

# СОЦИАЛЬНЫЙ БЮДЖЕТ 2006 ГОДА: КАКИМ БУДЕТ КАЧЕСТВО ЖИЗНИ НАСЕЛЕНИЯ?



**Проекты федерального бюджета на 2006 год и финансового плана на 2006–2008 годы разработаны с учетом благоприятной конъюнктуры на мировых рынках энергоносителей и ориентиров бюджетной политики, нацеленных на сокращение бедности, обеспечение доступности и качества услуг здравоохранения и образования.**

**О**собенностью бюджетных проектировок на 2006 год и до 2008 года стало применение прогрессивного среднесрочного метода бюджетного планирования, который основан на заданных целях и приорите-

**Валентин РОИК**

*Доктор экономических наук, профессор*

тах государственной политики на три последующих года.

*Справочно. Важнейшими мерами государственной социальной политики в этот период станут заявленные Правительством России программные направления деятельности:*

- удвоение по сравнению с 2005 годом заработной платы работников бюджетной сферы и денежного содержания военнослужащих или, с учетом инфляции, их увеличение не менее чем в 1,5 раза (табл. 1);

- повышение размеров пенсий, которое позволит довести соотношение между трудовой пенсией и прожиточным минимумом пенсионера со 107% до 126,5%;

- снижение доли населения с доходами ниже прожиточного минимума в общей численности населения с 15,8% до 9,7%;

- создание к 2008 году 300 тысяч новых рабочих мест.

Решение вышеуказанных крупномасштабных экономических и социальных задач намечено осуществлять с помощью совершенствования механизмов применения программно-целевых методов при планировании и осуществлении бюджетных расходов, а также формирования Инвестиционного фонда.

*Социальные параметры федерального бюджета*

Проект федерального бюджета на 2006 год предполагает 8–9%-ный рост реальных доходов населения. В среднесрочной перспективе размер среднемесячной заработной платы в целом по народному хозяйству в номинальном выражении должен вырасти в два раза (с 6,7 тыс. рублей в 2004 году до 13,5 тыс. рублей в 2008 году), а в реальном выражении – в 1,4 раза. При этом в 2006 году среднемесячная заработная плата составит 10,1 тыс. рублей и возрастет по сравнению с 2005 годом на 20,1% (рост 2005 года к 2004 году составил примерно 25%).

Индексация пенсий в 2006 году планируется в пределах инфляционных ожиданий – то есть реального их роста не предусмотрено. Более высокие темпы повышения размеров пенсий намечены на 2007 год: средний размер трудовой пенсии к 2008 году возрастет в 1,87 раза; социальной пенсии – в 2 раза, что позволит приблизить ее уровень к 2008 году к прожиточному минимуму пенсионера. В реальном выражении рост трудовой пенсии за 2005–2008 годы составит 34%.

Будет продолжен процесс перевода натуральных льгот в де-

Таблица 1

Показатели роста заработной платы работников бюджетной сферы  
в период 2005–2008 годов

	2004 г. (отчет)	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.
Среднемесячная заработная плата в бюджетной сфере, руб.	5078	6360	7599	8601	9875
Превышение темпов роста заработной платы темпов инфляции		1,14	1,12	1,07	1,10
Прожиточный минимум трудоспособного населения, руб. в месяц	2602	3052	3375	3669	3950
Соотношение зарплат и прожиточного минимума	1,95	2,08	2,25	2,34	2,50

Источники: Бюджетная политика 2006–2008 годов. Министерство финансов Российской Федерации. М., август 2005, С. 8.

Таблица 2

Структура бюджетного финансирования отраслей социальной сферы в 2006 году

Отрасли социальной сферы	Федеральный бюджет		Бюджеты территорий		Консолидированный бюджет	
	млрд руб.	в % к 2005 г.	млрд руб.	в % к 2005 г.	млрд руб.	в % к 2005 г.
Образование	206,0	133,3	678,5	106,4	884,5	111,7
Здравоохранение и спорт	145,6	176,4	461,6	115,7	607,2	137,2
Культура, кинематография, СМИ	50,4	130,8	103,9	130,6	154,4	130,8
Социальная политика	209,9	122,0	397,6	109,4	607,5	113,4

нежные выплаты, что позволит повысить общий размер социальных трансфертов населению за 2005–2008 годы в 2,04 раза.

Таким образом, бюджетные проектировки 2006 года и на два последующие после него года свидетельствуют о существенном повышении расходов на социальные цели. В то же время, по оценкам ученых Института экономики РАН,<sup>1</sup> в экономике России явно обозначились черты стагфляционного развития, когда нарастание инфляционных процессов сопровождается торможением роста производства, готовым перерасти в спад, и замедлением в связи с этим положительной динамики в социальной сфере. Так, факторы благоприятной конъюнктуры мировых цен и их высокий уровень уже не оказывают стимулирующего влияния на развитие глав-

ной экспортной отрасли страны – топливно-энергетического комплекса – и на ощутимое увеличение экспорта. Это признают разработчики проекта федерального бюджета и прогноза социально-экономического развития на среднесрочную перспективу.

Однако каких-либо действенных мер они не предлагают и в бюджетных проектировках по-прежнему отсутствуют средне- и долгосрочная стратегия развития экономики и механизмы ее реализации, а также меры по проведению эффективной государственной социальной политики. Основными причинами и одновременно следствиями стагфляционного типа функционирования экономики являются:

- сохраняющийся и фактически поддерживаемый правительством страны низкий уро-

вень цены рабочей силы, что не позволяет в обозримой перспективе преодолеть суженный тип ее воспроизводства как с позиции качественных, так и количественных характеристик;

- сравнительно высокий уровень инфляции, при котором стоимость кредита превышает уровень рентабельности большинства предприятий, что делает кредит практически недоступным для приобретения жилья для подавляющего большинства населения, для обновления основных фондов на предприятиях, в отраслях социальной сферы и предметов длительного пользования населением;

- высокие темпы роста тарифов на энергоносители, услуги ЖКХ, а также все возрастающая стоимость медицинской помощи и образования.

Таким образом, эффект от существенного повышения объемов финансовых ресурсов, направляемых в социальную сферу, в значительной мере теряется от инфляционных процессов, а самое главное, вряд ли позволит ощутимо изменить ситуацию в области доходов населения, здравоохранении, образовании и ЖКХ. В то же время при благоприятной экономической конъюнктуре на мировых рынках энергоносителей стратегическая задача повышения цены рабочей силы и перехода к расширенному типу ее воспроизводства не только не решается, но и даже не ставится.

В 2006 году будет продолжена бюджетная политика, ориентированная на дальнейшую передачу расходных полномочий на уровень субъектов Федерации. В связи с этим по большинству составляющих социальной сферы все большая финансовая нагрузка ложится на бюджеты территорий (табл. 2).

*Справочно: в 2006 году на территориальные бюджеты при-*

<sup>1</sup> См.: Экспертное заключение на проект Федерального бюджета на 2006 год и прогноз социально-экономического развития Российской Федерации. Авторский коллектив: Сенчагов В.К., Гельвановский М.И., Гловацкая Н.Г. и др. Институт экономики РАН. М., сентябрь 2005, С. 6.

Расходы и динамика расходов в 2005–2006 годах в федеральном бюджете

Раздел	2005 г. (закон)			2006 г. (проект)			Темпы роста, %
	млрд руб.	% к расходам (всего)	% к ВВП	млрд руб.	% к расходам (всего)	% к ВВП	
Всего расходов на отрасли социальной сферы	465,19	15,0	2,45	643,65	14,2	2,65	138,3
в том числе:							
ЖКХ	8,64	0,3	0,05	31,63	0,7	0,1	в 3,01 раза
Образование	155,34	5,1	0,8	206,03	4,8	0,8	132,6
Здравоохранение и спорт	85,67	2,8	0,5	145,84	3,4	0,6	170,0
Культура, кинематография, СМИ	39,17	1,3	0,2	50,45	1,2	0,2	139,1
Социальная политика	167,37	5,5	0,9	209,9	4,9	0,9	125,4

ходится более двух третей всех рассматриваемых социальных расходов консолидированного бюджета, в т.ч. 93,7% по ЖКХ; более 76% – здравоохранению и образованию; 65% – социальной политике.

В целом расходы на социальные цели в территориальных бюджетах составят в 2006 году 8,7% ВВП, а в консолидированном – 11,3% ВВП, т.е. показатели несколько ниже, чем в 2005 году. При этом имеющиеся данные свидетельствуют, что существенных сдвигов в социальной защите и поддержке населения через территориальные бюджеты не происходит. Другими словами: о качественных преобразованиях в социальной сфере, о «социальном прорыве» в повышении качества жизни населения в ближайшее время говорить не приходится.

Кроме того, ситуацию усугубляет то, что в проекте федерального бюджета на 2006 год финансового обеспечения передаваемых полномочий не предусмотрено. Так, намечаемое в 2006 году повышение заработной платы работникам бюджетной сферы потребует значительных финансовых ресурсов за счет средств бюджетов субъектов Федерации, которых у многих из них может оказаться недостаточно, что потребует выделения из федерального бюджета дополнительной финансовой помощи на указанные цели.

**Финансирование отраслей социальной сферы.** Расходы на финансирование отраслей социальной сферы (образование, культура, здравоохранение, ЖКХ и социальная политика) в проекте федерального бюджета на 2006 год определены в сумме 643,65 млрд руб., что на 38,3% выше соответствующего показателя 2005 года; в общих же расходах федерального бюджета доля расходов на финансирование отраслей социальной сферы уменьшится на 0,8 процентных пункта – с 15,0 до 14,2 (табл. 3), что по крайней мере

в три раза меньше доли среднемирового показателя бюджетных расходов на социальные функции государства. Следует отметить, что по показателю доли в ВВП увеличение социальных расходов составит 0,2 процентных пункта и достигнет 2,65% ВВП.

Таким образом, **социальные характеристики проекта федерального бюджета на 2006 год нельзя оценить однозначно, например в терминах «положительная или отрицательная динамика расходов».** Так, высокий рост расходов в проекте федерального бюджета на 2006 год на ЖКХ, здравоохранение и образование связан с необходимостью компенсировать диспропорции и недофинансирование территориальных бюджетов, которые возникли после передачи полномочий по исполнению данных функций на региональный и муниципальные уровни.

О результатах финансового обеспечения бюджетных расходов по этим статьям расходов можно будет судить не раньше конца 1-го полугодия 2006 года, когда «устойится» сложное сочетание ответственности, ресурсов (новой и уточненной налоговой

базы) регионов и дотаций из федерального бюджета, а также последствий, связанных с отменой налоговых льгот для организаций бюджетной сферы с 1 января 2005 года (земельного налога и налога на имущество).

Пока можно отметить, что по-прежнему остается ряд острых проблем в социальной сфере, важнейшими из которых являются:

- сохраняющаяся неравномерность в доступе к финансовым ресурсам регионов, которая приводит к многократным различиям в уровнях медицинской помощи, образовании, заработной платы, что требует сформулированной государственной политики в выравнивании возможностей регионов в доходах населения, здравоохранении и образовании;

- высокий износ основных фондов и инфраструктуры социальной сферы при крайне недостаточных инвестициях в обновление фондов: около 2% в образование и около 3% в здравоохранение, что в десятки раз меньше чем требуется для исправления положения дел;

- сложившиеся низкие уровни заработной платы работников бюджетной сферы, кото-

рые поправить намечаемым ее ростом за три года на 30–40%, по всей видимости, не удастся. Требуется двукратное увеличение заработной платы работникам бюджетных отраслей за трехлетний период и доведение ее минимального размера до 30–40% от средней заработной платы по стране.

Только после системной модернизации заработной платы в стране (после ее упорядочения и повышения) можно будет проводить безболезненно реформы ЖКХ, образования и здравоохранения. При этом ориентиром должен служить не уровень заработной платы 1990 года<sup>2</sup>, а научно обоснованная величина, достаточная для обеспечения качественной жизни на уровне среднеевропейских стандартов потребления.

Таким образом, накопленный с начала 90-х годов комплекс проблем, связанный с недофинансированием социальной сферы страны, можно решить только с помощью системных, крупномасштабных государственных программ.

**Справочно:** В консолидированном бюджете на 2006 год предусматривается выделить на финансирование: здравоохранения – 607,2 млрд руб. (или 2,5% ВВП); образования – 885 млрд руб. (или 3,6% ВВП).

С позиции нормативного обеспечения данные объемы финансовых ресурсов на душу населения составляют всего половину от величины средств, которые рекомендует Всемирная организация здравоохранения (5% ВВП – на здравоохранение) и мировая практика распределения средств на социальные функции государства не только в промышленно развитых, но и в большинстве стран с переходной экономикой (табл. 4).

Таблица 4

Государственные расходы на социальные цели за период  
1900–2000 годов

Страна	Доля общих расходов на социальное обеспечение в ВВП	Доля пенсий в ВВП	Доля расходов на здравоохранение в ВВП
Все страны	14,5	6,6	4,9
Европа	26,2	14,9	5,8
США	16,5	7,2	7,6
Страны с переходной экономикой:			
Венгрия	22,3	9,3	5,4
Польша	25,1	14,3	5,2
Чехия	18,8	8,1	6,8
Россия (проект 2006 г.)	10,2	6,0	2,5

Источник: Труд в мире 2000. Обеспечение дохода и социальная защита в меняющемся мире. Международное Бюро Труда. Женева. Москва, 2001, С. 315–317.

Высокая актуальность обеспечения для жизнедеятельности населения нормальной функционирования качественной по уровню социальной сферы страны настоятельно требует от главного финансового документа страны четких критериев и показателей его применения.

Их отсутствие приводит к тому, что ни по форме, ни по содержанию данного документа нельзя судить об уровне эффективности требуемых модернизационных преобразованиях в социальной сфере. Это не только не вызывает оптимизма от декларируемых целей и показателей, но и не исключает опасений по поводу общественного спокойствия и социального мира, которые могут возникнуть при дальнейшем осуществлении социальных реформ.

В этой связи следует детально и четко изложить основные этапы, их значимые «реперные» точки реформы ЖКХ,

здравоохранения и образования с указанием сроков осуществления программных мероприятий и их конечных результатов в количественном выражении.

Граждане страны поддержат модернизационный проект в случае четких ориентиров развития социальной сферы и заявленных обязательств исполнительной власти по недопущению в дальнейшем «непопулярных мер».

**Влияние бюджетных механизмов на качество жизни населения и на вложения в человеческий капитал**

Модернизация общественного устройства России привела к обострению ряда проблем в социальной сфере: крайне низкой по размерам заработной платой работников бюджетной сферы, работодателем которых выступает государство, не обеспечивающей самые элементарные жизненные потребности работников и членов их семей; усугублению критического состояния инфраструктуры социальной сферы страны (ЖКХ, образования и здравоохранения).

<sup>2</sup> Уровень 1990 года не может служить ориентиром для настоящего периода по следующей причине: в советское время заработная плата «подкреплялась» отсутствующим в настоящее время институтом общественных фондов потребления (централизованных и децентрализованных), размеры социальной поддержки которых обеспечивали для практически всего населения около четверти его реальных доходов. Поэтому, для того чтобы выйти на советский уровень благосостояния населения, потребуется увеличение заработной платы по крайней мере вдвое. Примеч. авт.

Следует отметить, что проблема упадка и деградации социальной сферы обусловлена помимо недостаточности финансовых ресурсов и архаичными методами ее организации, а ее последствиями выступают низкая эффективность исполнения функций по предоставлению услуг населению. Получается своего рода механизм воспроизводства низкого качества жизни населения: *государство существенно недофинансирует социальную сферу, что порождает (мультиплицирует в своих последствиях) отрицательный эффект, поскольку здравоохранение, образование, ЖКХ и культура формируют человеческий капитал, от которого в определенной мере зависит динамика экономического развития страны.*

На встрече 5 сентября с.г. с членами Правительства, руководством Федерального Собрания и членами президиума Государственного совета Президент Российской Федерации В.В. Путин предложил осуществить в ближайшие годы крупную, национального масштаба программу по системной модернизации здравоохранения, образования, жилищной сферы. Речь идет о необходимости преобразований в базовых сферах жизнедеятельности населения страны, которые определяют состояние его здоровья, образования и обеспеченность жильем.

Важно подчеркнуть, **что ключевой вопрос государственной политики, по мнению В.В. Путина, состоит в существенном повышении качества жизни граждан России**, для чего страна располагает соответствующими возможностями. За пять последних лет экономика России выросла почти на 40%, произошли положительные изме-

нения в доходах населения. Однако, как подчеркнул Президент, **«нельзя мириться с тем, что 25 миллионов наших сограждан получают доходы ниже прожиточного минимума, и поэтому качественные социальные услуги недоступны всем нашим гражданам».**

Следует отметить ряд принципиальных моментов реализации этих крупных национальных проектов: **значительный финансовый ресурс, выделяемый на решение стратегических целей по повышению качества жизни россиян, целевой характер распределения средств на наиболее важные вопросы и долгосрочный характер программных мероприятий.**

Выбор указанных выше приоритетов объясняется тем, что значительную часть бедных и нуждающихся граждан в стране составляют группы работающего населения, включая работников бюджетной сферы, у которых заработная плата не обеспечивает прожиточного минимума с учетом иждивенцев работающих, пенсионеры (особенно одинокие), и тем, что медицинская помощь, предоставляемая в значительной части субъектов Российской Федерации, по своему объему не обеспечивает уровня государственных гарантий медицинской помощи и зачастую составляет всего 30–40% от их нормативных величин.

Как известно, сутью категории «качества жизни» являются базовые условия жизнедеятельности людей, позволяющие на высоком уровне для данной цивилизации и времени удовлетворять потребности в содержательном труде, отдыхе и культурных запросах, а также в сферах здравоохранения, образования и жилищных условиях.

Можно без всякой натяжки сказать: высокое качество жизни — это требование времени, без него немислимо движение вперед. Низкое качество жизни ограничивает раскрытие творческого потенциала людей. Они вынуждены концентрировать свои усилия на добывании «насущного хлеба», им, как говорится, — не до творчества.

Именно по этой причине промышленно развитые страны еще в 60-е годы XX века взяли курс на создание условий по обеспечению высокого качества жизни для всего работающего населения и пенсионеров, и пошли они на этот шаг отнюдь не из филантропических побуждений, а потому что непосредственные инвестиции в «человеческий капитал» оказались выгодными как для бизнеса, так и для правящей элиты<sup>3</sup>. Перемещение приоритетов в обществе с удовлетворения элементарных физиологических потребностей к реализации достойной жизни позволяет обеспечивать на принципиально другом уровне как материальные, так и интеллектуальные и духовные потребности граждан, что является условием динамического развития личности, общества и государства.

**Справочно:** по оценкам Всемирного банка, проведенным по 192 странам, на долю физического капитала приходится около 16% национального богатства, природного капитала — 20%, человеческого — 64%. Для России эта пропорция иная — 14, 72 и 14%, то есть в стране роль природных богатств является доминирующей. В то же время в таких промышленно развитых странах, как Германия, Япония и Швеция, доля человеческого капитала достигла 80%<sup>4</sup>. Таким образом, экспертные оценки и

<sup>3</sup> В настоящее время понятийные характеристики категории «человеческий капитал» включают в себя состояние здоровья населения, уровень его профессиональных знаний и общей культуры, а также толерантность и коммуникативные свойства личности: взаимное доверие, способность к конструктивному сотрудничеству. См.: Ольсевич Ю., Мазарчук В. О специфике экономических институтов социальной сферы // Вопросы экономики, № 5, 2005. С. 52.

<sup>4</sup> См.: Валентей С., Нестеров Л. Человеческий потенциал: новые измерители и новые ориентиры // Вопросы экономики. 1999. № 2. С. 96.

*экспериментальные расчеты свидетельствуют о том, что главным компонентом национального богатства в современных условиях является человеческий капитал, а условием его накопления — высокое и все повышающееся качество жизни.*

Вложения в человеческий капитал превращаются в экономические выгодные проекты на национальном и корпоративном уровнях, а рост ценности человеческого труда становится определяющим фактором в повышении конкурентоспособности экономики и предпосылкой эффективных модернизационных проектов. Исходя из такого подхода **высокое качество жизни** предполагает высокие параметры **качества трудовой жизни (по методологии Международной организации труда), высокое качество социальной сферы (здравоохранение, образование, жилье, общественный транспорт, культура и спорт) и высокое качество окружающей среды (здоровый воздух, безопасная вода и почва) и безопасное состояние для здоровья человека, санитарное состояние мест проживания.**

Данные три компонента являются ядром структуры качества жизни. Так, **качество трудовой жизни** характеризует высокие стандарты жизнедеятельности работников и членов их семей: уровень благосостояния работников, достигаемый с помощью заработной платы, доступность к качественным системам профессионального образования (переподготовки) и к медицинской помощи; благоприятные условия производственной среды и содержание трудового процесса, позволяющие обеспечить удовлетворенность от трудовой деятельности и в конечном итоге обеспечивать высокий профессиональный уровень (квалификацию) работников и их мотивацию на качественный труд.

**Качество социальной жизни** представляет собой характеристики качества жилищ и социальной сферы (здравоохранения, образования и культуры), доступности для людей предоставляемых ими услуг, уровня социальной защиты населения (размеров пенсий и пособий), а также возможности оздоровления и реабилитации, занятия спортом и приобщения к культурным ценностям в публичных библиотеках, музеях и театрах.

Такая оценка качества жизни как научной категории, которая является базовой при проведении государственной социальной политики, в полной мере отвечает международным определениям данной дефиниции. Так, классификация Европейской экономической комиссии ООН выделяет 8 групп показателей качества жизни, ставя на первое место **здоровье**, на второе — **потребление**, на третье — **образование**. В классификации ООН на первое место поставлено *потребление продуктов питания*, далее — **состояние здоровья, уровень образования**.

Другими словами: состояние сферы образования, здравоохранения, уровень потребления прочно вошли в научный инструментарий промышленно развитых стран и международных специализированных организаций при оценке цивилизованности национальных социальных систем, призванных обеспечивать воспроизводство человеческих ресурсов на современном этапе. Например, в методологии оценки человеческого потенциала, разработанной Программой развития ООН (ПРООН), выделены три критерияльных основных жизненных показателя качества жизни — **продолжительность жизни, уровень образования и уровень доходов** (прежде всего — ВВП на душу населения).

Следует в этой связи отметить, что социальные бюджеты в

большинстве промышленно развитых стран служат для реализации целей по повышению качества жизни населения и являются эффективными механизмами перераспределения произведенного национального продукта. Так, в промышленно развитых странах через бюджет «проходит» до 50 и более процентов ВВП, а доля социальных расходов составляет, как правило, 22–25% ВВП (Германия, Италия и Франция)<sup>5</sup>.

В России государство использует механизмы бюджетного распределения средств весьма «вяло». С помощью консолидированного бюджета распределяется не более 30% ВВП, а с помощью федерального бюджета — не более 20% ВВП, что крайне недостаточно для страны с высокой степенью региональных и отраслевых различий, а на социальные нужды расходуется не более 17–18% ВВП.

Следует отметить, что исполнительная власть хорошо осведомлена о существующих тенденциях в промышленно развитых странах по организации механизмов бюджетного перераспределения произведенного национального продукта. В этой связи финансовый блок Правительства России в 2002 году выполнил косметическое улучшение внешних параметров социального бюджета с помощью перевода в федеральный бюджет величины единого социального налога (ЕСН), поступающего в конечном итоге в государственные внебюджетные фонды (а это чуть больше 7,0% ВВП). Без зачета ЕСН через федеральный бюджет перераспределяется всего около 12% ВВП, что в два раза меньше аналогичной доли в развитых странах.

Примечательно и то, что социальные бюджеты в большинстве промышленно развитых стран мирового сообщества, несмотря на регулярно проводи-

<sup>5</sup> См.: European Economy. 1999. № 68. P.218

мую политику критического пересмотра целесообразности тех или иных форм социальной поддержки населения и проводимую их «санацию», растут в абсолютных размерах, а во многих странах и в относительных. Во многом это объясняется эффектом традиции и «устойчивого привыкания» населения к определенным формам социальной поддержки, а поэтому власть редко рискует кардинально уменьшать размеры социальной помощи.

Кроме того, возникает необходимость в новых видах социальной поддержки, что связывается с необходимостью обеспечения более высокого качества рабочей силы и переходом, по сути дела, на непрерывное образование и переподготовку кадров, расширения «гибкости труда» и повышения масштабов миграционных потоков, применения дополнительных форм и программ оздоровления, реабилитации пожилых работников и т.д.

Следует отметить, что в Российской Федерации доктрины качества жизни и человеческого потенциала еще не рассматриваются властными элитами с позиции практического применения. Недооценка важности социальной составляющей (как важнейшего условия экономического роста и гармонизированных трудовых отношений), характерная для советского периода, еще более усугубилась на этапе рыночной трансформации и смены общественного строя, что привело к обвальному снижению затрат на развитие человека, не обеспечивающих сегодня во многих сегментах и слоях населения даже простое его воспроизводство<sup>6</sup>.

Деструктивный характер сложившегося состояния управления в этой сфере приводит к суженному воспроизводству населения с позиции демогра-

фии и снижению качества человеческого капитала. Для преодоления данных разрушительных тенденций потребуются не только существенный финансовый, но и временной ресурс, оцениваемый не годами, а поколениями.

В последнее время наблюдается повышение интереса властных структур к повышению качества жизни населения. Однако, как правило, дело сводится к эпизодически повторяемым рассуждениям о необходимости «вернуться лицом к человеку», принять меры к улучшению медицинской помощи и образования, скорейшему внедрению инноваций в массовое жилое строительство по доступным для лиц со средним уровнем доходов ценам и т.д. Национальные крупномасштабные программы в этой сфере фактически не разрабатываются и не реализуются, что приводит к весьма серьезным социальным последствиям. Так, в Российской Федерации индекс развития человеческого потенциала (ИРЧП), который, по сути дела, является результирующим критерием оценки качества жизни, резко снизился в первой половине 90-х годов XX века, прежде всего — из-за падения объемов ВВП, роста смертности и уменьшения продолжительности жизни. По этой причине сейчас Россия по ИРЧП находится в седьмом десятке стран мирового сообщества.

В этой связи первым шагом по повышению качества жизни населения страны является задача преодоления бедности. Главным в решении стратегической задачи государства по преодолению бедности в стране является обеспечение существенного роста доходов населения, увеличения минимального размера оплаты труда и базовой пенсии до прожиточного минимума.

Решение этой, казалось бы, простой задачи для промышленно развитой страны в XXI веке, какой является Россия, не представляет трудности. Экономический потенциал позволяет. Достаточно правильно распределить произведенный национальный продукт с помощью выработанных мировой практикой налоговых, перераспределительных механизмов и сбалансированных систем заработной платы. Однако для России решение этой задачи на протяжении последних пятнадцати лет оказалось не под силу. Многие специалисты считают, что ее решение будет затруднительным и в течение ближайшей и среднесрочной перспективе. Во многом с такими опасениями следует согласиться.

**Формирование  
цивилизованных  
институтов доходов  
населения – неотложная  
задача государства  
и структур  
гражданского общества**

Решение задачи существенного повышения размеров заработной платы для подавляющей части населения и упорядочения ее в части достижения оптимальной дифференциации между различными отраслями экономики, в региональном разрезе и группами получателей предполагает построение цивилизованного института заработной платы для индустриального и постиндустриального этапа общественного развития на принципах сбалансированного сочетания экономической эффективности и социальной справедливости.

В этой связи требуется система мер по упорядочению и регулированию заработной платы, включая бюджетную сферу. Система оплаты труда должна поз-

<sup>6</sup> Так, за истекшие десять лет в результате неблагоприятных демографических процессов (превышения смертности над рождаемостью) страна потеряла почти 8 млн человек. Прим. авт.

волять человеку не только полноценно питаться, растить детей, приобретать необходимые для быта товары, а также обеспечивать себя достойным жильем. Это является жизненно важной задачей с позиции демографических вызовов, перед которыми стоит Россия: высокой смертности, низкой рождаемости и депопуляции.

Как свидетельствует опыт промышленно развитых стран, оптимальное сочетание экономической эффективности и социальной справедливости достигается распределением в определенных пропорциях произведенного национального продукта на цели потребления и накопления. Так, в промышленно развитых странах доля заработной платы и доля социального страхования (второго по значимости финансового источника доходов населения, который выступает в форме пенсий, пособий, медицинских и оздоровительных услуг, а также реабилитации лиц, утративших трудоспособность) в ВВП составляет соответственно 45–60% и 12–25%, что в совокупности равняется 57–65% ВВП. Это, можно сказать, отработанная мировым сообществом оптимальная пропорция деления «национального пирога», которая является ядром цивилизованных моделей социально-экономического устройства цивилизованных трудовых и общественных отношений.

Следует отметить, что в России данная пропорция аномально занижена. Удельный вес фиксируемой налоговыми органами заработной платы составляет 26% ВВП, а взносов на социальное страхование разных видов – 7,5% ВВП. Совокупные расходы на эти два базовых института доходов – чуть больше 33% ВВП, т.е. вдвое меньше, не-

жели в странах с современной рыночной экономикой.

Более того, по абсолютному уровню минимальных и средних размеров заработной платы и пенсий Россия уступает уже многим странам СНГ и Балтии.

**Справочно:** *Минимальная заработная плата в странах Западной, Центральной и Восточной Европы установлена в следующих размерах:*

*Франция – 1090 евро/месяц*

*Великобритания – 980 евро/месяц*

*Словакия – 148 евро /месяц*

*Литва – 125 евро/месяц*

*Украина – 61 доллар/месяц*

*Белоруссия – 60 долларов/месяц*

*Россия – 28 долларов/месяц с 1 сентября 2005 г.*

Заниженный уровень заработной платы, пенсий и пособий, низкие по объему затраты государства на здравоохранение и образование подрывают сам процесс воспроизводства населения, переводят его в суженный формат, вызывают необходимость прибегать ко второй, а то и к третьей форме трудовой занятости, ослабляя и без того низкие показатели здоровья.

Кроме того, на процессы воспроизводства населения угнетающе воздействует чрезмерная и все увеличивающаяся дифференциация в оплате труда по отраслям и по регионам страны, что ставит под вопрос существование в стране «единого социального пространства» со всеми вытекающими отсюда последствиями.

Децильный показатель дифференциации заработной платы составляет в России 15 раз, что говорит о практически нерегулируемой в стране дифференциации заработной платы. В западноевропейских странах это соотношение колеблется в диапазоне от 4,4 (Австрия) до

10,4 (Великобритания)<sup>7</sup>, что свидетельствует о высокой степени эффективности регулирующих механизмов в области заработной платы.

По оценкам независимых экспертов, децильный коэффициент существенно превышает официальный и находится в интервале 20–25, а в Москве превышает 50 раз<sup>8</sup>.

В России, напротив, сохраняется устойчивая тенденция к усилению поляризации населения страны по заработной плате практически между всеми возможными группами работающих: в разрезе отраслей экономики, регионов и предприятий. Если в начале 90-х годов заработная плата в отраслевом и региональном разрезе отличалась максимум в 2–3 раза, то сейчас уже в десятки раз.

Так, по данным Федеральной службы государственной статистики (Росстата), дифференциация в уровнях заработной платы составила в августе 2005 г. в газовой промышленности 10,4 раза, а между работниками предприятий топливной промышленности 100–150 раз и более.

Следствием данной тенденции является «целый букет» негативных явлений: усиление неоправданной фрагментации прежде единой социальной структуры общества на множество все более атомизированных, изолированных друг от друга слоев и групп, углубление индивидуализации поведения, снижение общественной солидарности и взаимопонимания, усиление маргинализации значительных слоев населения, которые еще вчера трудились и вели нормальную жизнь добросовестных граждан.

Например, нельзя признать нормальным существующее положение дел, при котором материальное положение большин-

<sup>7</sup> См.: United Nations development Programme. Human Development Report 2001. Oxford, N.Y. 2001, P.182.

<sup>8</sup> См.: Руткевич М.Н. Воспроизводство населения и социально-демографическая ситуация в России // Социс. № 7, 2005, С. 30.



ства пенсионеров при выходе на пенсию существенно понижается (в 3, а то в 5 и 6 раз), что приводит к изменению их социального статуса, вызывает угрозы и риски реально попасть в категорию маргиналов, а через 2–3 года стать бедными, а то и нищими. Например, высококвалифицированный специалист, зарабатывающий 30–40 тысяч рублей в месяц, при выходе на пенсию может рассчитывать на пенсию, размер которой не превысит 2500–2800 рублей, т.е. будет вынужден практически в одночасье снизить свой потребительский спрос более чем в 10–12 раз, а значит, его социальный статус подвержен риску существенного понижения.

Помимо этого на качество жизни населения отрицательно воздействуют недостаточные объемы финансовых ресурсов, направляемых государством на здравоохранение и образование. Их заниженные размеры обрекают население страны к повседневному перераспределению скудного семейного бюджета, ограничению самых насущных жизненных потребностей в пользу лечения и образования.

Социологи отмечают, что ни реформы 90-х годов, ни социальные трансформации сегодняшнего дня не смогли создать в России той общественной «среды обитания», которая устроила хотя бы относительно большинство населения. С решением насущных социально-экономических проблем большинство населения связывало главную цель перестройки, которая, к сожалению, не только не достигнута после двух десятилетий реформационных преобразований, но еще более отдалилась<sup>9</sup>.

Во многом это обусловлено отсутствием должным образом разработанной стратегии, направленной на формирование

современных институтов доходов населения для условий модернизационного этапа. Так, проводимые и планируемые социальные реформы существенно изменяют структуру расходов граждан. Быстро растут расходы на транспорт, на оплату жилья и коммунальных услуг, образование и бытовые услуги. При наличном уровне доходов основная масса граждан просто не в состоянии оплачивать «по полной» ни жилищно-коммунальные услуги, ни образование и медицинское обслуживание, которые все более переводятся на коммерческую основу, вызывают у значительной доли граждан отрицательное отношение к проводимым реформам, что трактуется ими как «реформы за их счет».

Понятно, что для исправления ситуации потребуются значительные административные и финансовые ресурсы, усилия исполнительной власти и самого населения страны. Причем необходимо не просто увеличение заработной платы, пенсий, расходов на образование и здравоохранение, но и крайне важно придать этому направлению социальной политики государства более обоснованный нормативный характер. Это в свою очередь потребует обоснования структуры роста затрат на рабочую силу, повышения их долей в ВВП и будет тем самым способствовать формированию цивилизованных институтов заработной платы и пенсий.

Следует использовать те механизмы и регуляторы, которые на протяжении последних десятилетий применяют развитые страны. Например, считается оправданным, когда минимальная заработная плата составляет не менее 50% от средней заработной платы. Данные нормы зафиксированы в конвенциях и рекомендациях МОТ. В Европейском союзе норматив

для минимальной заработной платы служит величина, равная 60% от средней заработной платы.

Такие нормы являются императивно необходимыми для нормального функционирования систем жизнеобеспечения населения. Это связано с рядом объективных факторов.

**Во-первых**, современная экономика требует сложной рабочей силы, высококвалифицированных работников, а их труд – достойной оплаты.

**Во-вторых**, нормативное регулирование заработной платы, в соответствии с рекомендациями МОТ и ЕС, является необходимой предпосылкой организации эффективного функционирования пенсионного и других видов социального страхования. Скажем прямо: без упорядочения заработной платы никакие финансовые «вливания» из федерального бюджета в пенсионную систему не смогут вывести российскую пенсионную систему из коллапса.

**В-третьих**, доходы населения формируют платежеспособный спрос, а последний – это главный локомотив рыночной экономики. В этой связи повышение благосостояния населения выступает в двух ипостасях: как результат, так и предпосылка экономического роста.

**Важно подчеркнуть, что данные меры, включая определение размеров минимальной заработной платы и минимальной трудовой пенсии на уровне не ниже прожиточного минимума, а также нормативы базовых видов медицинской помощи должны быть закреплены законодательно, для чего требуется разработать соответствующую методологическую и нормативную базу.**

Другими словами, необходимо привести эти величины в соответствие с их объективными основами нормального и расши-

<sup>9</sup> См.: Горшков М.К., Петухов В.В. и др. Перестройка глазами россиян: 20 лет спустя. // Социс. № 9(257). 2005. С. 35.

ренного воспроизводства населения. Только на такой основе можно превратить оплату труда из фактора бедности в фактор подъема благосостояния россиян и перехода от скромного роста экономики к динамичному народнохозяйственному развитию.

Нынешние же темпы повышения заработной платы ситуацию кардинально не изменят, необходим ее рост в разы, что составляет сегодня главный приоритет не только социальной, но и экономической политики государства.

*Эффективная государственная политика доходов населения — залог и выражение конструктивной социальной и экономической политики. В современном мире определяющую роль в социальной защите населения играют регулируемая государством заработная плата и институты социального страхования. В этой связи алгоритм решения назревших проблем в основном понятен.*

**Первое.** Требуется опережающими темпами (по отношению к росту цен) повышать заработную плату, с тем чтобы выйти на цивилизованные пропорции заработной платы (как доли в ВВП) к 2008–2009 годам в соотношении не менее 32–34% от ВВП.

**Второе.** Необходимо принять кардинальные меры по снижению дифференциации заработной платы. Это задача еще более крупная. Но ее решение крайне необходимо как для достижения цивилизованных уровней заработной платы, так и для решения проблемы становления институциональной основы пенсионного страхования, для формирования системы достойной защиты пенсионеров и инвалидов с ориентацией не на суженную модель воспроизводства населения, а на расширенную (по качеству и в абсолютном выражении). В этой связи в числе первоочередных мер стоит программа доведения соотношения минимальной и средней зара-

ботной платы до соотношения не менее 40% (рекомендуемое МОТ соотношение составляет 50%). Данная мера позволит решить ряд других крупных экономических и социальных задач, например постепенно снижать страховую пенсионную нагрузку с работодателей.

**Третье.** Требуется решить задачу законодательного определения величин дотаций из федерального бюджета в систему пенсионного страхования. Это обусловлено комплексом причин и, прежде всего, необходимостью переходного периода построения развитых рыночных и страховых отношений, когда не хватает ресурсов работодателей и работников. Эти ресурсы государство должно предоставлять на цели компенсации определенных видов социальных рисков, которые носят объективный характер: северные риски, риски профессионального труда — затраты по ним государство обязательно должно дотировать.

**Четвертое.** Пора решить проблему профессиональных пенсий. У нас каждый пятый работающий в промышленности имеет право на досрочную пенсию в соответствии с так называемыми Списками № 1 и № 2 (Списки производств, работ, профессий и должностей, дающих право на досрочную пенсию за работу во вредных и опасных условиях труда). При этом за два последних года никто из них не заработал ни одного дня прав на досрочное пенсионное обеспечение. Это не просто законодательное упущение, это крупный законодательный провал, который необходимо срочно решать. В противном случае не только суды первой инстанции, но и Конституционный и Верховный суды будут вынуждены работать по данной проблеме в ближайшее время «без выходных».

И последнее, **пятое**, предложение. Нам не обойтись без решения вопроса специального

финансирования северных пенсий. Ведь когда люди получают заработную плату в размере 35–40 тысяч рублей, а пенсию в размере 3–3,5 тыс. рублей, что составляет 8–12 процентов заработной платы, это вообще несправедливо ни с какой точки зрения. Поэтому представляется целесообразным определить финансовую схему для этого вида пенсионного страхования.

*Данные пять предложений не исчерпывают всего круга требующих своего решения проблем, они являются приоритетными и первоочередными при формировании современной системы социальной защиты населения.*

Для обеспечения эффективной модернизации основных сфер социальной сферы целесообразно разработать общенациональную (структурированную по основным направлениям) программу, которая включала бы федеральную и согласованные с ней региональные программы. В качестве предпосылки и подготовительной работы для этого важно оценить приоритеты при проведении модернизационных преобразований и финансовые ресурсы, определить исполнительные органы и сроки исполнения крупных программных мероприятий.

Следует выявить возможности как регионов, так и конкретных инвесторов, определить объемы требуемых ресурсов и уточнить роль различных органов и частных инвесторов по финансовому обеспечению программных мероприятий, разработать и взять под контроль весь пакет организационных вопросов по законодательному обеспечению модернизационных решений.

Конечными результатами данной работы должны стать ощутимые результаты, например, по увеличению рождаемости и продолжительности жизни населения, повышению качества образования и медицинской помощи.