

3

Обзор проектов и идей реформирования социальной сферы Беларуси

Александр Готовский, Михаил Залеский

Беларуси в наследство от СССР досталась достаточно разветвленная система социальной защиты населения¹. Ее идеологической основой был формальный принцип равного распределения, в соответствии с которым трудящиеся были обязаны поддерживать пассивных членов общества через отчисление денег с заработной платы в размерах, предусмотренных законом, а в обязанности соответствующих органов государства входило накопление и сохранение финансовых ресурсов, их «правильное, регулярное и справедливое» распределение среди тех, кто в этом нуждается. По прошествии некоторого времени к системе «правильного и регулярного» распределения наличных или безналичных денег присоединялось все больше людей, и в результате она переросла в неэффективную систему различных социальных льгот, для получения которых совсем не обязательно было принадлежать к наименее обеспеченным слоям населения. Частично эта система, однако, защищала и наименее обеспеченные слои населения.

¹ Эта система была построена на принципах так называемой ленинской страховой рабочей программы (см.: В. И. Ленин. ПСС. Т. 21. С. 146–149): всеобщности, всесторонности обеспечения за счет государственных и общественных средств. Система включала социальное страхование рабочих и служащих, а также социальное обеспечение за счет прямых ассигнований госбюджета.

В первые годы после обретения Беларусью независимости, когда на фоне экономического кризиса наблюдался распад и бывшей системы распределения социальных благ, идея «восстановления социальной справедливости» стала одной из самых популярных в массовом постсоветском сознании. Следы этой идеи заметны даже в тогдашних либеральных проектах преобразования системы социальной защиты. Вообще следует отметить, что первые реформаторские идеи относительно этой сферы отличались наименее революционным характером по сравнению с идеями реформирования белорусского общества в других сферах.

Документы, содержащие в себе реформаторские предложения в этой сфере, представлены следующими блоками:

- программы политических партий;
- предвыборные платформы кандидатов в президенты;
- проекты негосударственных экспертных групп;
- государственные программы.

Программные документы политических партий

Первым негосударственным проектом реформирования была «Программа Белорусского Народного Фронта „Адраджэньне“» 1989 г. Основными идеями этого документа в социальной сфере были:

- отмена льгот и привилегий государственным чиновникам;
- гарантированный прожиточный минимум и его постоянная корректировка в зависимости от инфляции;
- гарантия занятости;
- гарантированное бесплатное медицинское обслуживание, увеличение финансирования медицины из государственного бюджета;
- развитие физкультуры и спорта и их переориентация на оздоровление населения;
- повышение размеров пенсий с учетом величины средней заработной платы под контролем общественности;
- повышение материального стимулирования материнства, детства и многодетных семей;

- создание государственной службы социальной помощи для социальной, моральной, трудовой и творческой реабилитации инвалидов, помощи семьям погибших;
- особая поддержка восточных районов Беларуси;
- передача государственного и коммунального жилья в наследуемую собственность, льготное кредитование индивидуального строительства;
- изменение режима содержания в местах лишения свободы и социальная реабилитация бывших заключенных.

Этот документ декларирует достаточно широкую систему социальной защиты на основе принципа социальной справедливости. Его лейтмотив – гарантия права на социально стабильную, материально обеспеченную жизнь при всеобъемлющей поддержке государством всех незащищенных групп, от инвалидов и пенсионеров до бывших заключенных.

В основе программы лежит представление о способности государства оказать социальную помощь в любых размерах, какой бы ни была потребность в ней. Кроме этого программа отражает представление советских граждан о так и не реализованных в СССР принципах равенства и социальной справедливости.

Следующими по времени разработки являются «Программа партии БНФ», принятая на 1-м съезде партии 30 мая 1993 г., и «Декларация программных целей и принципов ОДПБ», ноябрь 1993 г.

Главной целью двух документов провозглашалось построение *социальной* рыночной экономики, на самом деле это была реакция на рост социальной и экономической нестабильности в обществе. В «Программе партии БНФ» принцип социальной справедливости распространяется не только на социальное обеспечение инвалидов, пенсионеров и многодетных семей, но и на экономическую сферу. В частности, в ней предлагается справедливое распределение налогового бремени (при этом не указывается, каким способом можно достичь такой справедливости), говорится о справедливом процессе приватизации, который предусматривает передачу собственности гражданам; соответствующий механизм однако не предусмотрен.

Программа декларирует необходимость поддержки малообеспеченных слоев общества, сохранения здоровья граждан. Здесь впервые появляется принцип адресной социальной помощи в противовес льготам. Отдельно оговаривается вероятность увеличения возраста выхода на пенсию. В этом же документе предлагается переход на страховую медицину. Наряду с государственным бесплатным лечением предусмотрено развитие частных больниц. В целом программу БНФ можно охарактеризовать как документ, в котором делается попытка сформулировать и описать принципы реализации социальной политики.

Согласно «Декларации программных целей и принципов ОДПБ» социальное обеспечение – это такая система государственных или общественных обязательств, которая срабатывает только тогда, когда личных усилий оказывается недостаточно, или когда они, по объективным обстоятельствам, безрезультатны. С целью содействия реализации социальной политики предлагается освободить от налогов благотворительные организации и организации инвалидов.

Хотя представленные выше документы отражают разные (национал-демократическую и либеральную) точки зрения на способы осуществления социальной помощи, их позиции относительно адресности социальной помощи совпадают.

Что касается программ политических партий, разработанных после первых президентских выборов, то они фактически сохранили присущую им и ранее приверженность идее социальной «справедливости», достичь которой можно через перераспределение и проведение социально ориентированной экономической политики.

Так, в «Программе Гражданской партии» (принятой учредительным собранием партии в декабре 1994 г.) предлагался ряд мер, направленных против резкого социального расслоения. Среди них: введение налога на собственность, осуществление принципа приоритетности затрат из госбюджета на оказание помощи малообеспеченным семьям при одновременном увеличении сферы платных услуг (здравоохранение, высшее и среднее специальное образование и т. д.), увеличение уровня оплаты услуг жилищно-коммунального хозяйства

и общественного транспорта. Этот же набор мер сохранен и в «Программе ОГП» (октябрь 1995 г.). При этом блок «Социальная политика» включает в себя такие разделы, как «Политика занятости и социальной защиты», «Жилищная политика», «Здравоохранение», «Молодежная политика», «Культура, образование и наука». Непоследовательность белорусского либерализма выражается в том, что упомянутый документ сочетает в себе такие меры, как оказание поддержки безработным не только путем выплаты пособий, но и организации системы общественных работ, уменьшение безработицы путем переподготовки кадров. Усилена и роль уравнительного налога на имущество как источника финансирования расходов на социальную помощь. Привлекает внимание и совершенно «левая» формулировка происхождения налогооблагаемого имущества как возникшего «в результате обогащения группы лиц из-за несовершенного законодательства»².

В сфере жилищной политики предлагается предоставлять малообеспеченным гражданам социальное жилье; для остальных граждан предусматривается льготное кредитование жилищного строительства, налоговые и кредитные льготы. В области здравоохранения либеральной программой гарантируется бесплатная медицинская помощь, которая сочетается с развитием государственного медицинского страхования. В сфере молодежной политики предусмотрен ряд мер по поддержке молодежи (вводится льготное налогообложение), предполагается также содействовать молодежным жилищным кооперативам, студенческим строительным отрядам и другим реликтовым явлениям комсомольских времен. По сравнению с предыдущим этот документ намного ближе к предвыборной программе А. Лукашенко, повторяет ряд ее позиций, декларирует необходимость создания «эффективной и динамичной социально-рыночной экономики».

Подобная тенденция прослеживается и в других программных документах политических партий страны. Среди них «Программа Белорусской партии труда — путь к обществу демократического социализма» (март 1996 г.); «Программа Белорусской социал-демократической партии (Народная Гро-

² Политические партии: Беларусь и современный мир. Мн., 2002. С. 193.

мада)» (июнь 1996 г.); «Программа Партии коммунистов Белорусской» (март 1999 г.).

Такая позиция политических партий в области социальной политики наряду с полным неведением подавляющего большинства граждан содержания этих программ сделала их политически неразличимыми и не популярными среди населения.

Предвыборные платформы кандидатов в президенты

На президентских выборах 1994 г. соперничали А. Дубко, В. Кебич, А. Лукашенко, З. Позыняк и С. Шушкевич. В их предвыборных программах³ отражен широкий спектр взглядов на социальную политику государства.

Тезисы кандидата в президенты А. Лукашенко «Отвести народ от пропасти» содержали широкую программу социальной помощи: государственное регулирование прожиточного минимума, постоянное увеличение в соответствии с ним минимальной оплаты труда; государственное регулирование доходов населения при помощи прогрессивного налогообложения, с тем чтобы не допустить резкого социального расслоения общества; бесплатное удовлетворение минимальных потребностей в жилье, медицинских услугах, лекарствах; введение системы многоцелевых кредитов для молодежи и молодых семей для приобретения жилья, собственности, получения профессии и повышения квалификации; установление системы государственных субсидий и льготного кредитования частного жилья на основе дифференцированного подхода (в зависимости от уровня доходов и имущественного положения) и др.

В качестве экономического источника обеспечения социальной защиты граждан было предложено государственное регулирование цен и борьба с их повышением вплоть до привлечения к уголовной ответственности руководителей предприятий за нарушение принципов государственной ценовой политики. Строительный комплекс должен был переориентироваться на удовле-

³ Их библиографическое описание дается в соответствующем разделе экономического блока.

творение нужд населения, стать объектом приоритетного финансирования и пристального внимания государства.

В программе Вячеслава Кебича «Народ Беларуси должен жить достойно, без страха за будущее, гордиться собой и своей Родиной!» также декларировалась система широкой социальной помощи гражданам: усовершенствование системы пенсионного обеспечения; повышение эффективности бесплатного медицинского обслуживания; развитие физкультуры и спорта; переподготовка уволенных в запас военных на гражданские профессии; гарантия занятости выпускников вузов и техникумов; повышение стипендий студентам до уровня минимальной зарплаты и т. д.

По многим позициям эта программа перекрещивается с тезисами А. Лукашенко. Здесь также содержится обещание ввести законодательные гарантии прожиточного минимума, законодательное регулирование сверхвысоких доходов через систему прогрессивного налогообложения с целью ликвидации имущественного расслоения и экономического неравенства граждан, ввести систему многоцелевых кредитов для молодежи и молодых семей на получение образования, приобретения жилья и собственности.

В то же время при всем богатстве заявленных целей социальной помощи программа не предусматривала каких-либо механизмов их реализации. Она лишь тем и ограничивается, что перечисляет различные направления социальной политики и обещает государственную социальную помощь тем, кто в ней нуждается.

В тезисах С. Шушкевича «Государственность, демократия, рынок — путь к благополучию» приоритетом называется адресная социальная помощь. Новая идея здесь — передача части государственной собственности пенсионным фондам для экономического обеспечения их деятельности.

В «Экономической программе кандидата в президенты З. Позыняка» кроме тезиса про адресность социальной помощи присутствуют также идеи проведения активной политики для поддержки незащищенных слоев населения, осуществления активных действий для увеличения заработной платы и доходов работников бюджетной сферы. От других эту программу отличает ориентация

жилищной политики на строительство индивидуальных домов (при государственной поддержке строительства соответствующей инженерной инфраструктуры), создание ипотечных финансовых институтов, а также придание местным органам управления частичной финансовой самостоятельности для реализации социальных программ посредством передачи им средств от уплаты земельного налога. При этом подчеркивается, что колхозы и совхозы не должны заменять местную администрацию. Свой вклад в социальную помощь они будут осуществлять путем уплаты земельного налога на общих основаниях. В целом идеи этой программы отражают среднюю позицию между взглядами А. Лукашенко и С. Шушкевича.

Программа А. Дубко «Стране нужен хозяин» направлена на воссоздание социалистической системы. При этом будущему президенту передаются абсолютные полномочия, и он несет персональную ответственность перед страной за воссоздание этой системы. С целью осуществления справедливой социальной политики предлагается ввести жесткое нормирование. Например, ветераны, пенсионеры, инвалиды, многодетные семьи каждый месяц обеспечиваются наборами основных продуктов питания, которые продаются по твердым доступным ценам, дотированным государством. Содержит программа и призывы обеспечить гарантированную занятость и гарантированное обеспечение граждан государственным жильем, бесплатной медицинской помощью, дешевой детской одеждой и т. д. Описание механизмов осуществления такой социальной политики при этом отсутствует.

Рассмотренные передвыборные программы готовились в условиях экономической и социальной нестабильности первой половины 1990-х гг. Поэтому от внимания кандидатов в президенты к социальным проблемам существенно зависел успех их предвыборной кампании.

Победу на президентских выборах А. Лукашенко связывают с развернутым изложением в его программе социальных проблем и достаточно логичным описанием механизмов реализации социальной политики, направления которой были определены еще в первой программе БНФ. Программа А. Лукашенко, в которой он предложил усилить социальную направленность государственной политики, однако существенно не повлияла на дальней-

шее развитие концепций социально-экономических преобразований в стране.

Предвыборные платформы кандидатов в президенты М. Чигиря и З. Позыняка на «альтернативных» президентских выборах 1999 г. в сущности предлагали лишь незначительные поправки к существующей в стране и характерной для второй половины 1990-х гг. системы социального обеспечения.

Эту тенденцию закрепляют передвыборные программы кандидатов в президенты на выборах 2001 г. В своей программе А. Лукашенко подтверждает ранее избранные ориентиры⁴, такие как оказание бесплатной медицинской помощи, стимулирование жилищного строительства, контроль над ценами, рассматриваемый в качестве инструмента поддержки покупательской способности населения, сохранение промышленных предприятий, колхозов и совхозов для обеспечения населения рабочими местами и т. д. В то же время в этой программе (сравнительно с программой 1994 г.) даются более сдержанные обещания социальной помощи.

Тезисы программы кандидата в президенты РБ Владимира Гончарика⁵ акцентируют внимание на гарантиях социальной справедливости, в частности на реформе системы оплаты труда и установлении ее минимального уровня на отметке прожиточного минимума, на развитии системы охраны здоровья и образования, на стимулировании строительства жилья и его льготного кредитования, на развитии системы защиты материнства и детства.

В программе отсутствуют идеи радикального реформирования существовавшей до того времени социальной политики. Основным ее отличием от программы Лукашенко следует считать утверждение принципа адресной социальной помощи.

В тезисах предвыборной программы Сергея Гайдукевича⁶ также не подвергаются сомнению направления осуществлявшейся до этого социальной

⁴ Вместе за сильную и процветающую Беларусь! Предвыборная программа кандидата в Президенты Республики Беларусь А. Г. Лукашенко // Советская Белоруссия. 2001. 21 августа.

⁵ Владимир Гончарик. Добро вашему дому! Тезисы программы кандидата в Президенты Республики Беларусь // Советская Белоруссия. 2001. 31 августа.

⁶ Порядок в стране, достаток в доме. Кандидат в Президенты Республики Беларусь Гайдукевич Сергей Васильевич. Тезисы предвыборной программы // Советская Белоруссия. 2001. 22 августа.

политики. В ней говорится о необходимости обеспечения населения жильем, поддержки материнства, помощи молодежи. При этом практически не предлагается каких-либо оригинальных механизмов реализации социальной политики. Исключением является идея обеспечения рабочими местами молодежи при помощи выдачи кредитов на организацию собственного бизнеса.

Предвыборные программы кандидатов в президенты на выборах 2001 г. не внесли ничего существенно нового в развитие идей социальной защиты граждан и лишь продекларировали в сущности согласие с избранными приоритетами социальной политики государства⁷.

Концепции и программы реформирования социальной сферы, разработанные независимыми группами экспертов

Независимые группы экспертов создавались на «коалиционной» основе и включали в себя представителей научных кругов близких к ОГП, социал-демократическим партиям и БНФ. Концептуальную часть работы в этих группах выполнял Л. Злотников. По этой причине главной идеей социальной части программ⁸, разработанных независимыми экспертами, является переход от идеи социальной справедливости к идее социальной солидарности. Правительству реформаторов, если таковое появится, рекомендовано начинать переход от системы социальной защиты к системе социального страхования через развитие пенсионных фондов и страховой медицины.

Система пенсионного обеспечения, по замыслу авторов, должна стимулировать людей зарабатывать и делать сбережения, система страхового здравоохра-

⁷ Вместе за сильную и процветающую Беларусь! Предвыборная программа кандидата в Президенты Республики Беларусь А. Г. Лукашенко // Советская Белоруссия. 2001. 21 августа.

⁸ См.: Предложения по формированию экономической политики (этап стабилизации). Одобрены Комиссией по экономической политике и реформам Верховного Совета 13-го созыва в июне 1996 г. // Белорусский рынок. № 23. 1996; Концепция и программа экономических реформ. Национальный исполнительный комитет // Народная воля. 1998. 19 февраля; Беларусь — альтернатива XXI БР. № 51. 1999; № 1. 2000; Стратегия для Беларуси // Народная воля. 2000. 25 августа.

нения — заботиться о собственном здоровье. Прототипом системы страховой медицины, как полагали эксперты, могла бы стать система здравоохранения, создаваемая в Польше. При этом поддержка государства для тяжелых и хронических больных сохраняется, часть лекарств дотируется.

Существующая система социального обеспечения, основанная на гарантировании гражданам потребления на уровне минимального потребительского бюджета (МПБ) признается неудачной. Необходимо, считали эксперты, опуститься на более низкий уровень социальной защиты, что даст возможность обеспечить ее реальными ресурсами. С этой целью предлагалось установить величину любых социальных трансфертов (пенсий, стипендий, пособий на время декретного отпуска и т. д.) не ниже прожиточного минимума (ПМ — набор из 25 продуктов питания, которого достаточно для физического выживания человека). Первоочередным приоритетом социальной политики должно стать обеспечение всех граждан не ниже ПМ.

Среди других приоритетных мер социальной защиты граждан называлось сохранение дотаций из бюджета пассажирскому транспорту общего пользования на уровне 40–50% от стоимости проезда. При этом одинаковые дотации должны выплачиваться как частным, так и государственным транспортным предприятиям. Но при этом эксперты указывали на неизбежность постепенного, по мере роста душевого ВВП, доведения оплаты услуг жилищно-коммунального хозяйства населения до 100% их стоимости. Закончить этот процесс планировалось при удвоении ВВП (по отношению к 1999 г.). Рост ВВП должен был сделать возможным переход к адресной защите социально незащищенных групп населения. Также предполагалось в течение года отказаться от практики поддержки цен ниже рыночных на социально значимые товары и услуги.

При определении тех, кто нуждается в помощи государства, должны были применяться простые критерии. К числу реципиентов государственных программ социальной поддержки эксперты относили следующие категории граждан: многодетные семьи, неполные семьи, пожилые люди сверх определенного возраста, неработающие инвалиды.

Государственные проекты и программы реформирования социальной сферы, их реализация

Рассматривая государственные проекты и программы реформирования социальной сферы, следует отметить однотипность их концептуальной части. Оценка целей, сформулированных в них, свидетельствует о том, что государственная администрация понимает необходимость реформирования/модернизации социальной сферы. В наиболее полной мере это нашло отражение в «Национальной стратегии устойчивого развития Республики Беларусь» (одобрена президиумом Совета министров Беларуси 25.03.1997).

Программа БНФ (1989 г.)	Программа Лукашенко (2002 г.)
Отмена льгот и привилегий. Справедливое распределение под контролем общественности. Гарантированный прожиточный минимум. Гарантия занятости. Повышение размеров пенсий под контролем общественности.	Отмена льгот и привилегий. Справедливое распределение под контролем государства. Гарантированный прожиточный минимум. Переквалификация безработных. Повышение размеров пенсий через систему сочетания государственных гарантий и личной ответственности граждан при создании системы страхования производственных рисков.
Повысить материальное стимулирование материнства, детства и многодетных семей. Создание государственной службы социальной помощи для социальной, моральной, трудовой и творческой реабилитации инвалидов, помощи семьям погибших.	Повысить материальное стимулирование материнства, детства и многодетных семей. Принятие комплекса законов о пенсионном обеспечении, государственном пенсионном страховании, обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве.
Создание зоны повышенного внимания для поддержки восточных районов Беларуси.	Создание зоны особого внимания для поддержки районов, пострадавших от чернойбыльской катастрофы.
Передача государственного и коммунального жилья в наследуемую собственность. Изменение режима содержания в местах лишения свободы и социальная реабилитация бывших заключенных.	Укрепление социальной справедливости в сфере здравоохранения при одновременном росте источников внебюджетного финансирования здравоохранения. Развитие спорта, туризма и здорового образа жизни.

Общими для всех проектов являются такие задачи, как:

- рациональность и плановый характер действий власти в социальной сфере;
- повышение уровня жизни;

- выравнивание социальных и экономических условий для различных социальных групп населения;
- повышение производительности труда;
- совершенствование общественных институтов;
- совершенствование науки и образования;
- совершенствование здравоохранения;
- повышение рождаемости и продолжительности жизни.

Сопоставим, например, предложения «Программы БНФ „Адраджэньне» 1989 г.» с формулировками национальной стратегии социальной защиты, которые были изложены в речи президента Лукашенко перед Национальным собранием, в частности в разделе «Социальная политика государства и обеспечение социальной защиты населения». Используемые тут формулировки не являются дословными цитатами, однако отражают смысл соответствующих частей сравниваемых документов.

Как видно, по прошествии 13 лет произошел определенный прогресс в направлении рыночного понимания прав и обязанностей личности, а также социальных обязательств государства перед гражданами. Вместе с тем в лукашенковской программе сохраняются и занимают довольно много места социалистические по своему содержанию формулировки.