

УДК 323.2

**Ковальчук Ангелина Николаевна**, студентка специальности «Экономическая безопасность» ФГБОУ ВПО «Мордовский государственный университет им. Н.П. Огарева»

**Лизина Ольга Михайловна**, к.э.н., доцент кафедры экономической теории ФГБОУ ВПО «Мордовский государственный университет им. Н.П. Огарева»

## **ФОРМИРОВАНИЕ АКТИВНОЙ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Аннотация.** В статье рассмотрены особенности формирования активной социальной политики в России. Раскрыты основные показатели и направления социальной политики Российской Федерации. Выделены проблемы реализации социальной политики в национальной экономике. Выявлены перспективы развития активной социальной политики в современной России.

**Ключевые слова:** социальная политика; социальная защита; доходы; бедность; заработная плата; социальное страхование; занятость; безработица; дифференциация доходов; пенсия.

**Abstract.** In the article the peculiarities of formation of active social policy in Russia. The basic indicators and directions of social policy of the Russian Federation. Selected problems of social policy implementation in the national economy. Identified prospects for the development of active social policy in modern Russia.

**Key words:** social policy; social protection; income; poverty; wages; social insurance; employment; unemployment; income inequality; retirement.

В период трансформационного кризиса 1990-х годов ситуация в сфере здравоохранения характеризовалась снижением доступности и качества бесплатной медицинской помощи, широким распространением практик неформальной оплаты медицинских услуг населением. Значимость этих вызовов была осознана органами власти, и ответом на них стало серьезное увеличение

размеров государственного финансирования здравоохранения, особенно в период с 2005 по 2012 г.: рост в реальном выражении в 1,8 раза. Здравоохранение стало одним из главных приоритетов федерального бюджета: его расходы по этой статье выросли с 2005 по 2010 г. в реальном выражении в 3,4 раза. Даже в 2008 и 2009 гг., когда из-за кризиса расходы бюджетов субъектов Российской Федерации уменьшились на 8% по отношению к уровню 2007 г., федеральные расходы выросли в реальном выражении на 22%. За период 2005-2010 гг. доля федерального бюджета в государственных расходах на здравоохранение увеличилась более чем в 2 раза — с 12 до 29%. [6]

В 2000-е годы, по сравнению с предыдущим десятилетием, главной позитивной тенденцией в развитии здравоохранения стал перелом в динамике показателей смертности и соответственно ожидаемой продолжительности жизни. Уровень смертности населения, достигнув максимума в 2003 г. (16,4 на 1000 человек населения), снижался все последующие годы и в 2013 г. составил уже 13,1 на 1000 человек населения (рис. 1).



**Рисунок 1-** Уровень смертности на 1000 человек населения Российской Федерации в 1990—2014 гг.

Значительные преобразования произошли в системе обязательного медицинского страхования, повышены ее финансовая устойчивость и управляемость. Начиная с 2011 г. средства обязательного медицинского страхования становятся основным источником финансирования программы государственных гарантий бесплатного оказания медицинской помощи населению. В 2013 г. расходы федерального бюджета на здравоохранение были сокращены на 18%.

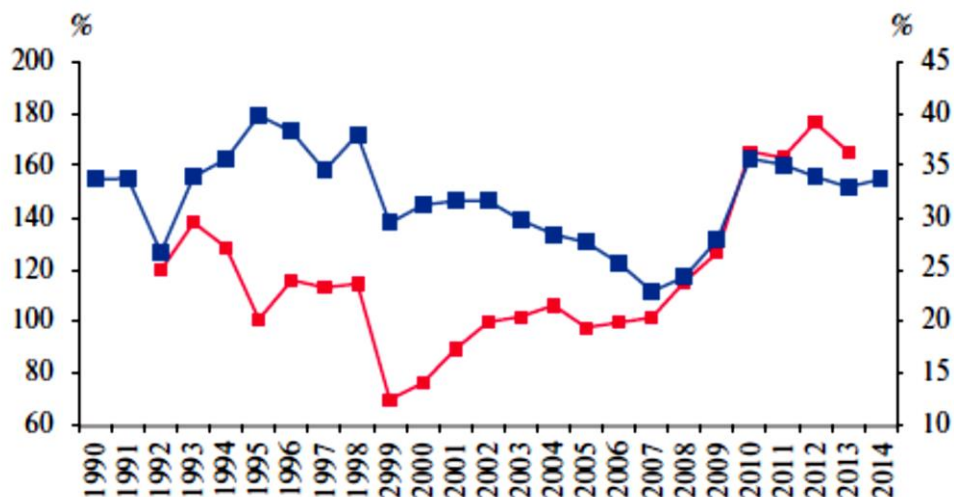
Политика сокращения финансирования здравоохранения из федерального бюджета была приостановлена в 2014 г., но запланирована на последующие три года. С 2015 г. отменен предельный размер оплаты труда, с которого платились взносы на ОМС работающих (624 тыс. руб. в год), т.е. регрессивная ставка взносов на ОМС работающих заменяется на плоскую шкалу, что повышает для бизнеса цену труд.[2]

Вопросы социального развития и социальной защиты населения с 2006 г. заняли прочное место в политической повестке страны. Однако, несмотря на политическую приоритизацию и серьезный объем финансирования социальных статей бюджета — совокупные государственные расходы на социальную политику в последние годы превысили пятую часть от величины ВВП страны, и более половины из них приходится на систему социальной защиты населения, — действующие механизмы поддержки наиболее уязвимых групп показывают низкую эффективность.

С 2002 г. в стране реализуется пенсионная реформа; новый вариант реформы стартовал с 1 января 2015 г. За этот период заметно вырос реальный размер пенсий, риски бедности пенсионеров существенно сократились. Более того, в кризис 2008–2009 гг. пенсионеры оказались единственной социальной группой, чье материальное положение улучшилось.

В ближайшие десятилетия российской пенсионной системе придется существовать в условиях резкого старения населения, возросшей макроэкономической нестабильности сужающихся возможностей бюджетного финансирования. Пенсионная реформа 2015 г. не дает должного ответа на эти вызовы. Попытки стимулировать добровольный более поздний выход на пенсию в рамках новой пенсионной формулы не будут эффективными. Потенциал добровольного откладывания выхода на пенсию очень мал даже в условиях ограничения доходов работающих пенсионеров. За рамками реформы 2015 г. остается целый блок нерешенных проблем, включая избыточные обязательства пенсионной системы, связанные с низким фактическим пенсионным возрастом; низкую доходность по обязательным пенсионным накоплениям и высокую неопределенность в отношении судьбы обязательных пенсионных накоплений;

слабое развитие добровольных форм пенсионных накоплений; отсутствие общественного консенсуса о том, сколько пенсионная система должна стоить гражданам, бизнесу, государству. [8]



% среднегодового ПМП (левая ось)

% начисленной з/п, в среднем за год (правая ось)

**Рисунок 2** - Динамика среднегодового размера пенсии по отношению к среднегодовому размеру прожиточного минимума пенсионеров и к начисленной заработной плате по крупным и средним предприятиям (в %)

Развитие образования на разных уровнях характеризовалось как общими, так и специфическими для соответствующего уровня трендами.

За 15 лет в системе общего образования были реализованы четыре цикла создания новых федеральных образовательных стандартов, обновлена нормативная база разработки учебных программ и учебников. Однако объективные данные и опросы учителей и руководителей школ не позволяют утверждать, что введение новых образовательных стандартов существенно повлияло на то, что происходит в классных комнатах, на достижения школьников. Можно предположить, что многократно использованный инструмент нормативного обновления содержания образования не является достаточно эффективным для повышения качества.

Профессиональное образование, за исключением высшего, в последние 10—15 лет было «золушкой» образовательной политики. Система НПО — СПО пережила несколько трудных трансформаций, включая передачу большинства организаций этой системы от отраслевых органов органам образования и последовавшую затем их передачу на региональный уровень. Потери в ходе таких

передач в ряде регионов превысили полезный эффект: значительной части сети просто не стало.

Система высшего образования длительное время развивалась в условиях свободного самоопределения университетов в рамках новых институтов, включая ЕГЭ, возможность платного обучения, Болонскую систему. Это позволило российским государственным и частным университетам в рекордные сроки расширить доступность высшего образования фактически до универсальной.

При всех оговорках этот рост доступности высшего образования является значимым достижением, позитивно влияющим на социальное самочувствие российского общества, что выражается в сохранении высокой финансовой и социальной «премии» на высшее образование. В значительной степени этот рост доступности произошел за счет быстрого развития платного (в основном заочного) образования. В 2013 г. около 60% студентов платили за свое обучение в государственных и негосударственных вузах. Более половины студентов государственных вузов обучалось на платной основе, около 23% всех средств государственных вузов финансировалось населением.

Рассмотрим социальную политику РФ на 2016 г.

На федеральном уровне реализация целей стратегического планирования осуществляется в рамках государственных программ, объединяющих регулятивные инструменты и бюджетные ассигнования федерального бюджета для достижения целей и результатов государственной политики в соответствующих сферах.

К настоящему времени Правительством Российской Федерации утверждены 40 государственных программ из 42. Динамика и структура расходов федерального бюджета в 2015 - 2018 годах в разрезе направлений реализации государственных программ и непрограммных направлений деятельности представлена в таблице 1.

**Таблица 1** - Параметры финансового обеспечения реализации государственных программ в 2015 - 2018 годах, млрд. рублей

Наименование	2015 год		2016 год			2017 год			2018 год		
	Закон 93-ФЗ	%% к общему объему	Проект	%% к общему объему	%% к пред году	Проект	%% к общему объему	%% к пред году	Проект	%% к общему объему	%% к пред году
1	2	3	4	5	6=4/2	7	8	9=7/4	10	11	12
<b>Расходы федерального бюджета, всего</b>	<b>15 215,0</b>	<b>100,0</b>	<b>15 865,0</b>	<b>100,0</b>	<b>104,3</b>	<b>16 650,5</b>	<b>100,0</b>	<b>105,0</b>	<b>16 598,6</b>	<b>100,0</b>	<b>99,7</b>
<i>из них:</i>											
<b>Расходы на реализацию государственных программ, всего:</b>	<b>8 289,7</b>	<b>54,5</b>	<b>8 312,1</b>	<b>52,4</b>	<b>100,3</b>	<b>8 266,0</b>	<b>49,6</b>	<b>99,4</b>	<b>8 317,1</b>	<b>50,1</b>	<b>100,6</b>
<i>в том числе по направлениям:</i>											
I. Новое качество жизни (12 программ)	3 321,6	40,1	3 285,5	39,5	98,9	3 139,7	38,0	95,6	3 151,8	37,9	100,4
II. Инновационное развитие и модернизация экономики (17 программ), без закрытой части	2 167,4	26,1	2 046,7	24,6	94,4	2 053,1	24,8	100,3	2 025,7	24,4	98,7
III. Обеспечение национальной безопасности (1 программа), без закрытой части	1,3	0,02	1,3	0,02	100,0	1,2	0,01	92,1	1,2	0,01	100,0
IV. Сбалансированное региональное развитие (4 программы)	658,2	7,9	680,5	8,2	103,4	716,4	8,7	105,3	707,7	8,5	98,8
V. Эффективное государство (4 программы)	1 268,2	15,3	1 347,5	16,2	106,3	1 386,0	16,8	102,9	1 460,7	17,6	105,4
Расходы на реализацию государственных программ РФ (закрытая часть)	873,1	10,5	950,6	11,4	108,9	969,5	11,7	102,0	970,0	11,7	100,0
<b>Расходы на непрограммную</b>	<b>6 925,3</b>	<b>45,5</b>	<b>7 552,9</b>	<b>47,6</b>	<b>109,0</b>	<b>7 968,2</b>	<b>47,9</b>	<b>105,5</b>	<b>7 451,5</b>	<b>44,9</b>	<b>93,5</b>
<i>в том числе:</i>											
Финансовое обеспечение развития пенсионной системы	2 759,4	39,8	3 447,3	45,6	124,9	3 555,6	44,6	103,1	3 518,9	47,2	99,0
Закрытые расходы, включая обеспечение обороноспособности страны	3 796,7	54,8	3 242,2	42,9	85,4	3 423,1	43,0	105,6	3 247,1	43,6	94,9
Прочие непрограммные	369,2	5,4	863,4	11,4	232,9	989,5	12,4	114,6	685,5	9,2	69,3
<b>Условно утверждаемые расходы</b>						<b>416,3</b>	<b>2,5</b>		<b>829,9</b>	<b>5,0</b>	

Расходы федерального бюджета на реализацию государственных программ в 2016 году вырастут по отношению к предыдущему году на 0,3%, в 2017 году сократятся на 0,6% по отношению к 2016 году, а в 2018 году увеличатся на 0,6% по отношению к 2017 году и на 0,3% относительно уровня 2015 года.

Расходы на непрограммные направления деятельности увеличиваются в 2016 году на 9,0% по отношению к 2015 году, в 2017 году – на 5,5% по отношению к предыдущему году, в 2018 году снижаются на 6,5% по отношению к 2017 году, а по отношению к 2015 году увеличиваются на 7,6%.

Структура расходов федерального бюджета характеризуется снижением доли программных расходов с 54,5% в 2015 году до 50,1% в 2018 году в общем объеме расходов федерального бюджета, что обусловлено опережающими темпами роста расходов на развитие пенсионной системы и обеспечение обороноспособности страны, до настоящего времени не включенных в государственные программы.

К 2018 году прогнозируется незначительное снижение доли расходов и по направлениям «Новое качество жизни» и «Инновационное развитие и модернизация экономики», что связано в том числе с отнесением ряда расходов к условно утверждаемым расходам, в то же время несколько возрастет доля расходов по направлению «Эффективное государство». Вместе с тем в рамках каждого направления происходит изменение структуры распределения финансирования между государственными программами.[6]

В настоящее время в России существует немало острых проблем, касающихся государственной социальной политики, среди которых наиболее значимыми являются: низкий уровень пенсионных выплат и реальных доходов населения, наличие слабо защищенных слоев населения, включая бюджетную сферу, острый дефицит квалифицированных социальных кадров, а также яркая асимметрия в сфере ведения государственной политики.

Концепция долгосрочного социально-экономического развития России предполагает к 2020 г. увеличение государственного инвестирования в образование с 3,9 до 4,5 % ВВП. Это практически ничего не меняет и существенно отстает от потребностей общества с позиций заявленного курса развития государства как социально ориентированного. Стабильный рост инвестиций государства в сферы всех видов образования (общего, среднего и высшего профессионального) — весьма насущная задача социальной политики в ближайшие годы и более отдаленной перспективы.

В современных условиях минимально допустимый для обеспечения

полноценных услуг здравоохранения населения страны уровень государственных инвестиций в эту сферу по оценкам авторов учебника «Экономика общественного сектора» должна составлять 5 % ВВП. В развитых экономиках государственные вложения в здравоохранение составляют 7–8 % ВВП, а совокупные вложения в сферу оказания медицинских услуг — около 11 %. В России государственные инвестиции в здравоохранение не превышают 3 % ВВП. [3]

Социальное расслоение населения по уровню доходов и заработной плате свидетельствует о недостаточной справедливости и нравственности распределительных отношений в нашей стране. На протяжении последнего десятилетия соотношение средней заработной платы 10 % работников с наибольшей и 10 % с наименьшей заработной платой сохранялось стабильным (25–30 раз), и лишь в последние годы наблюдается сближение различий.[6] Такую тенденцию можно считать положительной, но в то же время расслоение общества продолжает быть существенным. Особенно если его сравнивать с аналогичным показателем в странах с развитой экономикой, где различия в уровнях трудовых доходов не превышают 5–7 раз.

Таблица 2 - Распределение общей суммы начисленной заработной платы по 20-процентным группам работников

	2005	2007	2009	2011	2013	2015
<b>Общий фонд начисленной заработной платы, процентов</b>						
Всего	100	100	100	100	100	100
в том числе по 20-процентным группам работников:						
первая (наименее оплачиваемые работники)	4,1	4,5	5,6	5,3	5,4	5,7
вторая	8,9	9,2	9,7	9,7	9,9	10,2
третья	14,1	14,3	14,5	14,5	14,5	14,9
четвертая	21,8	21,6	21,4	21,4	21,5	21,5
пятая (наиболее оплачиваемые работники)	51,1	50,4	48,8	49,1	48,7	47,7
<b>Средняя начисленная заработная плата работников, рублей</b>						
Всего	7816	12548	18287	22334	29453	33800
в том числе по 20-процентным группам работников:						
первая (наименее оплачиваемые работники)	1595	2794	5064	5879	7949	9654
вторая	3465	5765	8871	10737	14484	17230
третья	5526	8954	13259	16132	21400	25061
четвертая	8517	13542	19588	23893	31676	36335
пятая (наиболее оплачиваемые работники)	19980	31687	44652	55029	71755	80721



Продолжение Таблицы 2

Индекс Джини (коэффициент концентрации заработной платы)	0,456	0,447	0,418	0,425	0,420	0,413
Соотношение средней заработной платы 10% работников с наибольшей и 10% работников с наименьшей заработной платой (коэффициент фондов), в размах	24,9	22,1	14,7	16,1	15,8	14,5

В настоящее время создаются и разрабатываются множество законов и нормативных актов в сфере государственного регулирования экономики в социальной сфере, направленные на максимальное удовлетворение потребностей населения и обеспечения их комфортного проживания. Но осталось множество проблем и нерешенных вопросов, которых можно разрешить с помощью активной социальной политики.

Активная социальная политика характеризуется двумя особенностями. Первая заключается в том, что все ее направления и мероприятия нацелены на стимулирование экономического роста. Иными словами, активная социальная политика органически включена в механизм экономического роста. Речь идет в первую очередь о создании благоприятных условий для расширенного воспроизводства рабочей силы как в количественном, так и в качественном отношении. Немаловажное значение имеет стимулирование экономической активности трудоспособного населения. Следует также отметить, что в рамках активной социальной политики уровень жизни населения - это не только результат, но и фактор экономического роста, поскольку непосредственно воздействует на величину совокупного спроса населения и, следовательно, во многом определяет емкость внутреннего рынка, что, в свою очередь, оказывает непосредственное влияние на перспективы экономического роста в стране.

Вторая особенность активной социальной политики состоит в том, что она не следует пассивно за событиями, лишь реагируя на возникающие негативные явления в социальной сфере, а, напротив, стремится предотвращать их возникновение. В рамках активной социальной политики основной акцент делается

не на помощь обездоленным и малообеспеченным слоям населения, а на недопущение бедности, безработицы, социальной несправедливости.

Важнейшим условием достижения устойчивости и сбалансированности экономических преобразований, необратимости демократических процессов, сохранения России как единого государства является кардинальное снижение социального, экономического и регионального неравенства, достигшего в России критических размеров. Создание общества равных возможностей невозможно без тотальной ликвидации вопиющих форм нищеты, радикального снижения бедности, преодоления высокой степени маргинализации общества, создания условий для социальной включенности граждан.[4]

Наиболее ярким свидетельством усиливающейся социальной деградации в нашей стране является катастрофическая демографическая ситуация. Печально известный "российский крест" - превышение смертности над рождаемостью - показывает, что без проведения активной социальной политики у России нет будущего.

Главное положение предлагаемой социальной стратегии заключается в том, что с помощью инструментов социальной политики можно решать экономические задачи, и наоборот.

Стратегической целью государственной политики в области образования должно быть создание такой системы образования, которая дает каждому гражданину возможность получения знаний и умений, востребованных в обществе, обеспечивающих профессиональную и социальную мобильность, возможность найти достойное место в быстро меняющемся мире. При этом система образования должна быть направлена на воспитание ответственного гражданина, имеющего личностные и общественно-значимые ценности, знающего свои права и умеющего их защищать.

Также важной целью является создание в нашей стране модели государственного медицинского страхования как наиболее адекватной российским реалиям и накопленному опыту, при развитии дополнительного медицинского страхования и частной медицины сверх определенных государством бесплатных гарантий.

Социальная защищенность населения требует разграничения социальной поддержки по уровню дохода, степени трудоспособности, а в отдельных случаях - по принципу занятости в общественном производстве. Некоторые слои населения нуждаются в специальных социальных программах.

Финансирование социальных программ должно осуществляться не только за счет государственных средств, но и за счет местных бюджетов, средств предприятий, организаций, населения. Определенную роль в социальной защите населения могут сыграть благотворительные фонды социальной помощи. Политика социальной защиты населения в условиях перехода к рынку включает систему социального страхования и общественное вспомоществование.

В современных условиях особую сторону приобрели проблемы безработицы и инфляции. Социальная защищенность от безработицы реализуется через подготовку кадров, организацию фонда помощи безработным с установлением величины пособия. Защитой от растущей инфляции, ощутимо снижающей уровень жизни населения, является индексация доходов, т.е. увеличение их номинальной величины для предотвращения снижения реального их уровня.

Индексация осуществляется путем регулирования номинальной зарплаты, доходов, процентных ставок. Индексация может следовать за повышением цен либо предварять его. В первом случае она проводится через определенные промежутки времени. Во втором - заранее делаются надбавки к зарплате с учетом предполагаемого роста цен. Но предварительная индексация нацеливает предприятия на то, чтобы закладывать рост оплаты труда в договорные цены, усиливая тем самым инфляцию.

Падение благосостояния населения недопустимо не только по гуманным соображениям, но и по экономическим, так как подрывает стимулы к эффективной деятельности. Результаты осуществляемой на сегодняшний день социальной политики, очень противоречивы, налицо значительные сдвиги в выплатах населению, но тем не менее уровень нищеты в стране говорит о малой ее эффективности.

Условия финансового кризиса обусловили необходимость корректировки проводимой социальной политики. Такая корректировка окажется эффективной

лишь в том случае, если будет учитывать не только негативные, но и позитивные результаты реформ.

Таким образом, активная социальная политика должна придать импульс росту платежеспособного спроса, стимулировать расширение внутреннего рынка, улучшить структуру потребления. Для этого необходимо изменить отношение государства к социальной сфере. Она не является исключительно затратной, бесполезной и обременительной - такие инструменты, как политика доходов или создание безопасных условий труда находятся на стыке социальной и экономической политики.

### **Библиографический список**

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. N 145-ФЗ // Собрании законодательства РФ. - 1998. - № 31. - Ст. 3823.
2. Федеральный закон от 14.12.2015 N 359-ФЗ "О федеральном бюджете на 2016 год" // СПС Консультант Плюс.
3. Бачурин А. Экономическая и социальная политика государства по улучшению условий жизни // Экономист. - 2010. - №5. - С. 23-27..
4. Куликов В.В. Социальная политика как приоритет и приоритеты социальной политики / В.В. Куликов, В.Д. Роик // Российский экономический журнал. - 2015. - №1. - С.3-17
5. Лебедев Н. Б. Система образования в Российской Федерации: современное состояние, проблемы и тенденции развития // Проблемы современной экономики. - 2013. - № 2 - С.26-27.
6. Официальный сайт Госкомстата РФ // [www.gks.ru](http://www.gks.ru)
7. Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации // <http://minfin.ru>
8. Официальный сайт пенсионного фонда РФ // [www.pfrf.ru](http://www.pfrf.ru)