

МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ НАУКИ



М.И. НОЗДРИН-ПЛОТНИЦКИЙ, Л.В. ВОРОБЬЕВА

ТРАНСФОРМАЦИЯ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ НА МИКРОУРОВНЕ: СОВРЕМЕННЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ И ПРОБЛЕМЫ

Социальная политика чаще представлена общегосударственными программами, однако наряду с этим важное место занимает и ее микроуровень, что предполагает активность предприятий в предоставлении социальных услуг. В нормативных документах, научных монографиях, учебных пособиях нашей и соседних стран проблемы микроуровня социальной политики, как правило, не выделены, не акцентируются. Имеются только отдельные пункты, тезисы, главы, социологические исследования по регионам. В то же время представляется, что назрела необходимость выделения этого уровня в отдельную область исследований, ряд вопросов которой постараемся осветить в рамках данной статьи.

Объективная необходимость трансформации социальной политики на микроуровне как следствие рыночных преобразований. Наличие ряда общих проблем позволяет обратиться к некоторым источникам информации и исследованиям, появившимся в России, в Украине и некоторых других странах, изучить опыт преобразований. Беларусь, как и другие постсоветские республики, в начале 90-х гг. получила в наследство предприятия, на балансе которых числились объекты социальной сферы. Сложившаяся структура социальных услуг предприятий (социальная сфера, социальная инфраструктура) включала неравные по значимости организации общепита, жилищно-коммунального хозяйства, детсады, медпункты, оздоровительные центры, культурные и образовательные учреждения, спортклубы, охотничьи домики и др. Их масштабы и качественные характеристики могли значительно различаться как по предприятиям, так и по регионам, и нормативно не регулировались. Исследователи отмечают, что образовавшаяся при социализме социальная инфраструктура предприятий уже в тот период порождала такие негативные последствия, как:

- 1) зависимость местных органов власти от руководителей крупных предприятий,
- 2) неравные возможности удовлетворения социальных потребностей у разных групп населения в зависимости от места работы,
- 3) перекладывание социальных расходов предприятий на потребителей их продукции [1, 21].

В начале рыночных реформ широкое распространение получила точка зрения, согласно которой предприятия должны быть освобождены от бремени

*Михаил Иванович НОЗДРИН-ПЛОТНИЦКИЙ, доктор экономических наук, профессор кафедры экономики и управления Белорусского государственного экономического университета;
Людмила Владимировна ВОРОБЬЕВА, кандидат экономических наук, доцент кафедры экономики и управления Белорусского государственного экономического университета.*

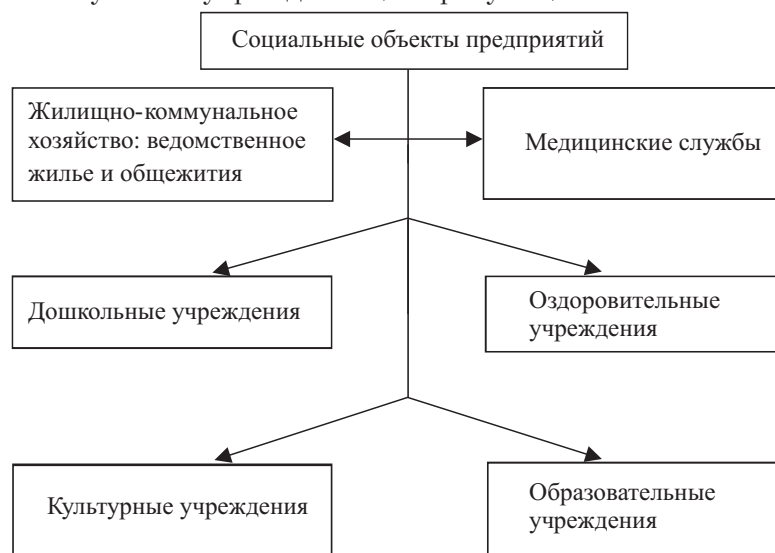
непрофильных для них объектов. В основе этого лежали рекомендации международных экспертов и убежденность сторонников либерально-реформистского перехода к рынку в том, что возложение основных расходов за содержание объектов социальной сферы на предприятия в период рыночных преобразований экономически неэффективно.

Объективная неизбежность освобождения от социальных активов была в начале 90-х гг. XX в. вызвана кризисом экономики, тяжелым финансовым положением многих промышленных предприятий и чрезмерными масштабами социальной инфраструктуры на их балансе. В условиях экономического кризиса возрастала доля расходов предприятий на содержание объектов социальной сферы. Эта тенденция сохранялась в нашей стране и позднее. По данным исследования В.И. Ярошевича, социальные расходы предприятий в Беларуси за 1998–2001 гг. составляли от 10,6 до 16,7 % от прибыли. Соображения экономической рациональности диктовали авторам рыночных реформ необходимость сокращения затрат и повышения мобильности труда и капитала.

Обобщая разные подходы и точки зрения, можно отметить следующие *причины, вызвавшие необходимость реформирования социальной сферы государственных предприятий* при переходе к рынку:

- предприятия, «отягощенные» социальными объектами, менее привлекательны для приватизации и инвестирования;
- управление социальными объектами отнимает значительное время управляющих, отвлекая их от проблем производства;
- содержание соцобъектов отдельными предприятиями усиливает неравенство и несправедливость по отношению к жителям страны, не являющимся работниками данных предприятий;
- социальные объекты предприятий снижают мобильность работников, «привязывая» их к бесплатным социальным услугам;
- социальные объекты, отвлекая часть доходов предприятия, снижают эффективность их деятельности;
- соцобъекты, финансируемые не только предприятием, но и госбюджетом, являются дополнительным бременем бюджета.

Социальная инфраструктура предприятий к началу 90-х гг. включала многочисленные службы и учреждения (см. рисунок).



Социальная инфраструктура предприятия к началу 90-х гг. XX в.

Реформирование предлагалось провести двумя путями. *Коммерческий* путь предполагал продажу соцобъектов, их приватизацию. Второй путь заключался в передаче соцобъектов местным органам власти, т.е. *муниципализа-*

цию. Тем самым предприятия подготавливались к существованию в рыночных условиях, рыночным преобразованиям собственности и форм хозяйствования. Подобные преобразования социальной инфраструктуры стали проходить в России, Украине, Польше и других странах. Они предусматривались и в Законе о разгосударствлении и приватизации в Республике Беларусь 1993 г., но в дальнейшем, в отличие от других стран, не получили широкого развития.

Опыт постсоциалистического реформирования социальной инфраструктуры предприятий. Интересным для нас является опыт России, где можно выделить два этапа преобразований. Российские экономисты провели ряд исследований по изучению масштабов, причин и издержек сохранения объектов социальной сферы на балансе предприятий. С 1993 по 1996 гг. вместе с процессами активной приватизации происходило наиболее значительное реформирование, снижение расходов предприятий на социальные нужды. В дальнейшем (вторая половина 90-х — начало 2000-х гг.) произошло замедление темпов и сокращение масштабов таких преобразований. Отметим некоторые важные черты и последствия этих процессов.

Исследователи, изучающие реформирование *на первом этапе*, отмечали следующие особенности и краткосрочные результаты.

- Даже после приватизации многие предприятия сохраняли «ядро» социальной инфраструктуры. Хотя большая часть объектов социальной сферы была преобразована уже до 1995 г., социальная сфера предприятий и позднее продолжала оставаться значительной, а многие предприятия и после передачи части объектов сохраняли значительные объемы финансирования социальных объектов [2, 106].

- Государственные предприятия более, чем частные, были заинтересованы в сохранении социальной инфраструктуры.

- Чаще проводилась муниципализация, чем превращение соцобъектов в коммерческие структуры.

- Не удалось выявить явной тенденции сокращения издержек на реформируемых предприятиях.

Особый интерес представляют исследования, в которых приведены *оценки соотношения затрат и выгод* для разных звеньев процесса реформирования социальной политики на микроуровне. Однако многие авторы подчеркивают, что несмотря на существующие официальные статистические данные, по этим направлениям анализа недостаточно сводной информации, поэтому приходится проводить собственный мониторинг по городам и областям, использовать метод индукции. Но и такой подход позволяет сделать некоторые общие выводы и рекомендации.

Пример подобного исследования был представлен в 1996 г. по первым результатам реформ специальным докладом «Финансирование социальных активностей» [3]. Исследование было проведено группой российских ученых в Ярославской и Новгородской областях.

Соотношение общих затрат и выгод от первого этапа реформирования социальной сферы по расчетам авторов исследования привело: к чистой выгоде предприятий, сохраняющих социальную сферу; чистым убыткам предприятий, лишившихся вместе с социальной сферой льгот в налогообложении и регулировании; чистой выгоде федерального бюджета от реформирования; чистым убыткам местных органов власти, на их долю пришлась основная часть финансирования объектов социальной сферы, которые не могут быть коммерциализованы [3, 8–10]. Отсюда понятно, что местные органы власти предпочитали прямому финансированию соцобъектов трансферты предприятиям по содержанию социальной инфраструктуры.

Результаты исследования не подтверждали ожидаемые от реформы эффекты. Теоретически в реформировании не должны выигрывать предприятия, сохраняющие социальную сферу, но они получали выгоду. В соответствии с замыслами реформы должны выигрывать предприятия, ликвидировавшие эту сферу, однако экономическая эффективность многих из них не росла. По по-

воду таких результатов у специалистов были разные объяснения. Ко второму этапу реформ сложились две точки зрения.

Выводы самих авторов доклада заключались в том, что реформы не были достаточно продуманы и поэтому не дали ожидаемых эффектов. Выводы соответственно сопровождались рекомендациями по совершенствованию. В частности, предлагалось сокращать субсидии приватизированным предприятиям на соцобъекты, постепенно сокращать субсидии потребителям социальных услуг, а также перераспределять средства из центрального бюджета местным [3, 11–12].

Подобную позицию занимает и Е.Р. Зельдина, анализирующая правовые аспекты реформирования соцобъектов в Украине [4]. Она отмечает, что снятие соцобъектов с баланса предприятий особенно остро стоит в период реструктуризации экономики. Однако установленный порядок передачи прав собственности на эти объекты плохо продуман и должен совершенствоваться. По ее мнению, важнейшей проблемой выступает то, что у местных органов власти отсутствует финансовая база для содержания передаваемой им инфраструктуры [4, 2].

Нежелание предприятий избавиться от соцобъектов многие экономисты связывали с издержками реформы и объясняли следующими причинами:

- существованием налоговых льгот, которые получают предприятия, содержащие на балансе социальную сферу;
- ослаблением административного и другого регулирования со стороны местных властей (социальная сфера ставит предприятия в особые условия взаимоотношений с местными органами власти);
- желанием предприятий использовать социальную сферу для того, чтобы «привязать» работников отдельных категорий, отдельных территорий и других к предприятию [5, 9].

Важно, по мнению многих исследователей, продолжать реформирование, но при этом совершенствовать правовой, финансовый механизм, а также проводить дифференцированную политику в отношении поддержки разных видов социальных активов, разделяя жизненно важные и второстепенные. Первые могут быть сохранены на предприятии. На первом этапе к таким объектам часто относили жилье и медобслуживание (в дальнейшем, по мере выкупа жилого фонда проживающими семьями, от такого подхода отказались). Но многие предприятия финансировали также заведения для отдыха и развлечения — спортивные клубы, дома отдыха, охотничьи домики и т.п. «Расходы по содержанию этих видов социальных активов ни в коем случае не должны оплачиваться налогоплательщиками, поэтому следует, насколько возможно, пресекать попытки увести от налогообложения такие расходы» [3, 11]. Соответственно такому регулированию должна меняться *структура социальной сферы предприятий*.

Итак, данная позиция объясняла неожиданные результаты первого этапа недостатками самого процесса реформирования, при этом сохранялась убежденность экономистов в правильности направления реформирования. Другая позиция, альтернативная первой, заключалась в том, что теоретические конструкции и основанные на них реформы не учитывали специфику менталитета, национальных традиций, истории и поэтому были обречены на неуспех. Эту точку зрения достаточно убедительно и эмоционально образно представил С.Г. Кара-Мурза в работе «Советская цивилизация» [2, гл. 3]. Он отмечал, что советское предприятие представляло собой особый организм, не похожий на капиталистические предприятия, поэтому к нему нельзя было применять стандартные рецепты либерально-рыночного реформирования. «Промышленное предприятие СССР не только не стало фирмой, организованной на принципах *хрематистики* — оно даже не стало чисто производственным образованием. Оно было, как и община в деревне, центром *жизнеустройства*. Поэтому создание на самом предприятии и вокруг него обширной системы социальных служб стало вполне естественным процессом, не противоречащим культурному генотипу предприятия, а вытекающим из него» [2, 101]. В работе проводится аналогия таких предприятий с японскими. Так же, как и в Японии, они порождают мощный синергетический, коопе-

ративный эффект, который, несмотря на рост трансакционных издержек, обеспечивает жизнеспособность и экономическую эффективность предприятия, невидимую западными экспертами. В период экономического кризиса и рыночных преобразований, когда уменьшилась социальная ответственность государства, возросла надежда работников на социальную поддержку предприятия и значимость инфраструктуры выросла. Автор отмечает, в связи с этим, что работники многих предприятий продолжали ходить на работу даже тогда, когда предприятия оставались и им не платили заработную плату. Однако в дальнейшем традиционные партнерские отношения руководства с трудовыми коллективами стали разрушаться, поскольку новые собственники предприятий сделали ставку на установление соглашения с властью, игнорируя проблемы работников. Это привело к тому, что в будущем они потеряли поддержку трудовых коллективов, когда взаимоотношения с властью ухудшались [2].

На основе такого подхода, который можно назвать цивилизационным, следовал вывод о том, что результаты первого этапа связаны не с ошибками в механизмах проводимых реформ, а с недооценкой специфики и роли предприятия советского типа. Когда такие предприятия реформируются в рыночные, речь идет не только «о максимальном подчинении всей деятельности предприятия критериям хрематистики (прибыли) при почти полном устранении критериев *социального* эффекта. Речь идет об изменении всего жизнеустройства предприятия и окружающей его местности (часто целого города)» [2, 103]. Автор не отрицает объективную необходимость преобразований. Но он убежден, чтобы такое изменение было признано справедливым, требуется смена господствующей в обществе антропологической модели, а это длительный путь. Поэтому представляют интерес тенденции реформирования предприятий и судьбы социальной инфраструктуры в более длительной перспективе с учетом результатов *второго этапа* реформ (вторая половина 90-х гг. — начало XXI в.).

В 2003 г. было проведено исследование «Социальная сфера российских предприятий: что изменилось за годы реформ?», охватывающее 1990–2003 гг. Оно заключалось в интервьюировании и анализе полученных данных по 404 крупным и средним российским предприятиям разных регионов и форм собственности. Авторы отмечают, что большая часть предприятий сохраняют объекты или продолжают финансировать их при передаче местным органам власти, хотя *масштабы социальной сферы российских предприятий значительно снижены по сравнению с 1990 г.* Если в 1990 г. около 80 % предприятий обеспечивали своих работников жильем и медуслугами, то к 2003 г. 60 % полностью передали жилой фонд муниципалитетам и 20 % полностью передали медицинские центры [6, 5]. Около 90 % сняли с баланса детские сады, более половины отказались от домов отдыха [6, 6]. Важным фактором, замедлявшим процесс передачи социальных активов, по-прежнему была возможность получать льготы и преференции от местных органов власти. Только 5 % руководителей отметили, что социальные услуги были для них прибыльными. Значительная часть руководителей желают избавиться от жилья и детских садов на своих балансах, но более трети из них сталкиваются с юридическими и административными барьерами в случае продажи [6, 8–9]. В результате исследования можно констатировать *заинтересованность предприятий в сокращении социальных активов в прежних формах и постепенный переход к новым формам, которые отличаются дифференцированным подходом в предоставлении социальных услуг* [6, 10–11].

Обобщая вышеизложенное, можно сделать вывод о том, что российский, украинский и другой опыт реформирования социальной сферы на микроуровне показывает неизбежность и объективную необходимость преобразований в социальной инфраструктуре предприятий и может служить уроком при определении форм, механизмов и масштабов изменения социальной политики белорусских предприятий. Опыт показывает, что прежние институты социальной инфраструктуры предприятий в случае масштабной приватизации экономи-

ки нежизнеспособны, но их преобразование требует продуманности правовых и финансовых механизмов, учета цивилизационных аспектов реформы.

Рыночная трансформация диктует общие направления изменений в социальной политике как на макро-, так и на микроуровне.

Принципы предоставления социальных благ

<i>Прежние принципы</i>	<i>Новые принципы</i>
Бесплатность	Частичная платность
Всеобщий характер	Адресный подход
Жесткое государственное регулирование	Самостоятельность предприятий
Относительная стабильность структуры	Изменение структуры социальной сферы
Усредненность	Дифференцированный подход

Приостановление в конце 90-х гг. XX в. реформирования социальной инфраструктуры белорусских предприятий помогло избежать некоторых негативных последствий, с которыми столкнулись соседние страны, но сохранило и некоторые проблемы, породившие его необходимость. Восстановление докризисного экономического потенциала позволило несколько смягчить остроту проблем бременности социальной инфраструктуры белорусских предприятий, но неэффективность и несправедливость сохраняемой системы все еще остаются. Требуется сделать ее более адекватной требованиям рыночной экономики. Так, типичной для белорусского города является описанная в газете «СБ Беларусь сегодня» ситуация с брестским общежитием, находящимся в аварийном состоянии, непригодном для проживания по причине отсутствия финансовых средств у предприятия, на балансе которого оно состоит. О назревшей необходимости преобразований социальной сферы предприятий говорят следующие факты. Из 59 проживающих в этом общежитии семей только 7 имеют отношение к предприятию «Надзея», остальные проработали 10 лет, закрепили право на жилье и ушли в частный сектор. В Бресте 83 ведомственных общежития, санитарно-техническое состояние и противопожарная безопасность во многих из них неудовлетворительные. «Город готов взять здания на свой баланс, но существующее законодательство не позволяет» [7, 3].

Литература и электронные публикации в Интернете

1. Социальная политика в постсоциалистическом обществе: Задачи, противоречия, механизмы / В. Матвиенко [и др.]; отв. ред. К.И. Микульский. — М.: Наука, 2001.
2. *Кара-Мурза, С.Г.* Советская цивилизация: в 2 кн. / С.Г. Кара-Мурза. — М.: ЭКСМО-Пресс, 2002. — Кн. 2: От Великой победы до наших дней.
3. Обзор экономики России. Финансирование социальных активов: Специальный доклад. II кв. 1996 г. // Университетская информационная система Россия [Электронный ресурс]. — 1996. — Режим доступа: <http://www.cir.ru/docs/stat/publications/analytics/RECEP/1996/2/>. — Дата доступа: 20.12. 2008.
4. *Зельдина, Е.Р.* Переход права собственности на объекты социальной инфраструктуры предприятий: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.04 / Е.Р. Зельдина; Нац. акад. наук Украины, Ин-т экономико-правовых исслед. — Донецк, 1999.
5. Предприятия и общественные блага в России / Е. Журавская [и др.] // Экономические исследования и образование: Россия и СНГ. — 2003. — № 13 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.eerc.ru/details/download.aspxfile_id=3913/. — Дата доступа: 01.03. 2009.
6. Социальная сфера российских предприятий: что изменилось за годы реформ? / Е. Журавская [и др.]. // Исследования ЦЭФИР [Электронный ресурс]. — 2004. — Режим доступа: http://www.cefir.ru/www.hse.ru/data/608/313/1234/2004_05_25.doc/. — Дата доступа: 12.03. 2008.
7. *Козлович, В.* Казенный дом? Для некоторых предприятий общежития стали непосильной ношей / В. Козлович // СБ Беларусь сегодня. — 2007. — 15 февр.

(Окончание в следующем номере.)