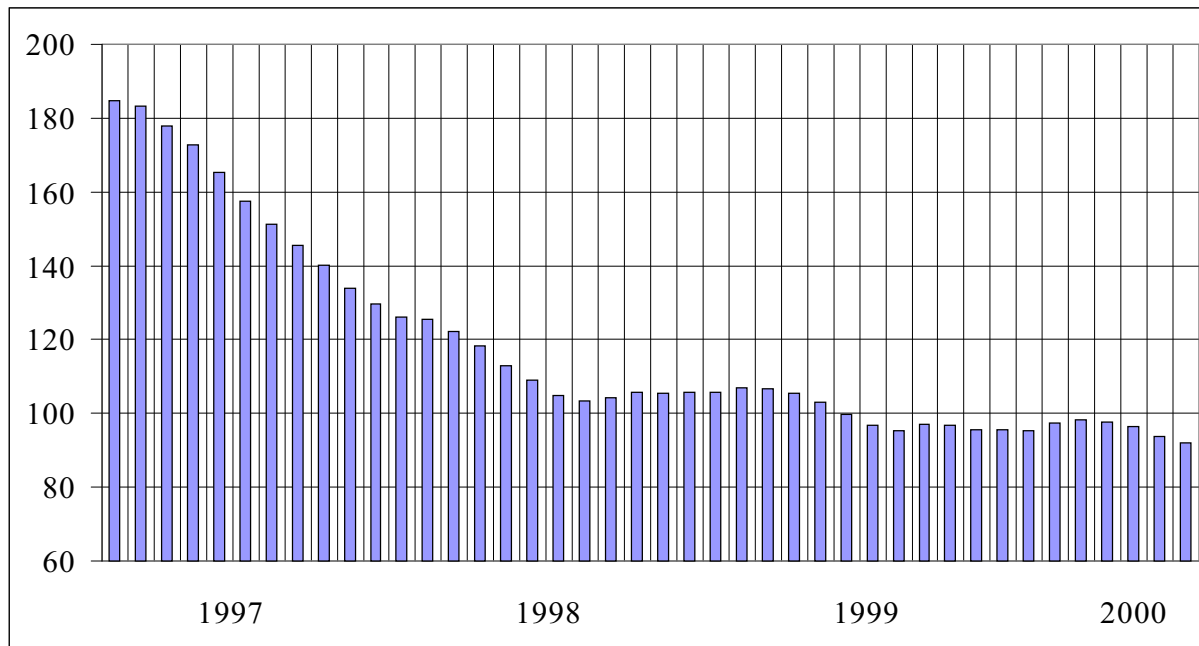


Рисунок 10. Динамика численности зарегистрированных безработных в 1997–2000 гг. (на конец соответствующего периода, тыс. человек)

В результате произошел перелив безработицы из ее открытой формы в скрытую, а общий фактический уровень безработицы остался прежним.

Сопоставление помесечных абсолютных значений прироста занятости и сокращения численности безработных показывает, что какой-либо корреляции между этими показателями незаметно. Так, например, в июне 1997 г. с учета было снято 7,8 тыс. безработных, в то время как число занятых увеличилось всего на 2,5 тыс. человек. Еще нагляднее данные за июль и декабрь 1997 г.: здесь число безработных уменьшилось на 6,3 и 3,5 тыс. человек соответственно, в то время как занятость сократилась на 10,6 и 10,8 тыс. человек. Иначе говоря, значительная часть безработных просто снималась с учета без какой-либо помощи в трудоустройстве.

Исследования, проведенные Минским научно-исследовательским институтом социально-экономических и политических проблем, подтвердили, что существенное сокращение открытой безработицы произошло за счет роста скрытой. Так, к началу октября 1997 г. в г. Минске на одного зарегистрированного безработного приходилось еще как минимум четверо незарегистрированных. В конце сентября 1998 г. это соотношение еще более усугубилось: на одного зарегистрированного приходилось уже 5,3 незарегистрированных.

Исследования НИСЭПИ показали, что к середине 2000 г. скрытая безработица в 3–4 раза превышала официальную. Следовательно, в стране имеется свыше 400 тыс., фактически безработных, что составляет почти 7,5% трудоспособных.

Это значение само по себе весьма показательно. Однако необходимо иметь в виду, что на предприятиях имеется значительный избыток рабочей силы, сокращать который президент запретил. В случае ослабления административного пресса вся эта масса излишних работников немедленно окажется за воротами предприятий, пополнив ряды и без того значительной армии безработных. Даже приблизительная оценка излишней численности показывает, что сегодня ее величина достигает 1,5 млн человек! Следовательно, в настоящее время общая численность безработных и неэффективно занятых в экономике страны составляет свыше 2 млн человек, т.е. более трети трудоспособного населения.

Как же белорусское государство помогает безработным? За период с 1991 по 1994 г. в стране была создана достаточно цивилизованная система социального страхования от безработицы. Безусловно, она была не идеальной, поскольку собственный опыт отсутствовал, а создавали ее и работали в ней люди, имеющие слишком мало представления о цивилизованной инфраструктуре рынка труда. Тем не менее она функционировала и с помощью зарубежных консультантов постепенно совершенствовала деятельность по оказанию помощи безработным.

Однако за время деятельности нынешнего правительства система страхования по безработице практически была выхолощена и перестала соответствовать требованиям

ратифицированных страной конвенций Международной организации труда, на основе которых она была создана. Безработица рассматривается властями не как объективное и неустраняемое явление, негативное влияние которого необходимо преодолевать, а как временное, не свойственное "рыночному социализму" отклонение. Поэтому безработные автоматически попадают в разряд антисоциальных элементов, к которым вполне реально могут применяться репрессивные меры.

Финансирование мероприятий по оказанию помощи безработным и по реализации программы занятости населения, ежегодно утверждаемой правительством, должно осуществляться из Государственного фонда содействия занятости, который в соответствии с законом является страховым и внебюджетным. Наниматели обязаны перечислять в него страховые платежи в размере одного процента заработной платы каждого работающего по найму, относимые на себестоимость продукции. Перечисления осуществляются без персонализации. Поэтому величина пособия по безработице почти не зависит от размеров получаемого заработка, а уравнивается в размере от одной до двух МЗП и незначительно дифференцируется в зависимости от трудового стажа и наличия иждивенцев. Есть, однако, привилегированные категории работников – для бывших служащих государственного аппарата пособие устанавливается в размере средней заработной платы, а для бывших военнослужащих – 60% денежного довольствия.

В сентябре 1999 г. в нарушение закона Государственный фонд содействия занятости решением правительства превращен из страхового в бюджетный. Средства фонда сконцентрированы в казначействе и ими по своему усмотрению распоряжается Министерство финансов. С этого момента отчисления нанимателей в фонд превратились из страховых платежей в налог на заработную плату. В соответствии с законом средства фонда не могут быть использованы на цели, не относящиеся к социальному страхованию. Однако уже есть примеры нецелевого их использования. Так, например, президентскими указами средства фонда неоднократно передавались в бюджет на цели, никак не связанные с социальным страхованием.

Как показывает международная практика, основным направлением активной социальной политики в сфере занятости должно быть формирование максимально благоприятной среды, в том числе законодательной, для развития малого и среднего бизнеса, поскольку именно он имеет наилучшие перспективы для создания новых, конкурентоспособных рабочих мест, для поощрения предпринимателей к развитию производства, для развития самозанятости населения. В этой связи необходимо упростить и удешевить процедуры регистрации частных предприятий и предпринимателей, ликвидировать бессмысленные ограничения и надуманные препоны, снизить налоги, прекратить официальную антипредпринимательскую пропаганду. Необходимо обеспечить реальные государственные гарантии инвесторам, чтобы они вкладывали свои средства в этот бизнес, не опасаясь очередных экспроприаций и национализаций.

Во-вторых, необходимо расширить и активизировать рынок жилья, ликвидировать такой пережиток социализма, как прописка, который снижает мобильность рабочей силы и ограничивает возможности безработных гибко реагировать на потребности рынка труда. В-третьих, следует отменить все решения исполнительной власти, нарушающие международное право в отношении безработных. В-четвертых, необходимо законодательно привести размеры пособий по безработице в соответствие с минимальным потребительским бюджетом, устранить нарушения законодательства в отношении фонда содействия занятости населения и начать процесс перехода к персонализированному социальному страхованию от безработицы. И, наконец, в-пятых, необходимо совершенствовать существующую систему социальной помощи безработным, которая должна включать переобучение, выплату пособий и стипендий, помощь в трудоустройстве, в перемене места жительства и т.п. Это направление предполагает дальнейшее развитие служб занятости, избавление их от бюрократизма, расширение полномочий, приближение к месту жительства безработных.

Государственная политика в других социальных сферах

Еще одно важное направление социальной политики – организация здравоохранения и медицинского обеспечения населения. Не вдаваясь в детали этой проблемы, имеющей достаточно специальный характер, можно заметить, что действующая в стране система здравоохранения построена на принципах государственной монополии. Поэтому она

объективно заинтересована в экстенсивном развитии (строительство все новых больниц, поликлиник, постоянное увеличение числа "койко-мест"), а не в улучшении медицинского обслуживания, снижении неэффективных и необоснованных затрат. В связи с этим выделяемых из бюджета средств сегодня едва хватает на зарплату медицинскому персоналу и на скудное количество лекарств.

Поэтому главное средство разрешения названной проблемы – введение медицинского страхования и демонаполизация системы медицинского обслуживания населения. Для этого необходимо создать такие законодательные условия, которые стимулировали бы развитие медицинских учреждений любой формы собственности, повышение качества медицинского обслуживания, усиление ответственности самих граждан за свое здоровье, здоровый образ жизни. Этому будет способствовать система индивидуального медицинского страхования, которая обеспечивает население соответствующим гарантированным нормативом медицинского обслуживания. Переход на эту систему должен осуществляется на добровольных началах при сохранении государственных обязательств перед населением в рамках законодательно установленного минимального уровня медицинских услуг. Право выбора медицинского учреждения для страхового обслуживания должно принадлежать гражданам.

Медицинское обслуживание населения должно быть предметом открытого тендера среди как частных, так и государственных медицинских учреждений. Медицинские страховые платежи должны вноситься в законодательно установленных пропорциях гражданами из получаемого заработка и нанимателями, у которых они работают. При этом для предприятий с вредными и тяжелыми условиями труда следует установить более высокие размеры платежей. Также как и в системе пенсионного обеспечения должна быть предусмотрена возможность дополнительного медицинского страхования на добровольных условиях как для самих граждан, так и для нанимателей в отношении их работников.

Государство из бюджета должно поддерживать программы научного обеспечения медицинского обслуживания, создания новых методов лечения и эффективных лекарств, пропаганду здорового образа жизни. Должны быть законодательно предусмотрены условия для снижения затрат (уменьшение налогов и таможенных пошлин) на приобретение медицинскими учреждениями прогрессивных медицинской техники и препаратов.

Необходимо также изменить подход к системе социальной защиты населения. В условиях развитого социализма бедными было подавляющее большинство населения, поэтому основной мерой помощи им являлась деформация системы цен. Цены на продукты питания, коммунальные услуги, энергию и общественный транспорт были искусственно занижены и не покрывали издержек производства. Для компенсации этих потерь сельскому хозяйству, транспортным и коммунальным предприятиям выделялись бюджетные субсидии, что искажало рыночные стимулы и порождало неэффективность производства.

К сожалению, нынешнее руководство страны продолжает ту же социальную политику, которая проводилась в советские времена. В настоящее время страна тратит на социальные программы огромные средства (более 13% ВВП или более трети всех государственных расходов). Однако эти программы дают весьма слабый результат, поскольку существующая система социальной поддержки является всеобщей, недостаточно адресной и помощь получают совсем не те лица, которые в ней нуждаются в первую очередь.

Если, например, программа семейных пособий – при всех ее недостатках – нацелена на бедные семьи, то дотирование коммунально-бытовой сферы дает существенные выгоды тем, кто далеко не беден и в свое время получил от государства самые большие и благоустроенные квартиры. В целом не являющаяся бедной часть населения получает в 1,5 раза больше трансфертов, чем бедные.

Поэтому необходима существенная реформа всей системы социальной помощи нуждающимся, включая, естественно, изменение соответствующего законодательства. По нашему мнению, социальную помощь необходимо оказывать из бюджета. Это позволит уменьшить отрицательное воздействие на создание новых рабочих мест (и соответственно занятости) отчислений в фонд социальной защиты, воспринимаемых как налог на заработную плату. Вообще, следует пенсии выплачивать из пенсионных фондов, куда и должны поступать соответствующие взносы, а фонд социальной защиты может быть предусмотрен внутри бюджета без отчисления в него специальных платежей.

Бедное население в наших условиях можно разделить на три категории:

а) семьи с детьми, в которых только один работающий;

- б) пенсионеры, получающие пенсии в минимальных размерах;
- в) прочие, группа которых достаточно неоднородна.

Это деление является предпосылкой для создания системы социальной помощи, которая должна включать три вида пособий:

- семейные пособия, выплачиваемые на определенных условиях в денежной форме работающим гражданам, в семьях которых есть дети. Эти пособия должны быть увязаны с численностью семьи и ее материальным положением. Их размер должен ориентироваться на разницу между доходами семьи и чертой бедности;
- пособия к пенсиям, также выплачиваемые в денежной форме и предназначенные в основном для оказания помощи (оплата за телефон, лекарства, транспорт и т.п.) пенсионерам, получающим пенсии в минимальных размерах. Эти пособия должны быть увязаны с материальным положением пенсионеров, наличием иждивенцев и т.д.;
- материальная помощь, оказываемая местными социальными органами конкретным гражданам после тщательной проверки соответствия их материального положения определенным критериям.

Понятно, что размеры пособий, сроки выплаты и порядок их введения ограничиваются состоянием бюджета. Как показывают расчеты, затраты на выплату всех трех видов пособий не превысят 1,5% ВВП, зато позволяют оказывать реальную и существенную помощь примерно 1,3 млн человек для смягчения процесса их адаптации к новым экономическим условиям существования.

Заключение

Социальная политика белорусских властей достаточно негативно отражается и в других сферах общественной жизни. Не рассматривая ее в деталях, можно отметить, что наибольший вред приносит руководящий принцип государственной монополии, распространяющийся практически повсеместно, из-за чего тормозится общественный прогресс и снижается качество жизни населения. В связи с этим после смены власти новую социальную политику предстоит начать именно с антимонопольных мероприятий.

Другим негативным моментом является приоритет ближайших целей в ущерб средне- и долгосрочным. Правительство работает в режиме пожарной команды, а разработка прогнозов и программ на перспективу имеет лишь пропагандистский характер. В этих условиях социальная политика не обладает самостоятельностью, а как и во времена "развитого социализма" призвана обслуживать экономическую политику властей. В связи с этим она становится заложницей экономических результатов, получая ресурсы в последнюю очередь. Более того, в последнее время социальная политика осуществляется в интересах идеологической обработки населения, дополняя пропагандистское сопровождение различных мероприятий.

И, наконец, еще одним отрицательным принципом, на котором строится нынешняя государственная социальная политика, является практически абсолютное подавление инициативы с мест, недоверие к работникам, их запугивание и шельмование. В результате ни одно полезное начинание не может быть внедрено в жизнь без "высочайшего" одобрения. В таких условиях большинство заняло выжидательную позицию, сокращая и без того незначительные возможности местных органов власти по оказанию социальной помощи населению.

Ясно, что такая социальная политика долго продолжаться не может. Развитие по этому пути рано или поздно приведет к полной утрате поддержки электората.