

Joint ECE/UNDP Workshop on
Gender Statistics for Policy Monitoring and Benchmarking
(Orvieto, Italy, 9-10 October 2000)

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ

СОЦИАЛЬНАЯ РЕФОРМА В РОССИИ И ГЕНДЕРНАЯ СТАТИСТИКА

Документ представлен Российской Федерацией¹

Актуальность темы.

Сегодня Россия переживает переломный момент: новый президент, новое правительство, новая программа действий. Эта программа, названная "Основные направления социально-экономической политики Правительства Российской Федерации на долгосрочную перспективу" имеет в виду государственную идеологию и мероприятия в период от 2000-2001 гг. и на пятнадцать лет вперед - до 2015 года.

Цель ее сформулирована как обеспечение экономического роста в стране на базе создания самим государством максимально благоприятных условий для высвобождения положительной частной инициативы различных форм хозяйствования - "новое окно возможностей", предусматривается элементы либеральной стратегии сочетать с обеспечением разумного регулирования и стабильности.

В социальной сфере программа предусматривает переход от идеи социального государства, провозглашенного Конституцией РФ, к идее "субсидиарного государства", которое имеет в виду пересмотр прежнего общественного договора с населением.

Идея в том, что в модели социального государства ставилась задача гарантировать стандарты в области уровня жизни, вначале хотя бы минимальные, всем гражданам. Субсидиарный принцип оставляет гарантии только для тех, кто не получает достаточного дохода и находится за официальной чертой бедности. Для обеспеченных слоев минимальные

¹ Л. Ржаницина, профессор, Российская Академия Наук.

гарантии за счет средств бюджета сохраняются только в области образования (школа) и здравоохранения (скорая помощь, инфекционные заболевания и т.п.). Остальное оплачивается гражданами самостоятельно, независимо от того, насколько вариативно понятие "обеспеченность" и различны объективные возможности ее достижения для разных групп и категорий населения.

Для России такой курс означает подлинное потрясение основ. Как известно, всего 10 лет назад прежняя плановая экономика, базирующаяся на господстве государственной собственности, выступала с позиций уравнительного распределения национального дохода, низких потребительских цен, всеобщей бесплатности социальных услуг. СССР был страной высочайших социальных гарантий, доходящих до прямого патернализма: каждому гарантировалась рабочее место, а с ним и доход, отдых, медицина, образование, детское учреждение. Люди привыкли не беспокоиться, переложили всю ответственность на государственное управление и утратили во многом стимулы к эффективному труду и личную экономическую ответственность за свое положение.

Новая Россия в ходе реформ переходного к рынку периода приватизации и либерализации в экономике во многом сохранила традиционно высокий уровень социальных прав, хотя кризис, откровенное разворовывание государственной собственности, дефицит государственного бюджета, не позволяет поддерживать их на практике.

Тем не менее созданная в 90-е годы система государственной социальной защиты позволила в условиях кризиса и развала большой страны избежать трагедии прямого массового голода, поддержать социальное обеспечение стариков, инвалидов, многодетных семей, сохранить значительную часть услуг национального образования и здравоохранения, дешевое жилье и коммунальные услуги, доступный городской транспорт и связь. В первые годы реформ было введено мощное обязательное государственное социальное страхование работающих и членов их семей на случай утраты трудоспособности (заработка) по возрасту, болезни, при рождении ребенка, в случае безработицы; для самых бедных организована на местах социальная помощь, в том числе при международном гуманитарном содействии; продолжали работать, хотя и с большими трудностями учреждения образования, медицины, созданы специализированные федеральные социальные службы (пенсионная, занятости, миграции и др.).

Поэтому автор, вслед за рядом международных экспертов, достаточно положительно оценивает российскую систему социальной защиты в целом, сыгравшую роль амортизатора негативных событий, несмотря на недостатки, нуждающиеся в устранении. Эта оценка противоположна мнению экспертов ряда международных финансовых организаций, считающих, что у нас должно было быть проявлено в этой сфере больше радикализма: сплошная приватизация и коммерциализация большинства социальных функций, ограничение заботы государства только проблемой бедных.

Новая правительственная команда, справедливо отмечая финансовый дефицит обеспечения действующих социальных гарантий, в значительной мере солидарна с отрицательной точкой зрения на действующую в России систему социальной защиты людей

и провозгласила курс на минимизацию социальных расходов государства. Минимизация означает дальнейшее расширение платности социальных услуг, коммерциализацию обязательного страхования, жилья, здравоохранения, профессионального (высшего и среднего образования), культуры, средств информации и коммуникации.

В этой связи предполагается постепенный переход на накопительную пенсионную систему вместо солидарно-страховой. Если сейчас размер всей пенсии, определенной законом, выплачивается за счет государственного Пенсионного фонда, сформированного, главным образом, из отчисления работодателя от фонда заработной платы предприятия и организации, то накопительная система предполагает государственное обязательство только по отношению к минимальной пенсии, остальное - за счет трудовых отчислений на личный счет во время трудоспособной жизни работника. Государство рассчитывает, что пенсионные накопления, аккумулированные финансовыми структурами (возможно государственными, возможно частными), явятся мощным источником долгосрочных кредитов в подъем экономики.

Введение полноплатности предполагается и в жилищных отношениях. Сейчас квартирная плата в России в среднем покрывает 60% расходов на содержание жилья, разницу доплачивает бюджет или несут издержки предприятия, имеющие ведомственное жилье. Но намечаемая жилищная реформа весьма затратна, и потому требует существенного повышения доходов населения, прежде всего цены рабочей силы - заработной платы и пенсии. СССР был страной, где квартирная плата занимала всего 3-5% семейного бюджета и с учетом этого определялись доходы от труда, настоящего и прошлого. А сегодня и заработная плата, и пенсия ниже, чем в СССР, отстают от роста цен вообще и на жилье, в частности. Перспективы здесь достаточно туманны, они зависят от успехов в экономике с их неопределенностью.

В числе намеченных реформаторами наиболее решительных преобразований: пересмотр прав на государственную поддержку социально слабых категорий населения - престарелых, инвалидов, детей, предоставляемых ныне им в форме так называемых "льгот". Льгота - это снижение расходов гражданина на получение определенных благ и услуг. В российском законодательстве она пока предусмотрена без учета доходов, чтобы ею воспользоваться, достаточно принадлежать и к категории, живущей в зоне социального риска. В числе тех, кто имеет льготы - участники войны, инвалиды, пенсионеры по старости, лица, пострадавшие в Чернобыле, дети, беженцы, лица с низкими доходами и т.п. Им предоставляется право на скидки с квартирной платы и жилищные дотации, бесплатный или полуплатный проезд на транспорте, на покупку лекарств, санаторно-курортное лечение, преимущества при поступлении в некоторые государственные учебные заведения, в детские дошкольные учреждения, при посещении музеев, пособия на детей и т.п.

К сожалению, подобные льготы распространяются не только на нетрудоспособных и малообеспеченных, но и на некоторые профессии государственных служащих: военные, работники суда, таможни, аппарата и т.п. Они установлены взамен соответствующих целевых денежных выплат.

Такая система позволяла государству, с одной стороны, поддерживать уровень жизни нетрудоспособных и лиц в трудной жизненной ситуации, а с другой, - экономить дефицитные государственные средства, идущие на заработную плату и пенсии.

В настоящее время предлагается отказаться от действующего порядка государственной поддержки, основанной, как правило, на безденежных отношениях поддержки по категориям нуждающихся и перейти к оказанию адресной социальной помощи в виде денежного пособия только конкретным заявителям, доказавшим в государственном органе отсутствие необходимого на жизнь минимального дохода ("прожиточного минимума"). Но при всей внешней привлекательности адресной социальной помощи, позволяющей более рационально расходовать государственные ресурсы по сравнению с категориальным принципом ее предоставления, последствия могут быть самые негативные: рост чиновничьего аппарата и издержек на оформление; отсечение самых недееспособных из-за сложности процедур; наконец, предпочтение пособия тяготам труда.

Гендерный аспект реформ.

Уже одно общее перечисление намеченных направлений социальной реформы свидетельствует о серьезности грядущих трансформаций в области уровня жизни и материального положения населения. Тем более странно, что столь радикальные перемены не рассматриваются с позиций, признанных в цивилизованном мире особенно важными - изменения социального положения мужчин и женщин, обеспечения их равных прав и равных возможностей как фактора общественного прогресса.

Знакомство с документами стратегической программы правительства ("Программа Грефа") выявило полное игнорирование гендерного фактора в социально-экономической жизни страны и ее перспективах. В программе практически нет ни одного гендерно ориентированного сюжета, критерия или показателя.

Такой подход нам показался странным, ибо люди, сейчас пришедшие к власти, идентифицируют себя с западными управленцами. Однако, в идеологии последних, как известно, уже утвердилось гендерная компонента, она все больше присутствует в анализе и программировании.

Но для России такое игнорирование социо-полового аспекта государственной политики традиционно. Процесс составления бюджета не включает в себя требований оценки социальных последствий вообще и никак не структурирован по полу. В Бюджетном кодексе РФ есть классификация отраслевая, ведомственная, экономическая, но нет социально-трудовой. В расчетах Министерства финансов к федеральному бюджету по доходам можно всего лишь увидеть заработную плату как объект налогообложения и ничего другого, а в расходах - финансирование отраслей и ведомств социальной сферы, без всяких качественных индикаторов, тем более гендерных. Сопутствующие проекту бюджета прогнозы Министерства экономики состоят из самых общих показателей в области доходов и уровня жизни, без необходимой детальной социальной дифференциации.

То же свойственно, за редчайшим исключением, любым другим документам исполнительных и законодательных органов, государственных фондов социального страхования, не говоря уж о программах, аналитических и нормативных материалах корпоративных структур.

Между тем ясно, что каждое направление государственных расходов существенно влияет на положение полов. К примеру, рост расходов на армию и силовые структуры расширяет сферу мужской деятельности.

Неоднозначно также влияние в гендерном отношении мер борьбы с бедностью. Предлагаемый ныне перенос центра тяжести на бюджетное адресное пособие - наиболее бюрократический способ помощи и носит антистимулирующий характер. Это хорошо известно по опыту зарубежных стран, когда люди трудовым и предпринимательским усилиям предпочитают государственное иждивение - так называемая "ловушка бедности". А для России с ее традициями патернализма и неразвитостью потребления подобные варианты опасны вдвойне.

Еще одна, уже "гендерная ловушка" - популярный тезис о возмещении женщинам низкой цены рабочей силы социальными инвестициями государства в виде поддержки материнства и детства. Предварительные расчеты показали его несостоятельность, но нужны более углубленные исследования.

Подобные экономические аспекты с гендерной нагрузкой весьма многочисленны в государственном управлении ресурсами. Сложность здесь не столько в выявлении гендерной нагрузки, сколько в количественной ее оценке и программировании действий в положительном направлении - продвижении по пути обеспечения реальных прав и реальных возможностей для лиц обоего пола.

Надо сказать, что определенное политическое продвижение в данном направлении имеется. Правительство приняло Национальный план действий во исполнение Пекинской Платформы и представило национальный доклад по этой проблеме. Впервые за обозримую историю российский парламент принял Концепцию законотворческой деятельности по обеспечению равных прав мужчин и женщин. Ряд женских неправительственных организаций вместе с депутатами и специалистами инициировали разработку проекта закона о государственных гарантиях равных прав и равных возможностей, имея в виду определить конкретные механизмы воздействия на сложившуюся дискриминацию; крупнейшее профсоюзное объединение СНГ - Всеобщий конгресс профсоюзов (ВКП) создал у себя специальную комиссию по работе среди женщин. Стоит отметить прогресс в научных исследованиях положения женщин, о чем свидетельствуют в том числе доклады, инициированные ПРООН о развитии человеческого потенциала в России. Наконец, одно из самых заметных событий – появление особой отрасли государственной статистики и издание сборников «Женщины и мужчины в России» и т.п.

Если бы политические и научные предпосылки были бы дополнены организационными мерами - Национальным антидискриминационным механизмом

соблюдения прав женщин, включающим организацию гендерной экспертизы как части социальной экспертизы на всех уровнях принятия государственных решений, то прогресс был бы несомненен.

А пока что происходящие события (поражение женского движения на последних парламентских выборах, принятие откровенно жесткой социальной реформы) развиваются не в пользу женщин.

Их проблемы все больше дополняются мужскими: к примеру, намеченным в ближайшие два-три года массовым сокращением военнослужащих на 350-400 тыс. человек, или на одну треть. С учетом членов семей (жены, дети), живущих на содержание военных, речь идет уже о трудоустройстве, жилищной обеспеченности, обучении до миллиона человек - цифра весомая даже по российским масштабам.

Поэтому так важно усилить внимание международной общественности и международных организаций к расширению проблем гендерной проблематики в Российской Федерации с использованием уже наработанных или новых стратегий и технологий, в которых статистическая информация, безусловно, играет ведущую роль.

Гендерная статистика.

Ее появление - одно из немногих достижений на пути формирования гендерно ориентированного мышления в обществе и в управлении в России. Причем с позиций пользователя отродно отметить некоторое разнообразие применяемых жанров: государственная отчетность дополняется негосударственными независимыми обследованиями ученых. Здесь надо поблагодарить международные организации: ПРООН, ЕЭС, МОТ, Всемирный банк, правительства ряда западных стран (Швеции, Канады и пр.), благотворительные фонды (Сореса, Макартура и др.), целенаправленно содействующих развитию гендерной информации, обучению и исследованиям.

Однако все еще впереди и сделать предстоит очень многое, чтобы осуществить истинный прорыв в преобладающей пока гендерно нейтральной позиции государства. Ей во многом способствуют принятые ранее стандарты документов ООН, типа Декларации прав человека, ориентирующих политику и законодательство на личность как таковую, независимо от гендерной и иной социальной специфики.

Может быть назрела потребность в новом варианте Декларации прав человека по итогам современного цивилизационного процесса, далеко ушедшего от 40-х годов, когда принимались базовые принципы международного сотрудничества и актуально сформулировать новые ценностные ориентиры, в том числе гендерные. Ее принятие послужило бы сигналом к дальнейшему широкому развитию дифференцированной по социальным признакам статистики. Во всяком случае, это было бы сигналом для России - в ее Конституции (статья 15) установлен примат правил международного договора перед национальными.

Однако жизнь свидетельствует нередко о несовпадении законов и практики. К тому же, в России революции всегда происходят "сверху". Отсюда внедрение социально детерминированного по полу управленческого мышления, а за ним появление соответствующей политики и институтов возможно исключительно на базе упорного и масштабного образования прежде всего государственных деятелей высшего ранга, депутатов, государственных служащих в центре и на местах. Такое обучение будет способствовать формированию потребности в соответствующим образом произведенной информации, в гендерной статистике.

Напротив, поскольку такого заказа со стороны тех, кто управляет, пишет законы и программы и организует их выполнение, нет, то и гендерная статистика по сути будет нести чисто престижные и декорационные функции.

В Российской Федерации подобный государственный "заказ" на дифференцированную информацию существует лишь в некоторых сферах, в основном в трудовых отношениях (из-за регулирования труда в связи с материнством), в системе социальной защиты (социальное обеспечение и социальное страхование женщин-матерей, более ранний возраст выхода женщин на пенсию), в демографических наблюдениях за состоянием здоровья нации, фиксации состава учащихся, при учете кадров государственной службы - и практически все.

Причем и здесь сведения далеки от нужной полноты. Даже в наиболее разработанной по гендерной структуре системе трудовых показателей, представленной фундаментальными ежегодными обследованиями занятости Госкомстата, а также работами Института социально-экономических исследований (ИСЭПН) РАН, информацией ВЦИОМ и т.п., есть серьезные лакуны. В частности, пользователей не удовлетворяет состояние статистической базы в области распределения мужчин и женщин по профессиям и квалификации, что имелось ранее в советской статистике. Принятая сейчас в РФ международная классификация занятий, по нашему мнению, является шагом назад, не позволяет проводить углубленные исследования и нуждается в пересмотре. Так же недостаточно наблюдение за гендерной структурой руководящих кадров на предприятиях и в коммерческом секторе в целом, без которой нельзя изучить проблему продвижения женщин по службе; малоизвестной областью является предпринимательство, кое-что и нерегулярно есть только по половому составу малых предприятий, а эта информация очень нужна для отслеживания происходящих реформ и т.д.

Что же касается экономико-социальных отношений по полу, то здесь - *tabula rasa*. Не только отдельные исследовательские коллективы, но и государственные статистические и прогнозные органы ничего почти не имеют по данному вопросу. Нет серьезной гендерной статистики как в чисто экономических сферах (собственность; ресурсы государства и домохозяйств; инвестиции и сбережения; налоги и цены; платность и бесплатность; потребительские ожидания и предложение; использование бюджета времени; теневая экономика; неформальный рынок труда), так и в социальных (доходы и уровень жизни; социальные каналы иждивения - страхование, пенсии, пособия из бюджета, стипендии;

питание, расходы на лекарства², квартплата и прочее; расслоение в уровне и качестве жизни). До сих пор нет прогноза по классификации всех необходимых к разработке гендерных показателей, нет и методологии этой разработки.

Учитывая возрастающую сложность общественных отношений и повышение требований к социальной эффективности управления, необходим государственный заказ на гендерную экспертизу и разработка ее инструментария в целях гендерно-статистического сопровождения проектов законов и программ политики правительства на длительную перспективу.

Целесообразно продолжить движение по информационному полю создания и учета гендерных индикаторов в следующих основных направлениях:

- *доходы и уровень жизни населения* по уточненной против 50-х годов международной статистической классификации их измерения (с выделением наиболее актуальной проблемы положения бедных, средних и богатых);

- *государственные инструменты экономического регулирования социальных расходов* (государственный бюджет, бюджеты социального страхования);

- *основные социальные группы и их комплексная гендерная характеристика* (работающие и безработные; работники по найму, самозанятые и предприниматели; собственники, инвесторы, вкладчики; производители и потребители; дети, молодежь; пенсионеры и получатели пособий; вынужденные мигранты; здоровые и больные; учащиеся и повышающие квалификацию; бедные, средние и богатые);

- *региональные гендерные проблемы* (Север, Кавказ, регионы-доноры и дотационные местные программы занятости и малого бизнеса; городские проблемы; организация социальной помощи);

- *корпоративная социальная политика в гендерном измерении* (цена рабочей силы, кадры и квалификация, условия и охрана труда, профессиональная карьера, социальные расходы фирмы, коллективные договоры).

Таков глобальный перечень социально-дифференцированной (гендерной) информации, который, по нашему мнению, должен быть включен в состав официальной стратегии социально-экономической политики Правительства Российской Федерации до 2015 г. в качестве обязательного элемента. Это соответствует задаче разъяснения обществу главных показателей правительственной социально-экономической политики в РФ до 2015 г. в качестве обязательного элемента. Это к тому же соответствует задаче разъяснения обществу предпринимаемых государством мер, как того требует Доктрина национальной информационной безопасности от сентября 2000 г.

² Даже популярный ныне тезис о феминизации бедности в РФ статистически не доказан.

Указанный перечень с входящими в него показателями рационально поместить на вебсайте ЕЭК или другой заинтересованной международной структуры.

В целях развития гендерной статистики можно использовать не только расширение государственной отчетности и обследований, но и государственный мониторинг Минтруда и отчетность других ведомств. Следовало бы включить соответствующий аспект в предстоящую в России в 2002 г. перепись населения. Рационально согласовать некий комплекс тем при объявлении исследовательских конкурсов фондами, представительством Мирового банка, при осуществлении международных программ. В систематические доклады ПРООН о человеческом развитии должны быть включены разделы, способствующие расширению гендерной статистики, к примеру, "гендерный бюджет" и др. В эту сферу следовало бы привлечь также Российский Фонд фундаментальных исследований и подобные организации.

Кроме того, мы предлагаем поощрить более активное участие частных фирм и корпораций в исследовании интересующих их и общество гендерных проблем. Нужен режим налогового благоприятствования, при котором подобная корпоративная исследовательская и образовательная деятельность приравнивалась бы к работам, финансируемым из бюджета.

Перечисленные цели, безусловно, требуют дополнительных ресурсов на исследования и обследования³. Но, по нашему убеждению, именно это способно поднять на качественно новую ступень эффективность государственного управления, принимаемых законов и решений, в чем крайне нуждается Россия.

³ Путь к минимизации издержек заказчика и пользователя известен: создание комплексных, обобщающих баз данных в Интернете, что может быть конструктивно выполнено Российской Академией Наук.