



Э. М. ЛИБАНОВА,
*профессор, доктор экономических наук,
академик НАН Украины,
директор Института демографии и социальных
исследований
имени М. В. Птухи НАН Украины
(Киев)*

E. M. LIBANOVA,
*Professor, Doctor of Econ. Sci.,
Academician of the NAS of Ukraine,
Director of M. V. Ptukha Institute of Demography
and Social Studies
of the NAS of Ukraine
(Kiev)*

УДК 336.1:316.34

КРИЗИС ПОЛИТИКИ ДОХОДОВ В УКРАИНЕ

Освещены основные просчеты в государственной политике доходов в течение 1991–2016 гг. и их влияние на социальные и экономические процессы. Определены и охарактеризованы общественные риски консервации действующей политики. Сформулированы первоочередные меры, способные изменить современную ситуацию и предотвратить реализацию существующих угроз.

Ключевые слова: политика доходов, оплата труда, социальные трансферты, финансирование публичных услуг, неравенство, налогообложение, общественный климат.

CRISIS OF THE INCOMES POLICY IN UKRAINE

The main errors in state's incomes policy in 1991–2016 and their influence on the social and economic processes are clarified. The social risks from the conservation of the current policy are elucidated and characterized. The urgent actions that can change the present situation and can prevent the realization of existing threats are formulated.

Keywords: incomes policy, payment for labor, social transfers, financing of public services, inequality, taxation, social climate.

В течение 25-летнего периода Украина пережила много изменений, далеко не все приводили к лучшему, но и не все процессы являются результатом политики именно этих лет. В конечном итоге все экономические, политические, организационные процессы в государстве сказываются на социально-демографической ситуации: на продолжительности, уровне и качестве жизни, настроениях и предпочтениях населения. В свою очередь, социальная ситуация, социальные настроения являются важной составляющей государственной политики безопасности, ведь ничто так не угрожает существованию любого демократического государства, как социальные противостояния. Чрезвычайно важное значение в формировании социального климата имеет политика доходов, результаты которой непосредственно касаются и каждого отдельного человека, и общин, и общества в целом. Однако за

© Либанова Элла Марленовна (Libanova Ella Marlenovna), 2016; e-mail: libanova@ukr.net.

все эти годы системной трансформации социальной политики в стране так и не произошло — были разовые акции, связанные с необходимостью очередного тушения очередного пожара: нехватки денежных средств в Пенсионном фонде, дефицита бюджета, протестов отдельных групп населения.

Главной проблемой остается отсутствие взвешенной и системной политики доходов, которая бы стимулировала население к активному поведению на рынке труда и обеспечивала хотя бы минимально приемлемый уровень жизни работающим за счет заработной платы, а неработающим — за счет социальных трансфертов. Практика массового предоставления социальной помощи (в виде пособий по бедности, субсидий на оплату жилищно-коммунальных услуг или льгот) представляется нелогичной. С одной стороны, слишком высока доля получателей социальных пособий — это признак неэффективности первичной политики доходов, в частности, отсутствия должных стимулов к эффективному труду. С другой, невозможность точного учета стоимости всех видов полученных социальных пособий чрезвычайно усложняет механизм бюджетной компенсации расходов тем, кто их предоставляет, то есть на практике социальная помощь часто превращается в скрытые бюджетные компенсации расходов конкретным структурам. В то же время безотлагательным остается обеспечение приемлемого соотношения между заработной платой и социальными трансфертами, поскольку любой социальный трансферт, включая пенсию, в среднем должен быть меньше заработной платы. При других условиях весьма вероятны отказ значительной части трудоспособного населения от трудовой деятельности, по крайней мере легальной, и соответствующее увеличение экономически пассивных контингентов.

Таким образом, **цель статьи** — охарактеризовать современное состояние социальной политики доходов в Украине, предложить шаги по недопущению обострения ситуации и предотвращению существующих угроз.

Общие оценки

Сдерживание уровня оплаты труда — сознательное или нет — отвечает модели экономики с дешевой рабочей силой. Такая модель полностью себя оправдывает при наличии больших масс трудоспособного населения с низким уровнем образовательной подготовки, невысокой мобильностью и готовностью работать за мизерную зарплату. В Украине же сложилась почти противоположная ситуация. Удельный вес трудоспособного населения в общей его численности не высок, что создает значительные риски, прежде всего, для системы пенсионного обеспечения людей старшего возраста. Высокий уровень образовательной подготовки (согласно показателю средней продолжительности обучения, а это 11,3 года, Украина занимает 33-е место в мире, опережая такие страны, как Франция, Австрия, Италия, Хорватия, Португалия и др.) * обуславливает надлежащую конкурентоспособность украинской рабочей силы в мире, а достаточно высокая мобильность — масштабную трудовую и стационарную эмиграцию. Безусловно, не только слишком низкая заработная плата вынуждает молодежь и людей среднего возраста искать лучшей судьбы за пределами Украины, но этот фактор является главным. В результате отток трудоспособного населения ограничивается исключительно зарубежным спросом на украинскую рабочую силу, а в условиях значительного демографического старения населения практически во всех развитых странах он будет сохраняться высоким и в дальнейшем. Следовательно, ориентация на модель экономики с дешевой рабочей силой, что и происходит если не де-юре, то, безусловно, де-факто, чрезвычайно вредна и даже представляет угрозу для страны. Все попытки оправдать такую практику низкой эф-

* Human Development Report 2015 / Work for Human Development, UNDP. — 2015. — P. 208–209.

фektivностью национальной экономики кажутся неубедительными, исходя из опыта других стран, значительных собственных экспортных мощностей и, в конце концов, наличия достаточно большой численности богатых людей в Украине, о чем говорят объемы продажи недвижимости, дорогих автомобилей, бытовой техники и драгоценностей. Дополнительным аргументом в пользу целесообразности скорейшей переориентации существующей экономической модели на модель с дорогой квалифицированной рабочей силой служит осязаемое повышение внутреннего платежеспособного спроса, что при современном валютном курсе неизбежно положительно повлияет на объемы производства, занятость и т. д.

В стране с рыночной экономикой государство имеет немного рычагов влияния на систему оплаты труда: регулирование минимальной заработной платы, оплаты труда в бюджетной сфере и налогообложение заработков, включая взносы на всеобщее обязательное государственное социальное страхование.

Установленная в Украине на период с 1 мая 2016 г. по 30 ноября 2016 г. минимальная заработная плата (1450 грн. в месяц) никоим образом не отвечает реальному прожиточному минимуму, который должен учитывать стоимость минимально приемлемого рациона питания, лекарств, удовлетворение потребностей в одежде и обуви, товарах длительного пользования, при необходимости получение базовых публичных услуг — лечение, образование, социальная помощь, содержание жилья и т. п. По оценкам Министерства социальной политики Украины, которые сложно признать завышенными, такой прожиточный минимум составляет 2615 грн. в месяц*.

Слишком низкие доходы населения, в частности работающего, обуславливают излишне архаичную структуру потребления. Если в развитых странах расходы на питание не превышают четверти доходов населения, то в Украине они достигают 50–60%, а с учетом других неотложных расходов (оплаты жилищно-коммунальных услуг, приобретения лекарств и оплаты медицинских услуг) доля “обязательных затрат” достигает 80%. Следовательно, даже не минимальные, а средние доходы не обеспечивают возможности покупать бытовую технику, посещать театры, концерты, кинотеатры, путешествовать и пр.

Это наглядно свидетельствует о занижении базовых социальных стандартов в Украине, что, во-первых, влечет за собой социальное напряжение и грозит его обострением вплоть до социальных конфликтов в обществе; во-вторых, обуславливает системное недовольство действиями власти и мешает крайне важному формированию общественной поддержки (или, по крайней мере, восприятия) радикальных экономических и политических реформ; в-третьих, формирует негативный международный имидж Украины. Чисто формально размер минимальной заработной платы отвечает официально установленному сильно заниженному прожиточному минимуму. Поскольку зарплата значительной части работающих не превышает минимального уровня (остальное получают “в конвертах”, без уплаты налогов и взносов на всеобщее обязательное государственное социальное страхование), такое искусственное сдерживание размера едва не самого важного социального стандарта в конечном итоге приводит к недополучению денежных средств бюджетами и страховыми фондами, а следовательно, и невозможности для государства выполнять взятые на себя обязательства. Является ли следствием такой практики повышение доходов работающих, то есть платят ли работодатели своим работникам сумму, которую должны были бы перечислить в виде налогов и взносов? Оснований для положительного ответа на этот вопрос нет. Косвенным свиде-

* Міністерство соціальної політики України : Офіційний сайт [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/category?cat_id=141688.

тельством служит отсутствие роста легальной заработной платы после двукратного снижения ставки единого взноса на социальное страхование. По-видимому, выгоду от искусственного занижения зарплат получают главным образом работодатели.

В целом соотношение минимальной и средней заработных плат (даже по официальным данным) в Украине достаточно низко. Так, в I квартале 2016 г. оно колебалось от 28,1% в марте до 31,6% в январе *, тогда как в Польше аналогичный показатель равняется 45,3%, в Литве – 47,4%, в Латвии – 62,3%, в Словакии – 47,3% и только в Чехии – 36,7% **. Учитывая то, что фактическая средняя зарплата превышает легальную (по разным оценкам, на 25–30%), действительное соотношение еще ниже. Следовательно, опыт стран даже не с очень весомой социальной составляющей политики, а тех, где население все еще платит высокую цену за реформы, доказывает наличие значительных резервов для повышения минимальной зарплаты без риска стремительного роста инфляции.

Другим инструментом регулирования оплаты труда являются ставки в бюджетной сфере. Поскольку отдельные отрасли и виды экономической деятельности функционируют по принципу сообщающихся сосудов, повышение зарплат в одной из них вызовет аналогичный процесс и в остальных – хотя и с определенным временным лагом (от двух до шести месяцев) и в разных масштабах, но это происходит практически всегда. Таким образом, часть дополнительных расходов бюджета на увеличение оплаты труда работников образования, культуры, науки, медиков, представителей других отраслей спустя определенное время возвращается в виде налогов и взносов в фонды всеобщего обязательного государственного социального страхования.

Крайне низкие официальные заработки большинства работающих в бюджетной сфере, этот едва не самый очевидный недостаток действующей политики доходов, обуславливают не только низкий уровень жизни и массовое недовольство тех, кто предоставляет публичные услуги населению, а и их ориентацию – порой вынужденную – на разнообразные дополнительные нелегальные или полуполюгальные платежи. В результате коррупция вышла далеко за пределы тех видов деятельности, где она традиционно концентрируется – полиция, суды, чиновничество, – и распространилась чуть ли не на все сферы общественной жизни.

Бесплатные де-юре образование и медицинская помощь реально требуют больших затрат. Во многих учебных заведениях оценки учеников непосредственно зависят от того, насколько их родители стимулируют учителей. Как следствие, ученики не получают должных знаний, и, по разнообразным сведениям из вузов, качество подготовки студентов даже весьма престижных университетов далеко от желаемого, ведь практика “оплаченных оценок” распространена и там. Но это только одна сторона проблемы. Значительно опаснее то, что новые поколения с детства привыкают к мысли, что все можно купить, а значит, и нет никакого смысла тяжело работать и учиться, то есть восприятие коррупции как неизбежной реальности формируется с малых лет. Каждый пятый украинец считает взятки нормой жизни, а каждый третий соглашается, что благодаря им проще решать все проблемы ***. Безусловно, практи-

* Там же.

** International Labour Organization [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.ilo.org/ilostat/faces/help_home/data_by_country/country-details/indicator-dtails?country=UKR&indicator=EAR_INEE_NOC_NB&source=3257&datasetCode=GWR&collectionCode=GWR&_afLoop=96093952568111#%40%3Findicator%3DEAR_INEE_NOC_NB%26_afLoop%3D96093952568111%26datasetCode%3DGWR%26collectionCode%3DGWR%26country%3DUKR%26source%3D3257%26_adf.ctrl-state%3D8yz2atw17_510.

*** Дослідження Фонду “Демократичні ініціативи” імені Ілька Кучеріва спільно з Центром Разумкова 14–22 листопада 2015 р. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=1090.

ка сбора дополнительных средств на ремонты, приобретение нового оборудования, оплату дополнительных услуг в школьных и дошкольных учреждениях появилась не сегодня. Главная причина кроется в крайне низком уровне финансирования всей социальной сферы, в частности образования, и, соответственно, низким является уровень оплаты труда. Но представляется, что одним только повышением зарплат и увеличением финансирования решить проблему в целом не удастся.

Практически такая же ситуация сложилась и в медицине. Платить приходится абсолютно за все и обычно непосредственно тому, кто предоставляет услуги: конкретному врачу, конкретной медицинской сестре, конкретной санитарке. По мнению украинцев, именно медицина является наиболее коррумпированным видом деятельности в стране — 84,6% опрошенных видят здесь масштабную коррупцию*. Конечно, в определенной мере такие выводы связаны с разной степенью осведомленности — преимущественное большинство населения так или иначе сталкивается с системой здравоохранения и, соответственно, владеет информацией о реальной ситуации там, в отличие от, скажем, СБУ или ВСУ, о деятельности которых люди в основном имеют лишь отдаленное представление (об этом косвенно говорят показатели доли тех, кто не смог определиться с ответом, по медицине — таких меньше всего).

Для того чтобы повышение финансирования, в частности зарплат, привело к снижению коррупции в образовании и здравоохранении, необходимо выполнить три условия. Во-первых, должны существовать реальные возможности для выбора места получения услуги. Во-вторых, работники должны дорожить своим рабочим местом. В-третьих, руководство должно быть заинтересовано в увеличении количества предоставленных услуг, за которыми люди могут обратиться и в другие учреждения. В случае соблюдения этих требований сама администрация будет устанавливать жесткий контроль и искоренять любые дополнительные платежи.

Можно ли достичь этого без реструктуризации сетей соответствующих учреждений? По-видимому, нет. Согласно международным стандартам, в Украине занятость в бюджетной сфере, в частности в образовании и здравоохранении, слишком высока. В значительной мере такая ситуация обусловлена завышенным удельным весом небольших образовательных и медицинских учреждений и, соответственно, относительно высокой долей управленческо-обслуживающего персонала. Крайне необходимое укрупнение таких учреждений повлечет за собой высвобождение не педагогов и медиков, а главным образом менеджеров, бухгалтеров, кадровиков и пр., то есть тех специалистов, профессия которых не слишком жестко "привязана" к отрасли. К тому же это позволит несколько уменьшить бремя содержания неэффективных по расходам энергии и тепла зданий.

Однако такая реструктуризация невозможна в отсутствие развитой дорожно-транспортной системы. Кстати, из-за этого рынки труда в Украине жестко локализованы. Прошли те времена, когда жители небольших городков и поселков работали в соседних более развитых городах. В настоящее время высокая стоимость транспортных услуг в сочетании с крайне низким качеством дорог (а кое-где с их отсутствием) препятствует таким возможностям, и люди вынуждены искать работу исключительно по месту жительства. В свою очередь, несформированность развитого рынка арендного жилья не позволяет переехать в другой город. Только такие полифункциональные рынки труда, как киевский, одесский, львовский, с их значительно более высокими зарплатами, способны привлекать рабочую силу из других городов и даже областей. Иногда крупные предприятия, нуждающиеся в рабо-

* Дослідження Центра Разумкова 13 вересня — 8 жовтня 2013 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=903.

чей силе, самостоятельно организуют ее перевозку, но такая практика – скорее, исключение, чем правило.

Строительство дорог чрезвычайно важно и в контексте увеличения спроса экономики на рабочую силу. Давно известно, что строительство имеет большой мультипликативный эффект – создание каждого рабочего места сопровождается открытием дополнительных 6-7 вакансий в смежных отраслях. Но для получения желаемого результата в виде снижения безработицы и повышения доходов работающих следует установить жесткие ограничения по использованию иностранной рабочей силы (исключением может оставаться только менеджмент) и строительных материалов иностранного производства. Следовательно, создание надлежащего дорожно-транспортного сообщения – необходимая экономическая предпосылка формирования эффективной политики доходов.

Эффективная политика доходов предполагает также их обоснованную, ограниченную, понятную и приемлемую для общества дифференциацию. Вообще разные формы дифференциации имеют различную природу и, соответственно, разные возможности снижения и разное общественное восприятие. Современное мировое сообщество воспринимает неравенство как зло. Специалисты Всемирного банка утверждают, что экономический рост, результаты которого распределяются несправедливо, оказывает худшее влияние на ситуацию в стране, чем его отсутствие. Таким образом, задачей власти является снижение неравенства с помощью, прежде всего, политики доходов. Обычно более высокие доходы облагаются более высокими налогами, бедные слои получают пособия, за счет общегосударственных средств обеспечивается доступ всего населения (в том числе независимо и от места жительства) к базовым социальным услугам в пределах стандартов и т. д.

Безусловно, речь не идет об абсолютном равенстве – оно не менее вредно, поскольку не стимулирует к активному поведению ни органы местного самоуправления, ни территориальные общины, ни отдельную личность. Так называемая уравниловка препятствует экономической активности, включая активность на рынке труда, получению конкурентной профессии (специальности), часто провоцирует желание обеспечить более высокие доходы за счет их тенезации.

Наиболее опасно “застывшее” неравенство, то есть деление общества на отдельные касты при наличии крайне усложненного перехода из низшей касты в высшую. Во избежание этого явления существуют социальные лифты, которые дают дополнительные шансы тем, кто от рождения был поставлен в сложные условия. Их роль могут играть служба в вооруженных силах, полиции, спорт, гранты на получение образования в престижных учебных заведениях и т. д.

Распространение убежденности в “кастовой структуре” общества, сформированной исключительно по признакам доходов и связей, и уверенность в том, что принадлежность к высшей касте практически избавляет от наказания за любое преступление, превращают неравенство в одну из наибольших угроз социальной стабильности. К сожалению, можно говорить об этом применительно к Украине, причем отнюдь не как об особенности последних лет. В значительной степени его формирование связано с приватизацией и дальнейшей концентрацией собственности в руках относительно немногочисленной группы людей, имевших доступ к самым привлекательным объектам. Но было бы неправильно все сводить только к несправедливостям приватизации – заметен вклад привилегированного доступа к финансовым, производственным и природным ресурсам представителей властных структур, распространения взяточничества в гигантских размерах, обеспечивающего большие и сверхбольшие доходы. Но чем бы ни было вызвано неравенство, оно

крайне негативно воспринимается гражданами Украины. Не случайно в процессе обсуждения желаемого будущего именно необходимость преодолеть чрезмерное неравенство украинцы подчеркивали чуть ли не чаще всего *.

Наиболее очевидно неравенство по доходам. Возможно, в его наличии не было бы ничего плохого, если бы высокие доходы ассоциировались с талантом, хорошим образованием, в конце концов, с везением. Но нет же! Наблюдается большая разница в оценках украинцами факторов успеха на родине и в экономически развитых странах. По мнению наших соотечественников, успех в западных странах намного больше зависит от личных качеств, чем от внешних (табл.). Там со значительным отрывом лидируют высокий интеллект и способности (60,8%), а также хорошее образование (48,4%). В Украине же решающую роль играют происхождение (влиятельные родственники — 46,5%, семья с высоким социальным статусом — 38,6%, богатые родители — 37,5%), умение идти в обход закона (33,1%) и хорошее здоровье (38,3%).

Таблица *

**Определение украинцами главных факторов
достижения высокого социального положения ****

Главные факторы успеха ***	В Украине		В странах Запада	
	ранг	%	ранг	%
Влиятельные родственники.....	1	46,5	15	10,5
Происхождение из семьи с высоким социальным статусом.....	2	38,6	7	22,5
Хорошее здоровье.....	2	38,3	3	30,8
Богатые родители.....	3	37,5	16	10,0
Умение идти в обход закона.....	4	33,1	20	5,5
Высокий интеллект, способности.....	5	31,8	1	60,8
Влиятельные друзья.....	6	28,4	16	6,9
Хорошее образование.....	7	26,4	2	48,4

* Составлено автором по [1, с. 310].

** По состоянию на 2012 г.

*** Первые семь для Украины.

Однако не всегда ощущения населения отражают реальность. В частности, вопреки распространенным тезисам о том, что высшее образование не защищает от безработицы и бедности, а украинские вузы очень часто не дают необходимых на рынке труда знаний и навыков, объективные данные свидетельствуют, что высшее образование в действительности продуцирует относительно более высокие доходы (рис. 1). К тому же и распространение среди молодежи стремления получить высшее образование в определенной степени говорит о сохранении его престижа, хотя дает о себе знать и желание отсрочить свой выход на рынок труда. Действительно, значительная часть украинцев работают не по полученной во время учебы специальности или даже в другой профессии. Но, во-первых, быстрое изменение требований экономики к рабочей силе в сочетании с быстрым устареванием знаний вызывает неоднократные изменения специальности в течение жизни. Именно этим обусловлены соответствующие требования к образованию, отказ от ориентации преимущественно на первичную образовательную подготовку в пользу ее продолжения в зрелом возрасте. Во-вторых, наличие высокой профессионально-образовательной подготовки существенно расширяет возможности человека получать другие знания, адаптироваться к новым условиям и т. д. В результате образованные

* UNDP Ukraine : Звіт 2012/2013 “Майбутнє, якого ми прагнемо: український погляд” / Всеукраїнська краудсорсінгова платформа.

люди чаще и быстрее находят место работы, продвигаются по карьерной лестнице. Это подтверждает и прямая связь между уровнем образования, с одной стороны, и доходами и занятостью – с другой, наблюдаемая на протяжении всех лет, за которые имеется сопоставимая информация (2001–2013 гг.), воспринимаемая населением как совершенно обоснованная и не вызывающая непонимания.

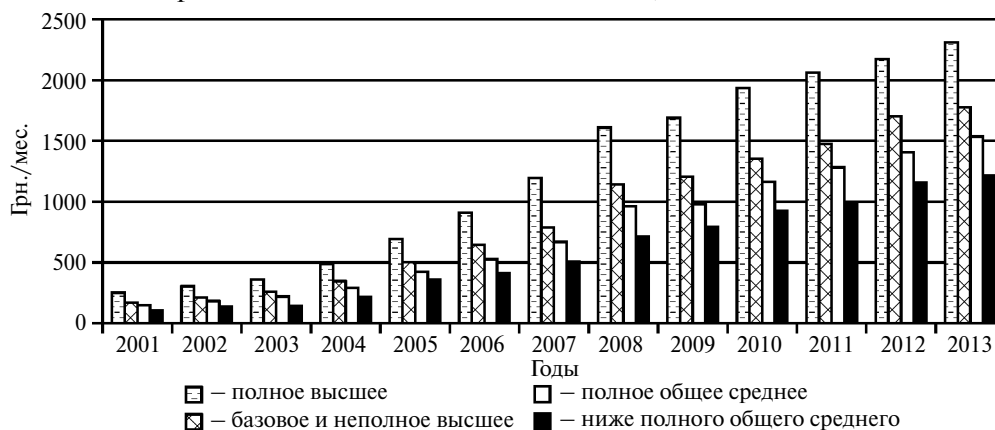


Рис. 1. Нетто-заработная плата по уровню образования работающих

Расчеты ИДСИ по данным Госкомстата Украины за соответствующие годы.

Традиционным является и неравенство по признаку места проживания. Большой город дает больше возможностей получить качественное образование, квалифицированную медицинскую помощь, найти подходящую работу, в конце концов – интересно провести досуг. Но одновременно в большом городе значительно более высокие загазованность и загрязненность окружающей среды, намного ниже доступность недорогих свежих продуктов. В развитых странах такие отличия компенсируются возможностями достаточно быстро добраться до центра необходимых услуг, но в Украине они минимальны. Соответственно, расхождения в уровне и качестве жизни жителей больших городов и поселков и малых городков приобретают признаки устойчивости.

Прямым следствием чрезмерной дифференциации доходов населения является консервация масштабной бедности, по крайней мере определенной по относительному критерию. Измерение бедности – очень сложная задача, решение которой так или иначе зависит от выбранного критерия (критериев), и очень часто тенденции, определенные по одному из них, противоречат определенным по другому. К этому могут добавляться искажения, обусловленные политическими решениями. В частности, “замораживание” или недостаточная индексация прожиточного минимума прямо будет снижать показатели абсолютной бедности, определенные по критерию прожиточного минимума. В условиях чрезмерного неравенства преодоление относительной бедности (по критерию 75% медианных (средних) доходов (расходов)) практически невозможно. Корректность использования в качестве критерия самооценки в значительной степени зависит от того, насколько сформированные в обществе стандарты потребления отличаются от реального уровня жизни. Следовательно, более-менее адекватную картину можно получить, только используя различные критерии (рис. 2).

Так, показатели субъективной бедности, определенные как по самооценке достаточности денежных средств (те, кому не хватает даже на питание, и те, кому хватает только на питание), так и по самоидентификации (бедные), абсолютно закономерно существенно превышают показатели объективной бедности. Такое превыше-

ние характерно для большинства стран мира, даже экономически развитых. Однако в Украине после непродолжительного периода более-менее нормального соотношения (2004–2005 и 2007 гг.) оно в среднем составляет 3–4 раза, а в 2009 г. и вообще достигло 5,7 раза, то есть в 3–5 раз больше людей считают себя бедными, чем таковыми являются согласно официальным критериям. Следует подчеркнуть, что масштабная субъективная бедность представляет чрезвычайный риск для социального спокойствия в стране – люди, идентифицирующие себя как бедные, обычно не удовлетворены своим общественным положением и в целом тем, как сложилась их судьба, но склонны возлагать ответственность за это на власть, внешние обстоятельства, но не на себя. Очень часто они ожидают лидера, который "поведет их в светлое будущее". Особенно опасна масштабная субъективная бедность среди людей активного возраста. Исправить ситуацию может только трансформация политики доходов, в частности, ее ориентация на сглаживание неравенства, значительное повышение доходов работающих, действенную поддержку бедных слоев.

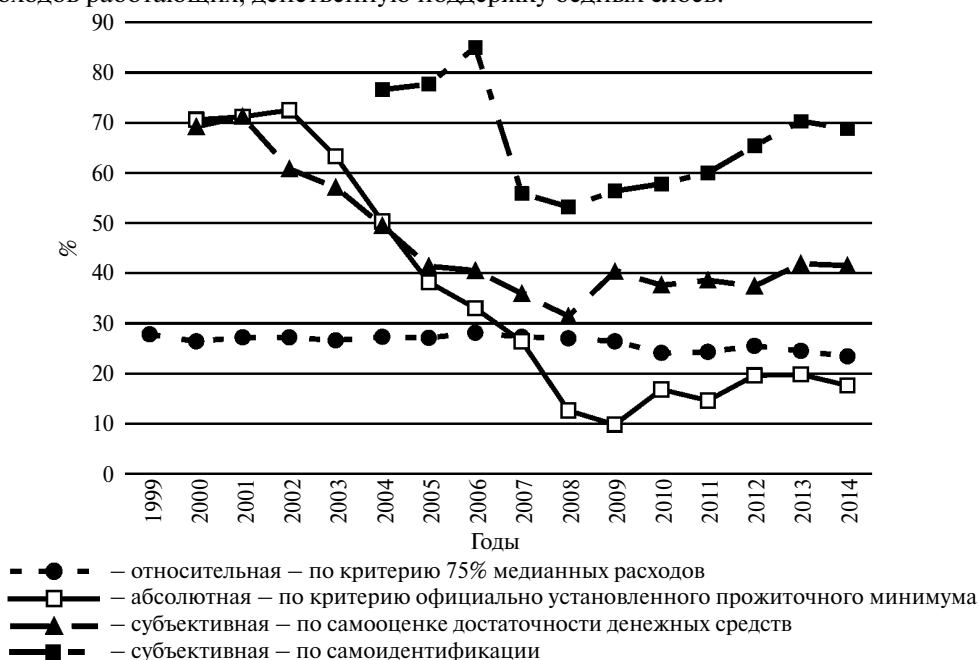


Рис. 2. Уровень бедности, определенный по разным критериям

Расчеты ИДСИ по данным Госкомстата Украины за соответствующие годы.

При отсутствии возможностей обеспечить справедливое распределение экономических результатов, а следовательно, и доходов, власть должна снижать чрезмерное неравенство с помощью их перераспределения. Наиболее очевидной формой является налоговое перераспределение, в первую очередь – с помощью прогрессивной шкалы налогообложения: более состоятельные платят больший процент своих доходов, чем бедные. Соответственно, первые "щедрее делятся с обществом", больше вкладывают в финансирование публичных услуг, а вторые дополнительно получают определенные выгоды – за счет их большей доступности, большего размера пособий и т. п. Однако сравнение украинских показателей с аналогичными в США, модель экономики которых предполагает минимальное вмешательство государства в социально-экономические процессы, свидетельствует о значительно меньшем налоговом регулировании неравенства в Украине. В обоих государствах вклад более состоятельной части налогоплательщиков превышает вклад более бедной. Но если в Украине богатые платят 63,7% общей суммы налогов с населения, то

в США – 97,8%, а бедные – соответственно, 36,3% и 2,3%; наиболее состоятельные 10% налогоплательщиков в Украине обеспечивают 20,2% общей суммы поступлений от населения, а в США – 70,5%. Но самый разительный контраст – по вкладу 1% самых богатых: в Украине он составляет 4,4% общих поступлений, а в США – 36,7% (рис. 3). Причин такой разницы много, но главными представляются большее распространение в Украине практики уклонения от уплаты налогов и отсутствие реально прогрессивной шкалы налогообложения.

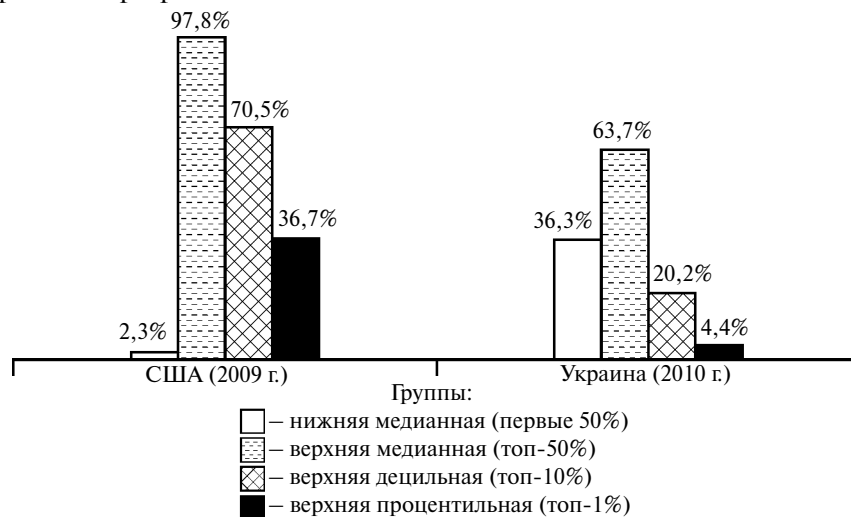


Рис. 3. Распределение общей суммы налогов на доходы населения между отдельными группами

Расчеты ИДСИ по данным Государственной казначейской службы Украины и Казначейства США.

По утверждению А. Лаффера [2], налоги должны быть разнообразными, распространяться на большое количество плательщиков и иметь невысокую ставку. Логика представляется неоспоримой – снижение слишком высоких ставок будет иметь своим результатом детенизацию зарплат и экономики в целом, следовательно, будет способствовать более справедливому распределению экономических результатов. Именно такую цель декларировала украинская власть в начале 2000-х годов, когда аргументировала отказ от прогрессивной шкалы налогообложения доходов населения в пользу пропорциональной. Однако рисунок 4 четко иллюстрирует резкое снижение удельного веса налогов в ВВП в 2004 г., сразу после введения пропорциональной шкалы налогообложения, и последующую двухгодичную стагнацию этого показателя. Это опровергает гипотезу о существовании лага (одно- или двухлетнего) в реакции работодателей на снижение налогов и соответствующую детенизацию зарплат.

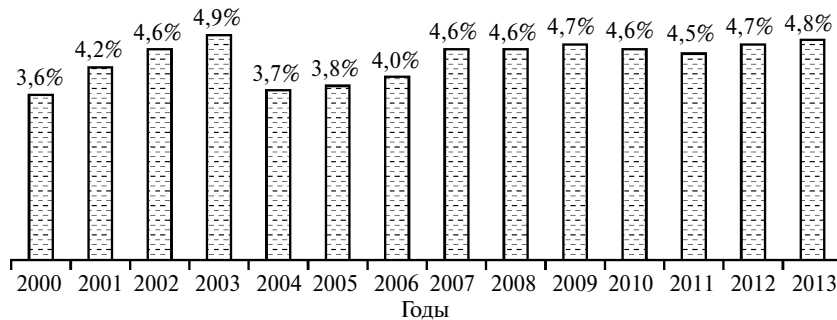


Рис. 4. Удельный вес налогов на доходы физических лиц в ВВП Украины

Расчеты автора по данным Государственной казначейской службы и Госкомстата Украины за соответствующие годы.

Рост доли налогов на доходы населения в ВВП в 2006 г. был непосредственным — и, кстати, мгновенным — следствием повышения ставки налогообложения с 13% до 15%. Восстановление прогрессивной (точнее, квазипрогрессивной) шкалы налогообложения с введением второй (17-процентной) ставки практически не сказалось на удельном весе налогов в ВВП: в 2011 г. наблюдалось весьма незначительное снижение, которое полностью компенсировалось увеличением доли поступлений уже в следующем году. Можно утверждать, что варьирование этого показателя в течение 2007–2013 гг. связано, скорее, с повышениями минимальной зарплаты, чем с изменениями в системе налогообложения. В целом и в 2013 г. не удалось достичь уровня 2003 г. — последнего года существования в Украине полноценной многоступенчатой прогрессивной шкалы налогообложения. К сожалению, проведение дальнейших расчетов делает невозможным ситуация в Крыму и Донбассе — ряд динамики перестал быть сопоставимым.

С 2016 г. почти вдвое снижена ставка единого социального взноса — с 38% (в среднем) до 22%. Ожидания эффекта от этого были также связаны с детенизацией зарплат. Однако динамика средних показателей пока им не соответствует. Если в мае 2015 г. средняя зарплата составляла 117% январской, то соответствующий показатель этого года — 114%, хотя в течение января — мая 2015 г. минимальная зарплата не менялась, а в мае 2016 г. — выросла на 5,2% (в мае рост средней зарплаты составил 1,8%). Следовательно, есть все основания утверждать, что почти двукратное снижение ЕСВ, повлекшее за собой драматическое снижение доходов и без того дефицитного бюджета Пенсионного фонда, не оказало ожидаемого влияния на доходы населения и было ошибкой.

Влияние неэффективной политики доходов на общественные настроения и оценки

Уровень жизни и доходы являются теми индикаторами, которые формируют отношение населения к власти. Совершенно закономерно, что длительное недовольство уровнем оплаты труда и социальных трансфертов трансформируется в недоверие к Президенту, Верховной Раде, Правительству. Так, в течение всего периода наблюдений (1994–2015 гг.) положительного сальдо доверия к Правительству ни разу не наблюдалось (рис. 5): хуже всего ситуация была в 2013 г., когда ему совсем или частично не доверяли 72% населения Украины. Наилучшей в этом отношении ситуация была в 2010 г.: не доверяли Правительству 43,5% населения, а баланс составил минус 23,9%.

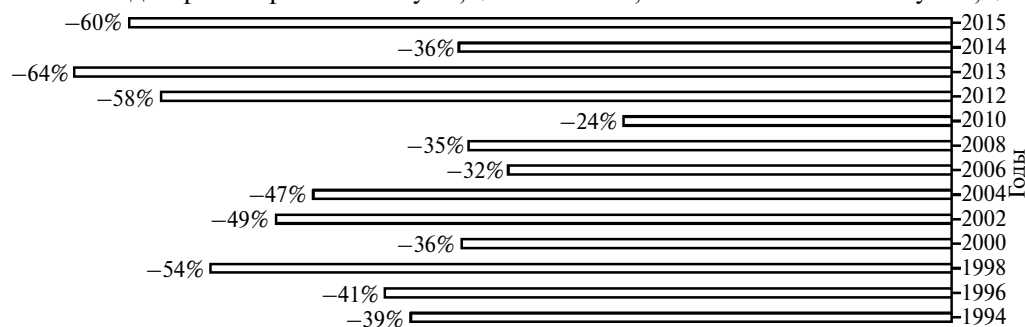


Рис. 5. Сальдо доверия/недоверия населения Украины к Правительству, разница между долей тех, кто доверяет ему, и долей тех, кто не доверяет

Построено автором по [3, с. 545].

Стремительный рост отрицательного сальдо в 2015 г. не может не беспокоить, и связан он, скорее всего, именно с просчетами в политике доходов. Дали о себе знать такие неприятные для большинства украинцев явления, как повышение цен, прежде всего — стремительный рост стоимости жилищно-коммунальных услуг, цен на лекарства и транспорт, что в условиях фактического “замораживания” зарплат,

пенсий и других социальных трансфертов закономерно влечет за собой снижение реальных доходов населения. Тяжело воспринимаются и многочисленные проявления коррупции, на что в последнее время значительно чаще обращают внимание СМИ. В конце концов, не стоит пренебрегать и вероятным разочарованием из-за невыполнения властью тех надежд, которые обоснованно (а чаще необоснованно) возлагались на нее после событий на Майдане.

Радикальные реформы требуют формирования широкой коалиции групп, выступающих против действующей системы коррумпированных представителей власти. Активность населения, направленная на реализацию реформ, может возникнуть спонтанно, но без решительного и авторитетного лидерства и эффективной организации масс такие настроения не трансформируются в реальные изменения. В то же время экономические, и особенно социальные, сдвиги по примеру Революции достоинства объединяют людей в новые группы, желающие другой, современной, некоррумпированной политики [4]. Может ли на это повлиять политика доходов? По-видимому, да. Сегодня в Украине имеется достаточно много людей, верящих в собственные возможности влиять на события в стране, имеющие опыт вооруженного противостояния, часто владеющие оружием. Вряд ли их можно убедить обещаниями светлого будущего – этим людям нужны наглядные примеры изменений в системе управления на государственном и местных уровнях. И самым очевидным проявлением таких изменений могут и должны стать повышение уровня и улучшение качества жизни. Даже если это не коснется всех, выборочная направленность должна быть понятна, действия и намерения власти – соответствующим образом объяснены, существующие риски как действий, так и бездействия – четко определены.

Традиционное недоверие украинцев практически ко всем властным структурам в сочетании с доверием к своему ближайшему окружению – семье, родственникам, коллегам, соседям, в целом соотечественникам (рис. 6) – также служит свидетельством слабости и неэффективности государства, прежде всего, в социальной сфере. Достаточно высокий (59%) уровень доверия к волонтерам обусловлен, главным образом, их чрезвычайно преданной и эффективной деятельностью во время первого периода военного конфликта в Донбассе и признанием их роли в событиях последних лет в целом. Демонстрируемое доверие к ученым (51%) связано, скорее, с проведением опроса специалистами института НАН Украины, чем с действительным распространением в украинском обществе престижа науки. Доверие к Вооруженным силам Украины (41%) со всей очевидностью вызвано неожиданно решительным отпором агрессору.

Необходимо признать, что при условии низкого доверия населения почти ко всем властным структурам успешность проведения радикальных экономических реформ, требующих поддержки широких слоев общества, весьма проблематична. Но одновременно следует выделить признаки устойчивого – возможно, не настолько быстрого, как хотелось бы, – процесса формирования в Украине современного гражданского общества, в частности, постоянное положительное сальдо доверия украинцев к своим соотечественникам (самым высоким оно было в 2015 г.: 51,5% полностью или преимущественно доверяли своим соотечественникам и только 12,8% – не доверяли; меньше последний показатель был только в 2006 г. – 11,2%) (рис. 7).

Уже само по себе положительное сальдо отношения к соотечественникам является свидетельством давно ожидаемых общественных сдвигов. Ведь переход от вертикально к горизонтально организованному обществу без гражданских структур, без активного поведения представителей разных слоев в плане защиты своих прав, электорального поведения, налаживания и осуществления постоянного контроля за действиями власти совершенно невозможен. Однако при условии низкого уровня жизни возникает риск трансформации этого активного поведения в определенную квази-

гражданскую деятельность, которая будет камуфлировать традиционные для украинского общества результаты заигрывания власти (оппозиции) с населением.

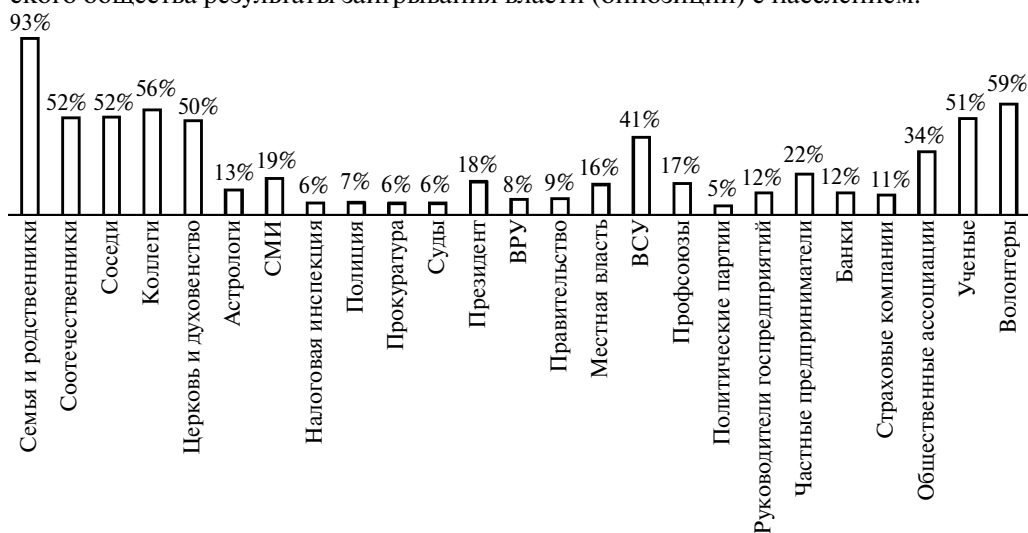


Рис. 6. Степень доверия населения к главным акторам в Украине в 2015 г.

Построено автором по [3, с. 539–551].

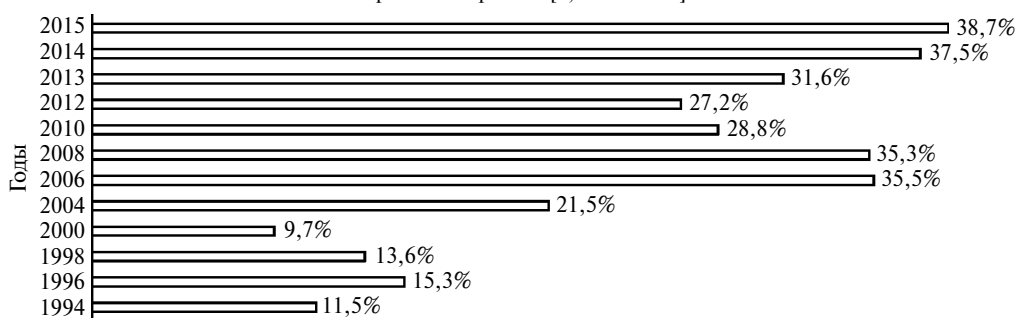


Рис. 7. Сальдо доверия украинцев к соотечественникам, разница между долей тех, кто доверяет, и долей тех, кто не доверяет

Построено автором по [3, с. 539].

Чрезвычайно важно для проведения реформ и построения современного общества наличие значительной группы людей, убежденных в своих возможностях влиять на собственную жизнь и готовых брать на себя ответственность за это. На фоне общей спокойной обстановки в стране в 2013 г. 67,1% респондентов считали, что они не несут никакой ответственности за то, что происходит в стране, 57,9% — не готовы были нести ответственность за положение дел в своем городе (селе). Но последующие события значительно расширили зону личной ответственности украинцев. В результате в 2015 г. доля тех, кто готов нести ответственность за положение дел в своем городе (селе), выросла с 26% до 41,9%, а тех, кто чувствует собственную ответственность (полную или частичную) за то, что происходит в стране, — с 17,7% до 33,1%. Сами по себе такие сдвиги можно трактовать как весомый социальный ресурс, который следует использовать для внедрения и поддержки общественных перемен [5, с. 167]. Однако хотя доля тех, кто именно в собственном поведении видит возможности влиять на свою жизнь, в последние годы выросла, она все еще остается слишком малой. К сожалению, пока в Украине таких людей меньше трети (рис. 8).

К тому же гражданская самоидентификация членов украинского общества не подкрепляется социальной ответственностью: если доля тех, кто считает себя ответ-

ственным за положение дел в стране, среди людей, отождествляющих себя с гражданами Украины, составляет 37% (это самый высокий среди всех групп показатель – среди тех, кто идентифицирует себя как жителя села, города или региона, таких 25%), то доля тех, кто не ощущает собственной ответственности, – 57% [6, с. 266]. *Таким образом, гражданское безразличие создает в обществе благоприятные условия для расцвета политического авантюризма.*

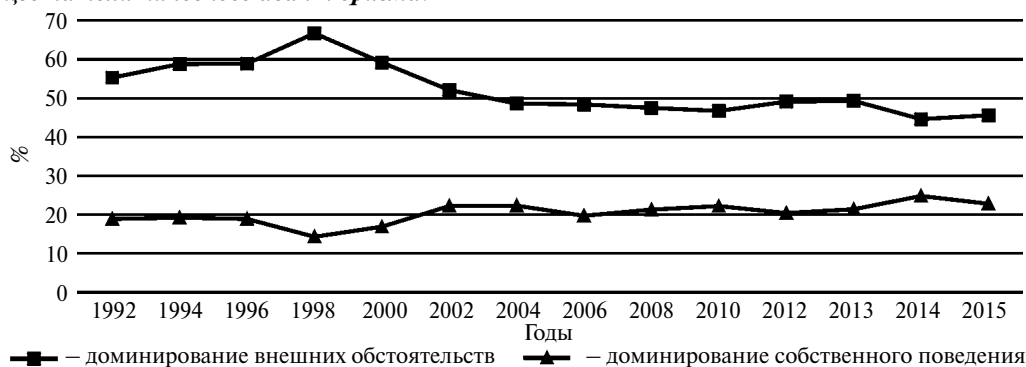


Рис. 8. Оценки населением факторов влияния на собственную жизнь

Построено автором по [3, с. 556].

Выводы

Конечной целью политики доходов должны быть содействие обеспечению (поддержке) приемлемого уровня жизни преобладающей части населения при стимулировании активного поведения и собственной ответственности каждого, а также оказание необходимой помощи тем, кто в ней нуждается. К сожалению, в течение 25 лет украинская власть сосредоточивалась в основном на поддержке уязвимых слоев населения путем предоставления им разнообразной помощи. По разным причинам внимания остается деятельность по достижению справедливого уровня оплаты труда. Прямым следствием этого является разрушение основополагающих соотношений между заработной платой и социальными трансфертами, что, в свою очередь, не стимулирует, а наоборот, препятствует активизации экономического поведения довольно значительных групп населения. Многим проще не работать, получая пособие по бедности, субсидию на оплату жилищно-коммунальных услуг и т. п.

Невозможность получения без дополнительной оплаты услуги, финансируемой из бюджета, формирует непонимание направлений бюджетных расходов и провоцирует нежелание платить налоги. Аналогично, мизерные пенсии большинства населения отрицательно сказываются на уплате взносов на социальное, в частности пенсионное, страхование. Размываются границы приемлемого в обществе экономического поведения – нелегальная трудовая и экономическая деятельность воспринимается как норма.

Экономические последствия просчетов в политике доходов в целом можно сгруппировать следующим образом:

- стремление многих людей работать нелегально, не платя ни налогов, ни взносов на социальное страхование;
- чрезмерное, несправедливое и неприемлемое для многих неравенство;
- масштабная бедность;
- нежелание части населения работать при наличии достаточного количества вакансий;
- неприемлемая для европейской страны в XXI в. структура потребительских расходов населения;

– чрезвычайно высокая нагрузка на бюджет социальных трансфертов, следовательно, невозможность надлежащего финансирования образования, медицины, социальных услуг, благоустройства;

– отсутствие достаточных накоплений в инвестиционных учреждениях и, соответственно, необходимых для развития экономики инвестиционных ресурсов;

– отсутствие у преобладающей части населения необходимых запасов для демпфирования неизбежного социального удара при реструктуризации экономики.

Социальные последствия сложнее, не столь очевидны, но их трудно переоценить. Непосредственное недовольство политикой доходов формирует общее недовольство властью, создает почву для масштабных социальных протестов. Но одновременно масштабная неудовлетворенность уровнем оплаты труда трансформируется в попытки получить дополнительные доходы за предоставление услуг, которые, по закону, бесплатные или стоят значительно меньше. Распространение такой практики приводит к коррупции даже в тех сферах, которым она не присуща. Формируется общественное восприятие такой деятельности. В конечном итоге такие оценки трансформируются в социальный нигилизм.

Есть ли возможности кардинально изменить политику доходов в условиях экономического кризиса и нехватки денежных средств в сфере публичных финансов? Считаю, что да. В частности, необходимо немедленно переориентировать всю систему по предоставлению помощи нуждающимся на стимулирование повышения оплаты труда. Это означает:

– коренное изменение всей системы налогообложения, в частности, восстановление на принципиально иных основах полномасштабной прогрессивной шкалы;

– монетизацию одних видов льгот и немонетарных пособий и субсидий и отмену других, противоречащих идеологии активизации экономических процессов;

– изменение политики определения стоимости публичных услуг (медицинских, образовательных, жилищно-коммунальных, социальных и др.) и механизма их уплаты (государственный бюджет, местные бюджеты, фонды страхования населения и т. д.); ориентацию системы тарифов не только на компенсацию расходов тех, кто предоставляет публичные услуги, но и на экономию объема их потребления;

– определение и в дальнейшем четкое соблюдение соотношений между основными социальными стандартами и государственными гарантиями (минимальная заработная плата, соотношение оплаты труда в бюджетной сфере и минимальной заработной платы, согласование (несогласование) окладов по тарифной сетке с минимальной заработной платой, соотношение минимальной заработной платы и минимальных социальных трансфертов, дифференциация пенсий в солидарной системе и др.);

– дифференциацию социальных трансфертов по трудоспособности, экономической активности и занятости – стимулирование трудоспособного населения к максимально активному поведению на рынке труда и в экономике в целом;

– внедрение жесткой системы контроля расходов и уровня потребления с целью недопущения получения масштабных незарегистрированных доходов – на первых этапах это должно касаться чиновников и работников бюджетной сферы, в дальнейшем – распространяться на все население страны.

Эффекта быстро достичь не удастся, более того, кардинальные изменения в политике доходов почти неизбежно повлекут за собой мощное противодействие тех ее субъектов, которые понесут потери (скорее, потенциальные, чем фактические), но пренебрежение имеющимися рисками угрожает социальными конфликтами и расшатыванием украинского государства.

Список использованной литературы

1. Бевзенко Л. Уявлення про дієві ресурси досягнення соціального успіху як фактор вибору стратегії соціальної поведінки / Українське суспільство 1992–2012. Стан та динаміка змін. Соціологічний моніторинг ; [за ред. В. Ворони, М. Шульги]. – К. : Інститут соціології НАН України, 2012. – С. 307–317 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://i-soc.com.ua/institute/soc-mon-2012.pdf>.
2. Лаффер А. Вам придется делать то, что делали в Европе 100 лет назад, а не сейчас // Европейская правда [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.euointegration.com.ua/rus/interview/2015/09/14/7038229/>.
3. Українське суспільство 1992–2012. Стан та динаміка змін. Соціологічний моніторинг ; [за ред. В. Ворони, М. Шульги]. – К. : Ін-т соціології НАН України, 2012. – 660 с.
4. Фукуяма Ф. Що таке корупція? [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zbruc.eu/node/52257>.
5. Злобіна О. Особливості мобілізації людського потенціалу в кризових умовах / Українське суспільство. Моніторинг соціальних змін : зб. наук. праць. – Вип. 2 (16) ; [гол. ред. В. Ворона, М. Шульга]. – К. : Ін-т соціології НАН України, 2015. – С. 165–174 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://i-soc.com.ua/files/u/us2015.pdf>.
6. Шульга М. Ідентичнісна безвідповідальність як перешкода на шляху соціальної інтеграції / Там же. – С. 263–269.

References

1. Bevzenko L. *Uyavlennya pro dievi resursy dosyagnennya sotsial'nogo uspikhu yak faktor vyboru strategii sotsial'noi povedinky, v: Ukrain's'ke Suspil'stvo 1992–2012. Stan ta Dynamika Zmin. Sotsiologichnyi Monitoryng, za red. V. Vorony, M. Shul'gy* [Ideas of the efficient resources for the attainment of a social success as a factor of the choice of a strategy of the social behavior, in: Ukrainian Society 1992–2012. The State and Dynamics of Changes. Sociological Monitoring], edited by V. Vorona, M. Shul'ga. Kyiv, Inst. of Sociology of the NAS of Ukraine, 2012, pp. 307–317, available at: <http://i-soc.com.ua/institute/soc-mon-2012.pdf> [in Ukrainian].
2. Laffer A. *Vam pridetsya delat' to, chto delali v Evrope 100 let nazad, a ne seichas* [You must do what was made in Europe one century ago, but not what is being made now]. *Evrop. Pranda – Europ. Truth*, available at: <http://www.euointegration.com.ua/rus/interview/2015/09/14/7038229/> [in Russian].
3. *Ukrains'ke Suspil'stvo 1992–2012. Stan ta Dynamika Zmin. Sotsiologichnyi Monitoryng, za red. V. Vorony, M. Shul'gy* [Ukrainian Society 1992–2012. The State and Dynamics of Changes. Sociological Monitoring], edited by V. Vorona, M. Shul'ga. Kyiv, Inst. of Sociology of the NAS of Ukraine, 2012 [in Ukrainian].
4. Fukuyama F. *Shcho take koruptsiya?* [What is corruption?], available at: <http://zbruc.eu/node/52257> [in Ukrainian].
5. Zlobina O. *Osoblyvosti mobilizatsii lyuds'kogo potentsialu v kryzovykh umovakh, v: Ukrain's'ke Suspil'stvo. Monitoryng Sotsial'nykh Zmin. Vyp. 2(16), gol. red. V. Vorona, M. Shul'ga* [Peculiarities of the mobilization of a human potential under crisis conditions, in: Ukrainian Society. Monitoring of Social Changes], Eds. V. Vorona, M. Shul'ga. Kyiv, Inst. of Sociology of the NAS of Ukraine, 2015, Issue 2 (16), pp. 165–174, available at: <http://i-soc.com.ua/files/u/us2015.pdf> [in Ukrainian].
6. Shul'ga M. *Identychnisna bezvidpovidal'nist' yak pereshkoda na shlyakhu sotsial'noi integratsii* [Conjugational irresponsibility as a hindrance on the way to a social integration], *ibid.*, pp. 263–269 [in Ukrainian].

Статья поступила в реакцию 18 июля 2016 г.