

***ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ  
ПЕРЕХОДНОГО ПЕРИОДА***

***Научные труды  
№ 44Р***

**С. Смирнов, Н. Исаев, А. Гудков, Л. Попович, С. Шишкин**

**Социальное обеспечение  
экономических реформ**

**Москва  
2002**

## **Институт экономики переходного периода**

В представленной книге опубликованы две исследовательские работы.

В работе "*Подготовка программы поддержки социальных реформ*" проанализирована социальная составляющая принятой в 2001 г. правительственной Программы социально-экономического развития России на среднесрочную перспективу (2002-2004 гг.). Рассмотрены социальные проблемы, которые не нашли в ней адекватного отражения, либо имеют альтернативные предложенным варианты решения. Работа охватывает практически все направления социальной политики и содержит экономически и финансово обоснованные предложения по этим направлениям.

В работе "*Перспективы сочетания обязательного и добровольного медицинского и социального страхования в России*" рассматриваются особенности существующей организации медицинского страхования и социального страхования рисков потери дохода. Проанализированы проблемы сочетания обязательного и добровольного медицинского страхования, а также существующие различия в составе услуг, оказываемых населению бесплатно и предоставляемых на платной основе. Показано, что существующая система социального страхования содержит две функционально разные подсистемы: общего и коллективного страхования, причем для второй характерна значительная дифференциация возможностей получения соответствующих компенсаций для разных категорий застрахованных. Решение проблем существующей системы медицинского страхования предлагается искать на пути формирования многоуровневой системы страхования, дифференцированной по степени участия государства в оплате медицинской помощи для различных категорий населения. Решение проблем системы обязательного социального страхования может быть обеспечено посредством ограничения ее обязательств и институционализации системы корпоративного социального страхования. Рассмотрены различные варианты сочетания добровольного и обязательного медицинского и социального страхования.

Редактор: Н. Главацкая

Корректор: С. Хорошкина

Компьютерный дизайн: В. Юдичев

*Настоящее издание подготовлено по материалам исследовательского проекта Института экономики переходного периода, выполненного в рамках гранта, предоставленного Агентством международного развития США.*

ISBN 5-93255-091-0

Лицензия на издательскую деятельность Серия ИД № 02079 от 19 июня 2000 г.

125993, Москва, Газетный пер., 5

Тел. (095) 229-6413, FAX (095) 203-8816

**E-MAIL** – root @iet.ru, **WEB Site** – <http://www.iet.ru>

© **Институт экономики переходного периода 2002.**

*С.Н. Смирнов, Н.И. Исаев*

## **Подготовка программы поддержки социальных реформ**

<b>Введение .....</b>	<b>5</b>
<b>1. Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2002–2004 годы) и задачи поддержки социальных реформ в стране .....</b>	<b>15</b>
<b>2. Программные направления социального реформирования .....</b>	<b>21</b>
2.1. Стабилизация демографической ситуации .....	21
2.2. Политика в сфере образования .....	26
2.3. Политика в области науки .....	36
2.4. Политика в сфере культуры .....	41
2.5. Реформирование здравоохранения .....	45
2.6. Развитие физической культуры и спорта .....	51
2.7. Трудовые отношения и занятость населения .....	53
2.8. Социальная поддержка населения .....	69
2.9. Пенсионная реформа .....	76
2.10. Жилищно-коммунальная реформа .....	81
<b>3. Государственная социальная экспертиза законодательных решений и ее институциональное обеспечение .....</b>	<b>95</b>
<b>4. Учет регионального фактора в проведении экономических и социальных реформ .....</b>	<b>96</b>

*А.А. Гудков, Л.Д. Попович, С.В. Шишкин*

## **Перспективы сочетания обязательного и добровольного медицинского и социального страхования в России**

<b>Введение .....</b>	<b>98</b>
<b>1. Сочетание обязательного и добровольного медицинского страхования .....</b>	<b>102</b>
1.1. Особенности организации медицинского страхования в Российской Федерации .....	102
1.2. Сравнительный анализ медицинских услуг, оплачиваемых из общественных и частных средств .....	108
1.3. Анализ возможностей развития ДМС .....	121
1.4. Перспективные схемы сочетания добровольного и обязательного медицинского страхования .....	125
<b>2. Социальное страхование и перспективы его развития .....</b>	<b>151</b>
2.1. Особенности организации обязательного социального страхования в Российской Федерации .....	151
2.2. Перспективные направления развития обязательного и добровольного социального страхования .....	163

<b>Заключение .....</b>	<b>169</b>
<b>Приложение 1. ....</b>	<b>172</b>
Зарубежный опыт сочетания обязательного и добровольного медицинского и социального страхования	
<b>Приложение 2. ....</b>	<b>184</b>
Перечень наиболее часто предоставляемых в системе ОМС медицинских услуг	
<b>Литература .....</b>	<b>189</b>

# 1. Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2002–2004 гг.) и задачи поддержки социальных реформ в стране

В разделе «Социальная политика» утвержденной Распоряжением Правительства Российской Федерации от 10 июля 2001 г. № 910-р «Программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу» определены «серьезные» социальные проблемы, к главным из которых отнесены: высокий уровень бедности и значительная дифференциация денежных доходов населения; неблагоприятная демографическая ситуация; широкое распространение льгот и компенсационных выплат без учета нуждаемости получателей, а также недофинансирование организаций социально-культурной сферы. Однако возникновение этих проблем, которые не носят самостоятельного характера, является следствием нерешенности более значимых проблем – системообразующих, связанных с незавершенностью реформирования системы трудовых отношений, жилищно-коммунальной сферы, пенсионной системы и т.п.

Несмотря на это обстоятельство, документ в целом носит комплексный характер, поскольку в нем в дальнейшем поставлены и такие проблемы. В *табл. 2* приводится авторская (не носящая официального характера) оценка необходимых изменений в правовой сфере для решения конкретных задач социальной политики, которые были сформулированы в правительственной программе.

Далее в тексте программы общие подходы к проведению социальной политики детализируются по отдельным ее направлениям, в число которых включены: 1) стабилизация демографической ситуации; 2) политика в сфере образования; 3) политика в области науки; 4) политика в сфере культуры; 5) реформирование здравоохранения; 6) развитие физической культуры и спорта; 7) трудовые отношения, занятость и миграция населения; 8) социальная поддержка населения и 9) пенсионная реформа. Кроме того, в разделе Программы «Структурная политика» поставлены задачи структурных изменений в жилищно-коммунальном хозяйстве, целью которых является существенное расширение масштабов и повышение эффективности институтов жилищного рынка при усилении адресного характера социаль-

ной защиты населения и совершенствование механизмов регулирования жилищной сферы со стороны государства. При проведении таких структурных преобразований предполагается прежде всего отказаться от бюджетного дотирования предприятий жилищно-коммунального хозяйства и создать систему социальных счетов граждан, на которые будут перечисляться все виды помощи государства в оплате жилищно-коммунальных услуг.

Таблица 2

**Основные подходы к проведению социальной политики  
в Российской Федерации на период до 2004 г.**

№	Положения социальной политики*	Задачи обеспечения**	Справочно: положения социальной политики в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию 1999 г.
1	2	3	4
1.	Приоритетность инвестиций в человека, и прежде всего в образование, которое является непременным условием конкурентоспособности России в мировой экономике, а также в здравоохранение	Определение понятие инвестиций в человека, критерии их приоритетности, долгосрочный уровень социальных (бюджетных) обязательств государства в образовании и культуре	Разработка стратегии триединства здоровья нации (физического, психологического и духовного) для политики в сфере здравоохранения, образования, культуры и науки
2.	Обеспечение всеобщей доступности и общественно приемлемого качества важнейших социальных благ, к числу которых относятся прежде всего медицинское, социальное обслуживание и образование	Уточнение перечня важнейших социальных благ (в разрезе отраслей социальной сферы), введение критериев качества социальных благ (в первую очередь, в отношении медицинского, социального обслуживания и образования)	
3.	Значительное сокращение социальной бедности по мере роста денежных доходов населения на основе экономического роста и уменьшения их дифференциации, а также усиление адресного характера социальной поддержки населения, перераспределение социальных расходов в пользу малоимущих при одновременном сокращении социальных трансфертов обеспеченным семьям	Уточнение общих принципов политики доходов населения (в т.ч. в части масштабов их налогообложения), дифференциация уровня включения домохозяйств в социальные реформы на основе критерия душевых доходов и имущественного ценза	

Таблица 2 продолжение

№	Положения социальной политики*	Задачи обеспечения**	Справочно: положения социальной политики в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию 1999 г.
4.	Улучшение демографической ситуации на основе осуществления мероприятий по снижению уровня смертности населения и создания предпосылок для стабилизации показателей рождаемости	Введение экономически значимых стимулов (включая рассчитанные на долгосрочную перспективу) поощрения рождаемости	
5.	Создание для трудоспособного населения экономических условий, позволяющих гражданам за счет собственных доходов обеспечивать более высокий уровень социального потребления, включая комфортное жилье, лучшее качество услуг в сфере образования и здравоохранения, достойный уровень жизни в пожилом возрасте	Повышение уровня оплаты труда в государственном секторе экономики, стимулирование системы кредитования домохозяйств, пенсионная реформа	
6.	Создание условий для эффективной занятости населения, обеспечение баланса спроса и предложения на рынках труда, в том числе на основе повышения качества и конкурентоспособности рабочей силы, развития миграционных процессов	Определение критериев эффективной занятости, реализация программ профессиональной подготовки и переподготовки, упрощение процедур легализации иностранной рабочей силы	
7.	Реформирование трудового законодательства, приведение его в соответствие с требованиями рыночной экономики	«Индивидуализация» трудового законодательства в сочетании с защитой прав «коллективного» работника	Реформирование сферы трудовых отношений
8.	Улучшение пенсионного обеспечения в ходе пенсионной реформы, перевод льгот и компенсаций в денежные выплаты наиболее нуждающимся гражданам	Введение механизма индексации базовой части государственных пенсий в соответствии с индексом потребительских цен, определение критериев и бюджета программы денежных выплат нуждающимся домохозяйствам	

Таблица 2 продолжение

№	Положения социальной политики*	Задачи обеспечения**	Справочно: положения социальной политики в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию 1999 г.
9.	Усиление страховых принципов социальной защиты населения при выходе на пенсию, в случае болезни, а также при несчастных случаях на производстве и профессиональных заболеваниях, риска потери работы	Стимулирование систем добровольного социального страхования – пенсионного, медицинского, по безработице; восстановление формируемого на основе страховых взносов работодателей и работников Государственного фонда занятости населения для формирования финансовых ресурсов, предназначенных для выплаты пособий по безработице и иных выплат безработным.	Активное внедрение страховых принципов
10.	Осуществление максимально эффективной защиты социально уязвимых граждан, которые не обладают возможностями для самостоятельного решения социальных проблем, и нуждающихся в государственной поддержке	Установление критериев определения граждан, не имеющих по различным причинам возможностей самостоятельного решения экономических проблем домохозяйства и нуждающихся в государственной поддержке. Определение дифференцированных по этим причинам форм государственной социально-экономической поддержки	Переход на адресный принцип социальной помощи
11.	Формирование в социально-культурной сфере институтов, создающих возможность максимально полной мобилизации средств бюджета, населения и предприятий, эффективного использования этих средств, и на этой основе обеспечение высокого качества и возможностей широкого выбора населением предоставляемых социальных благ и услуг	Завершение легализации финансовых потоков в социальной сфере, дифференциация степени доступа к бесплатным услугам социальной инфраструктуры в зависимости от уровня доходов домохозяйства. Установление гарантий и финансовых обязательств учреждений социальной инфраструктуры, предоставляющих услуги на платной основе	
12.	Осуществление мероприятий по социальному развитию села	Утверждение Федеральной целевой программы «Социальное развитие сельских поселений»	



Таблица 2 продолжение

№	Положения социальной политики*	Задачи обеспечения**	Справочно: положения социальной политики в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию 1999 г.
13			Придание расходам по заработной плате и социальным выплатам в бюджетах всех уровней приоритета и защищенности с использованием соответствующих средств строго по назначению
14			Приведение в соответствие социальных обязательств государства его возможностям
15			Инвентаризация активов и результатов деятельности социальных ведомств, внебюджетных фондов и ведомственных фондов развития

\*В формулировках Программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2002–2004 годы) или приближенных к ним.

\*\*Авторские оценки проблем, требующих приоритетного решения в рамках федерального законодательства.

В *табл. 2* также сопоставлены положения социальной политики, которые содержатся в Программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2002–2004 г.), с теми, которые были сформулированы в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию в 1999 г. Результаты компаративного анализа свидетельствуют, что многие из положений, которым предполагалось следовать в 1999 г., к началу реализации среднесрочной программы так и не были решены в полной мере. Речь идет о таких системных направлениях, как реформирование трудовых отношений, внедрение страховых принципов формирования бюджета социальной политики, переход на адресный принцип социальной помощи и др.

С другой стороны, вторую половину 1990-х гг. и, особенно, период после финансово-экономического кризиса 1998 г. нельзя считать потерянным для реформирования социальной политики в Российской Федерации: в это время, как свидетельствуют данные *табл. 2*, произошел качественный скачок от понимания сущности социальных реформ в условиях рыночной

экономики к разработке конкретных направлений и механизмов этих реформ. В качестве значимого примера можно привести переход от общих рассуждений о необходимости формирования элементов накопительной системы обязательного пенсионного страхования в стране к разработке законопроектов, вводящих конкретные механизмы этой системы.

Вместе с тем, по мнению авторов, далеко не все проблемы социального реформирования в стране и, соответственно, его правового обеспечения нашли адекватное отражение в имеющихся и готовящихся в настоящее время соответствующих документах.

Учитывая данное обстоятельство, в представленном материале принята схема изложения материала, предусматривающая следование структуре «социального» раздела (с добавлением материалов по жилищно-коммунальной реформе) Программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2002–2004 годы) (далее в тексте – Программа). При этом в первоочередном порядке рассматриваются именно такие проблемы, а не уже принципиально решенные – как с экономической, так и с правовой точек зрения – вопросы. В соответствующих разделах отчета в соответствии с принятой во Введении схемой последовательно даются: социально-экономическая оценка конкретной социальной проблемы, общий комментарий к принятой в Программе концепции реформирования, позиция экспертов по сохранению (возникновению) при реализации предложенной модели реформирования проблемных полей и предложения по их ликвидации, а также возможные направления обеспечения последней, прежде всего законодательного (исключая те документы или их положения, которые уже приняты в виде федеральных законов, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации и т.п.).

Кроме того, в работу включены предложения по совершенствованию социальной политики, которые не нашли своего отражения в Программе. Речь идет о проведении социальной экспертизы и регионализации социальной политики с соответствующими механизмами их правового обеспечения.

## 2. Программные направления социального реформирования

### 2.1. Стабилизация демографической ситуации

*2.1.1. Текущая ситуация и направления решения демографических проблем в Программе социально-экономического развития России на среднесрочную перспективу (2002–2004 гг.)*

Постановка проблемы стабилизации демографической ситуации в современной России диктуется следующей целевой установкой: предотвращение дальнейшего снижения абсолютной численности наличного населения страны, которая за период проведения реформ в 1990-е гг. уменьшилась со 148704 тыс. чел. по данным на 1 января 1992 г. до 145925 тыс. чел. по данным на 1 января 2000 г., т.е. на 2779 тыс. чел., или на 1,87%. Негативный прирост населения был обусловлен превышением смертности населения над его рождаемостью, который не было компенсирован положительным сальдо миграции (табл. 3).

Таблица 3

**Вклад отдельных факторов в естественный прирост наличного населения Российской Федерации в 1992–1999 гг.**

1	Показатель	Ед.и зм.	Значение показателя
1	2	3	4
1.	Изменение численности наличного населения по данным прямого счета в период 1 января 1992 г. – 1 января 2000 г.	Тыс.чел.	-2779
2.	Количество родившихся	Тыс.чел.	10801
3.	Количество умерших	Тыс.чел.	16673
4.	Отношение числа родившихся к числу умерших	Чел./чел.	0,648
5.	Миграционный прирост	Тыс.чел.	3054
6.	Отношение миграционного прироста к числу умерших	Чел./чел.	0,183
7.	Отношение числа родившихся и миграционного прироста к числу умерших	Чел./чел.	0,831
8.	Изменение численности наличного населения по данным суммирования значений факторов (стр.2-стр.3+стр.5)	Тыс.чел.	-2818

Таблица 3 продолжение

	Показатель	Ед.и зм.	Значение показателя
9.	Вклады факторов в сокращение численности наличного населения:		
9.1.	- численности родившихся	%	-383
9.2.	- численности умерших	%	592
9.3.	- миграционного прироста	%	-108

*Примечание.* Расчеты проведены с использованием данных статистического сборника Госкомстата России «Российский статистический ежегодник», М., 2000, сс. 54, 77 и 100. Имеется не носящее принципиального характера (1,38%) расхождение между результатами прямого (по соответствующей таблице сборника) и косвенного (суммированием значений факторов) расчетов изменения численности наличного населения, которое может быть связано, по-видимому, с особенностями статистического учета наличного населения.

С учетом соотношения в ретроспективном периоде значений показателей, приведенных в табл. 3, основной целью демографической политики на среднесрочную перспективу в среднесрочной Программе объявлено проведение мероприятий по снижению уровня смертности населения и создание предпосылок для стабилизации показателей рождаемости. Достижение данной цели предполагается решением задач как концептуального (прежде всего, разработка конкретных мер по реализации демографической политики на долгосрочный период с учетом перспектив социально-экономического развития Российской Федерации и региональных особенностей демографических процессов), так и прикладного характера (например, разработка механизмов материальной поддержки семьи при рождении детей; учет демографического фактора в государственной политике, включая обеспечение режима благоприятствования системы жилищных стандартов для семей с детьми; улучшение качества медицинской помощи, развитие профилактики, диагностики и лечения социально значимых заболеваний; разработка мер, предусматривающих аттестацию рабочих мест с целью выявления неблагоприятных факторов, воздействующих на здоровье работников, а также порядка экономического стимулирования работодателей при улучшении теми условий труда, его охраны и др.).

### 2.1.2. Нерешенные проблемы демографической политики

Не отрицая значимости государственной демографической политики, следует, однако, отметить, что ее направления – во всяком случае, в тех

формулировках, которые приводятся в Программе, – нуждаются в серьезных уточнениях.

Дело в том, что, как нам представляется, в Российской Федерации до сих пор отсутствуют целостные четко обоснованные по геополитическим, социальным и экономическим параметрам цели государственной демографической политики. В современных постановках на первый план выдвигается – как правило, на основе субъективных подходов – необходимость решения тех или иных действительно объективно существующих проблем. В их числе прежде всего сокращение абсолютной численности населения России, превышение смертности над рождаемостью, предотвращение дальнейшего развития процессов снижения демографического потенциала на приграничных территориях страны (прежде всего, в восточных районах) и т.п. Однако, рассматриваемые изолированно, эти проблемы при разработке мер по их решению приводят зачастую к неверным выводам.

Так, во-первых, в правительственных документах не используются расчеты рациональной (оптимальной) численности населения Российской Федерации на долгосрочную перспективу. До сих пор остается неразработанной методика подобных расчетов, которые должны осуществляться с учетом, в первую очередь, таких факторов, как геополитические (сохранение целостности страны), экологические (недопущение превышения предельно допустимой антропогенной нагрузки на природную среду), социально-экономические (минимизация уровня бедности) и др.

Во-вторых, отсутствие сбалансированности в постановке и трактовке демографических проблем приводит к решениям нерациональным как в экономическом отношении, так и социальном. Понятно, например, что стабилизация (повышение) рождаемости, в том числе и стимулируемая предусмотренными в Программе механизмами материальной поддержки семьи при рождении детей (увеличением размеров единовременного пособия при рождении ребенка в зависимости от очередного рождения, пособия на период отпуска по уходу за ребенком до 1,5 лет; содействием развитию рыночных форм обеспечения доступности жилья, удовлетворяющих жилищные потребности семей, которые находятся в активной фазе репродуктивного цикла; учетом количества детей в семье, нуждающейся в улучшении жилищных условий, при определении размера финансовой помощи со стороны государства и т.п.) без адекватного роста экономики неизбежно приведет к росту показателей бедности (малообеспеченности).

В-третьих, уже разработанные направления государственной демографической политики в ряде случаев исходят из сложившихся стереотипов и

не учитывают текущих изменений в динамике демографических процессов. Например, рождаемость населения в России, устойчиво снижавшаяся в конце 1980-х – 1990-х гг. (если в 1987 г. она составила 17,2 промилле, то в 1991 г. – 12,1 промилле, а в 1999 г. – 8,3 промилле), в 2000 г. повысилась до 8,7 промилле, что объясняется вступлением в репродуктивный возраст лиц, родившихся во второй половине 1970-х – начале 1980-х гг., когда рождаемость в стране находилась на достаточно высоком уровне, составляя около 15,5 промилле. В январе – сентябре 2001 г. уровень рождаемости возрос до 9,1 промилле.

Значение важного для будущего демографического развития страны показателя детской смертности (число умерших в возрасте до 1 года на 1000 живорожденных), после 1993 г., когда оно составляло 19,9 промилле, устойчиво сокращается, составив в 2000 г. 15,8 промилле, а в январе – сентябре 2001 г. – 15,8 промилле. Общие показатели рождаемости и смертности и соотношение между ними в восточных районах, возможно, не вполне благоприятны с точки зрения геополитических интересов России, но тем не менее лучше их средних значений в стране в целом. Например, в январе – сентябре 2001 г. рождаемость в Сибирском и Дальневосточном федеральных округах (ФО) составила соответственно 10 и 9,8 (в Российской Федерации – 9,1) промилле, показатели смертности – соответственно 14,5 и 13,2 (15,5) промилле, естественного прироста населения – -4,5 и -3,4 (-6,4) промилле. Таким образом, оказывается, что демографическая проблема этих регионов заключается не столько в стимулировании рождаемости, сколько в регулировании миграционных потоков: только в январе – сентябре 2001 г. миграционная убыль населения в Сибирском ФО составила 29,3 тыс.чел., или 18,9% общей численности родившихся за этот период, а в Дальневосточном ФО – 23 тыс.чел. (соответственно 44,4%).

В-четвертых, в Программе уделяется, много внимания решению вопросов, связанных с маргинальными группами населения (освободившиеся из мест лишения свободы, бездомные, не имеющие постоянного места жительства и работы) и сопутствующих им социальных проблем (правонарушения, пьянство и наркомания). Между тем известна невысокая социально-экономическая эффективность подобного рода мер демографической политики – основной упор в снижении смертности должен быть сделан, по нашему мнению, на создание нормальных условий работы и жизни для большей части россиян, не отличающихся девиантным поведением. В Программе такие меры хотя в принципе и намечены (в ней, в частности, предусматривается разработка мер, предусматривающих аттестацию рабочих

мест с целью выявления неблагоприятных факторов, воздействующих на здоровье работников, а также порядка экономического стимулирования работодателей в улучшении условий и охраны труда), но нуждаются в серьезном расширении.

В-пятых, в Программе не должны являться предметом детального рассмотрения меры по снижению смертности: их реализация является общегуманитарной задачей любого цивилизованного государства, а связанные с этим проблемы имеют скорее технический характер.

### *2.1.3. Предложения по решению демографических проблем*

Исходя из сказанного, целесообразным представляется следующее обеспечение демографических компонент социальной политики.

Актуальным является проведение расчетов, в результате которых должна быть определена рациональная численность населения Российской Федерации с учетом социально-экономических и экологических факторов. В качестве некоторого аналога подобного рода документов могут рассматриваться Федеральный закон от 20 ноября 1999 г. № 201-ФЗ «О потребительской корзине в целом по Российской Федерации» и Постановление Правительства Российской Федерации от 18 февраля 1998 г. № 214 «О порядке разработки методических рекомендаций по определению потребительской корзины для основных социально-демографических групп населения в целом по Российской Федерации и в субъектах Российской Федерации». Во исполнение положений данных документов соответствующие расчеты должны проводиться ежегодно на различные временные горизонты (от кратко- до долгосрочных).

На основе результатов выполненных расчетов должна формироваться также ежегодно обновляемая федеральная целевая программа «Демографическое развитие Российской Федерации», которая, подобно другим программам данного типа, включила бы как целевые установки государства в этой предметной области, так и конкретные меры по их достижению. При этом следует подчеркнуть, что целевые установки программы при реализации предлагаемого порядка будут определяться не на субъективной основе, а на базе уже имеющихся результатов расчетов рациональной численности населения страны. Заказчиками предлагаемой программы, по-видимому, должны стать Министерство труда и социального развития и Министерство здравоохранения Российской Федерации.

Специфической особенностью данной программы должна стать регионализация мер государственной демографической политики с учетом кон-

кретизации ее целей по отдельным регионам (или их группам). Понятно, что демографическая политика в регионах с развивающейся экономикой и социальной сферой может предусматривать стабилизацию (стимулирование) рождаемости, в то время как на экономически слабо развитых территориях подобного рода меры без адекватного стимулирования экономического развития являются крайне нежелательными. Аналогично, в программе должны быть выделены территории, где целесообразно стимулировать миграцию населения из других регионов и те из них, где условия для приезжающих должны носить ограничительный характер (впрочем, в более полном объеме мероприятия, связанные с миграционной политикой, целесообразно включить в программу миграции в Российской Федерации).

Завершающим элементом обеспечения государственной демографической политики при соблюдении данной схемы станет ежегодно принимаемый федеральный закон «О федеральном бюджете», в котором отдельной строкой будет прописан бюджет программы «Демографическое развитие Российской Федерации».

По нашим оценкам, сугубо затратный геополитический эффект от реализации предлагаемых направлений демографической политики, а также мер по снижению смертности среди граждан старше трудоспособного возраста будет компенсирован снижением бюджетных расходов, связанных, во-первых, с предотвращением финансирования мер по стимулированию рождаемости сверх обоснованного уровня, и, во-вторых, поступлением дополнительных доходов по подоходному налогу в государственный бюджет за счет увеличения доли трудоспособных в составе граждан трудоспособного возраста. Конкретные расчеты экономического эффекта могут быть проведены после получения результатов расчетов рациональной численности населения Российской Федерации.

## **2.2. Политика в сфере образования**

### *2.2.1. Текущая ситуация и направления решения проблем в сфере образования в Программе социально-экономического развития России на среднесрочную перспективу (2002–2004 гг.)*

Государственная политика в сфере образования является важным фактором модернизации российского общества и обеспечения конкурентоспособности российской экономики. Определяющее значение в соответствии с Программой имеет деятельность по обеспечению равенства доступа к об-



разованию для различных социальных слоев и территориальных групп населения.

Основными задачами системы образования с учетом потребностей общества в целом и отдельных его членов на среднесрочную перспективу являются:

- содействие успешной адаптации молодежи в обществе и на рынке труда;
- противодействие негативным социальным процессам, таким, как распространение алкоголизма, наркомании и криминогенности в молодежной среде, борьба с беспризорностью и безнадзорностью несовершеннолетних;
- развитие системы специального образования для лиц с ограниченными возможностями здоровья;
- создание условий вхождения новых поколений в открытое информационное общество, поддержка повсеместного использования информационных технологий, компьютеризация школ и создание единой информационной среды образования;
- повышение вклада образования в модернизацию экономики, что требует:
  - обновления содержания и структуры профессионального образования, обеспечения условий для развития научных школ в фундаментальном и инженерном образовании, в сфере информационных технологий, а также расширения подготовки кадров высшей квалификации.

В Программе сформулированы наиболее общие задачи, стоящие перед образованием. Однако система образования имеет достаточно сложную структуру и много составляющих: дошкольное образование, общее среднее образование, начальное профессиональное образование, среднее и высшее профессиональное образование. Кроме того, система образования включает в себя такие специфические элементы, как социальную адаптацию сирот, детей из трудных семей и иных трудно социально адаптируемых детей и подростков, детей с отклонениями в физическом и психическом развитии и т.п. Наконец, система образования включает в себя профессиональное обучение, переобучение, повышение квалификации взрослых.

Несмотря на довольно часто появляющиеся в средствах массовой информации материалы о бедственном положении и разрушении системы дошкольного образования и воспитания авторы считают, что в наибольшей степени сокращению количества детских дошкольных учреждений и чис-

ленности детей в этих учреждениях способствуют демографическая ситуация и состояние рынка труда. Сокращение рождаемости высокий уровень безработицы среди женской части населения значительно снижают потребности в услугах системы дошкольного воспитания, о чем свидетельствуют данные официальной статистики (*табл. 4*).

*Таблица 4*

**Основные показатели по дошкольным образовательным учреждениям**

	1990	1995	1996	1997	1998	1999
Число дошкольных учреждений, тыс.	87,9	68,6	64,2	60,3	56,6	53,9
Численность детей в дошкольных учреждениях, тыс. чел.	9010	5584	5101	4706	4379	4225
Приходится мест в дошкольных учреждениях на 1000 детей 1–6 лет	616	658	679	682	691	697
Охват детей 1–6 лет дошкольными учреждениями, %	66	55	55	54	54	55
Численность детей, стоящих на учете для определения в дошкольные учреждения, тыс.ч ел.	994,8	295,3	293,5	240,2	217,8	192,9

*Источник:* «Социальное положение и уровень жизни населения России» за 2000 г.

Достаточно стабильной выглядит ситуация в системе общего среднего образования. На фоне практически постоянной численности учащихся дневных школ наблюдается (хотя и незначительная) тенденция к увеличению количества учителей, что в некоторой степени может свидетельствовать об улучшении качества преподавания. Здесь необходимо, тем не менее, заметить что ситуация с нехваткой учителей по некоторым предметам (например, преподавателей иностранных языков) остается по-прежнему актуальной. Региональная дифференциация этого дефицита препятствует созданию единого образовательного пространства на территории России и обеспечению равных возможностей для жителей различных регионов продолжать образование в высших учебных заведениях.

Имеются положительные сдвиги с материальной базой школ: уменьшается количество детей, занимающихся во вторую и третью смены, а последние два года незначительно, но улучшается техническое состояние и благоустройство учебных заведений (*табл. 5*).

Таблица 5

**Положение в системе общего среднего образования  
(на начало учебного года)**

	1990/ 91	1995/ 96	1996/ 97	1997/ 98	1998/ 99	1999/ 2000
Число образовательных учреждений, тыс.	67,6	68,4	68,3	67,9	67,3	66,9
Численность учащихся, тыс.чел.	20328	21521	21682	21683	21429	20826
Численность учителей, тыс. чел.	1442	1687	1746	1748	1744	1733
Число учащихся, занимающихся во вторую смену, %	22,8	24,8	24,7	24,0	23,1	21,9
Число школ, требующих капитального ремонта, %		35,6		37,3		36,2

*Источник:* «Социальное положение и уровень жизни населения России» за 2000 г.

Вместе с тем в настоящее время на качество образования существенно влияют процессы «укрупнения» классов, закрытия школ с небольшим числом учащихся и снижение численности учителей. Так, установленный норматив наполняемости классов – не менее 25 человек приводит к тому, что школы, которые не вводят оплаты за обучение, вынуждены сокращать численность учителей или формировать классы численностью 35–40 учеников, что, естественно, сказывается на уровне преподавания.

Программой также предусматривается провести в 2002–2004 гг. в высшем профессиональном образовании эксперимент по апробации механизма нормативно-подушевого финансирования получения образования с использованием государственных именных финансовых обязательств (ГИФО)<sup>3</sup>, а также повысить уровень социальной защищенности некоторых категорий населения в сфере образования, в частности, приступить к введению стипендий студентам из числа детей-сирот, инвалидов, ветеранов боевых действий, а также социальных стипендий для лиц, имеющих право на получение государственной социальной помощи, при сохранении и развитии системы академических стипендий, поощряющих успеваемость студентов, их участие в научной работе.

---

<sup>3</sup>14 января Правительством РФ было принято Постановление № 6 «О проведении в 2002–2003 годах эксперимента по переходу на финансирование отдельных учреждений высшего профессионального образования с использованием государственных именных финансовых обязательств».