

# ЧЕЛОВЕЧЕСКИЙ ПОТЕНЦИАЛ



ПРЕДСЕДАТЕЛЬ КОМИТЕТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО ТРУДУ И СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКЕ

Андрей Константинович Исаев

На современном этапе ключевым источником экономического роста в России и во всем мире становится нематериальный капитал и его важнейшая составляющая – человеческий потенциал. В свою очередь масштабы и качество организации этого стратегического ресурса в существенной и возрастающей степени определяют основные параметры социального и экономического развития нашей страны в долгосрочной перспективе. Поэтому в последнее время прослеживается четкая тенденция повышения роли государственной политики в системе факторов развития человеческого потенциала.

«Человеческий аспект» становится важной характеристикой повышения эффективности работы любого государства в мире, включенного в общую систему экономических, технологических, структурных, институциональных и других преобразований. Имеются все основания для того, чтобы и в Российской Федерации с развитием человеческого потенциала были связаны все перспективные направления социальной, экономической и административной реформы.

На фоне прогресса в человеческом развитии во многих странах мира ситуация в нашей стране остается сложной. В частности, с 90-х годов были существенно ослаблены позиции ключевых сфер – науки, образования, медицины. И текущие, и стратегические интересы страны требуют решительного перелома неблагоприятных тенденций, и основная нагрузка в этом ложится на государство. Именно оно способно внести должный вклад в этот процесс. Однако наиболее эффективно это удастся сделать при условии обновления государственных подходов к месту и роли человеческого потенциала в развитии нашей страны, изменения места и роли самого государства и общества, пересмотра административных функций и механизмов. Решение проблем человеческого развития в стране во многом зависит от активизации таких направлений государственной политики, как повышение доходов населения, улучшение платежеспособного спроса, ликвидация бедности, развитие социального партнерства и предпринимательских инициатив, поддержка раз-

вития гражданского общества. Среди неотложных задач – ориентация бюджетной, административной, налоговой политики на достижение социально-гуманитарных целей, действительно приоритетное финансирование на уки, образования, здравоохранения, ку льтуры. На сегодняшний день в обществе существует консенсус относительно необх одимости существенной перестройки социальных расходов государства, смены как устаревших принципов, так и конкретных форм социальной ответственности перед гражданами, а также введения по-настоящему страховых принципов государственного социального страхования.

Решение множества проблем развития человеческого потенциала в нашей стране в конечном счете состоит в создании такой системы социально-экономического устройства, которая создавала бы все условия для всестороннего совершенствования человека. Единого рецепта построения такой системы не существует, и при заметном нарастании общности г лавных направлений и многих форм экономического и социального развития в современном мире каждая страна создает и реализует свою модель, отражающую национальную специфику. Россия не может быть исключением из общего правила и должна выработать собственный вариант социально-экономического устройства. Ее исторической тра диции, нравственным нормам и представлениям соответствует модель с сильным социальным компонентом, то есть модель социального рыночного хозяйства.

Несколько лет подряд темпы экономического роста страны превышают общемировые показатели. После десятилетия кризиса подобное развитие ситуации положительно повлияло на на строение населения, а также горизонт принятия экономических решений, оценку делового клима та отечественными и зарубежными производителями и инвесторами. Вместе с тем институциональные изменения в части перестройки государственной политики в отношении развития человеческого потенциала в нашей стране происходят достаточно медленно. Эффект от задуманных и реализуемых административных и законодательных инициатив может быть получен только при условии комплексности проведения реформ и систематических усилиях, направленных на достижение устойчивости их действия в течение определенного времени, включая «навязывание» выполнения законов.

Огромные проблемы большого числа регионов в области образования, здравоохранения, значительное число бедных до сих пор сохраняют свое значение, поскольку несколько лет роста не могли перекрыть потери в предыдущее десятилетие. Нерешенность многих проблем в таких сферах, как строительство, коммунальное хозяйство и ряд других, фактически нивелирует эффект экономического роста для основной массы населения. Например, потребительские расх оды за три года выросли почти на треть, достигнув наивысшего уровня после 1991 года. Зато время на общий рост потребительских цен в большей степени повлияло увеличение цен на услуги и в меньшей степени – на товары. При этом повышение цен на услуги в жилищном комплексе стало достаточно серьезным источником усиления социальной напряженности, хотя все прекрасно понимают, что даже с таким повышением тарифов на услуги ЖКХ эта отрасль с трудом может покрыть все свои издержки.

Существует и еще один немаловажный фактор, который требует своего а дминистративного и законодательного решения. Государство и основные бизнес-структуры в силу огромных потребностей хозяйства по-прежнему явно недостаточно инвестируют средства в расширение и модернизацию физического капитала страны после длительного периода низких капиталовложений 1991–1999 годов. На законодательном уровне по-прежнему нерешенным остается вопрос, какие экономические силы будут вести модернизацию: интегрированные бизнес-группы, свободные предприниматели или государство, которое пока не слишком активно в этой сфере? Макроэкономическая ситуация с учетом зависимости бюджета от внешнеэкономических доходов остается потенциально нестабильной. Поэтому-то стра тегически важным направлением являются преодоление сырьевой ориентации экономики, повышение роли перерабатывающей промышленности. А без больших инвестиций в человеческий потенциал этой задачи нам не достичь. При этом важно вместе с темпами проведения реформ не потерять их «человеческое лицо», их социальную направленность и комфортность.

В России уже несколько лет продолжается процесс восстановления реального уровня дох одов населения. Это обусловлено относительно быстрым ростом фонда оплаты труда и предпринимательских доходов на фоне замедления инфляции, реализацией мер по повышению пенсий иограничению бедно-



сти. В десятки раз сократились долги по зарплате, тогда как в 90-х годах это была норма жизни – задержка зарплат на 2–3 месяца. В результате покупательная способность населения заметно повысилась, и само население оценивает свое материальное положение от года к году более позитивно.

Вместе с тем высокая распространенность бедности продолжает оставаться острой проблемой для России. Уровень вознаграждения за труд сохраняется низким, если сравнивать с экономически развитыми странами; остается большое число рабочих мест с уровнем оплаты труда ниже величины прожиточного минимума, значительная часть которых сконцентрирована в сельском и бюджетном секторах экономики. Принятые законодательной и исполнительной властями меры, направленные на ограничение бедности и улучшение положения лиц старших возрастов, позволили добиться того, что средний размер назначенной пенсии в 2002 году превысил величину прожиточного минимума пенсионера. Однако материальное положение лиц старшего поколения в России продолжает отличаться довольно низкими доходами и неудовлетворительной структурой потребительских расходов с гипертрофированными долями затрат на питание и приобретение товаров повседневного спроса.

В качестве факторов, формирующих в России неравенство населения по доходам, кроме традиционных, в виде наличия иждивенцев, статуса в занятости, безработицы и различия в образовании, заметную роль продолжает играть большая разница в размерах оплаты труда среди разных слоев трудящегося населения даже по одной и той же профессии и специальности, а также ее нерегулярные выплаты.

Серьезным препятствием для повышения уровня социальной защищенности наших граждан является наличие «теневой» экономики и, следовательно, «теневой» занятости. По некоторым данным, примерно одна треть от общего объема вознаграждения за труд всех наемных работников в экономике России выплачивается неофициально. Хотя, с одной стороны, «теневые» доходы являются для значительной части населения источником средств к существованию, они, с другой стороны, не позволяют большому числу людей получать пособия по социальному страхованию, включая случаи производственных травм и профессиональных заболеваний, претендовать на достойное пенсионное обеспечение, тормозят развитие обязательного медицинского страхования. В Комитете Государственной Думы по труду и социальной политике рассматривается несколько вариантов законодательных решений, которые могут способствовать снижению доли «теневых» доходов: от введения почасовой заработной платы до повышения в кратчайшие сроки минимального размера оплаты труда до уровня прожиточного минимума. К сожалению, ни один из них пока не нашел соответствующего понимания со стороны российского Правительства. Однако мы продолжаем вести консультации по выработке взаимоприемлемых мер и полны решимости в основном вывести зарплату из «тени» к 2008 году.

Повышение роли государства в сфере занятости после ликвидации государственного фонда занятости и перехода на финансирование выплат пособий по безработице из средств федерального бюджета не сняло противоречий между принципами материальной поддержки безработных, формально сохранившимися в законе о занятости, и механизмами их обеспечения. Не решена также проблема стабильности финансового обеспечения программ активной политики занятости в долгосрочном периоде и проблема равного доступа регионов к государственным средствам. В связи с этим Комитет по труду и социальной политике считает необходимым обратить особое внимание на недопущение свертывания активных программ содействия занятости и перехода на социальное вспомоществование безработному населению. Следует концептуально изменить подходы к проведению государственной политики занятости и источникам ее финансирования.

Немаловажным негативным фактором, ограничивающим развитие человеческого потенциала в нашей стране, является неуклонное сокращение уже в течение 12 лет нашего населения. К сожалению, все известные демографические прогнозы предсказывают, что такое сокращение продлится по крайней мере до середины XXI века. Большинство экспертов весьма осторожно оценивает и будущую динамику смертности в России. По самому оптимистическому прогнозу экспертов ООН, к 2050 году, несмотря на существенный рост, продолжительность жизни в России останется ниже, чем в странах Западной Европы, даже по сравнению с началом XXI века. Отечественные прогнозы ожидаемой продолжительности жизни еще ниже.



В середине 1960-х годов по показателям продолжительности жизни Россия лишь немного отставала от стран Запада. Однако весь последующий период тенденции смертности в России и на Западе различаются принципиально. Современное состояние и история вопроса не позволяют рассчитывать на то, что проблема чрезвычайно высокой смертности в нашей стране разрешится спонтанно, без введения системы специальных мер, а лишь только за счет повышения уровня жизни и роста качества и доступности медицинской помощи. Проблема усугубляется еще и тем, что российские органы государственной власти не располагают едиными долгосрочными и обоснованными предложениями о стратегии и тактике снижения смертности. Сейчас сосуществуют различающиеся на порядок оценки распространенности некоторых заболеваний и выдвигаются взаимоисключающие рекомендации по борьбе с отдельными причинами смерти. Поэтому для депутатов Государственной Думы принципиально важно профессиональное многоуровневое обсуждение этой проблемы с изучением и осмыслением мирового опыта снижения смертности, в частности, опыта стран, добившихся наибольших успехов за относительно короткий промежуток времени.

Одной из важнейших задач Российского государства необходимо признать выравнивание возможностей для развития человеческого потенциала в субъектах Российской Федерации. С конца 90-х годов вслед за политической централизацией началась концентрация экономических ресурсов в центре. Централизация бюджетных полномочий привела к снижению бюджетной автономии регионов. За эти годы получателями трансфертов из Фонда федеральной поддержки регионов уже несколько лет являются 60–70% регионов от общего числа субъектов Российской Федерации. 10–15% из них трансферты и другие виды финансовой помощи составляют более половины бюджета.

Очевидно, что даже с разграничением полномочий между тремя уровнями государственной власти не удастся найти оптимальное соотношение между контролем центра и региональной, муниципальной бюджетными автономиями. Нарушения подобного баланса могут привести к ослаблению стимулов активизации деятельности региональных и местных властей по улучшению условий для экономического роста и реализации ответственной социальной политики.

Пока региональные и местные бюджеты имеют ограниченные возможности для увеличения инвестиций в человеческое развитие. Хотя на них падет основная тяжесть социальных расходов, включая расходы на жилищно-коммунальное хозяйство. Экономические преимущества «сильных» субъектов Российской Федерации способствуют поляризации регионального развития. Политика бюджетного выравнивания пока может только замедлять рост региональных различий в денежных доходах населения. Лидерами по динамике реальных душевых доходов в последние годы были ведущие нефтедобывающие регионы. Повышенный рост характерен и для наименее развитых регионов, выигравших от централизации бюджетной политики, роста социальных трансфертов и заработной платы в бюджетных отраслях.

Необходимо отметить как положительный факт, что ситуация на региональных рынках труда в последние годы заметно улучшилась. Уровень общей безработицы сократился в 68 регионах. Но основные диспропорции остались прежними: максимальная безработица сохранилась в большинстве республик Европейского Юга и в национальных образованиях юга Сибири.

Роль государства в улучшении здоровья населения явно недостаточна, так как региональные различия по-прежнему формируются под воздействием естественных факторов – природно-климатических, уровня жизни и модернизированности образа жизни населения и других. Многие региональные проблемы по улучшению социальной статистики могут являться палкой о двух концах. Например, позитивные изменения показателя детской и материнской смертности в некоторых сельских районах скорее связаны со снижением рождаемости, чем с увеличением инвестиций в развитие социальной инфраструктуры села.

Глубину региональных контрастов позволяют измерить индексы развития человеческого потенциала (ИРЧП), рассчитываемого Федеральной службой государственной статистики. По ее данным, с начала XXI века только в трех регионах России – Москве, Тюменской области и Татарстане – этот индекс соответствовал уровню развитых стран. При этом индекс Москвы был близок к Словении и опережал Чехию и Венгрию. В связи с огромным отрывом лидеров только в 12 регионах ИРЧП был выше среднего по России. Такого различия регионов по ИРЧП нет практически ни в одной стране ми-



ра. Почти половина регионов России схожи по ИРЧП и имеют значения немногим ниже среднего. Среди регионов с очень низким индексом оказались наименее развитые республики Юга и автономные округа Сибири и Дальнего Востока. Такая ситуация требует от властей принятия кардинальных решений по ее улучшению. Для этих целей депутаты Комитета по труду и социальной политике считают необходимым не только принятие федерального закона «О социальных стандартах», но и скорейший переход на целевой принцип формирования федерального бюджета, который позволит на практике продемонстрировать эффективность тех или иных финансовых решений Правительства.

Немаловажным аспектом в развитии человеческого потенциала нашей страны является становление сильного социально ответственного государства. К концу 90-х годов российское общество подошло с почти единодушным принятием идеи сильного государства. Тем самым обозначился контраст с настроениями, которые доминировали на протяжении предшествовавшего десятилетия. Спонтанное становление механизмов рыночного взаимодействия существенно опережало и порой подменяло собой формирование институтов демократической власти, основанной на законе. Дисбаланс свободы и законности, предпринимательской инициативы и стимулов для производства общественных благ, усилившаяся социальная дифференциация и отсутствие четкой государственной политики, призванной интегрировать общество, стали существенным препятствием для человеческого развития и экономического роста. При этом необходимо учитывать, что реальное разделение властей стало формироваться лишь в последнее десятилетие. Прежде всего примечательно то, что влияние политических партий и парламента в целом уже сопоставимо с влиянием Правительства, что является показателем значительного прогресса в становлении демократических институтов при принятии решений. Однако до начала XXI века становление демократии происходило в условиях общего ослабления власти, утраты потенциала старых структур и взаимного противостояния новых. Вместе с тем страна имеет шанс относительно быстро сформировать зрелое, эффективное и устойчивое демократическое государство. Для этого государственный аппарат, прежде всего на местах, должен быть подвергнут решительной модернизации, а общий темп модернизации страны должен как минимум соответствовать темпу консолидации власти. Граждане должны на деле ощутить доброжелательность и эффективную работу органов власти. Кроме того, стратегия модернизации должна в достаточной степени соответствовать интересам широких слоев населения. И здесь нам никуда не деться от необходимости государственной поддержки развития институтов социального партнерства на всех уровнях.

Государственная Дума совместно с Правительством уже достаточно сделали для преодоления на законодательном уровне двух сложившихся в 90-е годы прошлого века коренных пороков в системе разделения властей. Первый порок – фактическое размывание прав и обязанностей, относящихся к так называемым предметам совместного ведения федеральных, региональных и местных органов. Второй порок – резкое несоответствие бюджетных возможностей территорий их формально установленным правам и обязанностям по отношению к гражданам и организациям. Эти два взаимосвязанных явления в совокупности обеспечивали возможность проводить декларативную политику, принимая решения, фактически не имевшие конкретного субъекта реализации. Осталось добиться искоренения этих пороков на практике.

Необходимо отметить и ряд имеющихся на сегодняшний день проблем по становлению социально ответственного бизнеса в России. Превращение «социального контракта» между бизнесом и государством, сложившаяся в дореформенной России, исчерпала свои возможности и перестала удовлетворять обе стороны. Данная модель базировалась на извлечении государством прямого и косвенного дохода из регулирования бизнеса. Иными словами, на превращении регулирования в особую отрасль «государственного предпринимательства», результатом чего был уход значительной части бизнеса из-под всех видов государственного надзора, а также «теневой» способ его существования. Объявленная в 2001 году политика де бюрократизации экономики, целью которой было провозглашено устранение избыточных барьеров на рынке, стала первым шагом к выработке новых условий социально ответственного бизнеса.

Вместе с тем всего несколькими нормативными актами о де бюрократизации принципиальных сдвигов добиться не удастся, что и подтвердилось первым опытом их применения. Требуется реформа всей государственной системы трехстороннего партнерства и финансовой заин-



тересованности работодателей в совершенствовании социальной сферы нашей страны в целом и человеческого потенциала в частности. Наряду с этим необходимы обеспечение устойчивого использования природных ресурсов и развитие гражданского общества. Это на первый взгляд необычное сочетание совершенно разных направлений активности общества и государства, по сути, оказывается совершенно естественным и едва ли не главным приоритетом современной жизни России. Вне зависимости от нашего желания природные ресурсы – это то, на чем строятся и еще долго будут строиться вся экономика страны и все планы возрождения России. Но при безудержном использовании ресурсы могут иссякнуть, деградировать и быть безнадежно загрязнены, представляя вместо основы тельного подспорья серьезную опасность не только для нашей страны, но и для всего мира. Наряду с собственно природными ресурсами не менее важны и другие ресурсы окружающей среды. Такие, как чистые вода, воздух, природные ландшафты с их рекреационной и эстетической ценностью, и многое другое. Из этого вытекает необходимость наиболее эффективного использования извлекаемой рентной прибыли в развитие человеческого и природоохранного потенциала нашей страны – главных наших богатств.

Человеческий потенциал – это тот фактор, развитию которого еще так мало уделяют внимание в России. Развитие его несомненно, но происходит оно крайне медленно. Главным приоритетом здесь должно стать повышение ценности жизни и здоровья человека. Реально вопрос для будущего страны сейчас состоит в том, успеет ли медленный процесс развития человеческого потенциала страны за потребностями обеспечения устойчивого ее развития. Это вопрос и политический, и экономический, и социальный. В России человеческие и природные ресурсы должны быть взаимозависимы, являясь главными ценностями государства и общества. Дальнейшее развитие страны будет определяться успешностью реализации главного приоритета по повышению ценности этих ресурсов.