

РОССИЙСКИЙ СОЦИУМ: ВРЕМЯ ПЕРЕМЕН

*Н.Е. ТИХОНОВА***Социальная политика в современной России:
новые вызовы “точечного” характера**

В статье, являющейся второй частью блока из двух статей (первую см. “ОНС” 2019, № 2), на основе данных общероссийских опросов проведен анализ некоторых вызовов, стоящих сейчас перед социальной политикой российского государства. Однако если в первой статье в фокусе внимания находились вызовы системного характера, то в настоящей статье предметом анализа стали вызовы “точечного” характера, затрагивающие отдельные сферы жизни российского общества. На базе эмпирических данных исследований Института социологии ФНИСЦ РАН показано, что один из ключевых таких вызовов – необходимость формирования новых рамочных условий взаимоотношений работодателей и работников, отмечена резко усилившаяся в ходе двух последних экономических кризисов асимметричность этих отношений. Проанализирована ситуация с восприятием населением ситуации с доступом к необходимой медицинской помощи и оценками ее качества. Показано, что эти проблемы также становятся важнейшими вызовами для социальной политики российского государства. Рассмотрены и вызовы, связанные с сокращением инвестиций населения в свой человеческий потенциал и человеческий потенциал своих детей, а также с жилищной депривированностью населения, формированием нового “социального дна” в сельской местности и т.п. Отмечено, что дальнейшее успешное и устойчивое развитие России требует адекватного ответа не только на эти, но и многие другие вызовы.

Ключевые слова: функции социальной политики, взаимоотношения работников и работодателей, доступность медицинской помощи, качество медицинской помощи, жилищная депривация, средний класс, уязвимые группы населения, “социальное дно”.

DOI: 10.31857/S086904990005083-3

Наряду с новыми вызовами системного характера¹, реакция на которые неизбежно затронет общественные отношения в целом и о которых шла речь в предыдущей моей статье [Тихонова 2019], новые вызовы для социальной политики формируются также в отдельных сферах жизни российского общества. Список этих вызовов огромен, и большинству

* В статье использованы результаты проекта “Мобилизация и повышение качества человеческого капитала среднего класса и уязвимых групп населения”, выполненного в рамках Программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ в 2019 г.

¹ Имеется в виду необходимость изменения понимания смысла и функций социальной политики, проблема избыточных и нелегитимных неравенств, сокращение возможностей населения решать свои проблемы собственными силами и т.п.

Тихонова Наталья Евгеньевна – доктор социологических наук, главный научный сотрудник Центра стратификационных исследований Института социальной политики Национального исследовательского университета “Высшая школа экономики”. Адрес: 101000 Москва, ул. Мясницкая, д. 20; главный научный сотрудник, Институт социологии ФНИСЦ РАН. Адрес: 109544 Москва, ул. Кржижановского, 24/35, стр. 5. E-mail: ntihonova@hse.ru

из них посвящено внушительное количество книг, статей, постановлений правительства и т.д. Поэтому сразу подчеркну, что я видела задачу данной статьи не в систематизации общей картины. Задача, которую я ставила перед собой, была гораздо скромнее – на отдельных примерах показать, что в рамках традиционного дискурса обычно учитываются далеко не все важные аспекты этих вызовов, а некоторые проблемы (как, например, формирование нового “социального дна” в сельских поселениях) вообще остаются пока практически вне фокуса внимания и экспертного сообщества, и органов власти. В итоге необходимость изменения традиционных подходов к трактовке задач соответствующих направлений социальной политики, отказа от привычных штампов в этой области уже сама по себе становится важнейшим новым вызовом для социальной политики в России. Вызовом тем более серьезным, что последствия игнорирования соответствующих проблем имеют долгосрочный негативный характер и угрожают как экономическому развитию, так и социально-политической стабильности в стране.

Необходимость формирования новых рамочных условий для взаимоотношений работодателей и работников

Первый важный новый вызов, сформировавшийся в отдельной конкретной сфере жизни российского общества, – изменение отношений между работниками и работодателями, начавшееся еще в период кризиса 2008–2009 гг. Почти до начала этого кризиса российская экономика активно реструктурировалась, причем ее структурная перестройка сопровождалась в 2000-е гг. быстрым экономическим ростом. Спрос на труд, особенно на труд тех, кто способен работать в новых реалиях, опережал предложение на рынке труда представителей такого типа рабочей силы. Это позволяло поддерживать определенный “баланс сил” между работодателями и работниками, отчасти автоматически защищая права последних.

В кризис 2008–2009 гг. ситуация существенно изменилась. От этих изменений в наибольшей степени пострадали низкоквалифицированные работники, прежде всего в сельской местности, где развитие крупных агрохолдингов способствовало росту рабочего времени занятых при одновременном распространении фактической безработицы среди значительной части сельского населения². Пострадавшими группами оказались также относительно менее конкурентоспособная на рынке труда молодежь и работники старших возрастов³. Наконец, ущерб понесли квалифицированные работники нефизического труда, поскольку ренты на опыт и образование в современной России в последние 15 лет сокращаются [Лукьянова 2010; Каравай 2017], а для опыта на конкретном рабочем месте (или специфического человеческого капитала в терминологии Г. Беккера) эти ренты вообще практически отсутствуют [Гимпельсон, Капелюшников, Ощепков 2017].

Изменение положения квалифицированных работников нефизического труда было связано со сдвигами в соотношении спроса и предложения, усилившими конкуренцию в этом его сегменте. В основе данных сдвигов лежало изменение профессиональной структуры России за период рыночных реформ, не всегда адекватно фиксируемое статистикой. Тем не менее, даже по статистическим данным, за 1990–2000-е гг. занятость в науке, образовании, промышленности и сельском хозяйстве сильно сократилась. Резкое сокращение

² Весь период после кризиса 2008–2009 гг. показатели трудовых нагрузок работающего населения сел, судя по данным ежегодных социологических исследований Института социологии РАН, заметно превышают средние по стране, а доля незанятого трудоспособного населения в составе сельских жителей оказывается в 1,5–2 раза выше средних показателей.

³ При этом если зарплата работающих предпенсионного возраста на 10–15% была ниже, чем, например, у 31–40 летних (что отмечалось и раньше), то тот факт, что зарплата молодежи до 30 лет примерно на 20% ниже, чем у россиян 31–40 лет, – сравнительно новое явление. Кроме того, учитывая в целом более слабые позиции на рынке труда представителей полярных возрастных групп, не удивительно их гораздо большая степень зависимости от работодателей. А это отразилось и на общей социальной защищенности как молодежи, так и лиц предпенсионных возрастов на рабочем месте.

занятости в традиционных для России как индустриальной стране отраслях не повлекло за собой, однако, сколько-нибудь сопоставимого по масштабам роста занятости в высокотехнологичных сегментах третичного или в четвертичном секторах экономики. Хотя занятость в сферах управления, финансовой деятельности и услуг, предполагающая достаточно высокую квалификацию (операции с недвижимостью, юридические услуги и т.п.), и выросла за эти годы в разы, однако основной прирост рабочих мест пришелся на сферу торговли и бытового обслуживания⁴.

Способствовал ослаблению переговорных позиций квалифицированных работников в их отношениях с работодателями и непрерывный рост в России в последние десятилетия численности лиц с высшим образованием. Особенно быстрыми темпами шел этот рост в 2000-е гг. и 2010-е гг. Так, если в 2002 г. численность занятых в экономике с высшим образованием составляла 23,4%⁵, то в 2009 г. этот показатель достиг уже 28,7%⁶, а к 2017 г. – 34,2%⁷. В результате на все меньшее число рабочих мест, предполагающих высшее образование, стали претендовать все больше работников с таким образовательным уровнем.

Кроме того, завершение в середине 2000-х гг. структурной перестройки российской экономики совпало со сменой поколений в директорском корпусе – на смену “красным директорам” пришло поколение “эффективных менеджеров”, прошедших социализацию уже в новых, квазирыночных условиях. Идеологически это выразилось в непрекращающихся с тех пор попытках реформировать политику государства в неолиберальном ключе, а юридически – в пересмотре прав работников на защиту своих интересов под лозунгом усиления гибкости рынка труда. И хотя радикального пересмотра Трудового кодекса РФ, к которому призывало и призывает неолиберальное крыло российских элит, пока не произошло, однако права работников были в последние годы все же существенно урезаны, в том числе и в плане их права на забастовку как главную форму защиты своих интересов. Этому немало способствовали и слабость в современной России профсоюзного движения, и практически полное отсутствие в ней профессиональных ассоциаций.

Впрочем, главная проблема взаимоотношений работодателей и работников в России в настоящее время – даже не сокращение прав работающих, а то, что те права, которые у работников формально есть, в последнее десятилетие на практике все чаще не соблюдаются. По крайней мере, об этом свидетельствует анализ оценок работающим населением страны соблюдения предусмотренных российским законодательством социально-экономических прав у них на работе. Как видно из эмпирических данных⁸, “вписанность” трудовой деятельности россиян в “правовое поле” и вытекающая из этого степень их социальной защищенности за последние 10 лет уменьшились, причем каждый следующий экономический кризис придает новый импульс этим тенденциям. Так, весной 2008 г. работодатели обеспечивали оплату отпуска, больничного листа и декретного отпуска в предусмотренном законодательством размере в 71,1% случаев⁹. Затем, в ходе кризиса 2008–2009 гг., этот

⁴ Трудовые ресурсы. Занятость и безработица. Среднегодовая численность занятых в России по видам экономической деятельности (http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/wages/labour_force/#).

⁵ Образование в России – 2003 г. Распределение численности занятых в экономике по уровню образования и отраслям в 2002 г. (http://www.gks.ru/bgd/regl/b03_33/IssWWW.exe/Stg/d010/i010080r.htm).

⁶ Экономическая активность населения России – 2010 г. Распределение численности занятых в экономике по уровню образования и статусу на основной работе в 2009 г. (http://www.gks.ru/bgd/regl/B10_61/Main.htm).

⁷ Официальный сайт. Структура занятых в возрасте 15–72 лет по уровню образования и видам экономической деятельности в 2017 г. (http://www.gks.ru/bgd/regl/b18_61/Main.htm).

⁸ Если не оговорено иное, то эмпирической базой анализа выступали результаты 8 волн (апрель–май 2018 г.) мониторингового исследования Института социологии ФНИСЦ РАН “Динамика социальной трансформации современной России в социально-экономическом, политическом, социокультурном и этнорелигиозном контекстах”, проводившегося при финансовой поддержке Российского научного фонда. Его двухступенчатая квотная выборка (N=4000) репрезентирует население страны по территориально-экономическим районам согласно районированию ФСГС РФ, а внутри регионов проживания – по полу, возрасту и типам поселений. Данные других использованных в статье исследований имели ту же модель выборки, хотя численность респондентов в них была иной и находилась в диапазоне 1600–2103 человека.

⁹ Данные исследования Института социологии РАН “Российская повседневность в социологическом измерении”.

показатель сократился, а потом снова немного подрос, дойдя к весне 2014 г. до 68,0%¹⁰. Затем, по мере развития кризисных явлений в экономике, он упал до 58,8% к концу 2015 г. (см. рис. 1). И хотя в восстановительный период, начавшийся летом 2016 г., намечился некоторый “откат” в этой области, обозначивший пределы, существующие в данный момент в современном российском обществе для развития соответствующих тенденций, работодатели и весной 2018 г. обеспечивали работникам оплату отпуска и больничного листа в предусмотренном законодательством размере лишь в 61,9% случаев. Это на 6,1% меньше, чем перед последним экономическим кризисом и почти на 10% меньше, чем перед кризисом 2008–2009 гг. Косвенно это отражает масштаб перехода части экономики России в рассматриваемый период “в тень”, поскольку оплата отпуска, больничного листа и декретного отпуска в предусмотренном законодательством размере напрямую связана с работой в рамках официального правового поля.

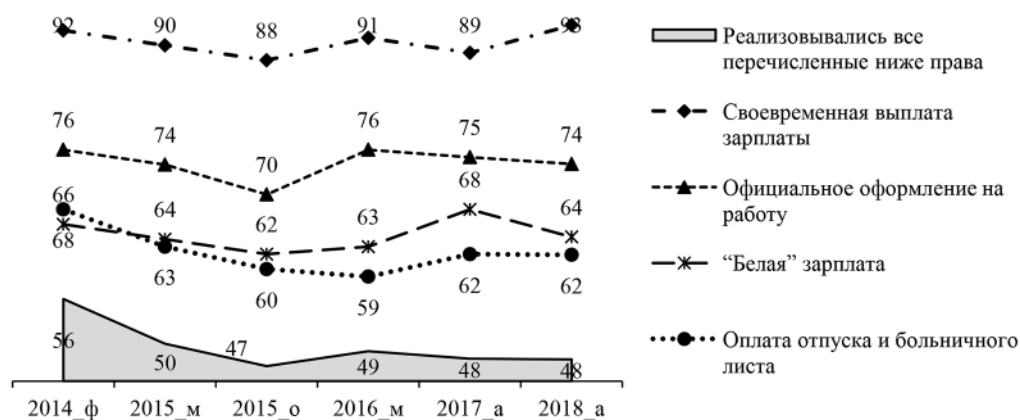


Рис. 1. Динамика соблюдения основных социально-экономических прав работников в 2014–2018 гг. (в %)¹¹.

Ухудшилось за последние 10 лет, и особенно за время последнего кризиса, и положение с выплатой “белой” зарплаты, а также главный показатель в этой области – доля работающих, находящихся полностью или частично вне действия трудового, пенсионного и социального законодательства (см. рис. 1). Впрочем, в условиях, когда каждый пятый россиянин работает по временному договору, а каждый тринадцатый – на основании устной договоренности, это не удивительно. Кроме того, многие из тех, кто работают на основе постоянной официальной занятости, получают не полностью “белую” зарплату, и их зависимость от работодателя особенно высока. Другие же, считающие, что они работают на основе постоянной официальной занятости, на самом деле документально нигде не оформлены и взносы за них в Пенсионный и другие социальные фонды не перечисляются. Более точным показателем реальной официальной занятости поэтому может выступать уже упоминавшаяся выше “оплата отпуска и больничного листа в предусмотренном российским законодательством размерах”.

Такая ситуация обусловлена тем, что у многих работников нет возможности сопротивляться работодателям, ущемляющим их права. Несмотря на формально низкие показатели безработицы, найти работу по месту своего жительства в современной России не так-то легко. Во всяком случае, с весны 2017 г. до весны 2018 г. каждый седьмой рос-

¹⁰ Данные исследования Института социологии РАН “Средний класс в современной России”.

¹¹ Данные за февраль 2014 г. приведены по исследованию “Средний класс в современной России”, за остальные периоды – по мониторинговому исследованию ИС РАН. Указываемые год и месяц (где, например, “о” значит октябрь, а “м” март) обозначают время проведения конкретной волны, из которой взяты соответствующие данные.

сиянин оказывался в ситуации, когда он нигде не работал и не учился более трех месяцев подряд. А ведь это был относительно благоприятный для последних лет экономический период. Относительно чаще в таком положении оказывались уже упоминавшиеся выше представители молодежи до 25 лет, россияне “за 50”, жители сел. При этом те из них, кому все же удалось впоследствии устроиться на работу, относительно чаще выходили на рабочие места гораздо худшего качества, чем в среднем по стране, или чем рабочие места тех, кто в такой ситуации не оказывались. Так, 13,3% их против 6,6% у не попадавших в такую ситуацию вынуждены были работать на основе устной договоренности, а 23,9% при 10,4% у остальных – на основе временного договора. Не удивительно, что многие работники, особенно уже сталкивавшиеся с длительной безработицей, вынуждены принимать “правила игры”, навязываемые им работодателями. Так, официальное оформление на работу характеризует лишь 58,0% из переживших длительную безработицу (при 76,6% у остальных), показатели по “белой” зарплате составляют 44,7% и 67,4%, соответственно, а по оплате отпуска или больничного листа – 35,9% и 66,1%. В основном нарушения встречаются в частном секторе, хотя и госсектор не отличается в этом отношении полным соблюдением законодательства.

Опасность ситуации с неофициальной занятостью или занятостью с не полностью “белой” зарплатой сложно переоценить. Это и недополученные Пенсионным и другими фондами обязательные платежи, и отсутствие у работников средств к существованию в случае болезни, и нехватка баллов или стажа для выхода на пенсию в возрасте, дающем право на получение страховой пенсии, и рост социальной напряженности как в ближайшее время (в силу накопления протестных настроений из-за растущего чувства безысходности и беспомощности), так и в перспективе (в частности, при обнаружении, что взносы в Пенсионный фонд не перечислялись и права на страховую пенсию человек не имеет).

Еще одной важной стороной изменений в занятости россиян в последние годы, отражающей сдвиги баланса сил в отношениях работников и работодателей и формирование их четко выраженной асимметрии, выступает динамика продолжительности рабочей недели. В целом россияне, если судить по социологическим данным, основанным на их собственных оценках отработанного времени, трудились и в “разгар” последнего кризиса, и после него больше, чем в период кризиса 2008–2009 гг. или в относительно благополучный для экономики страны период 2010–начала 2014 гг. Более того, максимальные нагрузки работающее население страны испытало именно в разгар кризиса, которым работодатели воспользовались для увеличения времени труда своих работников (см. рис. 2), причем в большинстве случаев – без соответствующих компенсаций (сверхурочные оплачиваются обычно примерно трети россиян среди тех, кто вынуждены перерабатывать, и относительно чаще их оплата встречается у квалифицированных рабочих крупных промышленных предприятий). Кроме того, в России есть довольно значительная по численности группа, которая работает даже 60 и более часов в неделю (см. рис. 2). Риски оказаться в ее составе относительно выше у тех, кто относится к предпринимателям и самозанятым¹², причем таким, которых, судя по показателям их благосостояния и динамики положения, можно причислить отнюдь не к самым благополучным их представителям, а скорее, к “предпринимателям поневоле”. В целом же свыше предусмотренных российским законодательством 40 часов все последние годы работает большинство россиян (например, весной 2018 г. таких было 51,8%), а 40-часовая рабочая неделя становится все менее распространенной в нашей стране (весной 2018 г. ее имели всего 34,7% работающих). Нынешнюю ситуацию с занятостью характеризует ее поляризованность, то есть либо переработки, причем зачастую довольно значительные – 47,0% работающих перерабатывают не менее чем на пять часов в неделю, либо неполная занятость.

¹² Хотя в общей численности имеющих столь продолжительную рабочую неделю почти 90% составляют все-таки лица наемного труда.

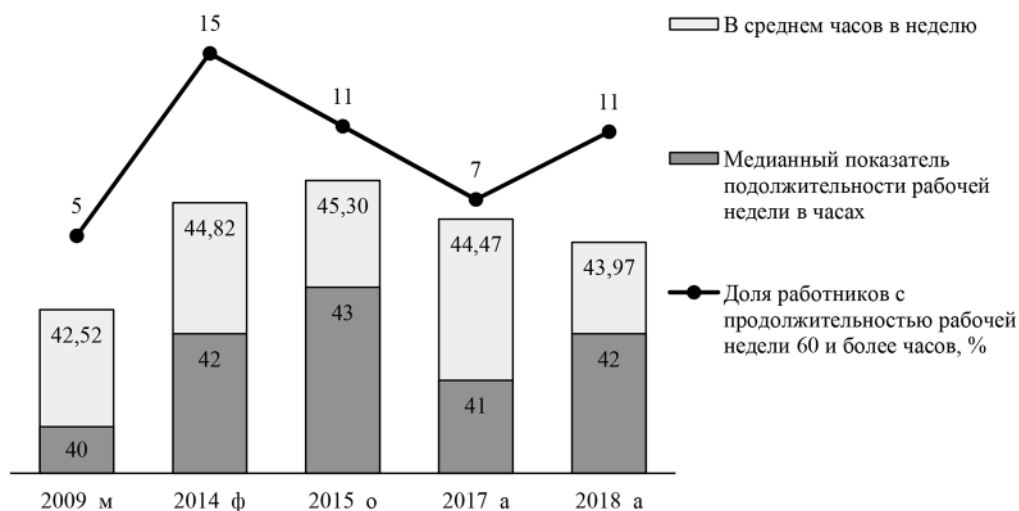


Рис. 2. Динамика показателей трудовых нагрузок россиян в период 2009–2018 гг. (% и часы)¹³.

Как видим, диктат работодателей становится для наемных работников все тяжелее, уровень социальной защищенности большинства работающих россиян в последние годы стал ниже, их трудовые нагрузки избыточно высоки, конкуренция за предполагающие высококвалифицированный труд рабочие места все больше нарастает (что ведет, в том числе, и к сокращению численности высокодоходных групп в массовых слоях населения и, соответственно, уменьшению “проходимости” “социальных лифтов”), а попытки использовать малый бизнес и самозанятость как “социальный лифт” оборачиваются огромными перегрузками. Важно также учесть следующее: 1) 44,0% работающих россиян убеждены в том, что они лично получают, учитывая их квалификацию и тяжесть труда, за свою работу значительно меньше ими заслуженного, и лишь 13,1% их полагают, что в целом их заработок адекватен их знаниям и усилиям¹⁴; 2) среди всех запросов к государству среди работающих россиян шире всего распространен запрос на обеспечение справедливой оплаты труда (47,2% среди всех работающих и 57,6% среди тех из них, кто выдвигают к государству какие-то запросы).

Все это говорит о том, что при кажущемся благополучии ситуации с занятостью (традиционно низком общем показателе безработицы, очень низком показателе зарегистрированных в Службе занятости, номинальном росте заработной платы работающих и размера МРОТ в последние годы) на самом деле ситуация в этой области ухудшается и требует более активного ее регулирования со стороны государства. Не случайно россияне все чаще называют противоречие между работодателями и работниками в числе основных противоречий российского общества. Более того, если, по данным Института социологии ФНИСЦ РАН, еще 15–20 лет назад так оценивали данное противоречие в основном пенсионеры, для которых это был своего рода идеологический штамп, то теперь такую позицию разделяют в основном работники частных предприятий, для которых это противоречие оказывается сопоставимо по значимости с противоречиями между властью и народом.

¹³ Данные за март 2009 г. приведены по исследованию “Российская повседневность в социологическом измерении”, за февраль 2014 г. – по исследованию “Средний класс в современной России”, а за остальные периоды – по мониторинговому исследованию ИС РАН.

¹⁴ Остальные заняли промежуточную позицию в этом вопросе.

Ухудшение доступности медицинской помощи и падение ее качества

Еще один важный новый вызов, с которым сегодня сталкивается социальная политика российского государства, – совершенно неудовлетворительная ситуация с медицинской помощью. Причем наибольшее недовольство населения вызывает не ограниченность расходов на здравоохранение, а характер реформирования этой отрасли в последние годы. Пытаясь перестроить ее в соответствии с “западным опытом”, реформаторы здравоохранения не учли прежде всего то, что Россия отстает от этих стран на одну историческую эпоху¹⁵. Так, для нашей страны характерна недоурбанизированность, усугубленная масштабами ее территории и плохим состоянием дорог, а следовательно, проблемой физической доступности любой медицинской помощи, если соответствующие учреждения не находятся рядом. Кроме того, при разработке реформ в рассматриваемой сфере обычно забывается, что среди россиян, особенно средних и старших поколений, часто встречается функциональная неграмотность, мешающая понять жестко формализованные и сложные “правила игры”, существующие в современной системе здравоохранения. Ситуация к тому же усугубляется непрерывным изменением этих правил, их непрозрачностью и даже элементарной неизвестностью для рядового человека.

Наконец, недоучет реального уровня развития и специфики российского социума при реформировании системы здравоохранения приводит к недоучету не связанных напрямую с собственно медициной функций, которые эта система традиционно выполняла в нашей стране ранее. Прежде всего это функции социального призрения (помощи старикам, особенно одиноким, инвалидам, детям-отказникам и т.п.). Рационализация собственно медицинской помощи (сокращение времени пребывания в стационарах, сужение перечня случаев, дающих право на такое пребывание и т.п.) без развития альтернативной системы, способной взять на себя помощь этим категориям населения, ставит их в сложнейшее положение.

В итоге при несомненных успехах развития в России высокотехнологичной медицины и значительных расходах государства на здравоохранение в целом отношение населения к системе здравоохранения и к доступности медицинской помощи для рядовых граждан ныне более чем критическое. Оценивая ситуацию в этой области, почти половина (47,1%) россиян говорят о том, что за последние пять лет ситуация в сфере здравоохранения ухудшилась (лишь 10,5% отмечают ее улучшение, остальные полагают, что ничего не изменилось). Особенно негативно настроены в этом отношении лица от 55 лет и старше, среди которых об ухудшении ситуации говорят 56,1%, а об улучшении – лишь 7,8% (в основном это пожилые представители высокодоходных слоев Москвы и Петербурга). Более того, “свет в конце туннеля” россияне в данном отношении в обозримом будущем тоже не видят. При исключительной значимости для них обеспечения доступной и качественной медицинской помощи (лишь 1,8% говорили весной 2018 г. о том, что эта задача для них не важна, – это почти в 10 раз меньше, чем, например, решение такой задачи, как формирование в стране массового среднего класса) в обозримом будущем россияне не ожидают ее решения от правительства. Особенно скептически настроены люди от 55 лет и старше, в наибольшей степени нуждающиеся в решении данной проблемы (см. рис. 3).

Тот факт, что для россиян всех возрастов доступность и качество медицинской помощи очень важны, связан с неблагоприятной ситуацией с их здоровьем, в том числе и у молодежи. Так, если судить по самооценкам населением своего здоровья, лишь 27,6% могли охарактеризовать его весной 2018 г. как хорошее. При этом возрастная дифференциация этих оценок довольно велика. Если в возрасте до 25 лет говорили о своем здоровье как о хорошем большинство (52,3%), то в следующей возрастной группе таких было уже всего 30,6%, а в группе

¹⁵ Судя по структуре экономики и профессиональной структуре страны, Россия находится сейчас в середине позднеиндустриального этапа развития, в то время как взятые за образец страны Запада – в начале постиндустриального этапа.

от 55 лет и старше – 7,2%. Кроме того, лишь менее половины (40,0%) работающих россиян в возрасте от 18 лет не имеют каких-либо уже диагностированных хронических заболеваний. При этом один-два типа хронических заболеваний имеют 34,8% работающего населения, у остальных три и более типа хронических заболеваний [Тихонова 2018].

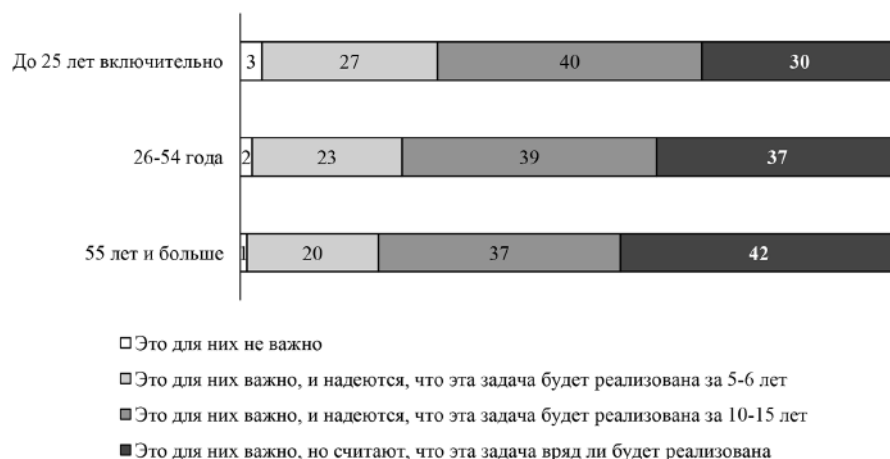


Рис. 3. Оценка сроков обеспечения доступной и качественной медицинской помощи в группах россиян разного возраста (2018 г., в %).

В этих условиях не удивительна высокая озабоченность населения страны состоянием здравоохранения. При этом в силу проблем с доступностью и качеством бесплатного здравоохранения 44,1% опрошенных были вынуждены в последние годы прибегать к платным медицинским услугам для взрослых и 17,5% – для детей, самостоятельно их оплачивая. Для россиян сегодня это слабоэластичные расходы, поскольку они связаны с проблемой физического выживания, и на них в относительно схожей степени вынуждены идти представители разных доходных слоев (см. рис. 4), хотя в высокодоходных слоях переход к платным медицинским услугам встречается все же чуть чаще, чем среди имеющих меньшие доходы.

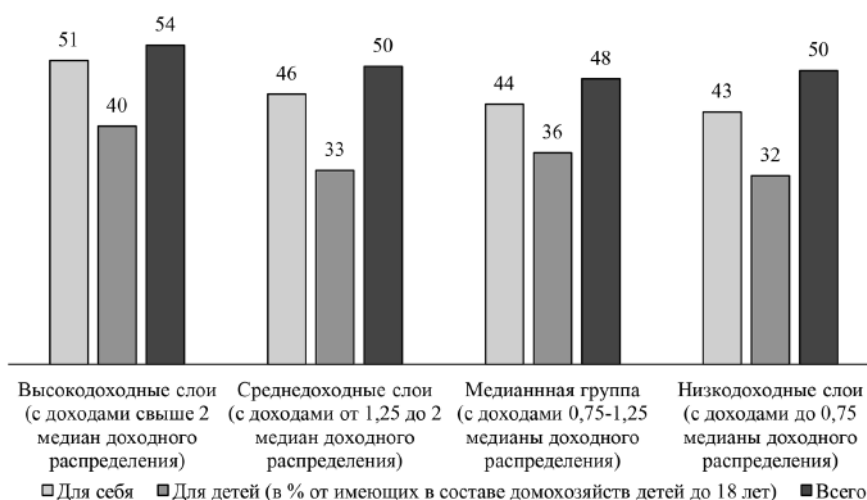


Рис. 4. Распространенность использования платной медицинской помощи россиянами с разным уровнем среднедушевого дохода (2018 г., в %).

Во многом эта схожесть объясняется тем, что большинство россиян, прибегающих к платным медицинским услугам, вынуждены это делать из-за отсутствия или недоступности их бесплатных аналогов. Так, в 2018 г. 57,4% воспользовавшихся платными медицинскими услугами сделали это из-за недоступности получения их бесплатных аналогов и лишь 42,6% – из-за их низкого качества. Таким образом, для большинства россиян, нуждающихся в получении медицинской помощи, она сейчас в необходимом объеме недоступна. Если же говорить о качестве той помощи, которая им все же доступна, то оно в ряде случаев очень низкое. Иначе сложно объяснить, почему даже среди представителей низкодоходных слоев населения, практически полностью пребывающих ниже “черты бедности”¹⁶, более трети (37,7%) используют платные медицинские услуги для получения более качественной медицинской помощи (см. рис. 5).

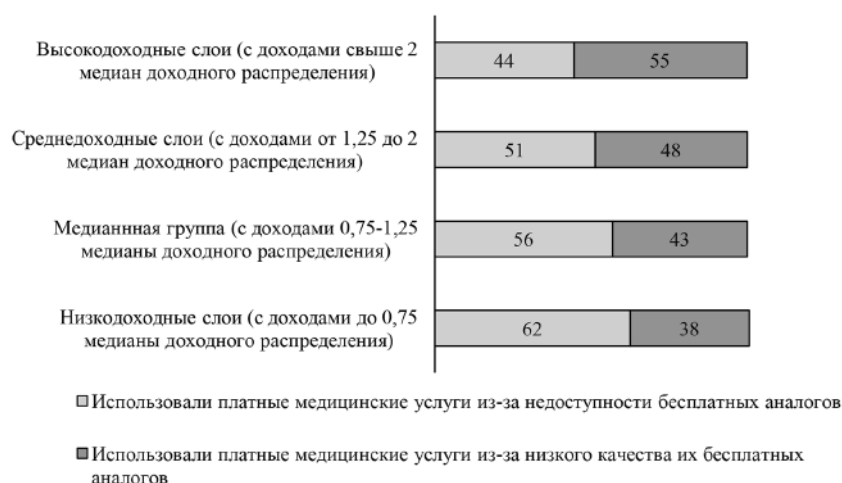


Рис. 5. Причины использования платной медицинской помощи россиянами с разным уровнем среднедушевого дохода (2018 г., в %).

Проблема доступности необходимой медицинской помощи имеет и четко выраженный территориально-поселенческий аспект. Жители сельской местности, уровень жизни которых и так относительно низок, чаще столичных вынуждены обращаться за платной медицинской помощью из-за физического отсутствия ее бесплатных аналогов и при этом вообще заметно реже пользуются медицинской помощью. В итоге у них реже встречаются диагностированные заболевания, хотя при этом ожидаемая продолжительность жизни сельских жителей меньше, чем в среднем по стране, – 71,38 года при 73,16 у горожан¹⁷.

В этих условиях не удивителен массовый запрос россиян к государству на решение проблем с состоянием здравоохранения. Одновременно они считают власти неспособными быстро решить эти проблемы. В результате 88,0% россиян опасаются дальнейшего ухудшения медицинского обслуживания¹⁸. Учитывая высокую личную значимость данных проблем, такая ситуация не может не генерировать нарастающего недовольства властью, наслаивающегося на другие причины недовольства ею со стороны населения.

¹⁶ О соотношении официального прожиточного минимума и “черты бедности” в рамках медианной версии относительного подхода к бедности в современной России см. [Модель доходной... 2018].

¹⁷ Официальный сайт. Ожидаемая продолжительность жизни при рождении (http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/demo/demo26.xlsx).

¹⁸ Этот страх занял весной 2018 г. второе место по распространенности среди 17 основных страхов россиян, немного уступив лишь страху дальнейшего снижения уровня жизни (89,8%). Однако по распространенности сильной тревоги по этому поводу страх ухудшения системы медицинского обслуживания обогнал даже страх дальнейшего снижения уровня жизни и вышел на первое место с показателем в 54,5%.

Другие новые вызовы отраслевого характера для социальной политики России

Изменениями в сфере взаимоотношений работников и работодателей и роста недоступности необходимой медицинской помощи новые вызовы в отдельных сферах жизни общества для социальной политики российского государства, естественно, не ограничиваются. При этом острота тех или иных проблем, не решаемых властью, может в разной степени осознаваться населением. Например, к числу не вполне осознаваемых большинством россиян, но от этого не менее опасных по своим последствиям вызовов относятся: сокращение инвестиций населения в свой человеческий капитал и человеческий капитал своих детей, то есть в знания, общее развитие и квалификацию как ответ на уже упоминавшееся выше снижение их роли в достижении жизненного успеха и благополучия; низкая включенность в дополнительное непрерывное образование взрослых (по тем же причинам); рост долговой нагрузки не только в уязвимых группах, но и в среднем классе¹⁹; высокая доля неустойчивой занятости и т.д. Лучше осознаются населением другие вызовы, которые, как и ситуация с медицинской помощью, хотя и не являются новыми, но обрели в последние годы новое звучание или резко растущую актуальность, хотя по своим непосредственным последствиям для экономики и социальной стабильности они не так опасны. Это вызовы, связанные с жилищной проблемой; недоступностью хороших рабочих мест, что отражает консервацию сложившейся по итогам структурной перестройки российской экономики профессиональной структуры, сильно диссонирующей с образовательной структурой населения и его ожиданиями; и др.

Не останавливаясь на всех этих вызовах, проиллюстрирую кратко смысл некоторых наименее очевидных. Так, если говорить об инвестировании в образование и общее развитие человека (наряду со здоровьем это важнейший компонент человеческого потенциала), то за период 2015–2018 гг. платными образовательными услугами для взрослых воспользовались лишь 11,4% всех россиян, оздоровительными услугами (санатории, дома отдыха, клубы здоровья, спортивные и оздоровительные секции и т.п.) – 9,9%, платными образовательными учреждениями или услугами для детей (кружки, музыкальная школа, частные уроки, частные школы или детские сады и т.п.) – 15,8%, а оздоровительными учреждениями для детей (в том числе услугами спортшкол и пионерлагерей) – 4,7%. При этом еще 15 лет назад распространенность инвестиций в собственное образование и здоровье, как и в образование и здоровье детей, была заметно больше (см. рис. 6).

При оценке негативной динамики инвестиций населения в человеческий потенциал и свой, и детей, важно понимать, что дело тут не в нехватке средств. Во-первых, в начале 2000-х гг. в России был гораздо более низкий уровень жизни, чем сейчас, а люди инвестировали в себя чаще. Во-вторых, и бесплатные формы повышения квалификации, включая самообразование, распространены среди них сейчас меньше, чем раньше [Мониторинг... 2016; Дополнительное... 2017]. Наконец, в-третьих, россияне традиционно в последнюю очередь экономят на детях и их развитии. В то же время в 2018 г. даже в среднем классе, где соответствующий показатель был максимален, к платным образовательным услугам для детей обращались лишь 34,6% домохозяйств с несовершеннолетними детьми. В низкодоходных же слоях населения, где в основном и сосредоточены уязвимые социальные группы, оплачивали образовательные услуги для детей всего 24,9% домохозяйств с несовершеннолетними детьми. Таким образом, независимо от уровня доходов платными услугами в этой области (а спектр бесплатных услуг такого характера весьма ограничен) охвачена лишь незначительная часть населения.

Причем вектор изменений в этой области для разных доходных слоев носил за последние 15 лет разнонаправленный характер. В низкодоходных слоях, уровень жизни которых

¹⁹ В данной статье средний класс я интерпретирую в экономическом смысле, то есть как представителей среднедоходных слоев населения (группу с доходами от 1,25 до 2 медиан доходного распределения по стране).

за эти годы заметно вырос и где экономические ограничители стали менее жесткими, доля инвестирующих в человеческий капитал детей достигла почти четверти от имеющих в своем составе несовершеннолетних детей домохозяйств вместо 21,1% в 2003 г. В среднем же классе и особенно в высокодоходных слоях этот показатель, напротив, сократился. И если в среднем классе речь может идти о сокращении, сопоставимом с величиной статистической погрешности (около 3%), то в высокодоходных слоях оно было полуторакратным. Это говорит об очень значительных изменениях установок россиян в данной области, причем изменениях, с долгосрочными последствиями которых страна будет сталкиваться на протяжении десятилетий.

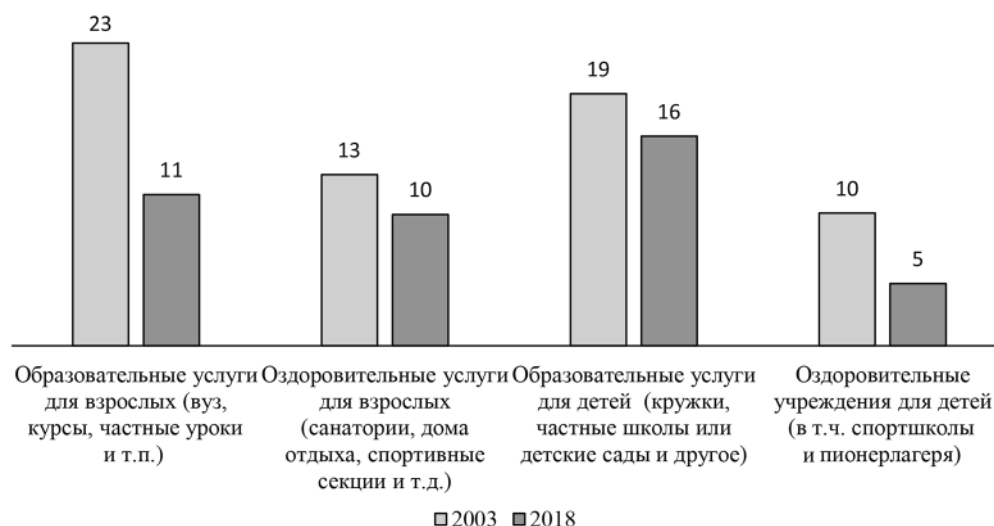


Рис. 6. Распространенность среди россиян инвестиций в образование и поддержание здоровья (2003–2018 гг., в %)²⁰.

Что же касается жилищной проблемы, то, хотя улучшение жилищных условий россиян идет довольно быстрыми темпами (так, средний метраж в жилищах представителей массовых слоев населения вырос, судя по нашим социологическим данным, с 16,7 кв. м на человека в 2003 г. до 21,7 кв. м в 2018 г.²¹), эти условия по-прежнему нельзя назвать хорошими. Пятая часть населения (21,8%) проживает в жилищах, где присутствуют не все основные коммунальные удобства (электричество, водоснабжение, канализация, центральное отопление). Кроме того, 15,5% населения до сих пор имеют жилье с не более чем 12 кв. м на человека²². Наиболее же распространенный вариант проживания с точки зрения обеспеченности метражом в современной России – 12–18 кв. м на человека (см. рис. 7). В то же время преуменьшать достижения в этой области тоже не стоит: за последние три не самых благополучных для населения России года даже в массовых слоях примерно каждому седьмому россиянину удалось улучшить свои жилищные условия, в том числе половина из них (то есть 7,8% всех россиян) сделали это за счет покупки или строительства жилья.

²⁰ Данные исследования Института комплексных социальных исследований РАН «Богатые и бедные в современной России» (2003, N=2106) и 8 волны Мониторинга Института социологии ФНИСЦ РАН.

²¹ Данные исследования Института комплексных социальных исследований РАН «Богатые и бедные в современной России» (2003, N=2106) и 8 волны Мониторинга Института социологии ФНИСЦ РАН.

²² Это существенно, так как именно после рубежа в 12 кв. м на человека у россиян начинает доминировать позитивное восприятие своих жилищных условий, в то время как у лиц с худшими жилищными условиями доминирует их оценка как плохих (см. рис. 7).

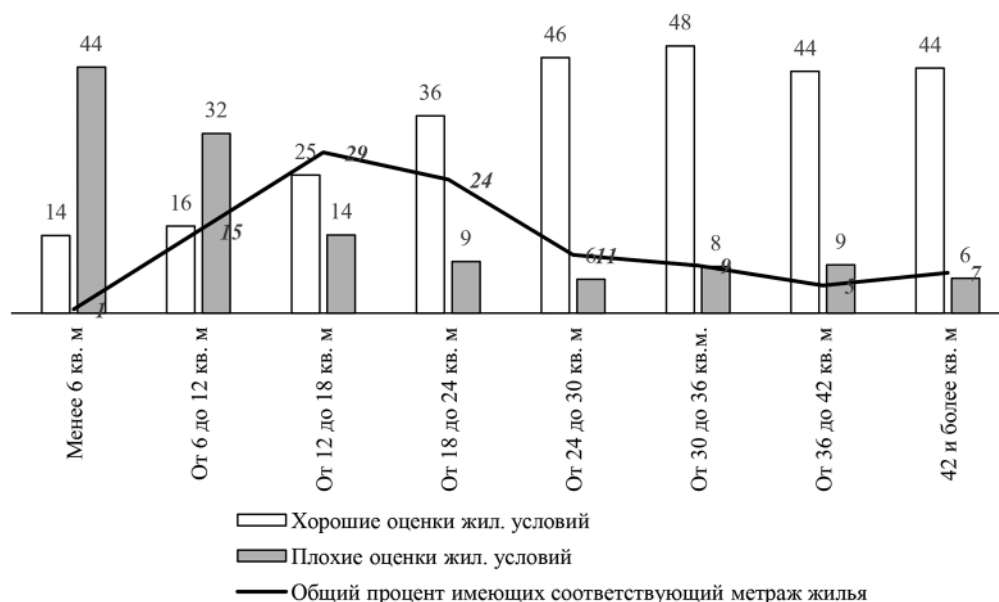


Рис. 7. Доля россиян с различным метражом жилья в расчете на человека и оценка ими своих жилищных условий (2018 г., в %).

Однако главная проблема с жилищной обеспеченностью россиян заключается не в сохранении в нашей стране даже в XXI в. большой доли жилищ, не имеющих основных коммунальных удобств или в их тесноте, а в характере концентрации этих негативных характеристик в отдельных социальных группах, поскольку обеспеченность россиян из разных доходных слоев жильем определенного метража, качество этого жилья в плане оснащенности его коммунальными удобствами и возможность улучшить свои жилищные условия сильно различаются. Так, представители уязвимых групп населения, сосредоточенные в низкодоходных слоях, гораздо чаще страдают от жилищных деприваций. Лишь 64,1% имеют жилье со всеми коммунальными удобствами притом, что в группе с доходами от 0,75 до 1,25 медианы доходов таких 78,6%, в среднем классе – 88,1%, а в высокодоходных слоях – 94,3%. Более того, среди низкодоходных россиян 6,1% проживают в жилье вообще без коммунальных удобств.

Отчасти это связано с тем, что представители этих слоев относительно чаще живут в сельской местности с характерными для нее неблагоустроенными домами. Раньше это обычно компенсировалось большей просторностью сельских жилищ. Однако сейчас, несмотря на распространенный стереотип о просторности сельских жилищ, это уже не так. В селах современной России заметно выше, чем даже в Москве и Петербурге с их дороговизной жилья, доля тех, у кого нет и 12 кв. м на человека (18,2% против 11,3%). В то же время свыше 36 кв. м на человека в селах имеют в массовых слоях населения столько же их жителей, что и в столицах (12,3% и 12,8%, соответственно). Тут можно говорить о большей неоднородности жилищных условий сельских жителей, чем горожан из массовых слоев населения, а также о повышенной концентрации в сельской местности не только людей с низкими доходами, но и с различными проявлениями жилищной депривации.

Такая ситуация обуславливается несколькими причинами. Не останавливаясь на них специально, привлеку внимание лишь к одной, находящейся пока вообще вне поля зрения специалистов. Последние полтора десятилетия характеризовались довольно большими миграционными потоками из крупных городов в села – более трети

(37,1%) нынешних сельских жителей жили раньше в столицах или крупных городах. При этом практически такая же часть мигрантов из городов попала в состав не просто низкодходных слоев, но той их части, которая имеет доходы ниже 0,75 медианы доходов в сельских типах поселений, а не в стране в целом, то есть относится к бедным даже по сельским меркам.

Конечно, тот факт, что часть уязвимых социальных групп (пожилые или не вполне адекватные люди), а также некоторые представители городского “дна” переселяются в села из-за присвоения их относительно дорогостоящего городского жилья криминальными элементами, причем подчас насильственно, – далеко не новость. Однако масштабы этой проблемы пока не осознаны ни обществом, ни государством. Как не осмыслены и последствия столь серьезного разрастания за счет таких мигрантов страты сельских “низов”, влекущего за собой усиление массовой маргинализации сельского населения. Значительная часть этих переселенцев имеет в селах даже не дом или часть дома, а “угол”, многие из них не имеют работы. При этом они лишены и традиционных для сел форм улучшения своего положения – поддержки родственников и соседей, приусадебных участков и т.п., что делает их положение буквально катастрофическим. Все это не только способствует дальнейшей люмпенизации и маргинализации переселенцев в села из крупных городов, но и негативно влияет на общий социально-психологический климат в сельских поселениях.

Значимы для распределения жилищных деприваций и возрастные различия, причем в наихудшем положении оказываются люди от 31 до 40 лет, то есть именно в том возрасте, когда в семье обычно уже есть дети. Не случайно почти две трети семей с несовершеннолетними детьми имеют менее 18 кв. м на человека (а у 22,0% – даже менее 12 кв. м). Помочь этой группе преодолеть жилищную депривированность не способно даже то, что именно в данной возрастной когорте показатели покупающих жилье или улучшающих свои жилищные условия иными способами максимальны (почти 20% при 14,0% в семьях без несовершеннолетних детей). Учитывая, что доходы в домохозяйствах с детьми и так заметно ниже, чем у тех, кто их не имеют, такая распространенность приобретения жилья (пусть и обусловленная жестокой необходимостью) ложится на эти домохозяйства тяжелым бременем, ухудшая их и без того тяжелое положение. Эти семьи и так страдают из-за высокой иждивенческой нагрузки и имеют низкие среднедушевые доходы. Но фактически “загнанные” в ипотечное рабство своими плохими жилищными условиями и кажущейся возможностью решить свои проблемы с помощью разного рода государственных программ (материнский капитал, программа “Молодой семье – доступное жилье” и т.п.) они оказываются в ситуации дополнительного снижения располагаемых доходов. И тут малейшие проблемы с занятостью или здоровьем работающих членов семьи делают их положение просто опасным.

* * *

Новые вызовы в отдельных сферах жизни российского общества выступают яркими примерами разрыва декларируемых властью достижений с объективной ситуацией в соответствующих областях. Трагизм ситуации заключается в том, что для улучшения положения в этих сферах жизни населения государством действительно делается немало. Однако деятельность эта направлена на реализацию сформулированных ранее в системе государственного управления приоритетов, далеко не всегда учитывающих все наиболее важные аспекты соответствующих проблем. В результате возникают новые серьезные и опасные по своим последствиям проблемы, формирующие новые вызовы для государственной социальной политики. Усугубляет эту ситуацию тот факт, что у россиян, ориентирующихся в своих оценках не на формальные целевые показатели, а на конкретную ситуацию в соответствующих сферах, формируется совершенно другое их видение, а следовательно – и иная оценка успешности государственного регулирования в этих сферах, нежели у представителей власти. Инертность, неспособность быстро осознать новые вызовы и разработать способы реагирования на них с участием всех субъектов

социальной политики (координация деятельности которых – вообще одно из наиболее слабых мест в социальной политике России в настоящее время) выступает сущностным пороком социальной политики в нашей стране и одним из самых серьезных стоящих перед этой политикой вызовов системного характера, сопоставимым по значимости с теми системными вызовами, о которых я уже говорила в [Тихонова 2019].

Разрывы между видением властью ситуации в отдельных сферах жизни россиян и реальностью, как я постаралась показать в настоящей статье на отдельных примерах, очень разнообразны. Так, если говорить о занятости, то формально низкие показатели безработицы и довольно благополучные показатели своевременности выплаты зарплаты, справедливо рассматриваемые властью как свидетельство ее успехов в реализации политики занятости, контрастируют с очень высокой долей тех, кто помимо своего желания оказывались обречены в последние годы на длительную безработицу. Проблема же с якобы насчитывающей десятки миллионов группой самозанятых скрывает элементарное нежелание работодателей соблюдать законодательство в отношении своих наемных работников, заложником чего оказывается и государство, которое недополучает поступления в Пенсионный и в другие фонды, и сами люди. Какие последствия повлекут за собой эти разрывы в условиях роста НДС с неизбежным сокращением численности занятых, особенно имеющих “белую” занятость, и ужесточения государственной политики по отношению к тем, кого государство считает самозанятыми (хотя в большинстве своем это обычные наемные работники) – большой вопрос. Но в любом случае последствия эти будут включать в себя массу человеческих трагедий и рост социальной напряженности.

Если же говорить о медицине, то сам факт, что даже в низкодоходных слоях россияне вынуждены массово расходовать дефицитные для них финансовые средства на платные медицинские услуги из-за недоступности бесплатной медицинской помощи, свидетельствует о том, что система здравоохранения в России сегодня не обеспечивает доступа к получению последней. Наоборот, реформирование этой системы в последние годы, по мнению населения, лишь ухудшило ситуацию. В итоге проблема доступности необходимой медицинской помощи стала сейчас для россиян исключительно острой, деля лидерство среди волнующих их проблем с проблемой низких доходов. Происходит наращивание платных медицинских услуг и рост закредитованности россиян, превратившийся в серьезный фактор, снижающий уровень жизни не только уязвимых групп населения, но и среднего класса.

Новые вызовы в отдельных сферах жизни общества, как было показано в статье, разнообразны. Так, очень тяжелые последствия для экономики страны и общего культурного уровня россиян будет иметь тенденция сокращения инвестиций населения в свой человеческий потенциал, а также в образование и здоровье детей. Эта тенденция, в наибольшей степени характеризующая пока высокодоходных представителей массовых слоев, начала проявляться в последние годы уже и в среднем классе. Что же касается будущего, то уже идущие радикальные изменения установок россиян в этой сфере с учетом хорошо известного маркетологам эффекта “стекания образцов” будут в среднесрочной перспективе способствовать распространению их и на нижние слои в социальной иерархии. Установки же населения, в частности его представления о том, на что нужно, а на что не нужно тратить деньги, изменить гораздо сложнее, чем повысить его доходы. При этом рост численности студентов на платных отделениях вузов затушевывает эту тенденцию и создает ощущение готовности населения софинансировать образование по крайней мере своих детей, хотя фактически оно сохраняет сейчас лишь готовность инвестировать в “корочки”, а не в реальный человеческий капитал, для которого важнее всего дошкольный период развития ребенка.

Не осознаются пока даже экспертами в области социальной политики и многие процессы, разворачивающиеся в жилищной сфере. Рост обеспеченности россиян “квадратными метрами”, действительно идущий быстрыми темпами, не сопровождается

столь же быстрым улучшением качественных характеристик их жилищ, даже если говорить только об оснащенности их коммунальными удобствами. Одновременно он влечет за собой, в силу все большего развития ипотеки, очень серьезную долговую нагрузку для многих и без того испытывающих финансовые трудности домохозяйств, особенно домохозяйств с несовершеннолетними детьми. Очень серьезным и пока не осознанным ни властью, ни экспертами новым вызовом для социальной политики выступает и приобретшее уже массовый характер “обезжиливание” многих представителей уязвимых социальных групп из крупных городов. По разным причинам потеряв свое прежнее жилье, они оказываются в итоге в критически тяжелом положении в сельской местности, где способствуют быстрому разрастанию “социального дна” сельских поселений, меняя характер последнего и негативно влияя на общую обстановку в селах.

Как упоминалось выше, этими новыми вызовами список встающих сейчас перед государственной социальной политикой проблем далеко не исчерпывается. Однако и они свидетельствуют о том, что в современной России даже в тех областях, которые постоянно находятся в поле ее зрения, формируются достаточно важные, но пока недостаточно осознаваемые специалистами и властью новые вызовы, имеющие очень серьезные последствия социально-экономического и социально-политического характера. Именно в силу своего пребывания вне спектра учитываемых при научном анализе и принятии управленческих решений факторов, эти вызовы особенно опасны. Потому государство должно определить для себя основной смысл социальной политики в современном российском обществе, выделить ее приоритетные функции и в соответствии с этим сосредоточить усилия на тех вызовах (как старых, так и новых), которые будут определены им как наиболее важные.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Гимпельсон В.Е., Капелюшников Р.И., Ощепков А.Ю. (2017) “Новички” и “старожилы”: что говорят показатели специального стажа. WP3/2017/01. 2017. М.: Изд. дом Высшей школы экономики (https://www.hse.ru/mirror/pubs/lib/data/access/ram/ticket/37/148715231924a7a4718050046fad01a51c57318abf/WP3_2017_01.pdf).

Дополнительное профессиональное образование: результаты мониторинга 2016 года (2017) М.: Издательский дом “Дело” РАНХиГС.

Каравай А.В. (2017) Состояние и динамика качества человеческого капитала российских рабочих // *Terra Economicus*. Т. 15. № 3. С. 144–158.

Лукьянова А.Л. (2010) Отдача от образования: что показывает мета-анализ // *Экономический журнал Высшей школы экономики*. Т. 14. №. 3. С. 326–348.

Модель доходной стратификации российского общества: динамика, факторы, межстрановые сравнения (2018) М.: Нестор-История.

Мониторинг дополнительного профессионального образования в России (2016) М.: Издательский дом “Дело” РАНХиГС.

Тихонова Н.Е. (2018) Особенности здоровья и возрастная структура российских рабочих – традиции против изменений // *The Journal of Social Policy Studies*. Вып. 16 (2). С. 311–326.

Тихонова Н.Е. (2019) Социальная политика в современной России: новые системные вызовы // *Общественные науки и современность*. 2019. № 2. С. 5–18.

Social Policy in Modern Russia: New Selective Challenges

*N. TIKHONOVA**

**Tikhonova Natalia – Doctor of Sociological Sciences; Leading Researcher, Centre for Stratification Studies, Institute of Social Policy, National Research University “Higher School of Economics”. Address: 20, Myasnikskaya St., Moscow, 101000, Russian Federation; Leading Researcher, Institute of Sociology of FCTAS RAS. Address: 24/35, 5, Krzhizhanivskogo str., Moscow, 109544, Russian Federation. E-mail: ntikhonova@hse.ru*

Abstract

The article, which is the second part of a block of two (the first article was published in the previous issue of the journal), presents an analysis of some of the challenges that Russian social policy currently face, based on the data from nationwide surveys. However, the first article was focused on systemic challenges, while in this article the subject of analysis is a few selective challenges affecting specific spheres of life in Russian society. Based on the empirical data of the Institute of Sociology FCTAS RAS, it is shown that one of the key challenges is the need to develop new framework for interactions between employers and employees; it is noted that the asymmetry of these relations has sharply increased during the last two economic crises. The situation with the public perception of the access to necessary medical care and its quality is analyzed; it is shown that these problems also become the important challenges for the state social policy. The challenges associated with decrease in investments in their own human potential and human potential of their children by the population, as well as housing deprivation of the population, the formation of a new underclass in rural areas, etc., are also analyzed. It is noted that further successful and sustainable development of Russia requires development of an adequate response not only to these, but also to many other challenges.

Keywords: social policy functions, relations between employees and employers, access to medical care, quality of medical care, housing deprivation, middle class, vulnerable groups, underclass

REFERENCES

- Dopolnitel'noe professional'noe obrazovanie: rezul'taty monitoringa 2016 goda* (2017) [Additional vocational education: monitoring results of 2016]. Moscow: Izdatel'skiy dom "Delo" RANHiGS.
- Gimpel'son V.E., Kapelyushnikov R.I., Oshchepkov A.YU. (2017) "Novichki" i "starozhily": chto govoryat pokazateli special'nogo stazha ["Beginners" and "old-timers": what the indicators of special experience say]. WP3/2017/01. 2017. Moscow: Izd. dom Vysshey shkoly ekonomiki (https://www.hse.ru/mirror/pubs/lib/data/access/ram/ticket/37/148715231924a7a4718050046fad01a51c57318abf/WP3_2017_01.pdf).
- Karavay A.V. (2017) Sostoyanie i dinamika kachestva chelovecheskogo kapitala rossiyskikh rabochih [The state and dynamics of the quality of human capital of Russian workers]. *Terra Economicus*. vol. 15, no. 3, pp. 144–158.
- Luk'yanova A.L. (2010) Otdacha ot obrazovaniya: chto pokazyvaet meta-analiz [Returns to education: what meta-analysis shows]. *Ekonomicheskij zhurnal Vysshey shkoly ekonomiki*, vol. 14, no. 3, pp. 326–348.
- Model' dohodnoy stratifikatsii rossiyskogo obshchestva: dinamika, faktory, mezhsrannovye sravneniya* (2018) [Model of income stratification of Russian society: dynamics, factors, cross-country comparisons]. Ed. N.E. Tihonova. Moscow: Nestor-Istoriya,
- Monitoring dopolnitel'nogo professional'nogo obrazovaniya v Rossii* (2016) [Monitoring of additional professional education in Russia]. Moscow: Izdatel'skiy Dom "Delo" RANHiGS,
- Tihonova N.E. (2018) Osobennosti zdorov'ya i vozrastnaya struktura rossiyskikh rabochih – tradicii protiv izmenenij [Features of health and age structure of Russian workers – traditions against changes]. *The Journal of Social Policy Studies*. Issue16 (2), pp. 311–326.
- Tihonova N.E. (2019) Social'naya politika v sovremennoy Rossii: novye sistemnye vyzovy [Social Policy in Modern Russia: New Systemic Challenges]. *Obshchestvennye nauki i sovremennost'*, no. 2, pp. 5–18.