



**Доклад о развитии человеческого потенциала
в Российской Федерации 2011**

**Модернизация и развитие
человеческого потенциала**

Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) является глобальной сетью ООН в области развития, выступающей за позитивные изменения в жизни людей путем предоставления странам-участницам доступа к источникам знаний, опыта и ресурсов.

Доклад о развитии человеческого потенциала в Российской Федерации 2011

Модернизация и развитие
человеческого потенциала

Руководители авторского коллектива:

Аузан А. А.

д.э.н., профессор, Член Комиссии при Президенте Российской Федерации по модернизации и технологическому развитию экономики России, Руководитель Консультативной рабочей группы Комиссии

Бобылев С. Н.

д.э.н., профессор Экономического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова, Заслуженный деятель науки РФ

Доклад о развитии человеческого потенциала в Российской Федерации за 2011 г. / Под редакцией А. А. Аузана и С. Н. Бобылева. М.: ПРООН в РФ / Дизайн-макет, доредакционная подготовка, печать: ООО «Дизайн-проект «Самолет», 2011. – 146 с.: табл., рис., вставки.

Внимание читателей предлагается пятнадцатый национальный Доклад о развитии человеческого потенциала в Российской Федерации. Подобные Доклады издаются по инициативе Программы развития ООН (ПРООН) во многих странах мира. Выходят также ежегодные мировые Доклады, содержащие обзоры по странам мира в целом. Доклады готовятся группами независимых экспертов.

Основная цель Доклада 2011 года – рассмотреть задачи модернизации России в контексте человеческого развития, показать необходимость модернизации экономики и социальной сферы, совершенствования многих институтов общества. Такое рассмотрение модернизационных аспектов является логическим продолжением тем предыдущих Докладов. Идентифицируются базовые компоненты модернизации, основные параметры посткризисной экономики и социальные проблемы России, задачи развития социальной и институциональной инфраструктуры и анализируется – каким должен быть человеческий потенциал в «новой» экономике.

Для высшего управленческого персонала, ученых-политологов, преподавателей, научных работников и студентов высших учебных заведений.

Программа развития Организации Объединенных Наций в Российской Федерации выражает глубокую признательность спонсору Доклада о развитии человеческого потенциала в Российской Федерации за 2011 год:



Фонд ООН в области народонаселения (ЮНФПА)

ОТ АВТОРОВ

Авторы Доклада выражают благодарность руководству и сотрудникам Экономического факультета МГУ им. М. В. Ломоносова: проф. *В. П. Колесову*, Декану и Национальному директору проекта; *В. Х. Эченикэ*, Заместителю декана; руководству Департамента международных организаций Министерства иностранных дел Российской Федерации: *В. Н. Сергееву*, Директору департамента; *В. И. Загрекову*, Заместителю директора департамента, а также руководству и сотрудникам ПРООН в Российской Федерации: *Е.А. Арманд*, Руководителю Офиса; *Н. В. Воронковой*, Координатору проекта и *Е. Е. Овчинниковой*, Специалисту проекта.

Большую помощь в подготовке Доклада оказали сотрудники Федеральной службы государственной статистики, Министерства здравоохранения и социального развития РФ, других министерств и ведомств, а также Всемирного Банка и агентств ООН в России, предоставившие комментарии к тексту.

Авторы также выражают признательность участникам Слушаний по проекту Доклада за конструктивные замечания.

Авторы глав:

Введение. Модернизация в российском контексте

Аузан А. А.

д.э.н., профессор, Член Комиссии при Президенте Российской Федерации по модернизации и технологическому развитию экономики России; Руководитель Консультативной рабочей группы Комиссии

Тамбовцев В. Л.

д.э.н., профессор, Заведующий лабораторией институционального анализа Экономического факультета МГУ им. М. В. Ломоносова, Научный руководитель Института национального проекта «Общественный договор», Заместитель руководителя экспертного совета по экономике Российского фонда фундаментальных исследований

Глава 1. Экономика и экономическая политика на этапе выхода из кризиса

Гурвич Е. Т.

к.ф.-м.н., Руководитель Экономической экспертной группы

Глава 2. Роль институтов в модернизации

Аузан А. А.

д.э.н., профессор, Член Комиссии при Президенте Российской Федерации по модернизации и технологическому развитию экономики России; Руководитель Консультативной рабочей группы Комиссии

Тамбовцев В. Л.

д.э.н., профессор, Заведующий лабораторией институционального анализа Экономического факультета МГУ им. М. В. Ломоносова, Научный руководитель Института национального проекта «Общественный договор», Заместитель руководителя экспертного совета по экономике Российского фонда фундаментальных исследований

Глава 3. Благосостояние российских домохозяйств как маркер модернизационного потенциала

Овчарова Л. Н.

к.э.н., Заместитель директора Независимого института социальной политики, Заведующая лабораторией проблем распределительных отношений Института социально-экономических проблем народонаселения (ИСЭПН) РАН

Глава 4. Российский рынок труда: эффективность занятости или сокращение безработицы?

Малева Т. М.

к.э.н., Доктор делового администрирования, Директор Независимого института социальной политики, профессор Национального исследовательского университета Высшая Школа Экономики

Глава 5. Человек — образование — модернизация

Колесов В. П.

д.э.н., профессор, Декан Экономического факультета МГУ им. М. В. Ломоносова; Заведующий кафедрой мировой экономики

Телешова И. Г.

к.э.н., доцент, Заместитель декана Экономического факультета МГУ им. М. В. Ломоносова

Глава 6. Модернизация политики здорового образа жизни

Колосницына М. Г.

к.э.н., доцент, Заместитель заведующей кафедрой государственного управления и экономики общественного сектора; Заведующая лабораторией экономических исследований общественного сектора Национального исследовательского университета Высшая Школа Экономики

Вставка. Демографическое развитие России: тенденции, проблемы, пути решения

Елизаров В. В.

к.э.н., Руководитель Центра по изучению проблем народонаселения Экономического факультета МГУ им. М. В. Ломоносова, профессор кафедры социологии Московского гуманитарного университета, член межведомственной рабочей группы при Комиссии по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике при Президенте РФ

Глава 7. Модернизация экономики и устойчивое развитие

Бобылев С. Н.

д.э.н., профессор Экономического факультета МГУ им. М. В. Ломоносова, Заслуженный деятель науки РФ

Захаров В. М.

д.б.н., профессор, член-корреспондент РАН, Президент Центра экологической политики России, Директор Института устойчивого развития Общественной палаты РФ

Глава 8. Модернизация и российское пространство

Зубаревич Н. В.

д.г.н., профессор Географического факультета МГУ им. М. В. Ломоносова, Руководитель региональных программ Независимого института социальной политики

Уважаемые читатели Доклада!

Представляю вашему вниманию очередной пятнадцатый выпуск ежегодного Доклада о развитии человеческого потенциала в Российской Федерации, подготовленный коллективом ведущих российских экспертов.

Программа развития ООН в России с 1995 года реализует проект, поддерживая подготовку и издание серии Докладов, в которых анализируются социально-экономические вызовы, стоящие перед страной. С 2011 года Экономический факультет МГУ им. М. В. Ломоносова является Национальным исполнительным агентством этого проекта, переняв эстафету от Министерства иностранных дел России.

Экономический факультет МГУ в течение многих лет ведет серьезную работу в области развития человеческого потенциала, существенно расширив сферу деятельности в этом направлении: осуществляется подготовка магистров и аспирантов; переподготовка преподавательских кадров по данной проблематике, в том числе в странах СНГ; совместно с ПРООН выпущены два учебных пособия; на базе Экономического факультета создан интернет-портал по человеческому развитию, включающий в себя интерактивный обучающий курс и статистический модуль, содержащий данные по 100 индикаторам социально-экономического развития по регионам России.

Таким образом, ПРООН и Экономический факультет МГУ объединили свои усилия по про-

движению концепции развития человеческого потенциала в России. Одним из основных направлений деятельности проекта является подготовка национальных Докладов о развитии человеческого потенциала в Российской Федерации. Тема Доклада, который я представляю вниманию читателей, – Модернизация и развитие человеческого потенциала.

Необходимость в модернизации экономики, совершенствовании многих институтов, а также развитии социальной инфраструктуры, как необходимые условия модернизации, обсуждаются достаточно длительное время. Поэтому тема модернизации и развития человеческого потенциала является логическим продолжением тем предыдущих Докладов. Эта тема интересна как с точки зрения определения общих контуров понятия «модернизация», а также основных параметров экономики России, социальной и институциональной инфраструктуры, так и с точки зрения понимания, каким должен быть человеческий потенциал в «новой» экономике.

Хочу выразить благодарность Офису Программы развития ООН в Российской Федерации за поддержку в подготовке ежегодных Докладов, которые являются важным инструментом в стимулировании дискуссии в правительственных, научных и политических кругах по проблемам, затрагивающим интересы каждого человека в нашей стране, а также весомым фактором формирования гражданского общества в России.



В. П. Колесов
Национальный директор проекта ПРООН в РФ,
Декан Экономического факультета
МГУ им. М. В. Ломоносова

Содержание

Общий обзор	7
Введение. Модернизация в российском контексте	12
Понятие модернизации	12
Типология модернизаций	14
Специфика модернизации в индустриальных и постиндустриальных экономиках	16
Политико-экономический контекст российской модернизации	18
Выводы и рекомендации	23
Вставка. Россия и модернизация	12
Глава 1. Экономика и экономическая политика на этапе выхода из кризиса	24
1.1. Бюджетная политика	24
1.2. Оценка антикризисной политики	26
1.3. Пенсионная реформа	28
1.4. Экономический рост	29
1.5. Выводы и рекомендации	32
Глава 2. Роль институтов в модернизации	34
2.1. Основные экономические институты	34
2.2. Влияние институтов на экономику	38
2.3. Международные индикаторы качества институтов в России	40
2.4. Институты, социальный и культурный капитал	41
2.5. Социокультурные характеристики модернизации	42
2.6. Изменение социального капитала и показатели экономического роста	45
2.7. Выводы и рекомендации	46
Вставка. Специфические культурные черты российского работника	46
Глава 3. Благосостояние российских домохозяйств как маркер модернизационного потенциала	48
3.1. Уровень, структура и неравенство доходов – где потенциал модернизации?	49
3.2. Финансовое поведение населения на различных этапах экономического цикла	55
3.3. Выводы и рекомендации	60
Глава 4. Российский рынок труда: эффективность занятости или сокращение безработицы?	62
4.1. Динамика российского рынка труда на различных этапах экономического цикла: кризис – подъем – кризис	62
4.2. Политика на рынке труда: действия, достижения, проблемы	65
4.3. Трудовое законодательство: социальные гарантии или стимулирование экономического роста?	67
4.4. Модернизация рынка труда: институты и приоритеты	69
4.5. Выводы и рекомендации	72
Вставка. Российское трудовое законодательство в межстрановых сравнениях	67
Вставка. Социальные силы модернизации	73

Глава 5. Человек — образование — модернизация	76
5.1. Человеческое развитие и модернизация	76
5.2. Проблемы школьного образования	79
5.3. Новый взгляд на профессиональное образование	82
5.4. Задачи обновления высшего образования	83
5.5. Выводы и рекомендации	90
Глава 6. Модернизация политики здорового образа жизни	92
6.1. Потребление алкоголя	92
6.2. Курение	96
6.3. Питание и физическая активность	100
6.4. Выводы и рекомендации	105
Вставка. Демографическое развитие России: тенденции, проблемы, пути решения	106
Глава 7. Модернизация экономики и устойчивое развитие	114
7.1. Модернизация и экологизация экономики	114
7.2. Политика «двойного выигрыша» – и экономика, и экология	117
7.3. Энергетика и устойчивое развитие	121
7.4. Экосистемные услуги и модернизация	124
7.5. Модернизация и экологическая политика	126
7.6. Индикаторы устойчивого развития	127
7.7. Устойчивое развитие и общество	128
7.8. Выводы и рекомендации	129
Глава 8. Модернизация и российское пространство	130
8.1. Факторы модернизации	130
8.2. Тенденции развития регионов в периоды роста и кризиса	131
8.3. Региональное неравенство	134
8.4. Развитие агломераций.	136
8.5. Человеческий потенциал в регионах	137
8.6. Выводы и рекомендации. Приоритеты модернизации пространства	140
Индекс развития человеческого потенциала регионов РФ	142
Методика измерения индекса развития человеческого потенциала для субъектов Российской Федерации	144

Общий обзор

Введение. Модернизация в российском контексте

Во Введении рассматривается само понятие модернизации и ее возможные типы, которые возникают на разных этапах развития общества. Разграничиваются модернизация общества в целом, модернизация экономики и модернизация технологической базы экономики; модернизация эволюционная, «прорастающая» снизу, и модернизация проектная, вводимая сверху; модернизация пионерная, осуществляемая страной-лидером, и модернизация догоняющая, в которой страна стремится угнаться за лидером.

Подробно рассматривается специфика модернизации в индустриальных и постиндустриальных обществах, в связи с чем обсуждается понятие технологических укладов, тесно связанное с категорией человеческого потенциала. Показано, что модернизация технологической базы на стадии индустриального развития общества вполне могла осуществляться без серьезных преобразований в социально-экономических институтах. В то же время модернизация, нацеленная на трансформацию технологической базы экономики постиндустриального типа, не может не сопровождаться ощутимыми изменениями в социальной и политической сферах.

Введение завершается детальным анализом политико-экономического контекста российской модернизации, провозглашенной руководством страны в 2008 году. В этой связи рассматривается эволюция социального контракта в России на протяжении последнего десятилетия, которая обуславливает в значительной мере парадоксальную ситуацию: с одной стороны, без модернизации страна в очередной раз рискует остаться на обочине мирового развития, а с другой стороны, для значительной части правящего класса реальный переход к постиндустриальной стадии развития в результате развертывания полномасштабной модернизации угрожает потерей достигнутых властных позиций.

Выводы затрагивают вопросы связи модернизации и изменений индекса развития человеческого потенциала (ИРЧП): модернизация

не обязательно приводит к росту ИРЧП, все зависит от того ее типа, который осуществляется в обществе.

Глава 1. Экономика и экономическая политика на этапе выхода из кризиса

Анализ внешних условий, в которых находилась российская экономика в 2010 г., свидетельствует о том, что они в основном восстановились. Вполне ожидаемо были сокращены многие направления антикризисных мер поддержки экономики. Общая оценка антикризисной политики правительства неоднозначна. С одной стороны, использование средств, накопленных в нефтегазовых фондах в период благоприятной конъюнктуры, значительно смягчило последствия финансового кризиса. С другой стороны, они носили преимущественно «защитный», консервативный характер. В результате кризис не был использован как возможность «очистки» экономики от балласта неконкурентоспособных предприятий. Рост производства возобновился, однако он отстает от роста в других странах, и все еще не компенсировал кризисный спад.

Ситуация в бюджетной сфере в краткосрочном плане сравнительно безопасна (в отличие от многих стран, где кризис вызвал взрывной рост суверенного долга). Однако, с другой стороны, требуются значительные усилия, чтобы вернуть бюджетные параметры на траекторию долгосрочной устойчивости, в особенности учитывая будущие демографические вызовы. Проблемы в большой степени обусловлены резким увеличением (примерно на 3,5 процентных пункта ВВП) пенсионных выплат.

Сопоставление механизмов роста российской экономики в докризисный период с нынешними характеристиками ее развития свидетельствует об исчерпанности действовавшей модели роста. Таким образом, перед Россией стоит задача проведения реформ и построения новой модели роста, в полной мере учитывающей уроки кризиса и новые внутренние и внеш-

ние условия, в которых будет развиваться экономика. Новая экономическая стратегия должна выдвигать в качестве приоритетов устранение макроэкономических рисков, модернизацию государства, укрепление рыночных механизмов, стимулирование предпринимательской активности и другие.

Глава 2. Роль институтов в модернизации

Глава посвящена влиянию на ИРЧП такого социального феномена как институты. В этой связи вводится и обсуждается понятие институтов, их разновидности, в частности, такие базовые экономические институты, как права собственности и контрактные права. Их влияние на экономику обсуждается как на качественном уровне, так и на уровне количественных связей, в связи с чем приводятся результаты нескольких статистических исследований, в которых на базе межстрановых сопоставлений демонстрируется, как различия в уровне защиты прав собственности сказываются на темпах роста ВВП.

Обобщающей характеристикой совокупности институтов, действующих в той или иной стране, служат различные индексы качества институциональной среды, рассчитываемые рядом международных организаций. В главе обсуждается их содержание, приводятся их количественные значения для России за ряд последних лет. Все индексы имеют невысокие значения, так что в области повышения качества институциональной среды в нашей стране существуют серьезные резервы для роста ВВП, а стало быть, и ИРЧП.

В заключительной части главы рассматриваются непростые вопросы влияния на экономическое и социальное развитие стран совокупности так называемых неформальных институтов, прежде всего – культуры страны. Обсуждаются понятия социального и культурного капитала, их влияние на экономику, анализируется связь социологических измерений культуры и характера долгосрочного экономического роста, который демонстрируют страны, обладающие различными главенствующими культурными ценностями.

Выводы главы посвящены связям между параметрами культурного капитала россиян и теми направлениями модернизации, осуществлению которых содействуют эти параметры.

Глава 3. Благосостояние российских домохозяйств как маркер модернизационного потенциала

В данной главе на основе анализа доходов и финансового поведения населения рассматриваются возможные векторы развития через призму эффектов модернизации в секторе домашних хозяйств. Динамика структуры и неравенства доходов свидетельствуют о локализации результатов экономического роста в очень узком кругу домохозяйств, предпринимательские доходы и доходы населения от собственности не стали драйверами роста. Результаты декомпозиции неравенства доходов показывают, что на фоне очевидных негативных эффектов от высокой дифференциации, упущен шанс ее использования как ресурса для инвестиций в национальную экономику. Доля социальных трансфертов в доходах населения достигла максимального уровня за всю историю имеющихся статистических наблюдений. Это создает угрозу для устойчивости системы социального обеспечения, притом что бедные слои населения, особенно семьи с детьми, так и не стали приоритетной группой социальной поддержки.

Расширение финансовых рынков нашло позитивное отражение в количественной и качественной динамике финансовой активности населения. Личный опыт кредитования и формирования сбережений определился как главный фактор оптимизации финансовых и инвестиционных моделей поведения. Ипотечное кредитование, доступное в настоящее время 5-7% домохозяйств, можно рассматривать как драйвер модернизационного развития. Предложение ипотечных продуктов постоянно расширяется, институциональная среда, особенно по результатам последнего экономического кризиса, формирует пространство диверсификации рисков. Однако есть опасение, что, как и в случае предпринимательской активности, для сложившейся модели экономического развития уже достигнут пик спроса.

Глава 4. Российский рынок труда: эффективность занятости или сокращение безработицы?

В течение 20 лет государственная политика на рынке труда сводилась к действиям по

регулированию безработицы, причем только в ее зарегистрированной части. Ни «скрытая» безработица, ни тем более занятость не являлись объектом государственного регулирования и политического воздействия. В сфере занятости политика поддержания старых неэффективных рабочих мест явно превалирует над политикой создания новых эффективных рабочих мест. Следствием этой парадигмы является низкий уровень заработной платы и низкая производительность труда, по которой Россия в разы отстает от стран – экономических лидеров.

Модернизация рынка труда невозможна без изменения базовых принципов политики на рынке труда. Главный вектор изменений в политике на рынке труда – это переход от политики низкой безработицы к политике эффективной занятости и от дешевых и неквалифицированных рабочих мест – к рабочим местам с достойной заработной платой и высокой квалификацией труда. Эффективный рынок труда требует роста участия людей в экономической деятельности на протяжении всего жизненного цикла – от молодости до старости. Необходим переход от жесткого трудового законодательства и слабой дисциплины экономических субъектов – к гибкому трудовому законодательству и высокой дисциплине участников рынка. Наконец, эффективный рынок труда – это, прежде всего, рост мобильности национальной рабочей силы и использование механизмов компенсирующей международной миграции.

Вставка в Главу 4. Социальные силы модернизации

Необходимость социальной модернизации очевидна. В то же время возникает вопрос, каковы ее движущие силы. Если для старта модернизации принципиальное значение имеет коалиция экономических и политических элит, то для успешного хода и достижения целей модернизации необходима весомая социальная поддержка.

Центральным элементом социальной структуры выступают средние классы, которые в современной России составляют около 20%. Российский средний класс – социальная группа более молодая, хорошо образованная, относительно материально обеспеченная, живущая преимущественно в крупных и столичных городах. Она

является наиболее активной социальной группой во множестве сфер экономической и социальной жизни: в инновационных формах деятельности на рынке труда, в экономической, предпринимательской и финансовой деятельности, на потребительском рынке и пр. Самим фактом приверженности к более активным социально-экономическим стратегиям средний класс доказывает свою способность вписаться в модернизационный процесс и поддержать его, если этот процесс отвечает его интересам.

Глава 5. Человек – образование – модернизация

В главе показывается, что проблемы человеческого развития, модернизации и образования теснейшим образом переплетаются. Более высокий уровень человеческого развития сегодня невозможен в России без масштабной модернизации, а последняя – без обновления образования. Основное внимание в главе уделено анализу проблем модернизации образования, его ветвей и уровней, под углом зрения его влияния на перспективы человеческого развития. Основным источником проблем развития всего образования страны выступает непрекращающееся уже на протяжении 40 лет снижение качества школьного образования.

Требуется продолжение усилий по переосмыслению советского по сути высшего образования, хотя и массового, но созданного в другое время и под другие задачи. В обновлении нуждается прежде всего содержание высшего образования, которое слабо обогащается исследованиями, не согласуется сегодня с императивами построения общества знаний и принципами пожизненного образования. Профессиональная составляющая высшего образования нуждается в структурной реорганизации, развитии ступенчатости и гармонизации с возможностями дополнительного образования. Для обновления высшего образования требуется повышение статуса вузов в направлении усиления их академической автономии, изменения порядка и увеличения объемов финансирования. Все это не может быть реализовано без воссоздания достойных условий труда и оплаты преподавателей и других работников сферы образования.

Глава 6. Модернизация политики здорового образа жизни

По большинству показателей здоровья (младенческая и материнская смертность, ожидаемая продолжительность жизни) Россия по-прежнему значительно отстает как от развитых европейских, так и от многих восточноевропейских стран. Между тем, здоровье человека зависит не только, и не столько от развития медицинской помощи, сколько от множества других факторов, и в первую очередь – от образа жизни. В отличие от использования достижений современной медицины, здоровый образ жизни не предполагает высоких затрат и дает более очевидный эффект, особенно в долгосрочной перспективе. Здоровый (нездоровый) образ жизни – в значительной мере выбор самого человека и общества в целом.

Сегодня политика здорового образа жизни начинает формироваться и в России: за последние два года приняты важные программные документы, несколько повышены акцизы на табак и спиртное, созданы центры здоровья при медицинских учреждениях. Вместе с тем финансирование мер здорового образа жизни не адекватно их роли, в сравнении с финансированием собственно медицинской помощи. Анализ проблем и тенденций здорового образа жизни населения в разрезе основных составляющих – потребления алкоголя, табака, здорового питания и физической активности – показывает недостаточность, а иногда и просто отсутствие эффективных мер государственной политики в этих направлениях.

Вставка. Демографическое развитие России: тенденции, проблемы, пути решения

Во вставке проанализированы основные тенденции и проблемы демографического развития России в настоящем и будущем, от решения которых зависят перспективы модернизации и конкурентоспособность экономики, социальное развитие, геополитическая стабильность. Депопуляция, вызванная как низкой рождаемостью, так и слишком высокой для развитых стран смертностью, старение населения и сокращение трудоспособной его части в сочетании с относительно низкой внутренней мобильностью и пока недо-

статочно эффективной миграционной политикой ставят под угрозу будущее страны. Несмотря на масштабность принятых в 2007-2010 гг. мер, их еще недостаточно для стабилизации численности населения. Относительно благоприятная динамика последних лет в ближайшее время может смениться увеличением убыли населения.

Демографические ограничения становятся в значительной степени определяющими для перспектив развития российского рынка труда. Снижение численности трудовых ресурсов, рост иждивенческой нагрузки в сочетании с высоким уровнем смертности в трудоспособных возрастах (прежде всего мужской) станут препятствием экономическому росту, если не будет обеспечен адекватный рост производительности труда. Старение населения ведет к кризисному состоянию пенсионного фонда и в целом пенсионной системы.

Чтобы противостоять демографическому кризису, необходимы значительные вложения в активизацию демографической политики, существенное развитие системы социальных гарантий государственной поддержки семей при рождении и воспитании детей. Для снижения смертности предстоит продолжить развитие высокотехнологичной медицинской помощи, усилить роль профилактической медицины, регулярных диспансеризаций, формировать установки на здоровый образ жизни у детей и молодежи.

Глава 7. Модернизация экономики и устойчивое развитие

Суть и направления модернизации определяются ее конечной целью, которой – при всей важности экономического роста – является улучшение условий жизни каждого человека уже сегодня и обеспечение благоприятных условий для будущих поколений. Эта задача обычно определяется как обеспечение устойчивого развития. В документах ООН рост благосостояния на планете тесно связан с реализацией Цели 7 Целей развития тысячелетия «Обеспечение экологической устойчивости».

Необходима поддержка модернизации экономики на пути реализации политики так называемого двойного выигрыша, связанной с обеспечением как экономической эффективности, так и сокращением вредных выбросов, обеспечением неистощительного использования при-

родных ресурсов, малоотходного производства. В связи с этим реализация экологических приоритетов должна сочетаться с экономическими задачами страны: экономические мероприятия должны давать как экономические, так и экологические выгоды.

Необходимость модернизации обусловлена и развитием антиустойчивых тенденций, которые во многом связаны с природоёмкой реструктуризацией экономики в пользу сырьевых и загрязняющих окружающую среду секторов, происшедшей на фоне деградации ресурсосберегающих и высокотехнологичных производств. Не увеличивая уровень добычи и использования природных ресурсов за счет модернизационных структурно-технологических сдвигов, позволяющих вовлечь в экономику и экспортировать сэкономленные гигантские объемы сырья, можно увеличить ВВП в 2–3 раза, значительно повысить благосостояние, социальное и экологическое качество жизни населения.

Решение задачи модернизации экономики для России должно учитывать и огромные возможности страны в плане экосистемных услуг, включая глобальную экосистемную роль ее природных экосистем. Подход, аналогичный механизмам Киотского протокола, должен быть распространен на большинство видов природных ресурсов и услуг, а не только на те, которые уже сегодня «на рынке».

Первоочередное мероприятие для модернизации и экологизации экономики – введение системы индикаторов устойчивого развития, т.к. ВВП является неадекватным показателем для отражения многих важных аспектов социально-экономического развития, в частности социальных и экологических факторов.

Глава 8. Модернизация и российское пространство

Сильное социально-экономическое неравенство регионов считается барьером модернизации, но различия душевого ВРП сокращались с середины 2000-х гг., а различия в доходах населения и уровне бедности имели явный тренд выравнивания с первой половины 2000-х гг. вследствие бума нефтяных доходов и возросших масштабов бюджетного перераспределения. В целом социальное неравенство регионов сокращалось более устойчиво, за исключением безработицы.

Для ускорения модернизации в пространственном ракурсе наиболее важен рост человеческого потенциала, который дополняют три приоритета: а) ускорение пространственной диффузии инноваций (поддержка развития городов как центров распространения инноваций, приоритетные инфраструктурные инвестиции в территории, где концентрируется население, чтобы снизить экономическое расстояние); б) стимулирование конкуренции регионов и городов за инвестиции и человеческий капитал (децентрализация управления, изменение пропорций распределения налогов в пользу регионов и муниципалитетов, развитие горизонтальных связей); в) рост мобильности населения (поддержка разных форм миграций, в том числе трудовых и учебных, ликвидация института регистрации, развитие рынков жилья с низкими барьерами «входа», ипотеки, создание новых качественных рабочих мест в крупных городах).

ИРЧП в 2009 г. немного вырос (с 0,838 до 0,840), несмотря на кризисный спад ВРП в большинстве регионов. Позитивная динамика обеспечена ростом ожидаемой продолжительности жизни и охвата образованием детей и молодежи. Только в шести регионах с сильным промышленным спадом ИРЧП в 2009 г. снизился. За 2005–2009 гг. доля населения, проживающего в регионах с высоким ИРЧП (более 0,800), выросла с 17 до 85%. В 2009 г. в России не осталось регионов с низким ИРЧП (менее 0,700), хотя в 2005 г. в них проживало 19% населения страны.

Введение

Модернизация в российском контексте

Как известно, модернизация официально провозглашена основным способом трансформации российской экономики на ближайшее десятилетие. Будучи тесно связываемой с переходом на инновационный путь развития, модернизация должна привести к приобретению отечественной экономикой нового технологического облика, снизить ее зависимость от конъюнктуры сырьевых рынков, повысить уровень благосостояния российских граждан, повысить конкурентоспособность страны.

Достижение этих целей и решение соответствующих задач, в свою очередь, должно благоприятно сказаться на уровне развития человеческого потенциала России, индикаторы которого достаточно хорошо отражают качество жизни населения. Вместе с тем, связь модернизации и качества жизни граждан – не прямая, она опосредована рядом факторов, одним из важнейших среди которых является сам тип модернизации, которую планируется осуществить в стране.

Понятие модернизации

Принято считать, что представления о модернизации как о приобретении тем или иным обществом черт общества современного, не архаического, восходят к работам социолога Макса Вебера начала XX века.¹ Другими словами, модернизация понималась Вебером как уход от традиционного общества, где все подчинено обычаям и ритуалам, где мало места для рационального поведения, для свободного выбора людьми тех или иных форм поведения. В то же время, сам термин «модернизация» появился и стал широко использоваться в обществоведческой литературе много позже, в 1950-е годы.

Юрген Хабермас характеризует его содержание следующим образом: «Понятие мо-

дернизации относится к целой связке кумулятивных и взаимно усиливающихся процессов: к формированию капитала и мобилизации ресурсов; к развитию производительных сил и повышению продуктивности труда; к осуществлению центральной политической власти и формированию национальных идентичностей; к расширению политических прав участия; развитию городских форм жизни, формального школьного образования; к секуляризации ценностей и норм и т.д.»² Тем самым, не отрицая понимания модернизации Вебером, ее нынешняя трактовка оказывается более широкой, не сводящейся только к противопоставлению «традиционное – современное (рациональное)». Действительно, модернизация «по Хабермасу» затрагивает

² Хабермас Ю. Философский дискурс о модерне. М. 2003.С.8

Россия и модернизация

Давайте зададимся вопросом: зачем России модернизация? Ведь для того, чтобы быть счастливым, вовсе не обязательно быть экономически успешным. Это относится как к людям, так и к странам. Есть страны, которые по индексу счастья чувствуют себя совсем неплохо, притом что они не занимаются модернизацией и не имеют великих экономических успехов. По-разному можно выстраивать жизнь человека или страны. Поэтому возникает вопрос – нужна ли модернизация России?

Первое, что хочется сказать по этому вопросу, - Апокалипсиса не будет! Если в очередной раз модернизация прервется в России, то страна не погибнет, не погрязнет в пучине, не рухнет в страшных муках, как нам сейчас представляется. А что же будет? Будет страшно скучная страна. При отсутствии модернизации через десять лет она будет выглядеть так: какое-то количество крупных собственников живет в городе Лондоне, преобладающее население страны Россия – это охранники той собственности, которой владеют люди, живущие в городе Лондоне, и гастарбайтеры, которые строят объекты той собственности, которую охраняют охранники, управляемые

¹ Вебер М. Протестантская этика и дух капитализма. – В книге: Вебер М. Избранные произведения. М.1990

практически все сферы жизни общества – от психологии до политики, от форм расселения до технологии.

Тем самым, говоря сегодня о модернизации, мы не можем связывать ее только с отходом от застывшего, традиционного, патриархального общества: нужду в модернизации могут испытывать и общества вполне современные, характеризующиеся всеми теми признаками, которые фигурируют в приведенном понимании ее Ю. Хабермасом.

Что же можно модернизировать в современном обществе? На этот вопрос можно дать следующий простой ответ: модернизировать можно (и нужно) все то, что мешает людям, большинству населения, чувствовать себя в своей стране комфортно, а самой стране – быть признанным и уважаемым членом мирового сообщества.

менеджерами, назначенными теми людьми, которые живут в городе Лондоне. При этом через всю страну, чтобы украсить ландшафт, проходит пятиполосная (в обе стороны) трасса Китай – Европа, и по ней непрерывно движутся сверхсовременные машины. Над страной пролетают мощные транспортные самолеты по тому же самому маршруту. Иногда садятся для дозаправки в Новосибирске или в Москве. А все сколько-нибудь талантливые дети вывозятся за границу.

С точки зрения исторической роли Россия – великая держава. Это надо все время помнить, в этом наша гордость и проблема. Но «великая держава» - это значит, что стыдно быть такой скучной страной. Ведь Россия – это не только углеводороды и вся таблица Менделеева, но еще и талантливые дети, и это вторая и, может быть, главная причина того, почему России нужна модернизация.

По материалам серии публикаций А.А. Аузана «Институциональная экономика для чайников», журнал «Эскавайр», 2010-2011 гг.

Общественное, экономическое и технологическое развитие всегда происходило и происходит неравномерно: одни страны оказываются впереди, другие отстают, третьи – надолго застывают в одном и том же состоянии. При этом представление о лидерстве какой-то страны (или группы стран) имеет как объективное, так и субъективное выражение. Объективные характеристики лидерства отражаются в показателях объема валового внутреннего продукта, масштабов экспорта продукции, достижениях науки и техники и т.п. Субъективные характеристики – это суждения граждан других стран о том, на кого стоит равняться, в какую страну они хотели бы перебраться жить и т.д. Исходя из этого, данный выше ответ на вопрос о том, что нужно модернизировать, можно перефразировать и так: модернизировать нужно то, что мешает быть как можно ближе к признанному лидеру.

Однако есть ли сегодня в мире единственный признанный лидер? И исследования социологов и политологов³, и простой здравый смысл ясно говорят: такого лидера нет, у разных групп стран – свои лидеры, свои ориентиры и, следовательно, может быть своя модернизация. В этой связи явно «роевропейское» определение модернизации Ю. Хабермаса изменяется Я. Роксборо⁴, который, проанализировав ряд книг по этой тематике, предложил трактовать модернизацию как возрастание способностей к социальным преобразованиям.

Наконец, как бы обобщая логику развития понятия модернизации, отечественные социологи Татьяна Заславская и Владимир Ядов предлагают понимать модернизацию как повы-

³ См., например: Eisenstadt S. (ed.) Multiple modernities. London: Transaction Publications, 2002; Eisenstadt S. Comparative Civilizations and Multiple Modernities. Leiden: Brill Academic Pub., 2003; Garbowski C., Hudzik J. and Ktos J. (eds.). Charles Taylor's Vision of Modernity: Reconstructions and Interpretations. Cambridge, UK: Cambridge Scholars Publishing, 2009; Mouzelis N. Modernity: a non-European conceptualization // British Journal of Sociology. 1999. Vol. 50. № 1. P. 141-159; Wittrok B. Modernity: One, None or Many? European Origins and Modernity as a Global Condition // Daedalus. 2000. Vol.129. №1. P. 31 – 60

⁴ Roxborough I. Modernization Theory Revisited. A Review Article // Comparative Studies in Society and History. 1988. V. 30. № 4. P. 753-761

шение конкурентоспособности в миросистеме.⁵ С нашей точки зрения, такая – функциональная, по сути, – интерпретация модернизации наилучшим образом как отражает практику сложных и разнообразных процессов, именуемых термином «модернизация», так и характеризует разнообразие ее будущих возможных траекторий для различных стран.

В таком понимании модернизация становится не задачей, когда в известную формулу нужно только подставить значения «страновых переменных», а проблемой, способ решения которой в каждой стране еще нужно найти.⁶

Типология модернизаций

Множественность модернизаций, рассматриваемых с содержательной стороны, т.е. с точки зрения тех образцов, на которые они ориентируются, не мешает одновременно выделить в этих процессах ряд схожих структурных черт. В соответствии с ними можно говорить о существовании нескольких типов (или классификаций) модернизаций.

Первый водораздел в трактовках проходит по линии: модернизация общества в целом (включая экономику, социальную сферу и политическую систему) – либо модернизация только экономики, или даже еще более узко – модернизация технологической базы экономики.

В России в значительном числе официальных документов и высказываний наших руководителей модернизация понимается именно в последнем смысле. Это определяет жесткую связь модернизации с техническими и технологическими инновациями, при существенно меньшем внимании к социальным (в широком смысле слова) инновациям. Аргументы отече-

ственного истеблишмента, считающего актуальной только модернизацию техники и технологии, очень просты: наше общество никак нельзя считать традиционным, т.е. крестьянским, это вполне современное общество, так что куда же ему еще модернизироваться? Тем самым подспудно само понимание модернизации в упомянутых кругах оказывается, по сути, не современным, а веберовским, почти вековой давности.

Второй важный водораздел связан с методами модернизации. Здесь принято разграничивать эволюционную (или органическую) модернизацию, импульсы которой идут «снизу», от массы неорганизованных и/или самоорганизованных граждан и товаропроизводителей, и модернизацию «проектную», насаждаемую «сверху», мощью государственной власти.

В этой связи важно заметить, что действительно современному обществу западного типа, состоящему из таких неорганизованных и самоорганизованных индивидов – производителей и потребителей, – для эволюционного развития направляющая рука государства, вообще говоря, не нужна. Движимые своими, вполне эгоистически, интересами в условиях высокого уровня конкуренции и ограниченные правилами игры – институтами⁷, содействующими развитию предпринимательства, эти индивиды на свой страх и риск генерируют инновации, среди которых выживают и закрепляются те, которые оказались востребованными многими другими индивидами – фирмами и отдельными потребителями.

Конечно, и здесь никто не отказывается от бюджетного финансирования, дешевых кредитов, льгот по налогам и пошлинам и т.п., и тамошние государства охотно предлагают все это, плюс к тому обильно финансируя фундаментальную науку. Но при всем том импульс к инновациям (как техническим, так и социальным, и организационным) идет именно снизу, от фирм, граждан и их различных объединений.

⁵ Заславская Т. И., Ядов В. А. Социальные трансформации в России в эпоху глобальных изменений. Доклад на открытии III Социологического конгресса, 21 октября 2008 г. Режим доступа: http://www.isras.ru/publications_bank/1225398577.pdf

⁶ Аузан А. А. Модернизация как проблема: в поисках национальной формулы // Журнал Новой экономической ассоциации. 2010. №7. С. 136-137

⁷ О них подробнее будет сказано в главе 2.

Напротив, в обществах, где по тем или иным причинам инициативная, инновационная самодеятельность граждан низка – не сформировалась или сознательно подавляется, – импульсам к модернизации просто неоткуда взяться, кроме как со стороны государства, «сверху». Поэтому, когда отечественный истэблишмент, полагающий наше общество не нуждающимся в модернизации, одновременно говорит и о необходимости внедрения технологической модернизации сверху, в форме управляемого государством проекта, он явно противоречит сам себе.

В качестве третьей важной классификации модернизаций выступает их деление на пионерные и догоняющие. Первый тип демонстрируют страны-лидеры, становящиеся образцами для тех стран, которые стремятся к ним приблизиться в рамках повышения своей конкурентоспособности в той или иной «мир-системе» Иммануила Валлерстайна.⁸ Соответственно, второй тип – догоняющая модернизация – присущ странам, явно или неявно признающим свое отставание от лидера.

Это не значит, что в рамках такой модернизации неизбежно точное копирование всех особенностей социально-экономического устройства стран-лидеров, что догоняющая модернизация – это задача, а не проблема. Ведь «догоняющая» страна должна пытаться воспроизвести конечные результаты развития лидера, а не те конкретные формы действия внутренних механизмов, которые обусловили соответствующую пионерную модернизацию. Именно поэтому понятие национальной формулы модернизации вполне применимо к модернизации догоняющей.

Наконец, еще один важный водораздел между типами модернизации проходит по линии «сплошная (или тотальная) – очаговая». Эти характеристики равно применимы как к модернизации общества в целом, так и к модерниза-

ции только экономики или ее технологической составляющей. Так, сплошная модернизация общества предполагает, что процессы изменения затрагивают все сферы жизнедеятельности людей, их трансформацию, нацеленную на повышение конкурентоспособности общества для всех социальных групп и слоев. Напротив, очаговая модернизация в этом случае может быть нацелена на преобразование условий развития какого-то одного слоя общества или одной социальной группы, при сохранении прежними условий развития других групп и слоев. Сплошная модернизация технологической составляющей экономики означает усиление инновационных действий и инвестиционной активности во всех отраслях, в то время как очаговая – только в некоторых из них, и т.п.

Мы видим, таким образом, что разнообразие возможных модернизаций весьма велико. Важно заметить при этом, что все они по-разному могут воздействовать на развитие человеческого потенциала общества, тем более – на отдельные его компоненты, включаемые в индекс развития человеческого потенциала.

Так, сплошная социально-экономическая модернизация, если она ориентируется на повышение ценности человеческой жизни, безусловно, положительно скажется на ИРЧП страны. Очаговая технологическая модернизация, особенно в отраслях, не работающих на конечного потребителя, может вообще никак не проявиться в ИРЧП – если круг затрагиваемых ею работников и обусловливаемый прирост ВВП невелики, т.е. в рамках статистических расчетов окажутся по величинам на уровне ошибки измерения, и т.д.

Широкое разнообразие типов модернизаций, охарактеризованное вкратце выше, не означает, вообще говоря, полной свободы или произвольности выбора между ними. Если страна действительно собирается проводить модернизацию, а не имитировать ее, одной из границ выбора являются ожидаемые результативность и эффектив-

⁸ Wallerstein I. World-Systems Analysis: An Introduction. Durham, NC: Duke University Press, 2004

ность намечаемого типа модернизации, которые, в свою очередь, зависят от текущего, достигнутого уровня развития различных сфер жизнедеятельности общества.

Специфика модернизации в индустриальных и постиндустриальных экономиках

Общепринятые сегодня представления об индустриальном и постиндустриальном обществе, сформировавшиеся в начале 1970-х годов,⁹ находят свое основание в концепциях техноэкономических парадигм и технологических укладов.

Первая из них является обобщением понятия технологической парадигмы, введенного Джованни Доси в 1982 г.¹⁰ Он трактует технологическую парадигму как общий вид (outlook) тех способов решения производственных проблем, с которыми сталкиваются фирмы. С его точки зрения, технологические парадигмы состоят из некоторых моделей технологий и специфических технологических задач, возлагаемых на эти технологии. Тем самым, технологии трактуются как деятельность по решению проблем, причем проблемы, подлежащие решению, отбираются самими парадигмами. В этом смысле технологические парадигмы фактически предопределяют направления постепенных технологических изменений, улучшающих первоначально найденные базовые проектные решения. Постепенные улучшения базовых решений, в свою очередь, формируют технологические траектории прогресса в рамках соответствующих парадигм.

Движение вдоль технологической траектории возможно до тех пор, пока это позволяет потенциал совершенствования «ядра» парадигмы, т.е. базового проектного решения

или изобретения. Исчерпание такого потенциала означает стагнацию развития парадигмы и необходимость поиска нового ядра, порождающего более эффективную технологическую парадигму.

Обобщением этого понятия и стала концепция техноэкономической парадигмы. Кристофер Фримен определяет ее так: «Техноэкономическая парадигма это совокупность взаимосвязанных технических, организационных и управленческих инноваций, преимущества которых следует искать не только в новом диапазоне продуктов и систем, но более всего в динамике относительной структуры издержек на всевозможные вклады в производство. В каждой новой парадигме ее «ключевым фактором» можно назвать некий конкретный вклад или их совокупность, характеризуемый снижением относительных издержек и универсальной доступностью. Современное изменение парадигмы можно рассматривать как сдвиг от технологии, основанной главным образом на вкладе дешевой энергии, к технологии, основанной преимущественно на дешевых вкладах информации, основанных на успехах в микроэлектронике и телекоммуникационной технологии».¹¹

Схожие подходы в виде понятия технологического уклада были сформулированы несколько позже Сергеем Глазьевым.¹² С его точки зрения, технологический уклад (ТУ) – это крупный комплекс технологически сопряженных производств, базисная совокупность которых образует ядро технологического уклада. Технологические нововведения, участвующие в создании такого ядра, составляют «ключевой фактор» ТУ, а отрасли, играющие ведущую роль в распространении нового ТУ, являются его несущими отраслями. Как и для технологических парадигм, жизненный цикл ТУ завершается с исчерпанием потенциала совершенствования,

⁹ Bell D. The Coming of Post-Industrial Society. New York: Harper Colophon Books, 1974 (перевод на русский язык: Белл Д. Грядущее постиндустриальное общество. М.: Академия, 1999)

¹⁰ Dosi G. Technological paradigms and technological trajectories. A suggested interpretation of the determinants and directions of technical change // Research Policy, 1982, 11(3):147-162

¹¹ Freeman C. Preface. – In: Dosi G., Freeman C., Nelson R., Silverberg G., Soete L. (ed.) Technical Change and Economic Theory. London: Pinter Publishers, 1988, p.10

¹² Львов Д. С., Глазьев С. Ю. Теоретические и прикладные аспекты управления НТП. // Экономика и математические методы. 1986. № 5; Глазьев С. Ю. Экономическая теория технического развития. – М.: Наука, 1990

которым обладает его ядро. Обычно по мере такого исчерпания одновременно формируется ядро следующего ТУ, со своим ключевым фактором и несущими отраслями.

Процессы смены ТУ непосредственно связаны с модернизационными процессами. Как отмечает С. Глазьев, «в процессе замещения технологических укладов отстающие страны получают преимущество – не будучи обременены чрезмерным перенакоплением капитала в рамках устаревшего ТУ, при формировании воспроизводственного контура нового они могут ориентироваться на уже накопленный инвестиционно-технологический опыт развитых стран, оптимизируя состав создаваемых технологических цепочек.

Замещение технологических укладов требует, как правило, соответствующих изменений в социальных и институциональных системах, способствующих массовому внедрению технологий нового уклада, соответствующих ему типа потребления и образа жизни. Затем начинается фаза быстрого расширения нового ТУ, который становится основой экономического роста и занимает доминирующее положение в структуре экономики. В фазе роста нового уклада большинство технологических цепей перестраиваются в соответствии с его потребностями. В это же время зарождается следующий, новейший ТУ, который пребывает в эмбриональной фазе до достижения доминирующим укладом пределов роста, после чего начинается очередная технологическая революция. При этом создается новый вид инфраструктуры, преодолевающий ограничения предыдущего, а также осуществляется переход на новые виды энергоносителей, которые закладывают базу для становления следующего технологического уклада».¹³

ТУ (или техноэкономические парадигмы), соответствующие индустриальному обществу, отличаются от технологических укладов обще-

ства постиндустриального не только удельными издержками, но и скоростью обновления технологий. Это означает, что централизованный, проектный подход к модернизации, успешно сработавший на индустриальном этапе развития экономики, вряд ли будет успешным для постиндустриальных укладов. Ведь любой долгосрочный проект, в котором не могут не фиксироваться цели, задачи, исполнители, сроки и выделяемые бюджетные ресурсы, достаточно сложно изменить, даже если по ходу его реализации обнаруживаются более эффективные варианты достижения цели. Причина этого, очевидно, – масштабность модернизационного проекта, необходимость обеспечения скоординированной работы многих исполнителей на основе централизации управления. В таких условиях изменение одной детали может повлечь необходимость пересмотра всего проекта, что означает значительные издержки и потери времени. Поэтому большие проекты, как известно, предполагают тщательную проработку как самого замысла, так и его исполнения.

Однако удручающе сложного централизованного проекта модернизации не требуется, если последняя имеет эволюционный, или органический, характер, т.е. происходит на основе множества частных «горизонтальных» взаимодействий индивидов и организаций. В ходе такой модернизации непредсказуемое появление более эффективного новшества не требует пересмотра всего проекта (за его отсутствием), а означает лишь заключение нового «локального» контракта, возникновение нового альянса и т.п.

Таким образом, для «медленных» индустриальных укладов проектный подход был вполне адекватен, в то время как для «быстрых» постиндустриальных он пригоден в гораздо меньшей степени. Это не значит, что внутри эволюционной модернизации нет вообще нужды в проектах: такая нужда есть, вся эволюция, по сути, состоит из множества проектов, но ни один из них не имеет всеобъемлющего характера, охватывающего весь процесс модернизации. Именно поэтому эволюционная модернизация

¹³ Глазьев С. Ю. Мировой экономический кризис как процесс замещения доминирующих технологических укладов. 21 июля 2009г. Режим доступа: <http://www.glazev.ru/scienexpert/84/>

для постиндустриального общества, будучи гораздо более адаптивной, чем проектная, и является наиболее адекватной этому типу общества (и экономики).

Для того чтобы в той или иной стране развернулся эволюционный процесс модернизации, необходимо прежде всего, чтобы в ней нашлось значительное число инициативных и заинтересованных в модернизации субъектов, – не исполнителей централизованного проекта, а индивидов и организаций, готовых на свой страх и риск осуществлять изменения, которые, с их точки зрения, повысят не только их «персональную» конкурентоспособность, но и конкурентоспособность страны.


Это базовое условие сразу может быть сопоставлено с характеристиками человеческого потенциала страны: здоровье, образование и уровень доходов акторов эволюционной модернизации должны позволять им приступить к осуществлению их замыслов. В свою очередь, реализация последних будет позитивно влиять на названные компоненты человеческого потенциала: конкурентоспособные технологии будут предъявлять и высокие требования к работникам.

Характер процессов эволюционной модернизации позволяет выделить и еще одно принципиально важное условие ее осуществимости: это наличие в стране возможностей для предпринимательской деятельности. Эти возможности охватывают как определенное состояние институциональной среды, так и воспитание творческих способностей (креативности) и предприимчивости у граждан страны. Очевидно, последнее качество также имеет отношение к широко понимаемому человеческому потенциалу, хотя и не включается прямо и непосредственно в ИРЧП.

Политико-экономический контекст российской модернизации

Модернизация может рассматриваться в рамках экономической теории и общих экономических предпосылок, а может рассматриваться как предмет индивидуального и коллективного выбора в рамках новой политической экономии или экономической конституционной теории. В этом случае модернизация представляет собой политический процесс, изучаемый экономическими методами. Группы интересов, разные по своим типам, действуют в таком варианте в рамках более сложной структуры, именуемой в теории общественного выбора социальным контрактом или общественным договором. Этот социальный контракт характеризуется различными типологическими свойствами. Он может выступать горизонтальным или вертикальным, конституционным и постконституционным, может иметь эксплицитное или имплицитное состояние. Динамика социального контракта в России изучалась в работах Института национального проекта «Общественный договор» с 2000 по 2010 год. В России в начале 2000-х годов сложился вертикальный социальный контракт с определенной коллизией конституционных норм и постконституционного уровня договора, потому что на уровне конституционных норм российское государство является как либеральным, так и социальным. В реальной практике оно осуществлялось как либеральное государство, и в этом смысле существовали постоянные проблемы в обеспечении публичными благами и в способах покрытия издержек производства публичных благ. По способу поддержания преимущественными в 2000-е годы стали методы символические, а не политические, т.е. связанные не с политической конкуренцией, а с определенным обменом сигналами между властью и населением, что прежде всего реализуется через телевидение.

Этот контракт первоначально строился по формуле «налоги в обмен на порядок». Эта



формула так называемой «программы Грефа» – программы реформ первого путинского срока. Но потом из-за трудностей реализации ряда моментов, связанных с обеспечением судопроизводства, личной безопасности и т.д., фактически он переформатировался в 2003 и 2004 гг., принял описанный уже выше вид, и смысл этого контракта кратко можно выразить как «лояльность в обмен на стабильность», когда власть гарантирует определенную экономическую стабильность, а значительные группы населения готовы к отказу от активных и пассивных политических прав при сохранении значительной автономии личных свобод.

Эта структура социального контракта создает различные пространства для деятельности разных типов групп. Так, понятно, что в вертикальном контракте наиболее влиятельными являются доминирующие группы, приближенные к верховной власти. Методика изучения этих доминирующих групп была разработана в рамках группы экономистов «СИГМА» в 2007 г. при подготовке доклада ИНСОР и книги «Коалиции для будущего», велась специальная разработка возможных стратегий развития России и делалась попытка оценить, как разные группы могут воздействовать на те или иные стратегии. Фактически сопоставление данных деловой прессы с экономической и политической позволяет выделить не только группы влияния, но и специфические структуры их активов, которые могут объяснять то или иное поведение таких доминирующих групп.

Принципиальным, однако, для проблемы модернизации является горизонт мышления этих доминирующих групп, потому что наличие долгосрочных установок (long-term orientation) заставляет эти доминирующие группы инвестировать определенные средства в модернизацию, поскольку инерционная траектория фактически ведет к сокращению ресурсов страны, а следовательно, и ресурсов доминирующих групп. При наличии краткосрочной ориентации (short-term orientation) эти группы озабочены

взаимной конкуренцией и переделом активов, и в этом смысле модернизация не относится к их повестке.

Второй тип групп, действующих в структуре свойственного для современной России социального контракта, – это активные группы, которые характеризуются тем, что они готовы инвестировать ресурсы в развитие. Но активные группы в рамках контракта «лояльность в обмен на стабильность» фактически маргинализированы. У них нет возможности воздействия на принятие решений при отсутствии или слабости политических институтов участия в принятии решений. И характерной послекризисной тенденцией стала стратегия выхода этих активных групп из России, что представляет собой существенную угрозу для судьбы российской модернизации, поскольку фактически те или иные повороты экономического курса и процесса создания новых институтов в значительной мере связаны с тем, готовы ли в этом участвовать активные группы населения и на каких условиях.

Проведенный в рамках Пермского экономического форума в 2011 г. эксперимент, связанный с широкой деловой игрой, – где были выделены группы федеральной повестки, региональной повестки, бизнеса и общественного запроса, и целью игры было определить возможную конструкцию общественного договора и изменения социального контракта в условиях нынешней России, – дал два результата.

Первый – что для активных групп наиболее желательным является вариант, когда в обмен на собственные инвестиции в производство общественных благ в разных видах (скажем, готовность бизнеса вкладываться в социальный капитал или готовность некоммерческого сектора не ограничиваться критикой политики властей, а предлагать позитивные варианты изменения), группы получают возможность участия в принятии решений. Такой вариант является более желательным для активных групп, но менее вероятным. Более вероятным (но менее же-

лательным) является вариант продления легитимности существующей власти в обмен на расширение автономии разных групп, в том числе групп бизнеса за счет частичной приватизации, ухода государства из каких-то секторов, расширения возможностей регионов на основе передачи не только пустых мандатов, но и средств под эти мандаты.

В рамках такого рода экспериментов фактически идет поиск той конструкции социального контракта, которая допускала бы модернизацию, потому что сложившаяся с 2003-2004 гг. конструкция социального контракта является по существу консервирующей и естественным результатом дает скорее застой, чем возможности модернизации.

Однако в рамках этой действующей конструкции немалое значение имеет отношение к власти со стороны широких пассивных групп населения, потому что именно им адресованы, прежде всего, экономическая стабильность и тот рост реальных доходов, который обеспечивался властью с 2003 года и до начала экономического кризиса. Связь широких групп населения с носителями власти осуществляется, прежде всего, за счет не только экономического оборота, но и символического. И принципиальное значение для структуры социального контракта в этом случае имеют те ценности, которые являются доминирующими для тех или иных широких групп. В частности, стабильность как главная ценность в период с 2003 до 2008 года составляла не только основу лояльного поведения широких групп, но и основания прочности политического режима. В то же время доминирование такого рода ценностей вряд ли может способствовать модернизационному процессу, потому что стабильность начала 2000-х гг. была, несомненно, шагом вперед по сравнению с достаточно хаотичным движением 1990-х гг., но к концу 2000-х фактически стабильность означала размывание институтов, преимущественно персональные гарантии вместо институциональных, то есть обстоятельства,

которые обычно препятствуют модернизационному процессу, а не способствуют ему.

Факторы, воздействующие на вероятность модернизации, с одной стороны, связаны с переговорной силой групп специальных интересов и, как уже отмечалось выше, тем горизонтом планирования, который свойственен этим группам. А с другой стороны, на это воздействуют внешние условия, институциональная среда, включая и экономическую конъюнктуру и конъюнктуру политическую. Исходя из этих способов оценки, с 2007 г., когда впервые были проведены такие оценки вероятностей, и до весны 2008 г. вероятность российской модернизации поднималась. Осенью 2008 г. под воздействием одновременно экономического кризиса и «грузинской» войны она резко снизилась. И в дальнейшем колебания вероятности были связаны с наступлением новых фаз экономического и политического цикла.

Если попытаться по этой методике оценить динамику вероятности российской модернизации на лето 2011 г., то надо признать, что внешняя конъюнктура воздействует отрицательно через высокий уровень цен на углеводородное сырье, что обычно, создавая дополнительную прочность старому социальному контракту, не позволяет надеяться на активную модернизацию. Но с другой стороны, такие факторы, как вступление России в Таможенный союз с Казахстаном и Белоруссией (а также перспектива вступления России в ВТО), представляют собой положительные факторы модернизации, поскольку, например, та же динамика взаимоотношения малого и среднего бизнеса с властью в рамках Таможенного союза показывает, что вместо делегализации, которая применялась бы раньше при увеличении налогового давления, здесь возможно применение миграции, тем самым возможна конкуренция деловых режимов между участниками Таможенного союза, то есть определенная конкуренция институтов, которая все-таки будет поддерживать институты более эффективные.

Вхождение России в острую фазу политического цикла с завершением срока как Государственной Думы, так и Президента фактически обостряет отношения политической конкуренции. Это обострение выражается фактически в конкуренции ценностей стабильности и развития, которая достаточно очевидна в информационном поле: наличии двух протопартий в виде «партии телевидения» и «партии интернета», которые представляют разные возможности и разные способы будущего для широких групп и для малых активных групп. В этом смысле активная фаза политического цикла скорее работает на модернизацию, потому что и обострение конкуренции, и открытое сопоставление идей развития и идей стабильности может иметь значение для вовлечения дополнительных групп в спрос на модернизацию. Разумеется, выход из экономического кризиса скорее должен трактоваться как положительный фактор, чем как отрицательный, потому что кризис только в одном случае способствует модернизации и создает шумпетрианский «шторм» инноваций: когда институциональная среда готова к такому «шторму». Российская институциональная среда, несомненно, не относится к такому типу стран. И здесь кризис в острых фазах отдалял возможность модернизации, а выход из кризиса в этом смысле приближает к такой возможности: те же доминирующие группы именно на выходе из кризиса заинтересованы в создании легальности и легитимности своего контроля над ресурсами. Тем самым их заинтересованность в институтах на выходе из кризиса выше, чем в разгар кризиса.

На фоне такого разнообразия интересов групп и различных факторов, воздействующих на интересы групп, одним из новых факторов стала сама попытка модернизационной политики, проводимая Президентом Д. А. Медведевым с марта 2008 г. Можно проследить определенную динамику модернизационной политики за этот период.

Исходной формулой Президента Д. А. Медведева, провозглашенной на Красно-

ярском форуме 2008 г. в ходе предвыборной кампании, были так называемые четыре «И» – институты, инфраструктура, инвестиции и инновации – как формула российской модернизации. На наш взгляд, эта формула верно фиксировала основные моменты модернизационной политики, но реальная динамика элементов этой формулы оказалась более сложной, чем представлялось весной 2008 г.

Программа институциональных изменений, прежде всего антикоррупционная программа и программа судебной реформы, была провозглашена, но институты всегда связаны с распределительными эффектами, поэтому изменение институтов – это практически всегда столкновение с интересами доминирующих групп, что требует либо высокой переговорной силы носителя власти, либо системы компромиссов и компенсационных сделок. Поскольку не удалось пройти ни тем, ни другим путем, то фактически институциональные преобразования затормозились и перешли в технократическую плоскость в виде электронизации, облегчения доступа через интернет к государственным услугам, облегчения процедур в судах, и в этом виде они дали определенные положительные эффекты, которые вряд ли являются устойчивыми, потому что они связаны с адаптацией действующих групп к новой среде, в которой им приходится действовать. Поэтому фактически модернизационная политика приняла во многом технократический характер из-за ограничений, связанных с ограничением политической силы при проведении институциональных преобразований.

Кризис давал очень хорошее окно для вложений в инфраструктуру, учитывая высокий мультипликатор, который свойственен таким вложениям. Однако фактическое отсутствие эффективных институциональных преобразований создавало большие риски для вложений в инфраструктуру в смысле возможности расширения этих инвестиций. А с другой стороны, кризис требовал поддержки спроса, и фактиче-

ски вложения были осуществлены не в инфраструктуру, а в пенсионную систему и зарплату государственным служащим, что, несомненно, имело антикризисное значение, привело к укреплению этих групп в их относительном положении по сравнению с другими группами и создало определенную базу для поддержки инерционной траектории, поскольку для поддержания того уровня пенсионного обеспечения, который не соответствует силе российской экономики, потребовались налоговые перераспределения, создавшие давление прежде всего на малый и средний бизнес, благодаря повышению социальных отчислений.

Третий элемент формулы – инвестиции, – оказались под серьезным ударом из-за кризиса и относительного ухудшения инвестиционного климата в России по сравнению с другими объектами инвестиций. Поэтому в 2009 г. Президент Д. А. Медведев и его команда оказались перед необходимостью развития инноваций без соответствующих институциональных, инфраструктурных и инвестиционных предпосылок. Выражением именно этого положения стала политика проектного подхода, наиболее ярким знаком которого стал проект «Сколково». Проведение проектной политики в итоге должно было привести и привело к возобновлению той повестки, с которой пришлось начинать в 2008 г.: осуществление каждого из проектов требовало обращения к институциональной среде, в которой движутся проекты. С конца 2010 г. Комиссия при Президенте РФ по модернизации и технологическому развитию экономики России, которая действует в качестве штаба модернизационной политики, все чаще и чаще стала обращаться к институциональной повестке, наиболее ярким выражением чего стали предложения Президента по 10 пунктам изменения инвестиционного климата в России, сделанные в марте 2011 г. в Магнитогорске. В соответствии с ними не только институциональная среда подлежала изменению в соответствии с первоначальной идеей связи институтов и инвестиций, но и очевидным образом высказывались

альтернативные предложения по сравнению с тем, что делало правительство РФ, – вопрос об источнике поддержки пенсионной системы стал предметом политической конкуренции.

Фактически выход на второй виток спирали в модернизационной политике и возвращение к вопросам институтов ставит дополнительный вопрос о том, какова же все-таки будет природа российской модернизации, потому что технократические методы осуществления модернизации и институциональные подходы к модернизационной политике могут давать существенно разные результаты.

Принципиальным, на наш взгляд, является вопрос о соотношении спроса и предложения модернизации. По существу история России показывает, что в случае, когда модернизация навязывается как предложение, которому не соответствует никакой общественный спрос, это приводит к осуществлению так называемых «мобилизационных» проектных сценариев и в итоге к довольно тяжелым долгосрочным последствиям, потому что стране нередко удается совершить краткосрочный скачок, после которого наступает спад. (Закономерность такого рода спадов анализировалась в экономической литературе.) Другой вариант – когда модернизация представляет собой предложение, сориентированное на спрос тех или иных групп в обществе. В этом случае она носит, может быть, не такой радикальный и быстрый, а более медленный эволюционный характер, но при этом дает устойчивые положительные и долгосрочные результаты по типу Великих реформ, начатых Александром II во второй половине XIX века в России. В этом случае необходимо определение общественных адресатов, заинтересованных в модернизационных преобразованиях, тщательное изучение и иногда изменение социокультурных аспектов модернизационной политики, потому что в этом случае модернизация представляет собой определенный социокультурный проект, направленный на итеративное изменение человеческого потенциала и человеческого капитала в стране.



Выводы и рекомендации

Разные типы модернизации оказывают несовпадающее воздействие как на изменения ИРЧП в целом, так и на отдельные его компоненты. Например, чисто технологическая модернизация в индустриализирующихся странах способна увеличить как ВВП на душу населения (за счет быстрого роста экономики), так и уровень образования (крестьянское население надо обучать, чтобы они смогли работать на заводах), и среднюю продолжительность предстоящей жизни (за счет улучшения здравоохранения).

Такая же чисто технологическая модернизация в постиндустриальной стране может оказать положительное воздействие на рост ВВП, но отрицательное – на уровень образования и продолжительность жизни. Ведь если такая модернизация не сопровождается изменениями экономических и политических институтов, улучшающими защиту всего комплекса прав граждан, то возросший ВВП может присваиваться небольшой частью собственников, в то время как для основной массы населения мо-

жет происходить ухудшение условий их жизни, снижение стимулов к продолжительному образованию, ограничение доступности услуг здравоохранения, а в силу расширения представлений о бесперспективности ожиданий улучшений – распространение саморазрушительных практик, таких как наркомания и алкоголизм.

Другими словами, ставить знак равенства между модернизацией и ростом ИРЧП нельзя: весь вопрос в том, о какой модернизации, на каком историческом отрезке развития страны идет речь.

Отсюда вытекают и простые и естественные рекомендации для руководителей всех уровней государственной власти: при разработке и осуществлении программ, стратегий и проектов модернизации необходимо внимательно анализировать их влияние на ожидаемую динамику компонентов ИРЧП.

Ведь, как писал в свое время А. Вознесенский: «Все прогрессы реакционны, если рушится человек».

Глава 1

Экономика и экономическая политика на этапе выхода из кризиса

1.1 Бюджетная политика

Завершившийся 2010 год занимает двоякое положение. С одной стороны, он оказался промежуточным, переходным между кризисным и посткризисными периодами, что отразилось и в проводимой бюджетной политике, и в основных макроэкономических показателях. С другой стороны, он завершил 2000-е годы, что позволяет подвести некоторые общие итоги прошедшего десятилетия.

Анализ внешних условий (резкое ухудшение которых внесло главный вклад в кризисный спад российской экономики¹) свидетельствует о том, что они в основном восстановились. Уровень цен на нефть и притока капитала на формирующиеся рынки уступил лишь рекордно благоприятным годам (2008-й и 2007-й соответственно), агрегированный объем спроса в странах – торговых партнерах России² даже превзошел докризисный уровень. Таким образом, действие внешних шоков, вызвавших кризис, фактически закончилось.

Табл. 1.1 Внешние условия развития российской экономики в 2005-2010 гг.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Цены на нефть (долл.США /барр.)	50.6	61.1	69.3	94.4	61.1	78.2
Условия торговли (2005 год =100%)	100%	112%	115%	133%	94%	111%
Спрос со стороны торговых партнеров (2008 год =100%)	100%	106%	111%	114%	111%	115%
Чистый приток капитала в страны с формирующимися рынками (млрд долл. США)	291	252	695	230	237	470

Источник: Расчеты Экономической экспертной группы по данным МВФ

Вполне ожидаемо были сокращены многие направления антикризисных мер поддерж-

ки экономики. Расходы федерального бюджета на эти цели составили 333 млрд руб. (0,7% ВВП). Около половины общей суммы пошла на покупку жилья для ветеранов и инвалидов – тем самым была оказана поддержка строительному сектору, испытывавшему глубокий спад спроса. Примерно пятая часть всех антикризисных расходов была направлена на поддержку машиностроения, также испытывавшего резкий спад спроса. 11% средств было передано регионам для поддержки рынка труда, 5% использовано для дополнительной социальной защиты. В отличие от 2009 года, почти не проводилась поддержка финансового сектора – вопреки опасениям, банки смогли своими силами справиться с кризисным шоком (хотя и не восстановили кредитную активность). Таким образом, можно отметить не только сокращение масштабов антикризисных мер, но и существенное изменение их направленности.

Существенным элементом антикризисных мер стало также предоставление государственных гарантий по кредитам. Общая сумма выданных гарантий составила 0,5% ВВП.

Вместе с тем, значительно большее по масштабам увеличение бюджетных расходов было связано с проведением нового этапа пенсионной реформы. Неясно, следует ли относить соответствующие дополнительные расходы к антикризисным мерам. С одной стороны, решение о новом этапе пенсионной реформы было принято в разгар кризисного шока, во втором полугодии 2008 года, и отчасти объяснялось стремлением сгладить спад доходов населения (а тем самым и сокращение агрегированного спроса). С другой стороны, увеличение размеров пенсий носит постоянный, долгосрочный характер, что кардинально отличает эту меру от большинства «расходных» средств борьбы с кризисом. Тем не менее, МВФ и Всемирный банк, как правило, включают дополнительные пенсионные выплаты в состав антикризисной программы.

¹ Гурвич Е., Прилепский И. Чем определялась глубина спада в кризисный период? Журнал Новой экономической ассоциации, №8, 2010.

² Данный показатель рассчитывается как средний физический объем ВВП в странах – торговых партнерах России, взвешенный по их удельному весу во внешней торговле нашей страны.

Масштабы дополнительных расходов на поддержку пенсионной системы дает приведенная ниже табл. 1.6. Представленные в ней данные свидетельствуют, что объем финансирования за счет общих (т.е. не связанных с социальными взносами) доходов федерального бюджета, направляемых на эти цели, увеличился за два года на 3,2 процентных пункта (п.п.) ВВП.

В целом, как показывает табл. 1.2, бюджетные расходы в 2010 году выросли в номинальном и реальном выражении, однако значительно (почти на 2,5 п.п.) снизились в пропорции к ВВП. Это позволило сократить дефицит бюджетной системы с 6,3% до 3,5% ВВП. Тем не менее, доходы остаются значительно (примерно на 5 п.п. ВВП) ниже, а расходы значительно (более чем на 4 п.п. ВВП) выше предкризисного уровня. По реальной величине государственных доходов экономика оказалась отброшена в 2005 год, тогда как реальная величина расходов превышала уровень этого года более чем на 40%.

Величина государственного долга выросла за 2010 год незначительно (всего на 0,3 п.п. ВВП). Правда, необходимо дополнительно учитывать, что несколько уменьшились средства в нефтегазовых фондах. Однако, даже если рассматривать чистые обязательства правительства (т.е. разность между государственным долгом и бюджетными резервами), то снижение окажется сравнительно небольшим – оно составит 4,1 п.п. ВВП. Чистые обязательства федерального правительства вновь стали положительными (после того как 3 года были отрицательными), но остаются близкими к нулю. С точки зрения долговой позиции ситуация в России весьма выгодно отличается от большинства других стран, как по уровню обязательств, так и по их динамике (табл. 1.3, где приведены данные для валового долга расширенного правительства).

Проведение пенсионной реформы сделало главным приоритетом государственных расходов в кризисный период социальные трансферты. Их величина выросла за два года более чем вдвое,

Табл. 1.2. Показатели исполнения расширенного бюджета

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
% ВВП						
Доходы	39.7%	39.5%	40.2%	38.8%	34.6%	35.0%
Расходы	31.6%	31.1%	34.2%	33.9%	40.9%	38.5%
Баланс	8.1%	8.4%	6.0%	4.9%	-6.3%	-3.5%
В реальном выражении (2005=100%)						
Доходы	100%	110%	124%	128%	96%	104%
Расходы	100%	109%	133%	140%	142%	144%

Источник: Министерство финансов РФ

Табл. 1.3. Валовой долг расширенного правительства (% ВВП)

Страна (группа стран)	2007	2008	2009	2010	2011 (прогноз)
Все страны	57.6	60.8	68.5	71.2	73.7
Развитые	73.1	79.2	91.3	96.6	101.6
Формирующиеся	36.1	35.3	37.0	36.0	35.3
G-20	60.6	64.0	71.9	74.5	77.3
Великобритания	43.9	52.0	68.3	77.2	83
США	62.2	71.2	84.6	91.6	99.5
Япония	187.7	195.0	216.3	220.3	229.1
Бразилия	65.2	70.7	67.9	66.1	65.7
Индия	75.8	74.4	75.8	72.2	70.8
Китай	19.6	17.0	17.7	17.7	17.1
Россия	8.5	7.9	11.0	9.9	8.5

Источник: МВФ

Табл. 1.4. Динамика расходов бюджетной системы по основным статьям (2007=100%)

	2007	2008	2009	2010
Расходы расширенного бюджета	100%	123%	139%	152%
Общегосударственные вопросы	100%	110%	110%	123%
Национальная оборона	100%	125%	143%	153%
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	100%	126%	144%	155%
Национальная экономика	100%	145%	179%	149%
Образование	100%	124%	132%	141%
Здравоохранение и спорт	100%	112%	120%	124%
Социальная политика	100%	127%	159%	206%

Источник: Министерство финансов РФ

тогда как суммарные расходы увеличились лишь в 1,5 раза (табл. 1.4). В этой роли социальные расходы пришли на смену расходам на национальную экономику, которые росли быстрее других в предкризисный период.

1.2 Оценка антикризисной политики

Общая оценка бюджетной политики в кризисный период неоднозначна. С одной стороны, использование средств, накопленных в нефтегазовых фондах в период благоприятной конъюнктуры, значительно смягчило последствия финансового кризиса. Эти средства были использованы и для защиты банковской системы, и для поддержки отраслей и предприятий реального сектора, и для активизации потребительского спроса, и для социальной защиты, и для помощи регионам, особенно сильно пострадавшим от кризиса.

Вместе с тем, анализ содержания антикризисных мер свидетельствует, что они носили преимущественно «защитный», консервативный характер. На это указывает, например, значительный удельный вес мер, направленных на поддержку конкретных отраслей или даже предприятий. Такой подход расходится с рекомендациями экономической теории, предлагающей прежде всего компенсировать за счет мер антикризисной политики временный дефицит ликвидности и спад агрегированного спроса в целом. Впрочем, и в других странах делались исключения – в первую очередь для финансового сектора. Многие страны оказывали поддержку ключевым институтам этого сектора, оказавшимся в рискованной ситуации, опасаясь системного негативного эффекта для всей экономики в случае их банкротства. Но в том, что касается поддержки реального сектора, практика российских антикризисных мер явно отличается от лучших образцов антикризисной политики. «Защитный» характер носили и некоторые меры, которые проводились неформально. Так, согласно ряду свидетельств, в кризисный период власти разного уровня убеждали и стимулировали предприятия не увольнять работников, стремясь избежать социальной напряженности.

Можно отметить ряд негативных последствий выбранных правительством принципов антикризисной политики. Во-первых, тем самым упущена возможность очистки экономики от «балласта» – наименее конкурентоспособных предприятий, которые используют достаточно большие материальные, трудовые и финансовые ресурсы, но вносят лишь незначительный вклад в производство. Как показали прежние исследования, такие предприятия составляют существенную часть (по численности работников) практически в каждой отрасли. Вместе со здоровой частью экономики был «законсервирован» и этот балласт. Ограничена и коррекция укрупненной структуры производства. Некоторые изменения в такой структуре, как показано ниже, произошли, однако, судя по всему, диспропорции, накопившиеся в экономике, требовали более радикальной коррекции.

Другой негативный аспект российского варианта антикризисных мер состоит в том, что они представляют собой типичный пример политики «мягких бюджетных ограничений». Особенно ярко это проявляется в поддержке предприятий автомобилестроения. Эти предприятия не раз получали «временную» защиту от внешней конкуренции в виде импортных пошлин, отсрочки введения европейских стандартов качества бензина и т.д. После истечения отведенного срока, как правило, оказывалось, что конкурентоспособность отрасли остается столь же низкой, вследствие чего ее защита продлевалась. Кризис, с одной стороны, повысил конкурентоспособность автомобилестроения благодаря снижению реального обменного курса. Однако в условиях сокращения внутреннего спроса этого оказалось недостаточно, и правительство потратило значительные средства на поддержку отрасли. К сожалению, финансировалась не ее модернизация, а спрос на продукцию в нынешнем виде. Таким образом, автомобилестроение вновь выжило, и вновь не сделало шага вперед, к более высокой конкурентоспособности. Аналогичная ситуация сложилась с «моногородами», где произошел резкий спад

производства на доминирующем предприятии (или группе предприятий). Несмотря на то что такие города хронически подвержены рискам в случае изменения конъюнктуры, средства использовались для их поддержки, но не реструктуризации.

Указанные аспекты российской антикризисной политики можно охарактеризовать как предпочтение краткосрочных целей по сравнению со средне- и долгосрочными. Под это же общее заключение подпадает еще несколько особенностей антикризисной программы России.

Обратим внимание на одно из ее косвенных последствий, которое пока не привлекло достаточного внимания экономистов. Выдвижение властями на первый план задачи смягчения социальных последствий кризиса ограничило адаптацию предприятий к кризисному шоку. Проявлением этого стало увеличение доли оплаты труда в структуре ВВП по первичным доходам. Данный показатель вырос с примерно 47% в 2007-2008 гг. до 52,8% в 2009-м и 50,4% в 2010 г. Такой сдвиг снижает конкурентоспособность российской экономики и затрудняет ее будущий рост. Отметим, что ситуация здесь зеркально соотносится с той, которая наблюдалась после финансового кризиса 1998 года. Тогда правительство, не имея ни бюджетных резервов, ни возможности провести заимствования, не только не смогло смягчить падение заработной платы в частном секторе, но и само сократило реальную величину бюджетных расходов, внося свой вклад в падение доходов населения. Социальные последствия были крайне острыми – реальные располагаемые доходы населения упали тогда за два года (1998-1999) более чем на четверть, реальная величина средней зарплаты – почти на треть. Однако оборотной стороной этого стало резкое повышение международной конкурентоспособности российской экономики, отражаемое, в частности, сжатием доли оплаты труда в ВВП за те же два кризисных года более чем на 11 процентных пунктов. Представляется вполне обоснованной позиция известного эконо-

нориста Г. Кальво, считающего, что именно снижение реальной заработной платы, а не сама по себе девальвация, дало толчок динамичному развитию российской экономики после кризиса 1998 года³. К этому, по-видимому, следует добавить в качестве важного фактора также финансовое оздоровление. Действительно, в результате резкого сокращения бюджетных расходов хронический дефицит расширенного бюджета, устойчиво составлявший перед кризисом 8-10% ВВП, уже в 1999 г. сократился до 1,0% ВВП, а затем сменился на значительный профицит.

Обратными оказались и институциональные последствия кризиса в сфере бюджетной политики. После 1998 года Россия перешла к ответственной политике управления нефтегазовыми доходами, последовательно совершенствуя их. На первом этапе в бюджетном планировании использовались консервативные прогнозы цен на нефть, в 2004 г. был создан Стабилизационный фонд, в 2008 г. на смену этому механизму пришел принцип использования фиксированного в процентах ВВП нефтегазового трансферта. После начала нынешнего кризиса действие бюджетных правил было заморожено, и в настоящее время отсутствуют какие-либо бюджетные правила.

В этом свете представляются вполне закономерными различия в показателях развития экономики после двух сравниваемых кризисов. Рост ВВП за 1999 год с лихвой компенсировал кризисный спад. В следующие пять лет скорость роста составила в среднем 6,8% в год. В 2010 году рост ненамного превысил половину кризисного спада. Ожидаемые темпы роста на ближайшие годы существенно ниже, чем в прошлый раз, – так, по последним оценкам МВФ, в среднем за период 2011-2015 гг. они могут составить 4,4%. Таким образом, смягчение социальных последствий кризиса парадоксальным образом ухудшило послекризисные перспективы экономики, в то время как во время прошлого кризиса ситуация была обратной (табл. 1.5).

³ Calvo G., Izquierdo A., Talvi E. Phoenix Miracles in Emerging Markets: Recovering without Credit from Systemic Financial Crises. NBER Working Paper No. 12101, 2006

Глава 1. Экономика и экономическая политика на этапе выхода из кризиса

Табл. 1.5. Сопоставление кризисов 1998 и 2008 гг.

	«Старый» кризис			«Новый» кризис		
	1997	1998	1999	2008	2009	2010
Рост ВВП (%)	1.4	-5.3	6.4	5.2	-7.8	4.0
Рост реальной величины зарплаты (%)	4.7	-13.3	-22.0	11.5	-3.5	5.2
Уровень безработицы (%)	11.8	13.2	13.0	6.3	8.4	7.5
Доля оплаты труда в ВВП (%)	51.4	48.0	40.1	47.4	52.8	50.4
Баланс расширенного бюджета (% ВВП)	-8.0	-5.4	-1.0	4.9	-6.3	-3.5

1.3 Пенсионная реформа

Еще один пример «краткосрочного» подхода дает проведенная в 2010 г. пенсионная реформа. Ее ключевые элементы можно сформулировать следующим образом.

- Отменяется базовая часть трудовых пенсий как их отдельная составляющая. При определении размера пенсии будет условно рассчитываться ее базовая часть, индексация этой части будет проводиться с использованием общего коэффициента, устанавливаемого для всей страховой пенсии.
- Пересчитываются пенсионные права, приобретенные до 01.01.1991 (проводится так называемая валоризация пенсионных прав).
- Пенсионерам, имеющим пенсию ниже прожиточного уровня для данного региона, обеспечивается социальная доплата до этого уровня.
- Единый социальный налог заменяется социальными взносами (включая пенсионные взносы).

Одновременно с реформированием перечисленных и некоторых других элементов пенсионной системы проведено повышение уровня пенсий. В частности, в декабре 2009 г. базовые пенсии индексированы на 30%. В целом результатом всех нововведений стало увеличение размеров трудовых пенсий в 2010 г. на 44% и повышение соотношения между средней величиной пенсий и зарплаты до 36% (по сравнению с 24% в 2008 г.). При этом суммарные пенсионные выплаты, измеренные в процентах ВВП составили 8,9% ВВП, по сравнению с 5,1% ВВП в 2008 г.

Проведенные реформы содержат некоторые позитивные элементы. В первую очередь к ним можно отнести ликвидацию бедности среди пенсионеров за счет социальных доплат до прожиточного минимума пенсионера. Правда, эта мера реализована не оптимальным образом, но «цена вопроса» не столь велика, как стоимость остальных решений, поскольку после повышения пенсий у большинства пенсионеров ее размеры превысили прожиточный минимум.

Табл. 1.6. Источники финансирования текущих и будущих пенсий

	2007	2008	2009	2010	2011*
Взносы					
На базовую и страховую пенсию	3.9%	3.6%	3.9%	3.6%	4.7%
На накопительную пенсию	0.4%	0.6%	0.7%	0.7%	0.7%
Трансферты из общих доходов федерального бюджета	1.5%	2.0%	3.3%	5.2%	4.3%
На трудовые пенсии	0.6%	1.3%	2.3%	4.0%	3.0%
в т.ч.					
На валоризацию	0.0%	0.0%	0.0%	1.1%	1.0%
На покрытие выпадающих доходов и социальную доплату	0.6%	0.8%	1.2%	0.2%	0.2%
На покрытие дефицита ПФР	0.1%	0.4%	1.0%	2.6%	1.7%
На социальные, военные и т.п. пенсии	0.3%	0.3%	0.5%	0.6%	0.6%
Компенсационные выплаты пенсионерам	0.6%	0.5%	0.6%	0.7%	0.7%
Справочно: удельный вес бюджетного финансирования пенсий	24%	28%	45%	60%	46%

* Закон о бюджете ПФР

В то же время «цена» реформы намного превышает возможности экономики. Приведенные в табл. 1.6 оценки показывают, что за два года ресурсы размером 3,2% ВВП перераспределены в пользу пенсионной системы. Чтобы проиллюстрировать масштабы этих дополнительных ресурсов отметим, что они превышают все обычные (без чрезвычайных антикризисных мер) расходы федерального бюджета на оборону или на национальную экономику. Первоначально планировалось, что начиная с 2011 года трансферт в пенсионный фонд несколько

снизится, благодаря повышению ставок социальных взносов. Однако это решение было позже скорректировано из-за сопротивления бизнеса.

Последствия нового этапа пенсионной реформы особенно тяжелы для бюджета в послекризисной ситуации. Снижение налоговой нагрузки и сокращение базы ряда налогов в ходе кризиса, как отмечалось выше, привели к падению доходов бюджетной системы. Такое положение дел типично для многих стран, однако их реакция состоит в сокращении государственных расходов, в том числе на пенсии, для устранения возникших бюджетных дисбалансов. Принятие дополнительных обязательств в пенсионной сфере создает угрозу того, что возникший дефицит российского бюджета может принять хронический характер. Правительство оказывается перед выбором: оно вынуждено либо быстро наращивать государственный долг, либо серьезно повышать налоги, либо радикально сокращать другие виды расходов (причем на всех уровнях бюджетной системы, учитывая, что региональные и местные бюджеты потеряют часть своих доходов). Неоднократно проводившиеся межстрановые исследования показывают, что как ухудшение сбалансированности бюджета из-за увеличения социальных расходов, так и увеличение социальных расходов за счет снижения расходов на государственные инвестиции, образование и здравоохранение ведут к замедлению роста экономики. К этому необходимо добавить негативные последствия повышения налоговой нагрузки.

Еще более серьезные проблемы возникают в долгосрочном периоде. В предстоящие десятилетия Россию ожидает резкое ухудшение демографической ситуации: по прогнозу Росстата, к 2030 году соотношение между численностью населения в пенсионном и трудоспособном возрасте ухудшится более чем в полтора раза (оно возрастет с 33% до 52%).

Анализ показывает, что изменения, внесенные в 2010 году в пенсионную систему, повышают текущий уровень пенсий, однако не приближают нас к решению долгосрочных проблем

пенсионной системы. Более того, во многих отношениях ситуация даже усложняется. Во-первых, резкое повышение коэффициента замещения значительно затрудняет его поддержание на достигнутом уровне в будущем. Во-вторых, достаточно быстро могут быть потрачены средства Фонда национального благосостояния, предназначенные для решения долгосрочных проблем пенсионной системы.

1.4 Экономический рост

Рассмотрим теперь более подробно основные макроэкономические параметры послекризисного развития. Результаты, показанные российской экономикой в 2010 году, нельзя признать успешными не только по сравнению с прошлым кризисом, но и по сравнению с другими странами. Рост производства возобновился, составив 4,0%. Однако объем ВВП все еще не вернулся на докризисный уровень: он оставался на 4,1% ниже пикового уровня, достигнутого в 2008 году. Промышленное производство оказалось ниже пика на 1,9%. Эти результаты контрастируют с показателями для большинства «формирующихся рынков» и мировой экономики в целом (табл. 1.7). Объем мирового ВВП в 2010 году уже на 4,5% превышал уровень 2008 года. Формирующиеся рынки и развивающиеся страны в целом не испытали спада в 2009 г. и за два года выросли на 10,2%. Еще больше (на 14,2%) вырос ВВП стран БРИК.

Табл. 1.7. Рост ВВП по странам и группам стран

	2009	2010
Мир	-0.5	5.0
Формирующиеся рынки и развивающиеся страны	2.7	7.3
Центральная и Восточная Европа	-3.6	4.2
Страны БРИК	4.8	8.9
Бразилия	-0.6	7.5
Китай	9.2	10.3
Индия	6.8	10.4
Россия	-7.8	4.0

Источник: МВФ

Среди отдельных отраслей российской экономики наибольший спад, как и можно было предположить, испытало строительство. Резкое сокращение производства, произошедшее здесь в 2009 году, не только не было компенсировано, но даже продолжилось. В результате за два года добавленная стоимость в строительстве снизилась более чем на 15%. Судя по всему, до кризиса рынок жилья был существенно перегрет, что значительно усилило действие внешних шоков на российскую экономику. В силу этого нет оснований ожидать возвращения динамики производства в строительстве на прежнюю траекторию – часть падения отражает необходимую коррекцию спроса на жилье. Вместе с тем, можно предположить, что сохраняющаяся на данном рынке депрессия отчасти обусловлена тем, что не полностью восстановился банковский сектор, играющий ключевую роль в финансировании покупки квартир и домов.

Если говорить о 2010 годе, то худшие среди крупных отраслей результаты были зафиксированы в сельском хозяйстве, где производство упало почти на 11%. Это объясняется засухой в основных регионах, выращивающих зерновые культуры. По оценкам, исключительно неблагоприятные погодные условия привели к потере примерно четверти урожая зерновых. Тем самым несколько снизился по сравнению с возможным темп роста ВВП в целом – на 0,5-0,7 п.п. Наибольший рост в 2010 году зафиксирован в обрабатывающем производстве (на 12,3%). Однако именно эта отрасль понесла наибольшие потери в ходе кризиса, поэтому, несмотря на большой рост, докризисный объем производства здесь так и не был достигнут. Показатели производства по основным видам деятельности представлены в табл. 1.8.

В 2010 г. заметно выросло накопление основного капитала (на 6,1%). Однако этот рост не только далек от докризисных темпов (составлявших в 2005-2007 гг. 16% в год), но и существенно уступает размерам спада в предыдущем году (14,4%). Очевидная причина такой ситуации – неполное восстановление банковского сектора.


Объем кредитов предприятиям вырос за 2010 г. лишь на 13% – существенно больше, чем в предыдущий, кризисный год (0,3%), но значительно меньше, чем в докризисный период (41% в год в среднем за 2004-2008 гг.). Однако не исключено, что свой вклад внесли и более глубокие факторы – такие как переоценка бизнесом перспектив развития российской экономики. На это указывает тот факт, что после короткого перерыва во втором полугодии возобновился чистый вывоз частного капитала из России. Его суммарная величина за 2010 г. составила 34 млрд долл. (2,3% ВВП), ненамного уступая оттоку капитала в разгар кризиса (56 млрд. долл. в 2009 г.).

Сравнительно слабые результаты, показанные (несмотря на восстановившиеся внешние условия) экономикой, дают основания сделать предположение об исчерпанности прежней модели роста, действовавшей в докризисный период. Рассмотрим основные черты этой модели.

На протяжении 2000-2008 гг. значение отдельных факторов роста менялось. Однако,

Табл. 1.8. Показатели роста производства по видам деятельности

	Вид деятельности	Рост в 2010 г.	Суммарный рост в 2009-2010 гг.
1	Валовой внутренний продукт в рыночных ценах	4.0%	-4.1%
2	Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство	-10.7%	-9.5%
3	Добыча полезных ископаемых	4.7%	5.2%
4	Обрабатывающие производства	12.3%	-4.4%
5	Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	5.5%	0.2%
6	Строительство	-0.7%	-15.2%
7	Оптовая и розничная торговля; ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования	5.0%	-1.5%
8	Транспорт и связь	7.7%	-1.5%
9	Финансовая деятельность	-2.4%	0.3%



обобщая, можно отметить важную роль, которую в нем играло форсированное увеличение внутреннего спроса. Последнее определялось несколькими факторами. Одним из ведущих было повышение цен на нефть, действовавшее по нескольким каналам. Прямой канал был связан с «эффектом богатства» – т.е. переоценкой экономическими агентами своих суммарных долгосрочных доходов. Вместе с тем, удорожание нефти увеличивало спрос и по косвенным каналам – через увеличение государственных расходов и расширение кредитования. Несмотря на то что основная часть «сверхдоходов» от нефтяного экспорта сберегалась в нефтегазовых фондах, часть их все же шла на рост расходов. Кроме того, удорожание нефти вело к увеличению чистого притока капитала. По оценкам Экономической экспертной группы, в докризисный период повышение цен на нефть на 1 долл./барр. увеличивало приток иностранного капитала примерно на 1 млрд долл. Эти ресурсы использовались затем как на инвестиции, так и на потребление домашних хозяйств. Последнее также было одним из главных двигателей роста, лишь незначительно уступая по темпам увеличения (13% в среднем в 2005-2007 гг.) накоплению.

Существенный вклад вносила и проводившаяся курсовая политика. В ее основе лежало поддержание сравнительно стабильного обменного курса путем валютных интервенций. Анализ котировок форвардных контрактов на доллар показывает, что начиная с конца 2004 года ожидания были близки к текущему курсу. Естественно, что в таких условиях внутренние ставки практически полностью определялись мировыми (особенно после снятия ограничений на операции с капиталом): согласно принципу паритета процентных ставок ожидания стабильного обменного курса приводили к близости номинальных процентных ставок в России к международным. В условиях значительно более высокой инфляции в нашей стране это вело к хроническому поддержанию отрицательных реальных ставок, что питало кредитную экспансию и быстрое расширение внутреннего спроса.

Форсированное расширение внутреннего спроса не поддерживалось достаточно высокой нормой накопления основного капитала (ее уровень в 2000-е годы не превышал 22%), что создавало разрыв между спросом и поставками на внутренний рынок. Этот разрыв компенсировался взрывным ростом импорта. Финансирование данного разрыва обеспечивалось, с одной стороны, за счет улучшения условий торговли, а с другой стороны, внешними заимствованиями. Внешний долг частного сектора в предкризисные годы рос со скоростью более 50% в год, намного обгоняя и ВВП, и экспорт. При этом существенная часть долга носила краткосрочный характер.

Очевидно, что такая ситуация была неустойчивой. Можно сделать вывод, что даже при сохранении неизменной внешней среды российская экономика в течение нескольких лет вошла бы в зону риска – т.е. стала бы уязвима даже к небольшим колебаниям конъюнктуры на международных финансовых и сырьевых рынках.

Проведенный анализ свидетельствует о необходимости сформировать новую модель экономического развития. Выбор основных направлений стратегии реформ должен начинаться с диагностики – выявления важнейших фактических и потенциальных ограничений и рисков для развития страны. При проведении такой диагностики одним из основных источников могут служить рейтинги конкурентоспособности, дающие систематическую оценку условий для развития экономики в разных странах. Их анализ свидетельствует, что ключевой слабостью России является качество государственных институтов. Низко оценивается большинство их характеристик: защищенность прав собственности и интеллектуальной собственности, независимость судебной системы, качество государственного регулирования, уровень коррупции, прозрачность деятельности органов власти.

К числу других важнейших «узких мест» относятся:

- Слабость конкуренции (особенно на региональном и местном уровне) и антимонопольного регулирования.

- Низкая степень открытости экономики (административные барьеры при таможенном оформлении экспорта и импорта, ограничения на иностранные инвестиции).
- Недостаточное развитие финансовой системы.
- Высокая «стоимость» для бизнеса налогового администрирования.

Незащищенность прав собственности и другие недостатки делового климата снижают инвестиционную привлекательность России, провоцируя значительный отток отечественного капитала и ограничивая приток прямых иностранных инвестиций. Барьеры для импорта и входящих из-за рубежа прямых инвестиций блокируют трансферт современных технологий (мировой опыт свидетельствует, что передовые технологии и образцы организации производства распространяются в основном по этим каналам). Препятствия для экспорта ограничивают развитие наиболее перспективных производств.

Таким образом, перед Россией стоит задача проведения реформ и построения новой модели роста, в полной мере учитывающей уроки кризиса и новые внутренние и внешние условия, в которых будет развиваться экономика.

1.5 Выводы и рекомендации

Подводя итоги, можно сделать следующие выводы.

В российской экономике возобновился рост производства, однако он отстает от роста других стран и все еще не компенсировал кризисный спад.

Антикризисная политика имела неоднозначные последствия. С одной стороны, она позволила защитить население от шоков, подобных тем, которые были испытаны в 1998-1999 гг. Однако с другой стороны, кризис не был использован как возможность «очищения» экономики от балласта неконкурентоспособных предприятий.

Ситуация в бюджетной сфере в краткосрочном плане сравнительно безопасна (в отличие от многих стран, где кризис вызвал взрывной рост суверенного долга). Однако с другой стороны, требуются значительные усилия, чтобы вернуть бюджетные параметры на траекторию долгосрочной устойчивости, в особенности учитывая будущие демографические вызовы.


Новая экономическая стратегия должна выдвигать в качестве приоритета решение следующих задач.

Устранение макроэкономических рисков. Предполагает защиту экономики от колебаний внешней конъюнктуры, обеспечение долгосрочной устойчивости бюджетной системы, поддержание стабильности цен в национальной валюте.

Модернизация государства. Предусматривает повышение качества государственных услуг и снижение расходов на их производство, улучшение работы административной системы, повышение открытости органов власти, их готовности выявлять общественные потребности и реагировать на их изменение, устранение коррупции и «борьбы за ренту». В конечном счете это должно привести к снижению бремени государственного регулирования для бизнеса.

Изменение фактических функций государства. На смену избыточному участию государства в производственной деятельности, характерному для настоящего времени, должно прийти обеспечение защиты прав собственности и исполнения контрактов, разрешение споров в судебных инстанциях, предоставление базовых общественных услуг (безопасности, среднего образования, здравоохранения) и развитие инфраструктуры общего пользования.

Накопление человеческого капитала. В дополнение к повышению качества образования всех уровней необходимо развивать систему подготовки и переподготовки квалифицированных рабочих и специалистов востребованных специальностей. Кроме того, по аналогии с проблемой



накопления физического капитала, формирование человеческого капитала требует систематической работы по удержанию в стране наиболее ценных специалистов, т.е. снижение «утечки мозгов» и возвращение отечественных профессионалов, работающих за рубежом.

Укрепление рыночных механизмов и стимулирование предпринимательской активности. Должна радикально повыситься защищенность собственности, сняты административные барьеры для выхода новых предприятий на рынок и их ухода с рынка, усилены стимулы повышения эффективности производства. Важная задача, способная обеспечить резкий рывок экономики, состоит в перемещении экономических ресурсов от предприятий с низкой производительностью к эффективным предприятиям. Для этого необходимо прежде всего прекратить нынешнюю практику

искусственной прямой и косвенной поддержки неконкурентоспособных предприятий. Это создаст условия для того, чтобы они либо были оздоровлены, либо закрыты с передачей ресурсов эффективным компаниям.

Модернизация производства. Включает увеличение удельного веса обрабатывающих секторов (и особенно высокотехнологичной продукции) в структуре производства и экспорта, повышение производительности до уровня ведущих стран, снижение энергоемкости производства, значительное повышение инновационной активности предприятий.

Только энергичные меры позволят вернуться к тем впечатляющим темпам экономического роста, которые демонстрировала российская экономика до кризиса.

Глава 2

Роль институтов в модернизации

Существует мнение, что институты – это не про Россию. Ведь институты – это некие правила. Если речь идет о формальных правилах, о законах, то в России закон, что дышло, и жизнь не всегда идет по законам. Может быть, она идет по каким-то неписаным правилам?

Однако очевидное соблюдение таких правил характерно там, где есть сообщества людей со своими нормами или обычаями поведения, - например, в деревне. Но вряд ли кто-то всерьез полагает, что мы соблюдаем правила русской деревни: три раза что-то предлагаем, два раза отказываемся и тому подобное. Похоже, что и эти правила в России не работают. Иногда говорят, что мы живем по понятиям (не случайно же еще с 1950-х годов вся страна слушает уголовную лирику). Конечно, «понятия» – тоже институт, неформальные правила, которые сформированы и поддерживаются преступным сообществом. Однако и этот набор правил у нас не работает, потому что самое популярное слово в России – «беспредел». А беспредел как раз и означает, что не работают понятия. Некоторые государственные деятели утверждают, что институтам в России не место, и еще великие русские философы Иван Ильин и Николай Бердяев говорили, что в России нет институтов, а есть персоны. С одной стороны, отрицание институтов связано с несомненным эгоизмом власти, которой, конечно, гораздо удобнее жить без правил, потому что для нее это достаточно «экономичная» позиция: как я решу, так и будет.

С другой стороны, отрицание институтов во многом растет из нашего собственного сознания, из знаменитой русской смекалки. Креативность людей в России - не миф, она подтверждается социометрическими замерами, например, среди детей, которые идут в школу. Но ведь институт – это алгоритм. А если вы каждый раз готовы найти оригинальное решение, то вам алгоритм не нужен.

Почти полвека назад экономист и будущий нобелевский лауреат Дуглас Норт выдвинул лозунг: «Институты имеют значение». Наверное, ни для одной страны мира он не звучит так спорно, как для России. Так имеют ли для нас значение институты – или мы живем в каком-то внеинституциональном пространстве?

Конечно, в России институты имеют значение. Мы используем их постоянно и очень активно. Это только на первый взгляд институты создает правительство, законодатели, но на самом деле их создает каждый из нас, причем каждый день. Мы все время выбираем между несколькими вариантами. Квартиру можно снять или сдать по договору, а можно – без договора; в договоре можно указать всю сумму, а можно – меньшую, чтобы уйти от дополнительного налогообложения. Товар через таможеню можно завезти и растаможить по-белому, по-серому или по-черному, и каждый раз мы делаем выбор – будем завозить компьютеры как зеленый горошек или нет. При этом понятно, что каждый вариант имеет свои плюсы и минусы.

Вы выбираете не просто между разными товарами, но и между разными институтами. Это своеобразное голосование, и вы голосуете за определенные институты не на парламентских выборах, а в ежедневной практике.

2.1 Основные экономические институты

Понятие института широко используется во многих отраслях науки, изучающей общество. При этом его содержание совпадает в них далеко не всегда. Наиболее широкие трактовки присущи социологии, где под институтами понимаются относительно устойчивые системы взаимодействий индивидов, включающие как осознаваемые или не осознаваемые правила различных взаимодей-

ствий, так и самих индивидов, а также их знания, представления и убеждения, определяющие следования упомянутым правилам. Так, здесь говорят об институте семьи и брака, институте государства и др. Институтами часто называют также различные организации (например, говорят о финансовых институтах, имея в виду такие организации как банки, инвестиционные фонды и т.п.).

В экономической науке, в той ее части, которая специально занимается исследованиями институтов, – новой институциональной экономической теории, – принято более узкое понимание. Здесь в целом принято считать, что институты представляют собой разновидность правил. Это понимание восходит к работам американского экономиста, лауреата премии имени Нобеля, Дугласа Норта, который пишет об институтах как о «правилах игры», а об организациях – как об «игроках» по этим правилам¹.

Отличительным признаком институтов является внешний, — по отношению к индивиду, который должен следовать правилу, — характер механизма принуждения к исполнению правила. По этому признаку институты ограничиваются, прежде всего, от привычек и стереотипов поведения, т. е. автоматизмов действий, которым экономические агенты следуют, либо вообще о них не задумываясь, либо потому, что они сами решили для себя, что такой образ действий является наилучшим. Далее, говоря об институтах, мы будем иметь в виду приведенное выше узкое, экономическое их понимание.

Среди множества разных институтов принято выделять два их основных типа: с одной стороны, институциональные соглашения, т.е. правила, установленные на какой-то срок или на неопределенное время самими адресатами этих правил (индивидами, которые должны действовать в соответствии с правилом), а с другой сто-

роны – институциональную среду, т.е. правила, установленные одними индивидами для других, или же спонтанно возникшие ранее, и теперь воспринимаемые людьми как данное, как элемент той реальности, которая их окружает. Тем самым, в обществе всегда существует иерархия правил: чем труднее изменить то или иное правило, тем к более высокому уровню иерархии оно относится.

Другим «разрезом» множества институтов является их деление на формальные и неформальные. Формальные институты имеют специализированных гарантов, для которых контроль соблюдения соответствующего правила является основным видом деятельности. Для неформальных институтов в роли гаранта выступает любой индивид, считающий, то входящее в него правило должно исполняться. Примерами формальных институтов служат существующие в стране законы, примерами неформальных – обычаи. Казалось бы, формальные институты всегда должны исполняться лучше, чем неформальные: ведь их гаранты только тем и должны заниматься, чтобы контролировать выполнение правила. Однако такое рассуждение не учитывает простого, но важного обстоятельства: для специализированного гаранта мониторинг правил – не более чем средство заработка. Следовательно, можно зарабатывать и иначе, например, «прощать» нарушителя в обмен на некоторую плату с его стороны.

В случае неформальных институтов нарушителю вряд ли удастся откупиться от наказания: ведь заметившие нарушение гаранты считают исполнение правила некоторой социальной ценностью и обычно совсем не готовы поступаться ею. С другой стороны, для неформальных институтов может быть меньшей вероятностью того, что нарушение будет вообще замечено: ведь специально никто не отслеживает нарушителей правил. Таким образом, определенно говорить о преимуществах формальных институтов над неформальными, как и наоборот, не приходится.

¹ Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М.: Начала, 1997, с.17

Любой институт определяет некоторые права для его адресатов (и гарантов правила, т.е. тех индивидов, которые отслеживают исполнение правила его адресатами и применяют к ним различные санкции за выявленные нарушения). Право, определяемое институтом², – это то множество действий, которое адресат правила может беспрепятственно осуществлять, причем от снижения таких возможностей другими индивидами его должен защищать гарант института.

Одними из наиболее значимых прав в экономике являются права собственности, – множество действий с имуществом, предметами потребления, производственными активами и т. д., которые индивид может беспрепятственно выполнять, стремясь к повышению своего благосостояния³. Упомянутые выше объекты прав собственности являются ограниченными ресурсами, поэтому часто оказываются предметами притязаний со стороны других индивидов. Тем самым принципиальную важность приобретает уровень защищенности прав собственности, или, как иначе говорят, уровень исключительности прав собственности.

Право собственности индивида на какой-то объект является исключительным, если он – один или при поддержке гаранта соответствующего правила – в состоянии исключить любых других индивидов (или организации) из доступа к этому объекту, не разрешенного им. Экономическая значимость именно надежно защищенных прав собственности определяется теми стимулами к наиболее эффективному использованию ресурсов, которые связаны с такими правами.

Действительно, эффективное использование ресурсов, максимально возможное

производство качественной продукции лишено для индивида смысла, если плоды его труда кто-то может просто отобрать. Точно так же, нет смысла осуществлять какие-либо долгосрочные производственные инвестиции, если созданное предприятие может быть кем-то присвоено вопреки воле владельца, и т.п.

Точное определение прав собственности, т.е. определение того, кто именно и чем именно владеет, что владелец может, а чего не может делать с объектом владения, принято называть спецификацией прав собственности. Действия по спецификации осуществляет обычно гарант этих прав, поскольку на него впоследствии ложится бремя их защиты. В современных обществах «конечным» гарантом прав собственности выступает государство как организация, обладающая максимальным потенциалом насилия, используемым, в частности, и для защиты собственности от незаконных посягательств. Государство, как правило, именно конечный «защитник», поскольку целый ряд превентивных мер предпринимает обычно сам собственник (заборы, замки и т.п.), опираясь в случае необходимости на членов семьи, друзей, соседей (например, наем охраны членами садовых товариществ и т.д.). К государству обращаются, когда исчерпаны («не сработали») все иные средства защиты прав собственности.

Противоположный процесс, т.е. создание разного рода неопределенности в том или ином компоненте прав собственности, принято называть их размыванием. Оно может порождаться разными причинами, например – развитием технологий. Действительно, пока тексты, например, книг записывались на бумаге, воспроизвести их содержание было очень трудоемко. С появлением электронных носителей копирование текстов стало требовать практически нулевых издержек, поэтому бесплатное «скачивание» ощутимо ударило по доходам владельцев соответствующих прав. Однако наиболее негативное влияние на развитие экономики оказывает размывание прав собственности,

² Такое право не следует путать с правом «вообще», т.е. совокупностью юридических норм, действующих в обществе, включающей как установленные государством законы, так и базовые «естественные» социальные нормы. В английском языке право в первом смысле обозначается как «right», а во втором – «law».

³ В обществе в целом наиболее значимым является право на жизнь индивида, без реализации которого бессмысленно говорить обо всех иных правах

осуществляемое их наиболее сильным гарантом – государством, а точнее, конечно, отдельными, порой многочисленными, чиновниками, использующими потенциал силы государства для повышения своего личного благосостояния. Формы такого использования могут быть разными: отечественные СМИ приводили и приводят множество приемов, с помощью которых сами чиновники, особенно из силовых ведомств, или аффилированные с ними бизнесмены попросту отнимали приглянувшийся им бизнес у законных владельцев.

Другой важный тип прав – это контрактные права, которые возникают в рамках исполнения договоров. Их защита в основном, примерно в двух третях всех случаев конфликтов осуществляется (не только в России, но и в других странах) силами самих сторон контрактов, и только в одной трети споров та или иная из сторон обращается к внешним гарантам, прежде всего за судебной защитой.

Экономическая значимость контрактных прав, как и прав собственности, связана с созданием действенных стимулов эффективного использования ресурсов. Если определенные в добровольно составленном и заключенном контракте права сторон защищены, т.е. они уверены в том, что партнер исполнит взятые на себя обязательства, то у сторон возникает мотивация точно выполнить требования другой стороны, сэкономив при этом свои ресурсы, что и означает их эффективное использование. При этом, очевидно, выигрывают обе стороны: одна – получив в точности то, что ей нужно, а другая – получив обещанную оплату плюс «излишек» своих ресурсов. Если же упомянутые обязательства (включая оплату в срок) выполнять не обязательно, то соответствующие стимулы ослабляются, возникают такие негативные явления как задержки в отгрузке продукции, отсрочки в оплате, неточное следование спецификации продукции и т.п., которые означают потери для одной из сторон.

Однако частное улаживание контрактных споров происходит преимущественно в ситуациях, когда переговорные силы сторон примерно равны. Если же они существенно различаются – как, например, в случаях контрактов между крупной фирмой и малым бизнесом, или фирмой и государственным заказчиком, – частное улаживание вряд ли возможно, и без участия внешнего механизма разрешения конфликтов в форме судов не обойтись. Это относится, кстати, и к ситуациям конфликтов в связи с защитой прав собственности.

Из сказанного вытекает важность наличия в стране независимой (от других ветвей власти) и беспристрастной (лишенной предпочтений к тем или иным из сторон конфликта) судебной системы. Другими словами, независимый и беспристрастный суд как важнейший гарант защиты прав собственности и контрактных прав, оказывается чрезвычайно значимым для успешного функционирования экономики, для эффективного производства продукции в рыночной экономике.

Сформулированные положения позволяют перейти к важному понятию качества институциональной среды национальной экономики, или, проще говоря, качества институтов. Принято говорить, что в той или иной экономике имеет место высокое качество институтов, если в ней прежде всего обеспечивается высокий уровень защиты прав собственности и контрактных прав.

К категории качества институциональной среды экономики относится также «загроможденность» ее административными барьерами⁴. Под ними понимаются различные, вполне законные, нормативно-правовые акты, определяющие такие правила хозяйствования или взаимодействия бизнеса и граждан с органами власти, общественные выгоды от исполнения которых меньше, чем совокупные затраты адре-

⁴ См. подробнее: Аузан А.А., Крючкова П.В. (Ред.) Административные барьеры в экономике: институциональный анализ. М.: ИИФ «СПРОС» КонфОП, 2002

сатов правил на следование этим правилам. К административным барьерам относятся и такие правила, которые сами по себе полезны, нужны для развития экономики и роста общественного благосостояния, но в их рамках на адресатов возлагаются чрезмерные издержки (чрезмерные по отношению к тем, которые должны были бы быть при более эффективной организации исполнения правил).

Примером может служить процедура регистрации предприятия. Сама по себе она полезна и фирме – будучи легализованной, она получает более широкий доступ к целому ряду необходимых ресурсов, – и потребителям ее продукции, поскольку у них возникает возможность легальными путями влиять на качество ее продукции, – и государству, получающему «в свое распоряжение» объект для налогообложения. Однако эту процедуру можно сделать как простой, заявительной, так и очень сложной и трудоемкой (для фирмы), разрешительной. При одних правилах предприятие можно зарегистрировать за полчаса он-лайн, а при других она может тянуться месяцами и сопровождаться большими издержками, как денежными, так и временными. Именно в последнем случае и говорят о существовании административных барьеров.

В литературе представлены и другие «претенденты» на участие в формировании качества институциональной среды, такие как уровень свободы доступа к различным ресурсам, в том числе инфраструктурным, к кредитам, свобода участия в международной торговле и т.п. Другими словами, единого понятия качества институциональной среды, однозначно определяющего ее компоненты, в настоящее время еще не выработано. Тем не менее, те чисто логические обоснования значимости для успешного роста и развития экономики уровня защиты прав собственности и контрактных прав, которые были приведены выше, получили в последние десятилетия надежные статистические основания.

2.2 Влияние институтов на экономику

Одним из первых количественных статистических доказательств важности прав собственности для роста экономики была работа Джеральда Скалли 1988 года⁵ [Scully, 1988]. Он сконцентрировал свое внимание на влиянии политических, гражданских и экономических свобод на темпы экономического роста и эффективность экономики. Неподконтрольность государства гражданам и высокий уровень государственного регулирования экономической системы он расценивал как факторы, разрывающие права собственности и ослабляющие стимулы экономической активности. Напротив, зависимость государства от избирателей и верховенство права (rule of law) трактовалось им как детерминанты высокого уровня защиты прав собственности.

Работа была построена на основе выборки из 115 стран. Объясняющими переменными в разных уравнениях были: рост ВВП на душу населения за 1960-80 годы, эффективность экономики и рост эффективности. Помимо институциональных факторов, в уравнении присутствовали в качестве объясняющих переменных начальный уровень ВВП на душу населения, доля инвестиций в ВВП на 1960 год и рост населения в качестве как грубого, но широко используемого на тот момент индикатора для измерения роста рабочей силы. Переменные, связанные с качеством институциональной среды, были взяты из публикаций Реймонда Гастила⁶ и преобразованы к виду бинарных переменных. Из каждого из трех индексов (политических, гражданских и экономических свобод) были получены две бинарные переменные: одна соответствовала высокому уровню, другая – низкому. В первой части исследования было оценено влияние институциональных переменных по отдельности. Для этого Скалли сначала построил и

⁵ Scully G.W. The Institutional Framework and Economic Development // Journal of Political Economy, 1988, 96(3): 652-662.

⁶ Gastil R.D. Freedom in the World: Political Rights and Civil Liberties. Westport, Conn. : Greenwood Press, 1982

оценил уравнение, связывающее экономический рост с ростом классических его факторов (труда и капитала), затем оценил еще 6 вариантов той же модели, добавляя институциональные переменные по одной. Все переменные оказались статистически значимы и имели предсказанный знак, причем институциональные переменные, отвечающие за «плохие» институты (и, следовательно, существенную угрозу частной собственности со стороны государства) имели больший по модулю коэффициент и в большей степени увеличивали объясняющую силу модели, чем те, что отвечали за «хорошие» институты. На втором этапе были оценены уравнения, включающие в качестве объясняющих все институциональные переменные, а в третьей части работы снова сравнивалось влияние одиночных институциональных переменных на эффективность экономики и прирост эффективности. Расчеты показали, что при «хороших» институтах мы получим вдвое большую эффективность, чем при «плохих».

Одной из наиболее известных работ, нацеленных на выявление количественных оценок влияния качества институциональной среды на экономику, является исследование, проведенное сотрудниками Мирового банка Филипом Кифером и Мэри Ширли.⁷ В нем были сопоставлены данные по 84 странам за период 1982-1994 гг., характеризующие, с одной стороны, их экономический рост, а с другой — качество проводившейся экономической политики и степень защищенности прав собственности и контрактов. В роли измерителя экономического роста использовался показатель роста реального ВВП на душу населения. Качество экономической политики оценивалось по трем показателям: уровень инфляции, собираемость налогов и открытость для внешней торговли. Степень защищенности прав собственности и контрактов как выражение качества институциональной среды в стране измерялась индикатором, разработанным в Международном руководстве по оценке страновых рисков. Этот индикатор включает

многочисленные оценки защищенности прав собственности и контрактов, объединяемые в пять групп: верховенство права, риск экспроприации собственности, отказ от исполнения контрактов со стороны правительства, уровень коррупции во властных структурах и качество бюрократии в стране.

На первом этапе проведенного исследования Ф. Кифер и М. Ширли построили типологию стран по значениям названных качественных индикаторов, выделив для каждого из них по две градации — высокий уровень и низкий уровень, определив затем для каждой из сформировавшихся четырех групп стран средние значения показателя экономического роста. Оказалось, что в странах с высоким качеством экономической политики и высоким качеством институтов темпы экономического роста составили около 2,4%; в странах с низким качеством экономической политики и высоким качеством институтов — 1,8%; в странах с высоким качеством политики и низким качеством институтов — 0,9%; в странах с низким качеством обоих факторов — -0,4%. Иными словами, страны с неадекватной экономической политикой, но качественной институциональной средой росли в среднем вдвое быстрее, чем страны с обратной комбинацией уровней качества соответствующих факторов.

На втором этапе данного исследования было построено эконометрическое уравнение, связывающее темпы роста реальных доходов на душу населения с показателями, характеризующими политические и институциональные индикаторы, инвестиционную активность и уровень качества рабочей силы в стране. Этот более тонкий анализ показал, что качественные выводы, полученные на основе типологического сопоставления, вполне подтверждаются количественно: степень влияния институционального индикатора на темпы роста реальных душевых доходов оказалась почти вдвое выше, чем степень влияния политических индикаторов.

⁷ Keefer, Ph., Shirley, M.M. From the Ivory Tower to the Corridors of Power: Making Institutions Matter for Development Policy. Mimeo. World Bank, 1998

Кроме двух рассмотренных ранних работ, количественно оценивших влияние качества институтов на экономический рост, на сегодняшний день подобных исследований проведено значительно больше, с использованием более тонкой эконометрической техники⁸. Все они, тем не менее, лишь подтверждают выводы, сделанные ранее: уровень защищенности прав собственности в стране является важным фактором экономического роста. Поскольку экономический рост «доставляет» такой существенный компонент ИРЧП, как объем ВВП на душу населения, можно, следовательно, однозначно сказать: качество институциональной среды значимо влияет на динамику человеческого потенциала страны.

Для того чтобы понять, каково это влияние для России, необходимо рассмотреть качество институциональной среды ее экономики.

2.3 Международные индикаторы качества институтов в России

На сегодняшний день публикуется несколько индексов, рассчитываемых различными международными исследовательскими организациями и формируемых на базе объективных и субъективных первичных индикаторов, которые в рамках той или иной методики отражают качество институциональной среды большого числа стран мира. Индексы различаются по своим «конечным» целям и задачам. Одни нацелены на измерение уровня экономической свободы, другие – на оценку легкости ведения бизнеса в странах, третьи призваны удовлетворить запросы инвесторов на информацию о стране, и т.п. Помимо этого различия в индексах объясняются используемыми первичными данными, применяемыми методиками свертки последних в результирующие индексы, а также шкалами измерения этих индексов. Тем не менее все известные индикаторы дают в целом до-

статочно близкие порядки распределения стран по уровню качества их институциональной среды. При этом различными, разумеется, оказываются как количественные (точнее, балльные) значения разных индексов, так и ранги страны (поскольку в разных индексах, и даже в одном индексе, но за разные годы, оказывается оцененным несопадающее число стран). Отсюда следует, что для оценки динамики ситуации с качеством институциональной среды в стране полезно рассматривать несколько индексов, и притом за несколько лет, поскольку «точные» значения (или ранг страны) мало что может сказать сам по себе, без сравнения с другими странами и/или датами. Поскольку человеческому потенциалу свойственны достаточно медленные изменения, наибольший интерес представляют источники, содержащие достаточно длинные ряды оценок.

В связи с этими соображениями мы приведем здесь данные из двух источников, оценивающих качество институциональной среды в России: во-первых, из базы данных Heritage Foundation, охватывающий период с 1995 по 2011 год, а во-вторых, данные Fraser Institute, получаемые в рамках ежегодного проекта Economic Freedom of the World, охватывающие период также с 1995 года.

Первая из названных организаций оценивает уровень защиты прав собственности как компонент уровня экономической свободы. И частный, и общий индекс измеряется по шкале от 0 до 100, где 0 соответствует полному отсутствию защиты прав собственности (и экономической свободы), в то время как 100 – полностью и надежно защищенным правам собственности и полной экономической свободе.

За указанный период оценка уровня защиты прав собственности в России менялась следующим образом: 1995-2001 – 50,0; 2002-2008 – 30,0; 2009-2011 – 25,0.⁹ Другими словами, этот уровень, по расчетам Heritage

⁸ См. подробный обзор в книге: Тамбовцев В.Л. (ред.) Институциональные ограничения экономической динамики. М.: ТЕИС, 2009

⁹ Источник: www.heritage.org/index/property-rights

Foundation, монотонно снижался в течение всего периода наблюдений.

Канадский Fraser Institute оценивает защищенность прав собственности в шкале от 1 до 7, где единица соответствует наихудшей защищенности, а семерка – наилучшей. Данные за ряд лет сведены в таблице 2.1.

Табл. 2.1. Динамика оценки уровня защиты прав собственности в России

индекс	1995	2000	2005	2006	2007	2008
Защита прав собственности	1,56	1,88	3,63	3,60	3,79	3,45

Источник: <http://www.freetheworld.com/2010/reports/world/EFW2010-ch1-ch2.pdf>

Легко видеть, что, в отличие от оценок Heritage Foundation, индекс Fraser Institute демонстрирует разнонаправленные изменения в ситуации с защитой прав собственности, хотя в целом на протяжении всего периода расчетов она оставалась невысокой (напомним, что максимальное значение индекса – 7).

В качестве интегральной характеристики качества институциональной среды, исходя из содержания публикуемых индексов, можно было бы принять индекс легкости ведения бизнеса, рассчитываемый Всемирным банком. По отдельным компонентам этой обобщенной характеристики он дается за период с 2004 по 2010 год, однако в целом упомянутая легкость рассчитана только для 2009 и 2010 годов. В эти годы ранг России, т.е. ее место в ряду стран, упорядоченных по возрастанию сложности ведения бизнеса, составлял соответственно 116-е и 123-е место среди 183 стран.¹⁰ Как и в предыдущем случае, мы видим, что сами оценки количественно иные, однако качественная картина остается неизменной: институциональная среда, рассматриваемая с точки зрения своих формальных составляющих, является серьезным препятствием для роста экономики страны, следовательно – и для роста человеческого потенциала России.

¹⁰ Источник: <http://russian.doingbusiness.org/custom-query#Topics>

2.4 Институты, социальный и культурный капитал

Гораздо большую проблему, чем измерение значения формальных институтов, представляет собой измерение значения неформальных институтов. За последние годы произошло признание серьезного воздействия неформальных институтов на экономические и социальные процессы. Если раньше наиболее повторяемой фразой в разных изданиях и учебниках была фраза Д. Норта: «Институты имеют значение», то последнее десятилетие с такой же частотой повторяется фраза С. Хантингтона: «Культура имеет значение».

В понятиях экономической теории культура есть не что иное, как те нормы или ценности, которые поддерживаются специфическим механизмом, когда гарантом их выполнения выступает любой член общества или любой член группы. Тем самым речь практически идет о наиболее распространенном варианте определения неформальных институтов.

В изучении неформальных институтов за последние десятилетия сформировалось несколько ключевых понятий, важных для оценки их воздействия. Прежде всего это понятие социального капитала. Написаны сотни работ, изучающих такие явления, как распространение мер честности и доверия в обществе. Проводятся разнообразные социометрические исследования. Стало ясно, что социальный капитал выступает в двух основных видах: в виде так называемого бондингового капитала (то есть взаимного доверия в группах достаточно однородных), либо в виде бриджингового капитала, когда доверие возникает между разнородными членами общества. Понятно, что такие варианты развития доверия имеют разные экономические последствия. В первом случае они могут приводить к усилению перераспределительных процессов и иметь как положительное воздействие внутри группы, так и

отрицательное воздействие на более широком поле. Во втором случае социальный капитал становится важным фактором развития современных масштабных экономических институтов в развитых странах.

Сделанные социометрические измерения позволяют говорить о том, что динамика социального капитала носит довольно сложный исторический характер и лежит в основе объяснения легкости или, наоборот, затрудненности коллективных действий в той или иной стране как в экономической, так и в политической сфере.

Другое более «молодое» по происхождению понятие для характеристики этих процессов – культурный капитал. Этот набор характеристик исследуется последние десятилетия путем кросс-культурных сравнений по разным странам. При этом сформированы разные методики, которые позволяют сопоставить культурные характеристики больших сообществ и провести сравнение динамики этих характеристик с характеристиками экономического роста и развития.

Разумеется, динамика социального и культурного капитала важна для изучения вопросов модернизации вообще и российской модернизации в частности и имеет прямое отношение к вопросам человеческого развития, уровня человеческого потенциала и человеческого капитала.

2.5 Социокультурные характеристики модернизации

В рамках исследовательского проекта «Культурные факторы модернизации»¹¹ была предпринята попытка оценить влияние культуры на социально-экономическое развитие стран на основе расчетов, произведенных с

пользованием данных по методикам Рональда Инглхарта, Гирта Хофстеда и проекта GLOBE.

На основе статистических таблиц Ангуса Мэдисона были выделены три группы стран: (1) модернизированные страны (траектория их экономического развития обозначается как «траектория А»), достигшие в той или иной степени модернизированного состояния еще в начале XX века; (2) страны, перешедшие на траекторию А во второй половине XX века; (3) страны, которые не смогли выйти на «высокую» модернизационную траекторию и развиваются по более низкой траектории Б. Было выявлено, что изменение культурных характеристик в странах, находящихся на разных ступенях модернизации, может рассматриваться как существенные характеристики модернизационных процессов.

Измерение культурных характеристик, проведенное Г. Хофстедом и осуществленное в рамках проекта GLOBE, проходило по различным методикам и в разные периоды времени, однако оценивались схожие параметры: индивидуализм, дистанция по отношению к власти, избегание неопределенности. Численные значения характеристик по разным методикам не сопоставимы, однако можно проследить их относительное изменение.¹²

На рис. 2.1 и 2.2 проиллюстрированы различия в динамике культурных характеристик стран Запада, находящихся на траектории А¹³, стран Востока, недавно осуществивших переход на траекторию А¹⁴, а также тех стран Востока, которые развиваются вне траектории А¹⁵.

¹² Большая часть данных по культурным характеристикам Хофстеда относится к периоду 1967-1973 годов, данные о культурных характеристиках GLOBE – ко второй половине 1990-х. Желаемые значения культурных характеристик GLOBE рассматривались как третий временной интервал, рамки которого пока не определены. Соответственно изменение ранга страны (или среднего ранга для группы стран) для сходных характеристик может говорить об изменении относительного положения объекта по изучаемой характеристике с течением времени.

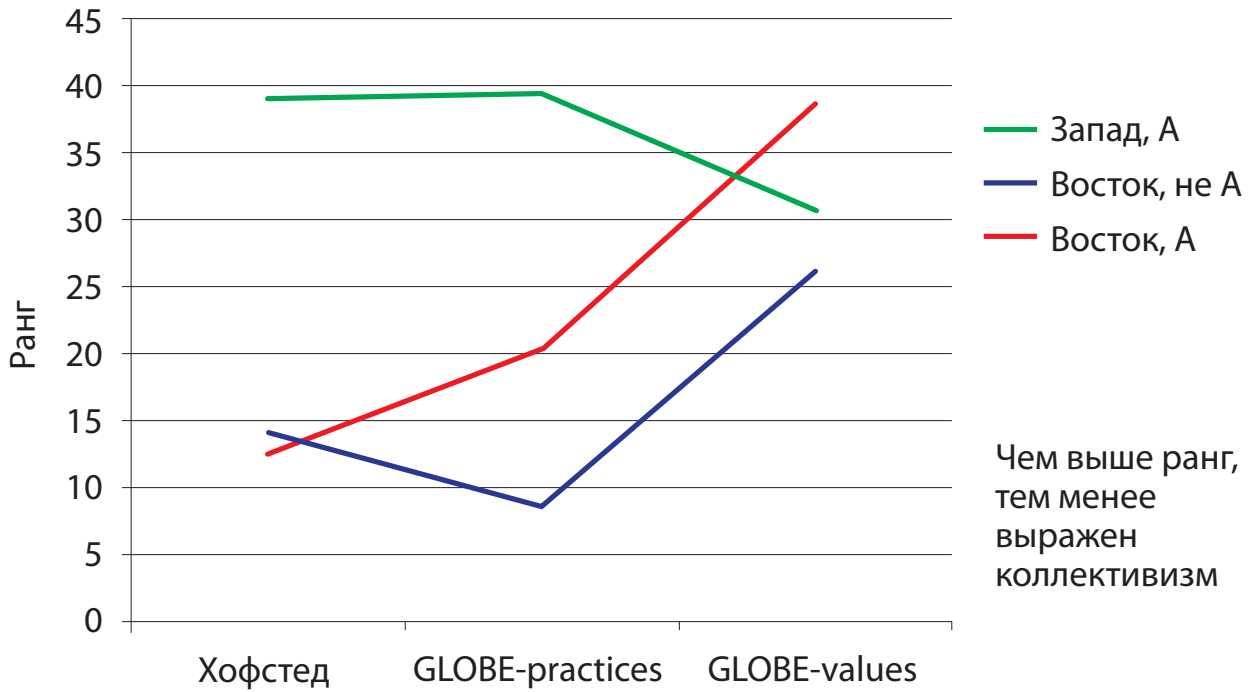
¹³ Австралия, Великобритания, Германия, Италия, Канада, США, Финляндия, Франция, Швейцария и др.

¹⁴ Гонконг, Сингапур, Тайвань, Южная Корея, Япония.

¹⁵ Индия, Индонезия, Китай, Малайзия, Таиланд, Филиппины.

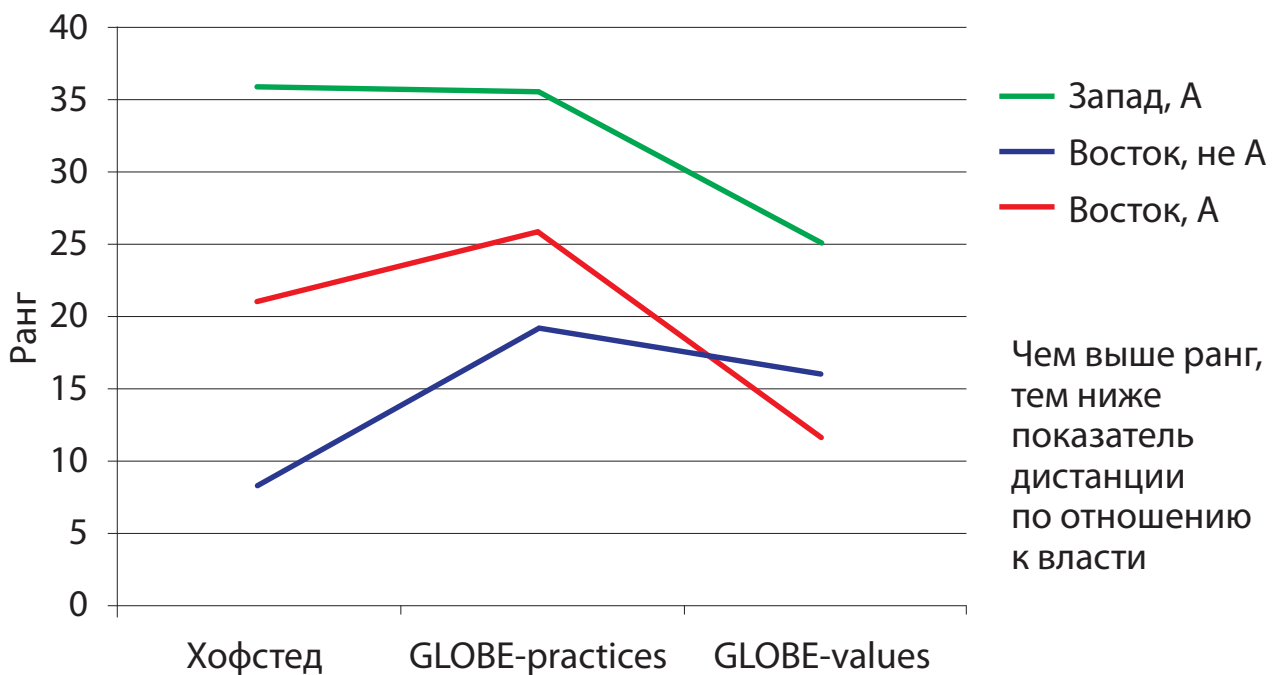
¹¹ Авторы: А.А. Аузан (руководитель проекта), А.Н. Архангельский, П.С. Лунгин, В.А. Найшуль; при участии А.О. Ворончихиной, А.В. Золотова, Е.Н. Никишиной, А.А. Ставиной.

Рис. 2.1. Изменение относительного положения стран по показателю индивидуализма



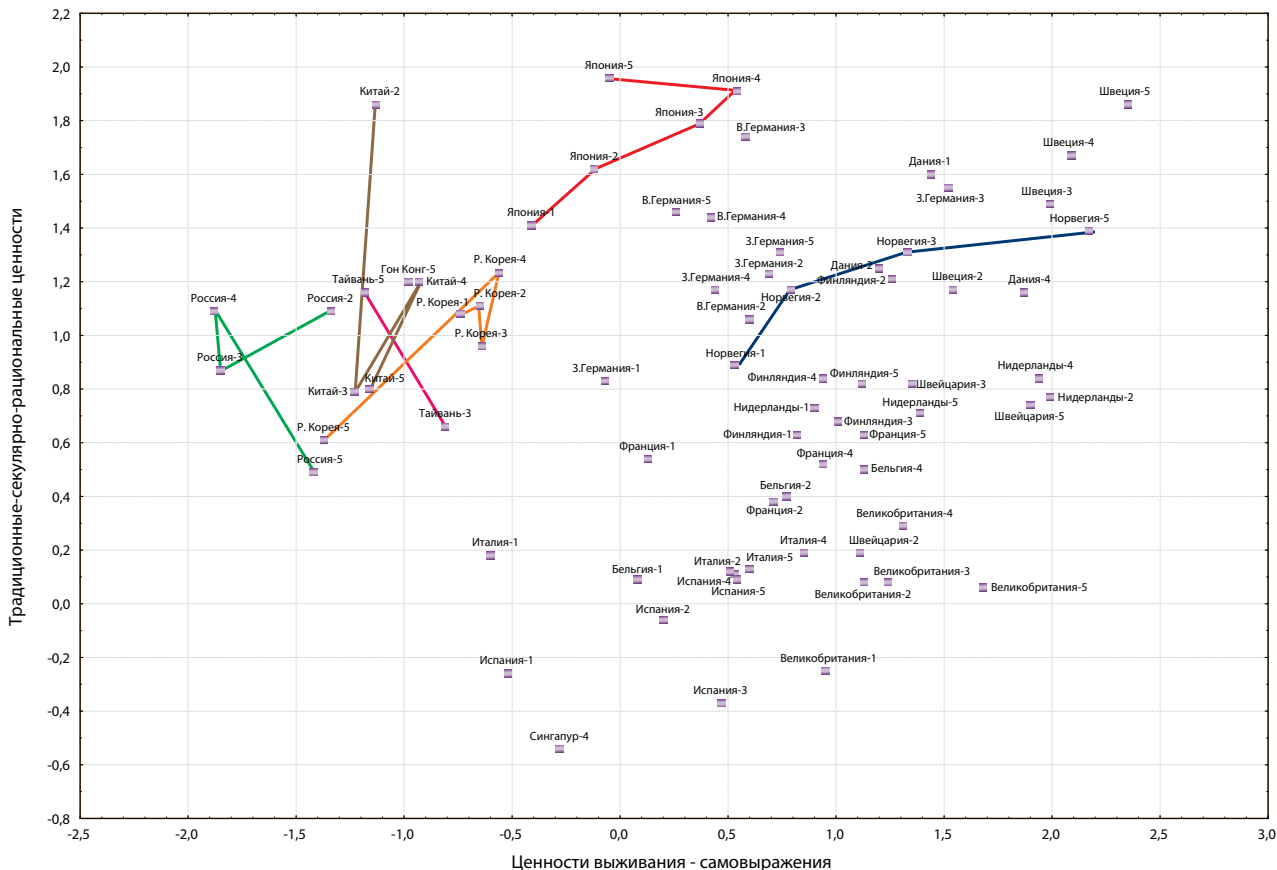
Источник данных: Сайт Г. Хофстеда, а также: House R.J., et al. Op. cit.

Рис. 2.2. Изменение относительного положения стран по показателю дистанции по отношению к власти



Источник данных: Сайт Г. Хофстеда, а также: House R.J., et al. Op. cit.

Рис. 2.3. Изменение положения стран в ценностном пространстве Р. Инглхарта



Источник данных: World Values Survey

На рис. 2.1 видно ярко выраженное движение восточных стран, недавно перешедших на траекторию А, в сторону более индивидуалистичных форм общественной жизни. Более того, можно заметить, что по желаемому значению уровня индивидуализма западные и восточные страны в среднем сближаются.

На рис. 2.2 хорошо заметно, что первоначально в странах Востока, перешедших на траекторию А, дистанция по отношению к власти была значительно ниже, чем в других восточных странах, и со временем она продолжала снижаться.

индекса: ценностей выживания/самовыражения и традиционных/секулярно-рациональных ценностей. На рис. 2.3 стрелки указывают направление перемещений трех групп стран в пространстве двух индексов¹⁶. Очевидно, что модернизовавшиеся страны «двигаются» преимущественно в правый верхний угол. Такого рода изменения культурных характеристик подтверждается также результатами исследований Рональда Инглхарта и Кристиана Вельцеля, согласно которым процесс модернизации связан с переходом от традиционных ценностей к секулярно-рациональным, а ценности выживания при этом замещаются ценностями самовыражения.

В рамках Всемирного исследования ценностей (World Value Survey) используются два

¹⁶ Цифры от 1 до 5 соответствуют их значениям в 1981-м, 1990-м, 1995-м, 2000-м и 2006 годах.

Проведенные расчеты демонстрируют, что основополагающие ценности и убеждения в процессе социально-экономического развития изменяются в предсказуемом направлении. Анализ динамики культурных показателей для модернизированных стран (относящихся к группе 2) позволяет сделать вывод, что модернизация – это социокультурный процесс (результатом которого является выход на устойчивую траекторию экономического развития), в рамках которого происходит переход от традиционных ценностей к секулярно-рациональным, сопровождающийся снижением дистанции по отношению к власти, а также укреплением значения ценностей индивидуализма и самовыражения¹⁷.

2.6 Изменение социального капитала и показатели экономического роста

Несмотря на большое количество исследований, посвященных оценке влияния социального капитала на экономический рост, долгое время практически не изученным оставался вопрос о связи между социальным капиталом и динамикой экономического развития. При этом мировой опыт оценки связи между социокультурными и макроэкономическими характеристиками позволяет предположить решающую роль институциональных факторов в выделении этих закономерностей.

В рамках исследования «Взаимосвязь культурного и социального капиталов с характеристиками социально-экономического развития: выявленные зависимости»¹⁸ была проверена и подтверждена гипотеза о том, что ха-

рактер связи между изменением социального капитала и динамикой экономического роста отличается в зависимости от качества институциональной среды¹⁹.

Осуществленные расчеты показывают, что наблюдалась положительная связь между изменением доверия и изменением темпа роста в кластере стран с развивающейся институциональной средой, что авторы исследования объясняют снижением транзакционных издержек ведения переговоров, заключения контрактов и оппортунистического поведения контрагентов. Результаты оценки связи между изменением доверия и изменением темпа роста на основе панельных данных за период 1990-2005 гг. указывают на ярко выраженную отрицательную связь между изменением доверия и изменением темпа роста в странах с развитой институциональной средой. Авторы при обосновании такой связи опираются на разработки М. Олсона о распределительных эффектах действий групп специальных интересов и К. Форбеса об увеличивающемся социальном неравенстве в обществе, которое, по его расчетам, ведет к снижению темпа роста. В заключение авторы указывают на то, что недостаточное количество доступных на сегодняшний день данных об уровне доверия затрудняет выявление причинно-следственной зависимости между показателями социального капитала и экономического развития, поэтому можно говорить только о корреляции между исследуемыми показателями.

¹⁷ Инглхарт Р., Вельцель К. Модернизация, культурные изменения и демократия: Последовательность человеческого развития. М.: Новое издательство, 2011.

¹⁸ Исследование было осуществлено в рамках Университетского семинара Ассоциации независимых центров экономического анализа, в котором принимали участие студенты экономического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова Н. Зверева, М. Инина, И. Котов, Н. Кузмичев, Е. Никишина, И. Поминова под руководством кураторов из Института национального проекта «Общественный договор» А. Аузана, А. Ставиной, В. Тамбовцева (весна – лето 2010 г.)

¹⁹ Для анализа связи между изменением доверия и изменением темпа роста использовались три блока данных (всего в настоящем исследовании использовались данные по 51 стране):

- Данные об уровне социального капитала на основе информации Всемирного исследования ценностей за четыре периода 1989-1993 гг., 1994-1999 гг., 1999-2004 гг. и 2005-2008 гг.

- Данные об экономическом росте, рассчитанные на основе данных о реальном ВВП на душу населения в ценах 2005 г. по паритету покупательной способности, на основе Penn World Tables.

- Данные о качестве институциональной среды, характеризующиеся через показатели верховенства закона и защиты прав собственности, на основе данных о качестве государственного регулирования и уровне экономической свободы, предоставляемой институтом Фрэйзер (Fraser Institute)

2.7 Выводы и рекомендации

Приведенные данные исследований очевидным образом показывают, что социокультурные характеристики, в том числе связанные с специфической квалификацией и способом поведения работников, могут оказаться важным фактором для принятия решения о том, в каких формах и какими этапами может осуществляться модернизация российской экономики.

Так, если согласиться с достоверностью результатов, которые показывают доминирование признаков индивидуализма в сочетании с высокой креативностью российских работников, то на первых этапах модернизации, скорее всего, наиболее осуществимы окажутся формы, связанные с развитием малого и среднего бизнеса, а не крупных компаний; сомнительным является достижение значительных результатов экономии на масштабе в крупном производстве, поскольку стандарт, технологическая дисциплина явно не входят в число приоритетных ценностей в трудовом поведении российского населения. Это не означает, что на более поздних этапах модернизации невозможен переход к таким форматам экономической организации, однако переход к ним должен быть опосредован развитием образовательной и культурной политики, которые меняли бы структуру ценностей населения, в частности, чтобы ценности закона и стандарта были достаточно приоритетными (по существу речь идет об одной и той же ценности – об уважении правила либо в общественных отношениях, либо в отношениях технологических).


С этим напрямую связан вопрос об изменении институциональной среды и формальных институтов, составляющих такую среду. Например, утверждение ценности закона очевидным образом связано с тем, насколько автономна судебная система, насколько она работоспособна, отделена от воздействия других ветвей

Специфические культурные черты российского работника

Согласно результатам социологического исследования, проведенного в рамках ранее упоминавшегося проекта «Культурные факторы модернизации» в марте-мае 2011 года Центром независимых социологических исследований в России (Санкт-Петербург), США (Мэриленд и Нью-Джерси) и ФРГ (Берлин и Северный Рейн-Вестфалия) по инициативе фонда «Стратегия 2020», были выявлены специфические черты российского работника, которые при определенных условиях могут рассматриваться как факторы модернизационных процессов в стране.

Анализ учитывал как высказывания американских и немецких менеджеров, дающих прямую характеристику российским работникам, так и рефлексии по поводу собственной профессиональной биографии самих российских специалистов. На основании этих материалов были определены общие черты, указывающие на определенный профессиональный хабитус российских специалистов, сформировавшийся во время учебы и работы в России: значимость призвания, интереса к работе, творческого начала в работе; индивидуализм. Согласно проведенным интервью, в США в качестве дополнительных черт национального характера были выделены: нежелание следовать правилам, отсутствие «культуры производства»; потенциальная конфликтность; «трудоголизм»; инертность; автократический стиль руководства; а в Германии – универсальная квалификация работников, приобретенная в российской системе образования, в отличие от узкоспециализированных навыков немецких специалистов.

к.э.н. А.А. Ставинская
Е.Н. Никишина



власти, и поэтому понятно, что российская модернизация, чтобы быть успешной, должна быть модернизацией формальных институтов, в том числе властных, политических.

Другое направление совершенствования формальных институтов, которое должно быть гармонизировано с особенностями неформальной среды – это совершенствование бизнес-климата, и в частности прав собственности, о чем говорилось выше, для того, чтобы возможной оказалась реализация социокуль-

турных характеристик, способствующих развитию малого и среднего бизнеса, в частности в инновационной сфере. Для этого потребуются и снижение административных барьеров, и изменение контрольно-надзорных механизмов, что в итоге должно понижать транзакционные издержки входа в новые инновационные сферы, но при этом создавать определенную сбалансированность общественных интересов с учетом возможных изменений схемы социального контракта между обществом, бизнесом и властью в России.

Глава 3

Благосостояние российских домохозяйств как маркер модернизационного потенциала*

Рассматривая результаты модернизационных процессов в большинстве стран, исследователи отмечают два аспекта, связанных с уровнем жизни населения. В целом модернизационный период ассоциируется с увеличением благосостояния, как за счет роста трудовых доходов вследствие повышения экономической активности населения и увеличения производительности труда, так и социальных трансфертов страхового и нестрахового характера. Однако дуализм социальных изменений, связанных с рынком труда (с одной стороны, расширяются возможности для получения образования и повышения квалификации, с другой стороны, на рынке труда усиливаются требования к качеству человеческого капитала и усложняются условия конкуренции), порождает новые факторы дифференциации и влечет за собой рост неравенства, поэтому большинство социальных доктрин развитых стран ориентированы на снижение неравенства.

Процесс формирования и использования доходов населения имеет свои особенности на каждом этапе общественного развития. Россия – одна из постсоциалистических стран, переживших наиболее тяжелую рецессию в 1990-х годах.

Длительный период спада российской экономики, который на финальном этапе пересекся с мировым финансовым кризисом, завершился дефолтом в 1998 г. Закономерной реакцией на кризисы является падение реальных доходов населения: в 1992 г., вслед за либерализацией цен, доходы населения упали в 2,3 раза, в 1998 г. – в 1,4 раза. Далее последовал этап быстрого восстановления и экономического подъема, в основном вызванный ростом мировых цен на энергоносители. Реальные доходы населения начали расти со второй половины 1999 г. В целом за период 1999-2007 гг. они выросли в 2,8 раза. Несмотря на резкое сокращение реального размера пенсий в 1992

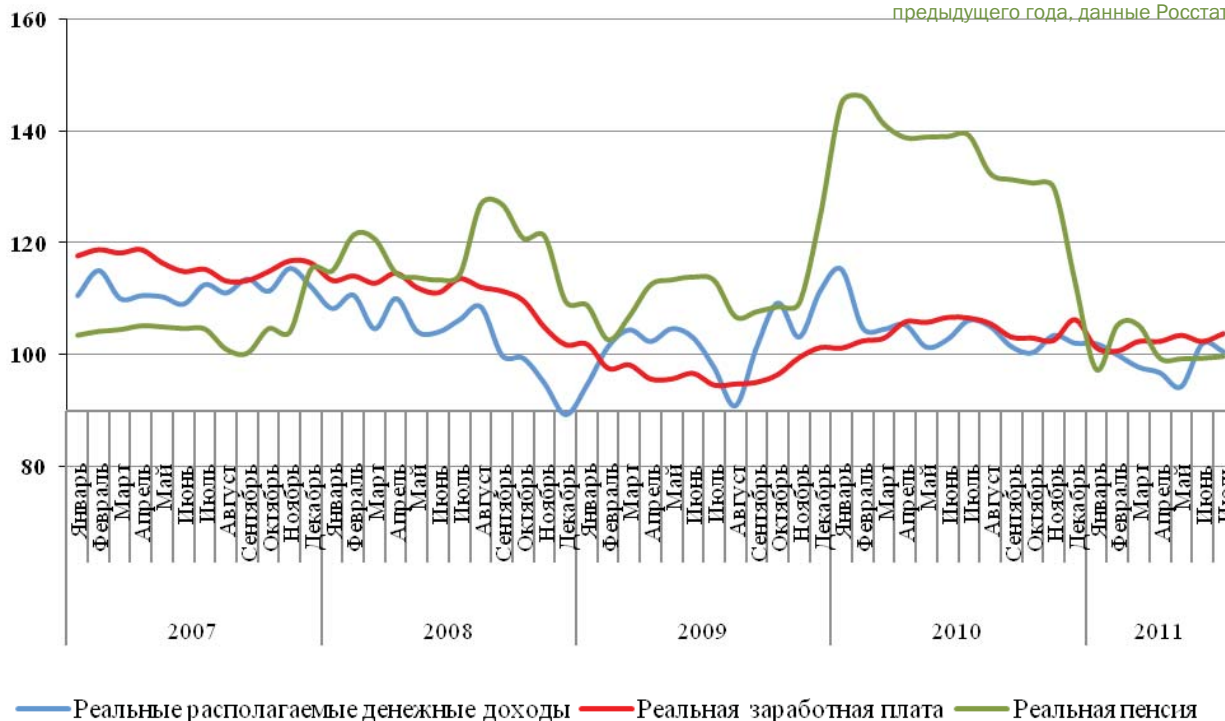
г., большую часть 1990-х гг., вплоть до кризиса 1998 г., пенсии индексировались лучше, чем заработная плата. В результате материальное положение пенсионеров было относительно лучше, чем у других социальных групп. Однако начиная с 1999 г. рост реальной заработной платы начал обгонять рост пенсий. Особенно очевидно этот процесс стал проявляться после начала пенсионной реформы 2002 г.

В 2008-2009 гг. мы имели дело с началом масштабного мирового экономического, структурного и финансового кризиса, глубина и продолжительность которого пока не понятны. В 2008 г., впервые с 1999 г., реальные доходы населения упали на 11%, однако в 2009 г. это падение было полностью отыграно. Применительно к официальной заработной плате сокращения в реальном выражении не произошло, но наблюдается существенное снижение темпов роста. Отметим, что наиболее сильно от макроэкономического шока пострадала теневая часть зарплаты: реальная заработная плата с учетом скрытой оплаты труда¹ в 2008 г. «провалилась» ниже уровня 2007 г., который так и не был восстановлен до 2010 г. Ухудшение ситуации с оплатой труда в значительной степени было компенсировано высокими темпами роста средней реальной пенсии в 2008-2010 годах. За счет валоризации в первом квартале 2010 года реальная пенсия увеличилась на 44% (рис. 3.1). Однако уже первый квартал 2011 г. ознаменовался снижением реальных доходов населения (96,2% от апреля 2010), реальная пенсия в апреле этого года оказалась на 0,6% ниже, чем год назад, а реальная зарплата подросла на 2,7%. В целом динамика доходов в 2011 году указывает на стагнацию экономического развития.

¹ Особенностью российского рынка труда является наличие нестандартных форм оплаты труда, выводящих ее за пределы статистического наблюдения. Проводимые Росстатом исследования по количественному измерению скрытой заработной платы показали, что в среднем около 40% фонда оплаты труда в России скрыто от статистического наблюдения. Специфика неформальных трудовых доходов заключается в том, что, с одной стороны, они в большей степени подвержены рискам сокращения в условиях кризиса, с другой стороны, они быстрее восстанавливаются и расширяются в кризисных ситуациях.

* При подготовке главы автор использовал результаты исследований, проведенных при поддержке гранта РГНФ № 11-32-03001.

Рис. 3.1. Динамика реальных денежных доходов, заработной платы и пенсии, % к соответствующему периоду предыдущего года, данные Росстата



3.1 Уровень, структура и неравенство доходов – где потенциал модернизации?

Низкие пенсии – барьер для социальной модернизации. Несмотря на существенный рост реальных пенсий в последние годы, в противовес динамике остальных источников доходов, наиболее проблематичным остается именно пенсионное обеспечение населения. Для представителей среднего класса соотношение средней пенсии и средней заработной платы складывается на уровне 3-7%. Не изменив сложившиеся правила взаимосвязи между трудовыми доходами и пенсией, не следует надеяться на реализацию пенсионной реформы, предполагающей индивидуальную активность работников, особенно если они представляют наиболее обеспеченные слои населения, каковыми являются представители среднего класса.

На этом примере мы, пожалуй, можем увидеть одну из основных цепочек российских

проблем модернизационного развития: рынок труда и демография не создают базы для эффективной солидарной пенсионной системы; значит, нет уверенности в том, что в пожилом возрасте есть высокие шансы на достойный уровень жизни, а если есть страхи по поводу благосостояния в старости, то нет мотивов для преодоления поведенческих факторов высокой смертности. Мощным мотивом к жизнесохраняемому образу жизни может стать участие в накопительной пенсионной системе, и именно по такому пути пошло большинство экономически развитых стран: если 20-30 лет накапливаешь ресурсы на старость, то хотелось бы дожить до того периода, когда сможешь их получать, и пожить некоторое время в условиях обеспеченной старости. В российской действительности главные барьеры для такого сценария – это барьеры на рынке труда и высокая инфляция, не позволяющая функционировать институтам накопительной пенсионной системы. Следовательно, проблемы рынка труда и неумение управлять инфляцией – это важнейшие экономические и институциональные барьеры модернизационного развития. При любом социально-политическом устройстве

Глава 3. Благополучие российских домохозяйств как маркер модернизационного потенциала

Табл. 3.1. Структура денежных доходов населения России, %

Год	Всего денежных доходов	В том числе (в процентах):					
		доходы от предпринимательской деятельности	оплата труда, включая скрытую заработную плату	том числе скрытая заработная плата	социальные выплаты	доходы от собственности	другие доходы
1985	100	2,7	74,8	-	16,4	1,5	4,6
1990	100	3,7	76,4	-	14,7	2,5	2,7
1992	100	8,4	73,6	-	14,3	1,0	2,7
1993	100	18,6	61,1	-	15,0	3,0	2,3
1994	100	16,0	64,5	-	13,5	4,5	1,5
1995	100	16,4	62,8	25,0	13,1	6,5	1,2
1996	100	13,1	66,5	25,8	14	5,3	1,1
1997	100	12,5	66,4	27,9	14,8	5,7	0,6
1998	100	14,4	64,9	26,2	13,4	5,5	1,8
1999	100	12,4	66,5	31,2	13,1	7,1	0,9
2000	100	15,4	62,8	24,7	13,8	6,8	1,2
2001	100	12,6	64,6	25,9	15,2	5,7	1,9
2007	100	10,0	67,5	26,1	11,6	8,9	2,0
2008	100	10,3	65,5	20,8	13,2	9,0	2,0
2009	100	9,7	65,2	24,0	14,9	8,2	2,0
2010	100	9,3	66,4	23,0	18,0	6,3	2,0

Источник: Статистический сборник «Социальное положение и уровень жизни населения России» за различные годы.


решается проблема выравнивания жизненных шансов на различных этапах жизненного цикла семьи: доиндустриальное развитие в решении данного вопроса опиралось на семью, но начиная с индустриальных моделей усиливается роль несемейных ресурсов, в числе которых пенсионное обеспечение – основной инструмент.

Структура доходов – драйверы и барьеры для социальной модернизации. В последние годы советского периода структура доходов населения в основном соответствовала стандартам общества, прошедшего этап модернизационного развития, хотя демонстрировала отличие от рыночных экономик. Как и во всех индустриальных странах, в России трудовые доходы (оплата труда и предпринимательский доход) составляют основу денежных поступлений населения, но роль предпринимательской деятельности и доходов от собственности невелика (табл. 3.1).

Вклад предпринимательских доходов в общую структуру доходов населения – это

важный индикатор модернизационного успеха. Важно подчеркнуть, что в начале рыночных реформ именно предпринимательские доходы и развитие предпринимательства в значительной степени демпфировали для населения негативные последствия структурных экономических трансформаций. Однако в дальнейшем в период экономического роста данный механизм развития, рассматриваемый большинством аналитиков как драйвер модернизации, стал затухать, что свидетельствует об ухудшении условий для развития малого и среднего бизнеса, и это второй из барьеров модернизации, определяемый на основе анализа структуры доходов. Перспективы развития среднего класса часто связываются именно с широким доступом к предпринимательскому доходу. Сколько домохозяйств связаны с ним? К получателям предпринимательского дохода относятся:

1. Индивидуальные предприниматели, численность которых в 2008 году составила 3434,2 тысячи человек, а сейчас сократилась до 2 млн;

- 
2. Нотариусы и адвокаты, численность которых, по оценкам Минюста РФ, оценивается на уровне 64 тысяч человек;
 3. Крестьянские и фермерские хозяйства (253,1 тысячи на 1 июля 2006 года);
 4. Личные подсобные и индивидуальные хозяйства граждан (22799,4 тысячи на 1 июля 2006 года).

Формально в предпринимательскую деятельность вовлечено порядка 45% всех российских домохозяйств, однако основным каналом включения служит личное подсобное хозяйство, с которым связана деятельность 40% российских семей. Вместе с тем, согласно данным обследований бюджетов домохозяйств (ОБДХ), ежеквартально проводимых Росстатом, только порядка 10% домохозяйств указывают на то, что имеют доходы от личного подсобного хозяйства, и в большинстве случаев доступ к такому источнику доходов не позволяет попасть в 40% семей с максимальными доходами. Следовательно, предпринимательство в форме личного подсобного хозяйства, скорее, модель выживания, а не модернизационного развития.

Напротив, индивидуальные предприниматели и владельцы фермерских хозяйств, нотариусы и адвокаты рассматриваются как группы рекрутов среднего класса, что и подтверждается результатами социологических исследований. Однако рассчитывать на вхождение в средний класс за счет доступа к предпринимательским доходам могут, согласно нашим оценкам, не более 5% российских семей. Это означает, что общая экономическая среда в России не создает преференций для развития предпринимательства, особенно таких его форм, которые могут выступить локомотивом роста среднего класса с точки зрения материальной обеспеченности. Подчеркнем, что именно расширение среднего класса – это важный желаемый результат модернизационного развития.

Главный тормоз для развития предпринимательства часто видят в административных

барьерах, но реальная проблема в другом: поводы для административных барьеров возникают из-за отсутствия бизнес-среды. В постиндустриальных странах наличие этой среды позволяет малому и среднему бизнесу делегировать функции по преодолению административных барьеров более мощным структурам (банкам, осуществляющим кредитование и услуги факторинга; страховым компаниям, страхующим основные риски; лизинговым компаниям, обеспечивающим доступ к дорогостоящим движимым материальным активам; владельцам недвижимости, сдающим в аренду помещения; крупным оптовым сетям, закупающим продукцию у предпринимателей и производящим услуги и товары для организации малого бизнеса). Структура доходов населения указывает на то, что в России нет благоприятного климата для предпринимателей, и ситуация стала хуже, чем 20 лет назад.

Следующий индикатор перспектив модернизационного развития – доходы от собственности и финансовых активов. В России в схемы получения таких доходов, составляющих 5-10% в общем объеме доходов населения, также включен достаточно ограниченный круг людей. Согласно авторским оценкам на основе данных второй волны панельного выборочного обследования «Родители и Дети, Мужчины и Женщины в семье и обществе» (РидМиЖ-2007), проведенного Независимым институтом социальной политики в 2007 г., только 2% всех домохозяйств отмечают их как значимый источник денежных поступлений. Среди тех, кто имеет текущие доходы, характерные для среднего класса, их доля составляет всего 3%, а в кругу домохозяйств, отнесенных к среднему классу на основе материальных признаков, характеристик занятости и возможностей контролировать свое социально-экономическое положение, их доля поднимается до 4%.

Таким образом, стратегии формирования доходов, базирующиеся на новых, по сравнению с советским периодом, источниках де-

Глава 3. Благополучие российских домохозяйств как маркер модернизационного потенциала

нежных поступлений доступны максимально 8% населения, и за последние годы не происходило каких-либо значимых институциональных или экономических изменений, расширяющих их круг. Этот результат свидетельствует о том, что есть потенциал роста среднего класса за счет преимущественно рыночных источников доходов населения, так как в развитых странах доходы от собственности и предпринимательской деятельности – значимый ресурс для 20-25% населения.

Непрозрачные схемы оплаты труда – ловушка для эволюционной модернизации.

Основные надежды на увеличение среднего класса до 50-60%², следует связывать с наемными работниками, формирующими отряд «нового среднего класса», в основном представленного высокооплачиваемыми профессионалами, занятыми нефизическим трудом, и менеджерами.

В период устойчивого экономического роста (2000–2007 годы) более высокие темпы роста средней заработной платы способствовали увеличению ее доли в структуре доходов: с 62,8% в 2000 году до 70,4% в 2007 году. В совокупности трудовые доходы в 2007 году составили 80,4% от всех денежных доходов, что соответствует уровню последних лет советского периода (табл. 3.1). Следовательно, заработная плата наемных работников была и остается главным источником для достижения благополучия, аналогичного стандартам потребления среднего класса, и с ее динамикой будут связаны изменения в численности представителей среднего класса. В настоящее время порядка 65% домохозяйств имеют в своем составе наемных работников: 30% семей связаны с рынком труда через занятость единственного работника, 26% – двух работников, 6% – трех и более работников. Даже если предположить, что для России характерны уровень и дифференциация оплаты труда, аналогичные развитым западным странам, при которых половина домохозяйств, связанных с рынком наемного труда, попадают

в состав среднего класса³, то в данном случае можно рассчитывать на то, что в его ряды войдут порядка 33% семей.

Однако правильное суждение об истинной распространенности среднего класса в России на основе данных о доходах от наемной занятости затруднено наличием в них скрытой составляющей. На фоне формирования рынка труда с высокой гибкостью зарплаты, институциональные условия его функционирования на протяжении последнего времени всячески способствовали развитию нестандартных форм оплаты, выводящих ее за пределы статистического наблюдения. Проводимые, начиная с 1999 года, Госкомстатом РФ исследования позволили получить оценки масштабов скрытой заработной платы, которые представлены в табл. 3.1. Около 40% фонда оплаты труда скрыто от статистического наблюдения. Это имеет принципиальное значение при обсуждении проблемы соответствия сложившихся отношений на рынке труда стандартам экономического поведения среднего класса и модернизационного развития. Каков размер проблемы? Обратимся к данным о занятости и оплате труда за 2009 г., последний год по которому статистическая информация представлена максимально полно:

- 1) согласно данным Обследования населения по проблемам занятости в 2009 г., численность занятых составила 69,3 млн чел.;
- 2) согласно данным макроэкономического мониторинга Росстата, среднемесячная заработная плата составила 18637,5 руб.;
- 3) согласно данным Казначейства, налогооблагаемый Фонд оплаты труда составил 11316,8 млрд руб.;
- 4) общий Фонд оплаты труда, включая скрытый, по оценкам Росстата, составил 18538, млрд руб.

В условном модельном расчете, предполагающем, что все заняты полный рабочий день

² Концепция долгосрочного социально-экономического развития на период до 2020 года. <http://www.kremlin.ru>

³ Средний класс в России: количественные и качественные оценки / Е. М. Аврамова и др.; Рук. авт. коллектива Т. М. Малева; Бюро экономического анализа. – М.: ТЕИС, 2000.

Табл. 3.2. Динамика структуры денежных доходов, 1990 – 2010 гг., % без учета скрытой заработной платы

Год	Всего денежных доходов	В том числе (в процентах):				
		оплата труда, без скрытой заработной платы	доходы от предпринимательской деятельности	доходы от собственности	социальные выплаты	другие доходы
1985	100	74,8	2,7	1,5	16,4	4,6
1995	100	50,4	21,9	8,7	17,5	1,6
1996	100	54,9	17,7	7,1	18,9	1,5
1997	100	53,4	17,3	7,9	20,5	0,8
1998	100	52,4	19,5	7,5	18,2	2,4
1999	100	51,3	18,0	10,3	19,0	1,3
2000	100	50,6	20,5	9,0	18,3	1,6
2001	100	52,2	17,0	7,7	20,5	2,6
2007	100	56,0	13,5	12,0	15,7	2,7
2008	100	56,4	13,0	11,4	16,7	2,5
2009	100	54,2	12,8	10,8	19,6	2,6
2010	100	56,4	12,1	5,6	23,4	2,6

и не совмещают занятость на 2 и более работах⁴, получается следующий результат: во-первых, участниками формального рынка труда являются только 50,6 млн чел. со средней заработной платой 18 637,5 руб.; во-вторых, 16 млн чел. имеют неформальную занятость со средней заработной платой 37 613 руб.

Реальная ситуация несколько иная, т.к. ряд работников сочетают формальную и неформальную занятость и заняты неполный рабочий день, но важно то, что неформальная заработная плата скрыта от налогообложения. Если пересчитать структуру доходов без учета скрытой от наблюдения заработной платы, то она показывает весьма проблематичную ситуацию с точки зрения социальных трансфертов (табл. 3.2). Данные этой таблицы указывают на то, что если не принимать во внимание скрытую часть заработной платы, а именно так нужно поступать, если рассчитывать модернизационный баланс трудовых доходов и социальных трансфертов,

то доля социальных трансфертов уже сейчас существенно превышает уровень, который был достигнут в советский период. Вопрос не в том, много или мало бюджет тратит на социальные трансферты, а в том, что без учета скрытых от наблюдения заработков доля расходов на социальные трансферты очень высока, и если будут проблемы с нефтяными доходами, то сложившаяся структура социальных трансфертов рухнет.

Вклад энергетики в доходы и неравенство. Надежды и проблемы модернизационного развития многие эксперты связывают с доходами от энергетики. Виды экономической деятельности, связанные с энергетикой, традиционно относятся к высокооплачиваемым и нетрудоемким. В 2009 году в рамках Доклада о развитии человеческого потенциала мы уже обращались к пониманию того, какой вклад энергетика вносит в доходы населения России, и показали, что экономическая деятельность, связанная с энергетикой, оказывает очень ограниченное влияние на доходы и занятость: только 2,5% работников крупных и средних предприятий за-

⁴ Дополнительную занятость на 2-х и более рабочих местах имеют не более 3% от общего числа занятых.

Глава 3. Благополучие российских домохозяйств как маркер модернизационного потенциала

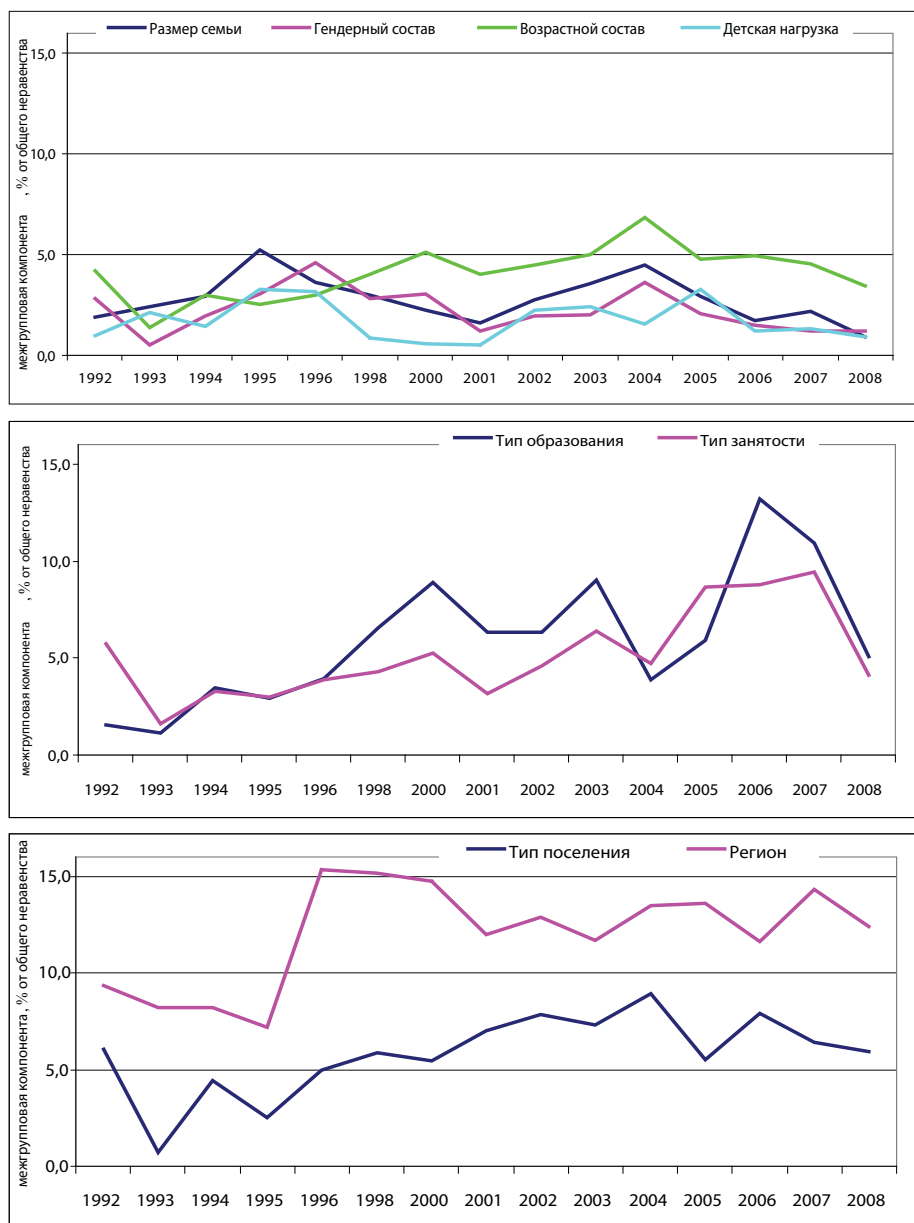
няты в энергетических секторах, и на них приходится только 2,9% от фонда оплаты труда предприятий данного вида; занятость в энергетике обеспечивает 2% от всех доходов населения, и это означает, что влияние энергетики на рынок труда, доходы и заработную плату весьма ограничено. Было наглядно показано, что причины высокого неравенства следует связывать не с

занятостью в отраслях ресурсной экономики, а с перераспределением доходов от нее.

Неравенство и модернизация. Россия относится к странам с высоким неравенством – может, здесь следует искать работающие лифты для успешной социальной модернизации? Формат данного доклада не позволяет подробно оста-

навливаться на проблемах социального неравенства. В политической риторике и экономическом анализе стало модным негативное отношение к неравенству, хотя именно благодаря неравенству формируются модели трансформации образования в доходы и доходов в инвестиции. Региональное и поселенческое неравенство в доходах – это маркер для перемещения трудовых ресурсов к точкам роста, хотя население в целом негативно относится к территориальному неравенству в доходах, но в роли самого нелегитимного неравенства выступает отраслевое неравенство в оплате труда в разрезе однотипных рабочих мест. И здесь ресурсная экономика и механизмы перераспределения формируемых в ней доходов дают много оснований для противодействия модернизации: разрыв в средних заработных платах работников однотипных или идентичных профессиональных статусов в различных отраслях доходил в 2009 г. до 3,2 раза.

Рис. 3.2 – Факторы неравенства в 1992-2008 гг. (вклад межгрупповой компоненты в общее неравенство, среднее логарифмическое отклонение)*



Источник: расчеты Д. Поповой и Е. Колотовой по данным РМЭЗ

* Примечание: при имеющемся объеме выборки, значимыми считаются факторы, вес которых превышает 5%

Табл. 3.3. Денежные расходы и сбережения населения, %

	1970	1980	1990	1995	2000	2003	2007	2008	2009
Денежные расходы и сбережения – всего	100	100	100	100	100	100	100	100	100
в том числе:									
покупка товаров и оплата услуг	86,2	84,3	75,3	70,5	75,5	69,1	69,6	74,1	69,5
обязательные платежи и разнообразные взносы	10,0	11,9	11,8	5,6	7,8	8,3	11,8	12,3	10,6
приобретение недвижимости	0,0	0,2	0,3	0,1	1,2	2,0	3,9	4,7	2,9
прирост финансовых активов	3,8	3,6	12,6	23,8	15,5	20,6	14,7	8,9	17,0
из него прирост, уменьшение (-) денег на руках у населения	-0,2	0,9	5,0	3,6	2,8	2,7	0,4	0,4	0,4

Не удалось найти аргументов в пользу успешной трансформации неравенства в инвестиции, а декомпозиция неравенства на межгрупповое и внутригрупповое на основе данных Российского мониторинга экономического положения и здоровья населения (РМЭЗ) посредством энтропийных индексов Тейла не дает оснований полагать, что неравенство успешно конструирует хорошо работающие лифты доходной мобильности. В сумме межгрупповое и внутригрупповое неравенство дают 100%. При высоком межгрупповом неравенстве и тенденции его увеличения можно говорить о формировании лифтов мобильности. Рис. 3.2 позволяет оценить динамику вклада межгрупповой компоненты в общее неравенство для таких факторов, как: размер семьи, гендерный и возрастной состав домохозяйства, тип образования и занятости, регион проживания и тип населенного пункта. Максимальная межгрупповая компонента неравенства характерна для образования и региона проживания, к ним по значимости приближается тип поселения и занятости. Но даже на максимуме значений на межгрупповое неравенство по образованию и региону проживания приходилось не более 17% от общего неравенства, а остальной вклад – это внутригрупповая дифференциация. Это означает, что проживание в благополучных регионах и типах поселения, доступ к образованию и рынку труда вносят

существенный вклад в неравенство, но их мощности недостаточно для того, чтобы по социальным лифтам заставить работать межгрупповое неравенство на снижение общего неравенства. В кризис по факторам неравенства, выступающим в роли социальных лифтов, межгрупповая компонента сократилась на фоне того, что неравенство, измеренное индексом Джини, практически не изменилось.

3.2 Финансовое поведение населения на различных этапах экономического цикла

Сбережения. Залогом успешности модернизации является широкая вовлеченность населения в процесс инвестирования и кредитования. Как с этой точки зрения можно охарактеризовать сложившуюся ситуацию в современной России? Сначала обратимся к макроданным (табл. 3.3), характеризующим расходы и сбережения российских домохозяйств.

За годы постсоветского развития очевидно сокращение доли расходов на покупку товаров и услуг и рост расходов на прирост финансовых активов. Структура расходов показывает, что после кризиса 1998 г. население стало активно включаться в модели кредитного пове-

Глава 3. Благополучие российских домохозяйств как маркер модернизационного потенциала

дения, что подтверждается увеличением доли расходов на обязательные платежи, к которым относятся платежи по кредитам. В период пика развития ипотечных программ, население переключило свои ресурсы с инвестиций в финансовые активы на инвестиции в недвижимость, и потому резко выросли расходы на покупку недвижимости и обслуживание ипотечных кредитов. Если сопоставить доходные возможности домохозяйств, их жилищные условия и включенность в программы ипотечного кредитования, то становится очевидным, что 30% сделок по ипотеке – это инвестиционные сделки, которые в основном сформировались на этапе быстрого роста цен на жилье. Падение цен на жилье в период последнего кризиса и восстановление финансового рынка при наличии системы страхования вкладов повлекло за собой (2009 г.) переключение внимания на финансовые инструменты инвестирования.

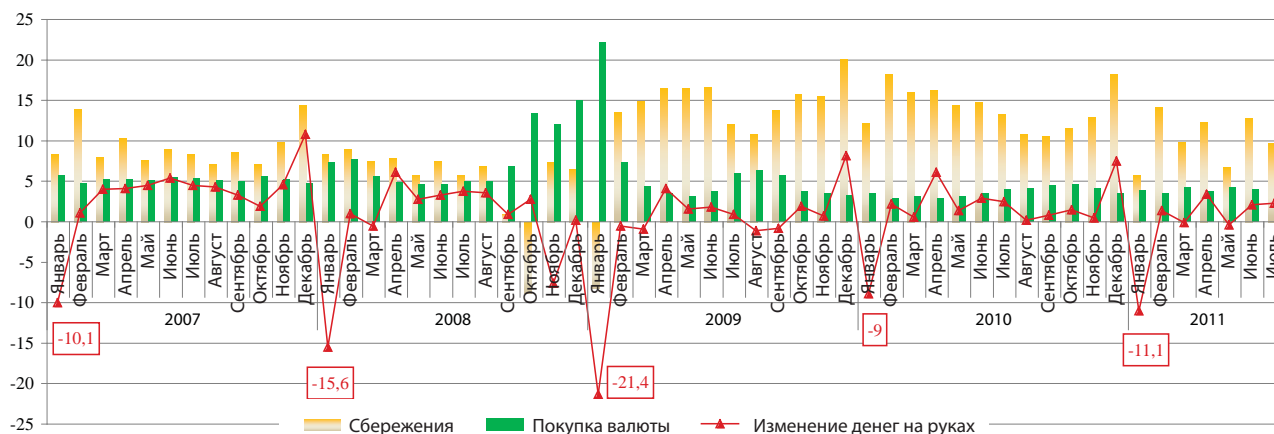
Модели сберегательного поведения населения в экономической теории основываются на предположении о том, что домохозяйства склонны выравнивать потребление с помощью сбережений и кредитов. В первую очередь такие модели свойственны среднему классу, который рационален, стремится поддерживать стабильный уровень жизни и потребления, планирует на долгосрочную перспективу и старается опираться на собственные силы.

Внимание к проблеме управления населением своими финансовыми средствами, что включает сберегательное, кредитное и страховое поведение, важно по целому ряду причин. Организованные сбережения граждан традиционно являются источником внутренних инвестиций в национальную экономику, и в этом смысле их объем и структура, доля накоплений населения, привлеченных кредитно-финансовыми организациями, является ресурсом экономического развития. В то же время увеличение объема привлеченных средств свидетельствует о росте доверия не только к банковско-финансовым учреждениям, но и го-

сударству в целом, обеспечивающему институциональные условия формирования устойчивых моделей сберегательного поведения. Рост доверия способствует ориентации экономики на «длинные» деньги, что, в свою очередь, способствует переходу на инновационный тип развития, нуждающийся в притоке не столь быстро окупаемых инвестиций. Помимо экономической роли, сбережения играют и важную социальную роль. Во-первых, они обеспечивают «запас прочности» в ситуации кризиса, источниками которого могут быть как глобальные причины, так и частные обстоятельства. Во-вторых, склонность к сбережениям и возможности ее реализовать в благоприятных институциональных условиях задают долгосрочные стратегии социально-экономического поведения, связанные с инвестициями в образование, здоровье, в конечном итоге – в развитие человеческого потенциала, что стабилизирует социально-экономическую ситуацию и позитивно влияет на перспективы инновационного развития страны. Кредитное поведение, в свою очередь, влияет на объем внутреннего спроса, что способствует активизации экономической деятельности. Включение населения в страховые программы способствует социальной стабилизации. Таким образом, чем сложнее и разнообразнее финансовое поведение населения, чем больше его включенность в сберегательные, кредитные и страховые программы, тем больший положительный эффект это оказывает на экономическую и социальную жизнь.

В структуре использования денежных доходов сбережения в 2008 году составляли 5,3%, а в 2009 г. эта доля выросла до 14,2%. Поквартальная динамика доли денежных доходов, использованных на сбережения, представлена на рис. 3.3. Если сравнивать первое полугодие 2010 г. с предыдущими годами, то доля сбережений в денежных доходах выросла очень существенно: с 7,7% в 2008 г., до 13,3% в 2009 г. и до 15,8% в текущем году. По результатам кризиса 2008-2009 гг. мы наблюдаем двукратное увеличение доли доходов, исполь-

Рис. 3.3. Динамика компонент сбережений и прироста или уменьшения денег на руках, в процентах



Примечание: Сбережения включают прирост (уменьшение) вкладов, приобретение ценных бумаг, изменение средств на счетах индивидуальных предпринимателей, изменение задолженности по кредитам, приобретение недвижимости

Источник: Краткосрочные экономические показатели, 2011 г.

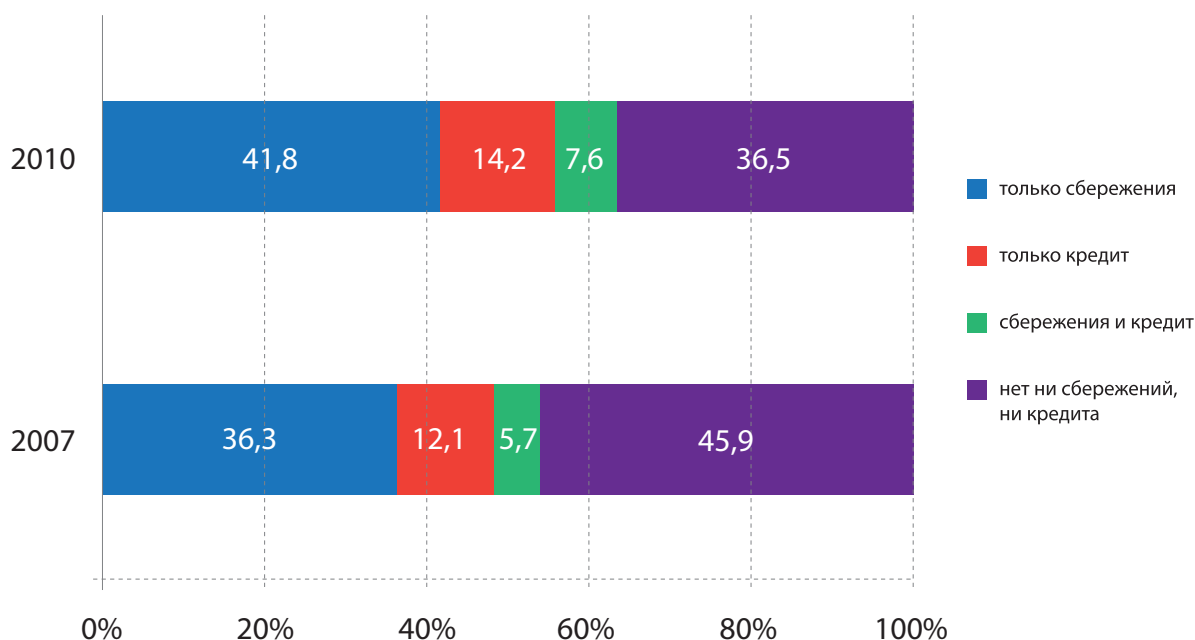
зубых на формирование сбережений в виде банковских депозитов. Такое положение дел, с одной стороны, обусловлено снижением интереса домохозяйств к кредитным продуктам на ипотечном рынке, ухудшением условий для инвестирования на фондовом рынке и рынке недвижимости, отсутствием привлекательных инструментов для инвестирования в пенсионные накопления. С другой стороны, глобальный характер кризиса и гарантии по страхованию вкладов физических лиц в банках Российской Федерации сделали рублевые депозиты одной из привлекательных форм для краткосрочных инвестиций.

Сберегатели и кредиторы. Согласно данным социологических исследований, в 2010 г. порядка 40% домохозяйств имели сбережения и 3% семей располагали сбережениями свыше 1,5 млн. рублей. Включенность населения в кредитно-сберегательные модели расширяется, и, по данным РидМиЖ-2007 и репрезентативного выборочного обследования влияния кризиса на экономическое и финансовое поведение населения «Кризис и поведение домохозяйств» (КПДХ-2010), про-

веденного Независимым институтом социальной политики в августе-сентябре 2010 г., доля тех, кто не имеет кредитов и сбережений за три года между этими обследованиями сократилась на 9,4 процентов (рис. 3.4). В зависимости от наличия сбережения, участия в кредитных и страховых программах выделилось 4 типа финансового поведения. Большинство российских домохозяйств либо вовсе не имеют сбережений и кредитов, либо реализуют самые простые формы или сберегательного или кредитного поведения. Около 20% домохозяйств уже демонстрируют большее разнообразие форм управления своими финансами, а около 3% отличаются наличием разнообразных стратегий финансового поведения. Более сложные формы финансового поведения отличают наиболее обеспеченные домохозяйства, а также городское население, в особенности жителей областных центров. Если же рассматривать отдельные формы сберегательного поведения, можно прийти к выводу о стирании различий между различными типами поселений. Основными маркерами кредитного поведения являются опыт финансовой активности и принадлежность к молодым возрастам.

Глава 3. Благополучие российских домохозяйств как маркер модернизационного потенциала

Рис. 3.4. Динамика долей домохозяйств с различными финансовыми стратегиями, %, данные РидМиЖ -2007 и КПДХ-2010



Экономический кризис стал проверкой на прочность института кредитования. По причине нехватки ресурсов в этот период банки снизили предложение и увеличили ставки по кредитам, а снижение доходов населения и сокращение занятости привели к задержкам выплат по ранее взятым кредитам и росту количества «плохих» кредитов в банковских портфелях. В результате интенсивный рост кредитования, характерный для докризисного периода, был прерван, и наблюдающееся на сегодняшний день оживление сектора кредитования населения еще далеко до полного восстановления. Самой главной отличительной чертой кредитования населения сегодня является осторожность, проявляющаяся как со стороны банков при оценке платежеспособности потенциальных заемщиков, так и со стороны домашних хозяйств, которые стали более рассудительными и полагаются на собственные ресурсы и сбережения при покупках бытовой техники, мебели и автомобилей.

Ипотечное кредитование может выступить одним из мощных драйверов модер-

низационного развития. Модель отношений, возникающих в случае ипотечного кредита, предполагает наличие достаточно высоких доходов на этапе вступления в кредитные отношения и мотивирует на поддержание их уровня на протяжении всего кредитного периода – это драйвер роста производительности со стороны предложения на рынке труда. Что касается доступности для широких слоев населения, то здесь пока больше вопросов, чем ответов. В настоящее время в отношениях жилищных и ипотечных кредитов находится не более 3% российских домохозяйств. Согласно данным РидМиЖ-2007, на пике экономического роста порядка 60% семей заявляли о том, что рассчитывают на улучшение жилищных условий, при этом четверть полагали, что смогут когда-либо решить эту проблему за счет безвозмездного получения жилья от родственников, и только 6,2% были намерены предпринять конкретные действия в ближайшие три года, в том числе половина из них заявляли, что рассчитывают взять ипотечный или жилищный кредит, а вторая половина будет опираться на собственные ресурсы. Обозначенные перспек-

тывы расширения масштабов ипотеки трудно позиционировать как масштабный драйвер модернизации, но она может стать таковым, если, распространится на более широкие слои населения за счет новых ипотечных продуктов и позитивных изменений на рынке труда.

Что касается расширения базы для традиционной ипотеки, то здесь перспективы понятны: каждое десятое домохозяйство, имея душевые доходы выше трех прожиточных минимумов, хотело бы улучшить жилищные условия и теоретически, по доходным характеристикам, может стать ипотечным заемщиком, но на практике – не в состоянии преодолеть доходный барьер, поскольку при получении кредита речь идет о заработной плате, а не о доходах. Кроме отсутствия необходимых ресурсов, для большинства из них существенным барьером на вход в ипотеку являются сомнения и страхи, связанные с включенностью в такие модели кредитного поведения. Если откроются перспективы снижения издержек на приобретение жилья по ипотеке и возможности реструктуризации обязательств, платежных каникул в случае наступления определенных этапов жизненного цикла, связанных с рождением детей или потерей работы, то данная категория домохозяйств может стать потенциалом для роста группы ипотечных заемщиков. Профессионально-квалификационный портрет потенциальных участников традиционной ипотеки указывает на то, что в их числе широко представлены работники с высшим образованием, занятые в бюджетных секторах экономики. Эта категория работников концентрируется в группе с душевыми доходами в промежутке между двумя и тремя прожиточными минимумами. Если в ситуации ипотечного кредита удастся найти вариант распределения обязательств и рисков между государством и семьями бюджетных работников, то можно существенно продвинуться в модернизации ткани повседневной жизни: помимо увеличения группы ипотечных заемщиков, мотивированных на рост доходов и повышение производительности труда, это позволит повысить привлекательность занятости

и качество предоставляемых услуг в образовании и здравоохранении без существенного роста издержек на заработную плату. Но в данном случае мы уже переходим к специализированным ипотечным продуктам, пока не представленным на российском рынке.

Анализ линейки ипотечных продуктов на рынках стран постиндустриального развития позволил выделить те из них, которые работают на модернизацию, и в первую очередь речь идет о содействии решению жилищных проблем трудовых мигрантов. В этих странах практически не существует препятствий для трудовой миграции населения между городами. Ключевым вопросом для принятия решения о перемене места жительства является возможность улучшения условий труда и повышения трудовых доходов, а не возможность изменить жилье для проживания, при этом «квартирный вопрос» эффективно решается за счет развитого рынка аренды и/или отработанных кредитных процедур. Наличие инструментов, позволяющих обеспечить трудового мигранта и его семью жильем, позволяет, например, в США и ряде стран Европы гражданам изменять регион работы и проживания в среднем 5-7 раз в течение жизни. Модернизационное развитие предполагает появление большого количества проектов, приводящих к созданию значительного числа новых рабочих мест. Российская практика делового оборота в сфере недвижимости имеет короткий путь развития и нацелена главным образом на наличные денежные расчеты, что не позволяет гражданам осуществлять сделки с недвижимостью, разнесенные во времени, и еще больше усложняет межрегиональные сделки обмена жильем. Учитывая неразвитость и непубличность рынка жилой аренды и высокую долю собственников жилья в России, наиболее простым и наименее рискованным инструментом, позволяющим обеспечить трудовых мигрантов жильем в новом городе, может стать специальный продукт, призванный разрешить сложившиеся противоречия и опирающийся на залог имеющегося жилого помещения, т.е. ипотеку.

Глава 3. Благополучие российских домохозяйств как маркер модернизационного потенциала

Вторая важная проблема модернизационного продвижения по пути постиндустриального развития – ликвидация различий в уровне жизни между домохозяйствами экономически активного населения и семей пенсионеров по старости. Преодолевается она за счет развития накопительной компоненты пенсионного обеспечения, трансформации накопленных в период трудовой деятельности материальных активов в ресурсы для текущего потребления и межпоколенной внутрисемейной поддержки. Разработка и внедрение инструментов ипотечного кредитования, позволяющих пожилым собственникам получать кредит под залог жилья, с выплатой кредита после наступления оговоренного события, начались в США в 1970 гг., а сам продукт получил название «обратной ипотеки». В случае традиционной ипотеки владелец жилья ежемесячно выплачивает кредитору проценты и часть основного долга, а в случае обратной ипотеки, напротив, кредитор выплачивает единую сумму или периодические платежи пожилому владельцу жилья. Сумма долга растет за счет процентов и погашается за счет продажи жилья после наступления оговоренного события. Возможен также вариант погашения займа без продажи жилья – самим заемщиком, либо его наследниками или родственниками.

Обратная ипотека обладает следующими преимуществами для заемщика: во-первых, стоимость жилья превращается в деньги, при этом владелец продолжает проживать в этом жилье; во-вторых, владелец жилья получает доступ к кредиту, который не нуждается в погашении на протяжении его проживания в данном жилье; наконец, обратная ипотека является кредитом без регресса. Таким образом, даже в случае если к моменту его погашения стоимость залога окажется ниже суммы выплат заемщику, в распоряжение кредитора переходит только сам залог, дополнительные выплаты от заемщика либо его родственников не требуются. Более того, в случае если вырученная от продажи жилья сумма превосходит сумму долга, излишек возвращается заемщику либо его бенефициа-


риям. Как правило, страхованием от перекрестного риска, т.е. риска кредитора понести убытки в такой ситуации, занимаются государственные финансовые организации. Доминирующее положение на рынке обратного ипотечного кредитования США занимает программа HECM (около 90% всех выданных обратных ипотечных займов), считающаяся наиболее надежной, поскольку страхование по ней осуществляется правительством США. К 2008 г. ее участниками стали более 308 тыс. пожилых домовладельцев, при этом в 2000-х отмечен значительный рост популярности программы.

3.3 Выводы и рекомендации

1. Несмотря на существенный рост реальных пенсий в последние годы, для представителей среднего класса соотношение средней пенсии и средней заработной платы складывается на уровне 3-7%. Не изменив сложившиеся правила взаимосвязи между трудовыми доходами и пенсией, не следует надеяться на реализацию пенсионной реформы, предполагающей индивидуальную активность работников.

2. Стратегии формирования доходов, базирующиеся на новых, по сравнению с советским периодом, источниках денежных поступлений (предпринимательский доход и доходы от собственности) доступны максимально 8% населения, и за последние годы не происходило каких-либо значимых институциональных или экономических изменений, расширяющих их круг. Расширение доступа к рыночным источникам доходов населения – один из важных векторов модернизационного развития. В развитых странах доходы от собственности и предпринимательской деятельности – значимый ресурс для 20-25% населения.

3. Непрозрачные схемы оплаты труда – ловушка для эволюционной модернизации. Основные надежды на увеличение среднего класса до 30-40% следует связывать с наемными работниками, формирующими отряд «нового среднего класса», в



основном представленного высокооплачиваемыми профессионалами, занятыми нефизическим трудом, и менеджерами. Тот факт, что порядка 40% фонда оплаты труда находится в тени, позволяет сделать вывод о концентрации барьеров для модернизационного развития на рынке труда.

4. Россия относится к странам с высоким неравенством, но эффекты неравенства не трансформируются в инвестиции в национальную экономику или источник для пополнения бюджета страны, следовательно, позитивная компонента неравенства не работает на модернизацию. Декомпозиция неравенства на внутригрупповое и межгрупповое эмпирически подтверждает слабость таких драйверов благосостояния, как образование и проживание в экономически развитых субъектах РФ.

5. Широкая вовлеченность населения в процесс инвестирования и кредитования – залог успешности модернизации. За годы постсоветского развития очевидно сокращение доли расходов на покупку товаров и услуг и рост расходов на прирост финансовых активов. Включенность населения в кредитно-сберегательные модели расширяется. Ипотечное кредитование может выступить одним из мощных драйверов модернизационного развития. Модель отношений, возникающих в случае ипотечного кредита, предполагает наличие достаточно высоких доходов на этапе вступления в кредитные отношения и мотивирует на поддержание их уровня на протяжении всего кредитного периода – это драйвер роста производительности со стороны предложения на рынке труда.

Глава 4

Российский рынок труда: эффективность занятости или сокращение безработицы?

4.1 Динамика российского рынка труда на различных этапах экономического цикла: кризис – подъем – кризис

Рынок труда – базовый элемент социальной сферы, по отношению к которой большинство прочих социальных процессов в обществе являются производными.

В течение долгого времени абсолютно большая часть инструментов и действий на российском рынке труда сводилась к регулированию открытой (зарегистрированной) безработицы и не ставила цели реструктуризации и повышения эффективности занятости. Все субъекты рынка труда были заинтересованы в поддержании высокого уровня занятости: работники предпочитали низкооплачиваемую, но стабильную занятость, работодатели удовлетворяли свои потребности в устойчивом штате персонала, государство минимизировало свои расходы по программам поддержки безработ-

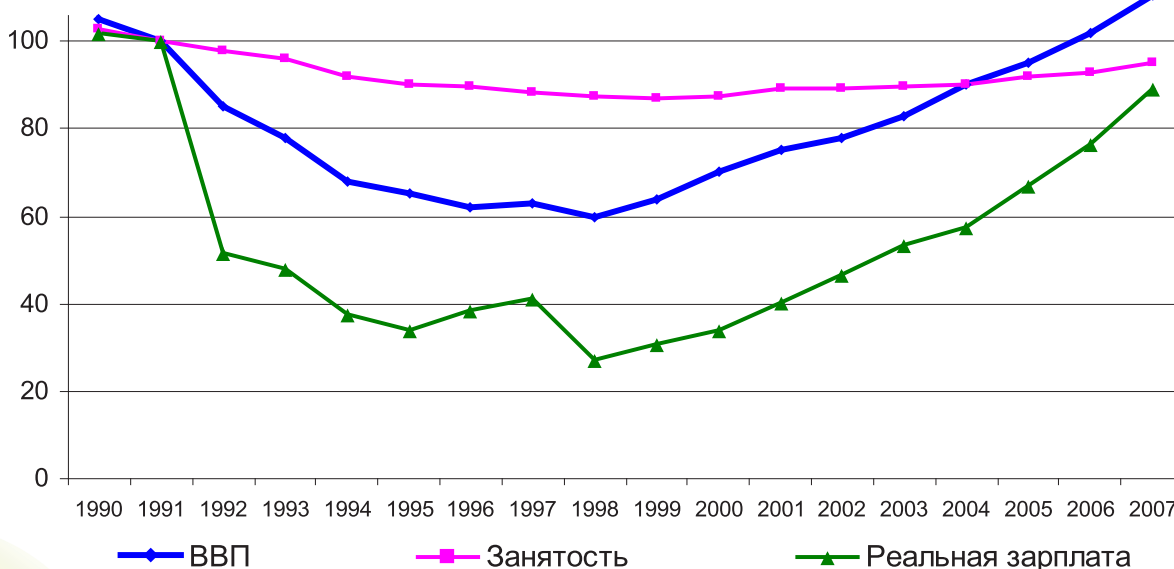
ных. Именно эти факторы в конечном итоге способствовали поддержанию социальной стабильности.

В итоге на этапе экономического спада в 1990-2000 гг. занятость сокращалась темпами, гораздо более низкими по сравнению с динамикой ВВП, а на этапе экономического роста в 2000-2007 гг., наоборот, занятость росла заметно медленнее, чем рос ВВП (рис. 4.1). Объяснение – в тактике «придерживания излишней рабочей силы», которую использовали работодатели на российском рынке труда 1990-х гг. во время значительного сокращения объемов производства¹. Эти излишние работники оказались востребованными на стадии экономического подъема в 2000-х гг., но экономике не потребовались дополнительные рабочие места, а работодателям новые работники.

Прямым следствием сохранения в экономике формально высокой занятости за счет «придерживания лишних работников» в 1990-х гг. стал

¹ Р. И. Капелюшников. Российский рынок труда: адаптация без реструктуризации. М., 2001

Рис. 4.1. Динамика ВВП, занятости и реальной заработной платы в 1990-2007 гг., 1990=100%



Источник: Данные Росстата

низкий уровень реальной заработной платы². В период экономического спада при значительном падении ВВП численность занятых сократилась всего на 14% (1998 г.). Уровень безработицы хоть и резко подскочил, но не был слишком высоким ни по мировым меркам, ни в сравнении с другими постсоциалистическими странами. Одновременно реальный уровень заработной платы упал в три раза, достигнув минимума в 1999 г. на уровне 34% от уровня 1991 г. Этот способ поддержания равновесия на рынке труда predetermined формирование значительной, хронически воспроизводимой группы «работающих бедных» (табл. 4.1).

Табл. 4.1.
Доля малоимущего населения в зависимости от отношения к экономической активности (по материалам выборочного обследования бюджетов домашних хозяйств; в процентах)

Экономические группы населения	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Все малоимущее население	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
из него: Экономически активное население	61,2	60,5	60,2	60,2	60,5	61,1	61,4	63,3
из него: Занятые в экономике	58,7	58,2	58,1	58,4	58,7	59,4	59,7	60,7

Источник: Росстат. Социальное положение и уровень жизни населения России. 2010.

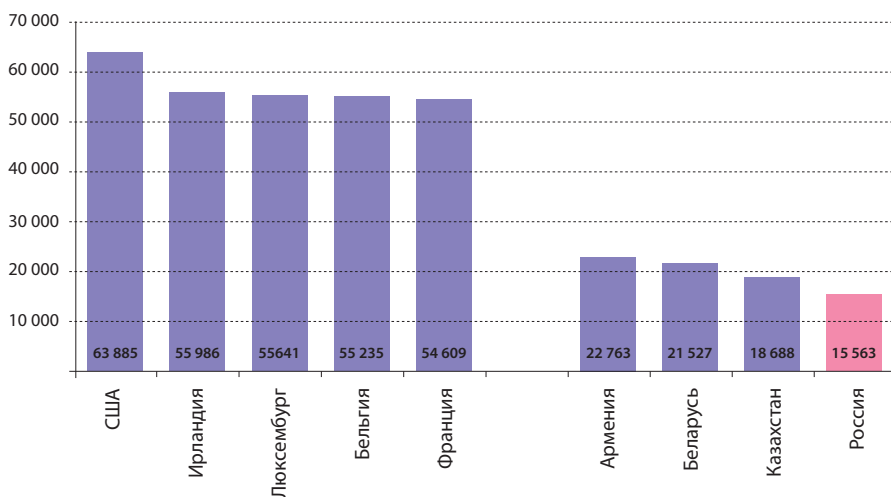
² Заработная плата в России: эволюция и дифференциация: Монография / Под ред. В. Гимпельсона и Р. Капелюшников. – М.: ГУ ВШЭ, 2007

В целом специфика российской модели рынка труда определяется следующими чертами:

- при значительном сокращении / росте объемов выпуска уровень занятости изменяется весьма слабо и остается практически стабильным;
- гибкая заработная плата, высоко чувствительная к динамике выпуска: адаптация к изменению конъюнктуры рынка и сокращению производства происходит не за счет сокращения числа занятых, а преимущественно за счет манипулирования размерами денежных выплат работникам и, в первую очередь, заработной платы;
- феномен низкооплачиваемости и появление группы «работающих бедных»;
- низкий уровень открытой безработицы и относительно широкое распространение ее скрытых форм;
- высокий разрыв в динамике уровня общей (по методологии МОТ) и регистрируемой безработицы;
- высокий уровень неформальной занятости.

Главным следствием своеобразной конфигурации российского рынка труда стала низкая производительность труда в российской экономике, по которой Россия отстает от стран – мировых лидеров в 3-4 раза (рис. 4.2). Было бы, конечно, некорректным возлагать ответственность за низкую производительность исключительно на рынок труда. Однако следует признать, что искус-

Рис. 4.2. Уровень производительности труда в России и некоторых зарубежных странах



Источник: Отчет Международной организации труда (МОТ) «Ключевые показатели рынка труда», 2007 г.

Глава 4. Российский рынок труда: эффективность занятости или сокращение безработицы?

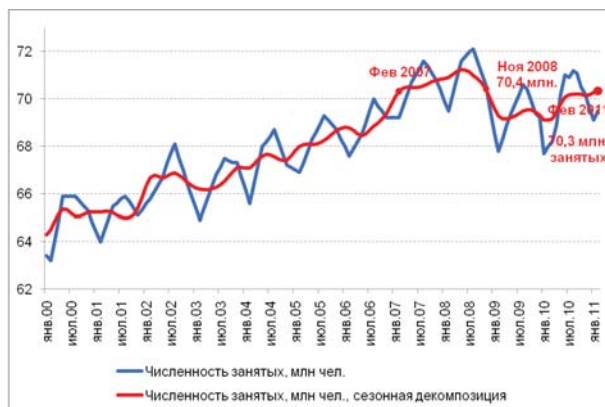
ственное сохранение высокой занятости ведет к консервации архаичной структуры экономики в целом и не способствует мобильности трудовых ресурсов и формированию стимулов к высокопроизводительному труду.

Экономический кризис, начавшийся в 2008 г., не мог не затронуть ситуацию на российском рынке труда.

Основным проявлением экономического кризиса на рынке труда со второй половины 2008 г. стал сброс занятости, уровень которой практически вернулся к уровню начала 2007 г., то есть результаты двухлетнего интенсивного роста в 2007-2008 гг. были «сведены на нет». Однако далее занятость начала восстанавливаться и приближаться к докризисному уровню (рис. 4.3). Еще более выразительны тренды, характеризующие динамику безработицы, которая также в 2008 г. ощутимо возросла, но уже с середины 2009 г. начала сокращаться (рис. 4.4).

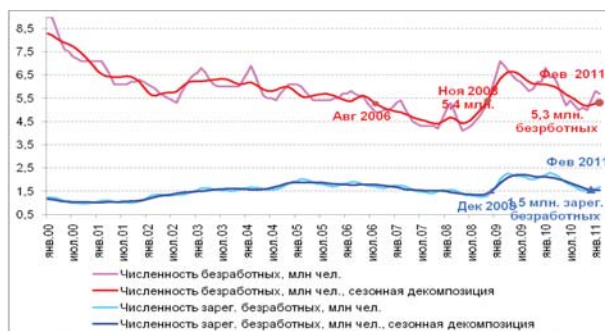
В то же время микроэкономический анализ³ обнаруживает более драматичное влияние кризиса: негативные изменения коснулись почти трети всех домохозяйств, или 36% семей с лицами трудоспособного возраста. Наиболее часто работники сталкивались с задержкой заработных плат (20%) и сокращением размера официальной («белой») части заработной платы (10%), около 7% прошли через перевод на неполное рабочее время, сокращение или невыплату бонусов, премий. С мая 2008 г. до конца 2010 г. почти в трети домохозяйств, в состав которых входят люди трудоспособных возрастов, 32% составляли лица, находившиеся в состоянии безработицы месяц и более. Прекращение занятости одним или несколькими основными работниками за период кризиса произошло в 26% домохозяйств, в том числе в 9% домохозяйств эти работники к 2010 г. так и не вернулись на рынок труда. Среди потерявших работу основных кормильцев 66% восстановили занятость, 15% вышли на пенсию и прекратили работать, а 12% перешли в число безработных. Выход на пенсию

Рис. 4.3. Численность занятых в 2008-2011 гг., сезонная декомпозиция



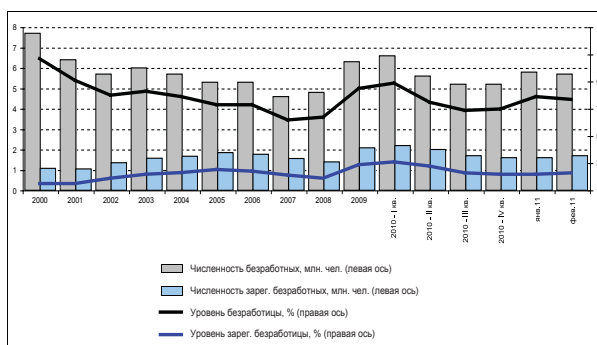
Источник: Данные Росстата

Рис. 4.4. Численность безработных в 2008-2011 гг., сезонная декомпозиция



Источник: Данные Росстата

Рис. 4.5. Динамика основных параметров рынка труда в ходе экономического кризиса 2008-2011 гг., % (август 2008 г. = 100%)



Источник: Данные Росстата

³ Обследование населения «Кризис и поведение домохозяйств (КПДХ-2010)», проведенное Независимым институтом социальной политики (НИСП) в 3 квартале 2010 г. Объем выборки 3140 домохозяйств.

с прекращением занятости стал основным фактором сокращения занятости.

Тем не менее в целом можно сказать, что российский рынок труда справился с кризисом и что в настоящее время ситуация близка к докризисной (рис. 4.5).

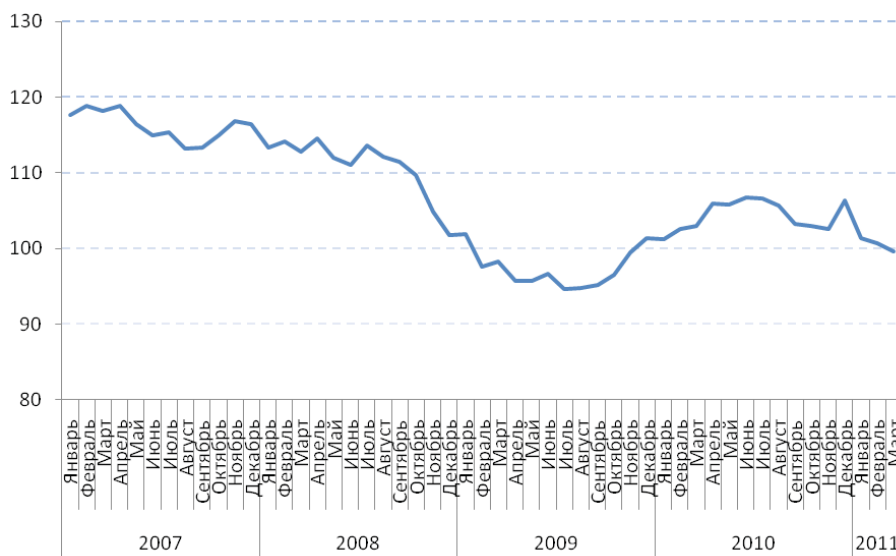
Между тем, за этим количественным выравниванием кроются серьезные деформации. Главный удар, который нанес кризис российскому рынку труда, – это потеря в секторе крупных и средних предприятий, где сосредоточены «хорошие рабочие места», более 3,5 млн рабочих мест. Тем самым, возвращение к докризисному уровню общих показателей занятости и безработицы происходит, вопреки ожиданиям оздоровления, на фоне ухудшения структуры рынка труда (табл. 4.2).

Табл. 4.2. Структура занятости по типам предприятий в 2007-2010 гг., тыс.чел.

	2007	2008	2009	2010	сокращение в 2007-2010 гг.
экономически активное население	75 159	75 757	75 658	75 448	-289,00
занятые в экономике	70 570	70 965	69 285	69 803	-767,00
на крупных и средних предприятиях	40 374	39 366	37 595	36 743	-3 631,00
на малых предприятиях, включая микропредприятия	10 157	11 412	11 193	..	
на малых предприятиях без микропредприятий	..	6 737	6 187	6 017	
занятые в неформальном секторе	13 018	13 951	13 490	11 582	-1 436,00

Источники: Росстат. Обследование населения по проблемам занятости 2008-2010. Экономическая активность населения России 2010. Социально-экономическое положение России в 2007-2010 гг. Малое предпринимательство в России 2008, Малое и среднее предпринимательство в России 2009, 2010

Рис. 4.6. Динамика реальной заработной платы в ходе экономического кризиса, 2007-2011 гг., %



Специфическая черта российского рынка труда – балансировка рынка труда при помощи манипулирования оплатой труда – вновь проявилась во время текущего экономического кризиса (рис. 4.6) и тем самым продемонстрировала свою устойчивость. И если в начале кризиса возникал вопрос об эффективности российской модели рынка труда на данном этапе экономического развития⁴, то уже в 2010 г. можно утверждать, что традиционная для России модель вновь подтвердила свою «живучесть».

4.2 Политика на рынке труда: действия, достижения, проблемы

В течение 20 лет государственная политика на рынке труда сводилась к действиям по регулированию безработицы, причем только в ее зарегистрированной части, которая колебалась в пределах от 1 до 3% от численности экономически активного населения. Ни «скрытая» безработица (составляющая до 6%), ни тем более занятость (охватывавшая 92-94%) не являлись объектом государственного регулиро-

⁴ Р. Капелюшников. Конец российской модели рынка труда? – М.: Фонд «Либеральная миссия», 2009

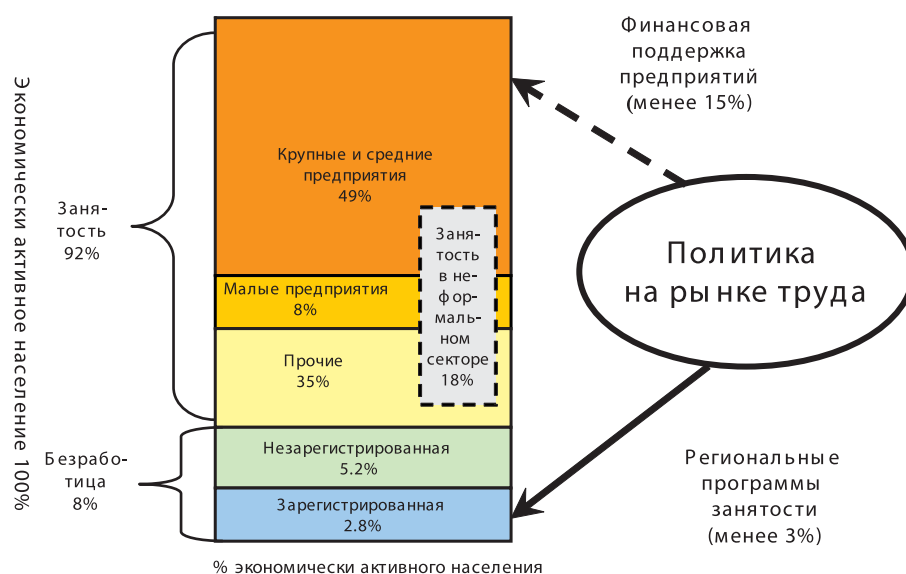
Глава 4. Российский рынок труда: эффективность занятости или сокращение безработицы?

вания и политического воздействия.

Заметим, что с 2004 г. в России даже формально в структуре правительственных органов нет министерства с прямым указанием на компетенции в сфере труда⁵. В подчинении Минздравсоцразвития действует Федеральная служба по труду и занятости, однако парадокс системы государственного управления заключается в том, что, несмотря на формальное присутствие в названии службы термина «занятость», проблемами именно занятости Федеральная служба по труду и занятости (как, впрочем, и ее предшественница – Федеральная служба занятости) практически не занимается, а основные ее задачи сводятся к решению вопросов трудоустройства населения и борьбе с безработицей, включая активные программы на рынке труда. Оценка состояния рынка труда, которая проводится службой, концентрируется на анализе зарегистрированной безработицы, а потребности рынка труда оцениваются лишь по тем вакансиям, которые подаются работодателями в службу занятости. С формальной точки зрения такой подход, безусловно, имеет право на существование. Но с точки зрения оценки реальной ситуации на рынке труда и тем более активного политического воздействия такая политика означает, что за рамками остаются как большинство лиц, не имеющих и ищущих работу, так и достаточно большое количество вакансий, которые появляются и заполняются вне поля деятельности службы занятости. Тем самым наиболее значительный сегмент рынка труда развивается вне какого-либо регулирования.

⁵ До 2001 г. задачами финансирования программ занятости для безработных и выплат пособий по безработице на федеральном уровне занимался Государственный фонд занятости населения (ГФЗН). В 2004 г. было упразднено Министерство труда, а часть его функций была передана Министерству здравоохранения и социального развития Российской Федерации.

Рис. 4.7. Политика на российском рынке труда (пик кризиса 2009 г.)



Экономический кризис 2008 г. резко обострил проблемы рынка труда, и с социальной точки зрения риск всплеска безработицы стал главным его вызовом.

В свете этого вызова в 2009 г. правительство вынуждено было пойти на беспрецедентное решение о поддержке ряда крупных промышленных предприятий, предотвращая, в том числе, массовые высвобождения работников. На предприятиях, вошедших в «список поддержки», было занято около 15% от численности экономически активного населения (рис. 4.7). Впервые после начала реформ 1990-х гг. государство вмешалось в сферу занятости. Цель предотвращения массового высвобождения была достигнута, однако одновременно эта политика стала фактором стагнации.

Однако главная ставка по-прежнему была сделана на программы занятости, подразумевающие борьбу с безработицей. В конце 2008 г. размер пособия по безработице был увеличен в 1,5 раза. Значительные финансовые ресурсы были направлены на активные региональные программы содействия занятости. В пик кризиса в 2009 г. самой массовой (87% участников) и затратной (72% средств) анти-

кризисной мерой на рынке труда стала организация «упреждающих» общественных работ, временного трудоустройства и стажировки выпускников. В итоге главным результатом этой политики стал перевод безработицы в скрытую форму: привлеченные к общественным работам, программам временного трудоустройства и т.п. учитывались в государственной статистике как занятое население, тогда как по факту – это безработные, получающие активную помощь, ограниченную временем реализации программы.

Российское трудовое законодательство в межстрановых сравнениях*

По мировым меркам российское трудовое законодательство является одним из наиболее жестких, особенно в части регулирования отношений найма и увольнений.

По рангам Всемирного банка Россия имеет 61 балл против 45 в среднем для стран ОЭСР (чем выше оценка, тем более «зарегулированным» является рынок труда). В области регулирования увольнений разрыв еще более значителен – соответственно 71 балл против 28.

Такую же картину показывают оценки ОЭСР: оценка трудового законодательства в России составляет 3,2 балла, в то время как в среднем в странах ОЭСР 2,0 балла, странах ЕС – 2,4 балла, переходных экономиках – 2,5 балла.

Однако жесткость норм трудового права в России компенсируется крайне слабой дисциплиной участников рынка и массовым нарушением исполнения этих норм. По оценкам International Institute for Management Development, с точки зрения фактического исполнения законодательства в сфере труда Россия имеет 15-й рейтинг из 49 стран (чем ниже рейтинг, тем слабее дисциплина субъектов трудовых отношений).

* Н. Вишневская, Р. Капелюшников. Информент трудового законодательства в России: динамика, охват, региональная дифференциация. Препринт WP3/2007/02. М., ГУ ВШЭ, 2007

Резко возрос объем финансирования программы содействия развитию малого предпринимательства и самозанятости безработных граждан. Но, во-первых, программы поддержки безработных не смогли противостоять общему ухудшению условий для развития малого бизнеса, что характерно для любого экономического кризиса, во-вторых, были созданы не новые рабочие места, отвечающие требованиям инновационной экономики, а преимущественно низкопроизводительные и низкооплачиваемые рабочие места, которые отнюдь не способствовали выходу экономики на новую траекторию роста.

И этот эпизод, и все предшествующие периоды показывают, что в сфере занятости политика поддержания старых неэффективных рабочих мест явно превалирует над политикой создания новых эффективных рабочих мест, а политика занятости не является таковой, а является политикой противодействия безработице. Последствия этой парадигмы – сохранение архаичной структуры экономики, низкая производительность труда, низкий в абсолютном выражении уровень оплаты труда, формирование и хроническое воспроизводство группы «работающих бедных» и пр.

4.3 Трудовое законодательство: социальные гарантии или стимулирование экономического роста?

На общую конфигурацию российского рынка труда и характер протекающих процессов оказывают влияние особенности институциональной среды. Для российского рынка труда характерны жесткие нормативы трудового законодательства, затрудняющие для работодателя высвобождение избыточной рабочей силы, в сочетании с неравномерным и в целом неэффективным контролем за их соблюдением.

В результате трудовые отношения деформируются, расширяется область «серых» схем

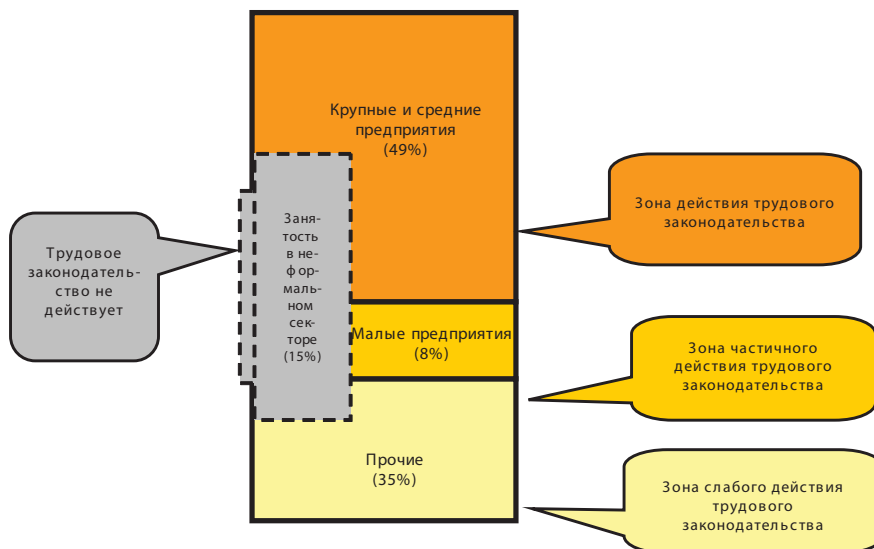
Глава 4. Российский рынок труда: эффективность занятости или сокращение безработицы?

найма, предоставляющих работодателю широкие возможности для манипуляций уровнем оплаты труда, поскольку доля переменной части в фонде заработной платы чрезвычайно велика⁶.

Естественным результатом существующих противоречий стало формирование нескольких фактических режимов правового регулирования трудовых отношений (рис. 4.8).

Принятый в 2002 г. Трудовой кодекс, как и его предшественник Кодекс законов о труде (КЗоТ, 1971 г.), ориентирован на занятость индустриального типа, в которой преобладают работники промышленности, занятые физическим трудом. Между тем, в постиндустриальной экономике на первый план выходят такие виды деятельности, как производство услуг и информации. Уже сегодня в структуре занятости доля работников, занятых этими видами деятельности, превышает 60%. Российское трудовое законодательство не отвечает новым требованиям. В частности, нетрадиционные формы занятости, сопровождающие постиндустриальное и инновационное развитие, например, дистанционная занятость, вообще не предусмотрены. Уже в середине 2000-х гг. масштаб нестандартной занятости, то есть отклоняющейся от стандарта, принятого в Трудовом кодексе (занятость по найму в режиме полного рабочего дня на основе бессрочного трудового договора на предприятии или в организации), составлял 25-30% от общего числа рабочих мест⁷. Это свидетельствует о массовом уходе как работников, так и работодателей от

Рис. 4.8. Зоны действия Трудового кодекса



норм трудового законодательства и о невозможности учета Трудовым кодексом разнообразия форм и видов занятости, характерных для современного рынка труда. Причина – не в случайных отклонениях от норм трудового права, а в системных структурных сдвигах в экономике, переходе от конвейерного производства к технологиям постиндустриального типа, усилении конкуренции, стремлении работодателя к сокращению издержек и обеспечению гибкости для обеих сторон – работодателя и работника.

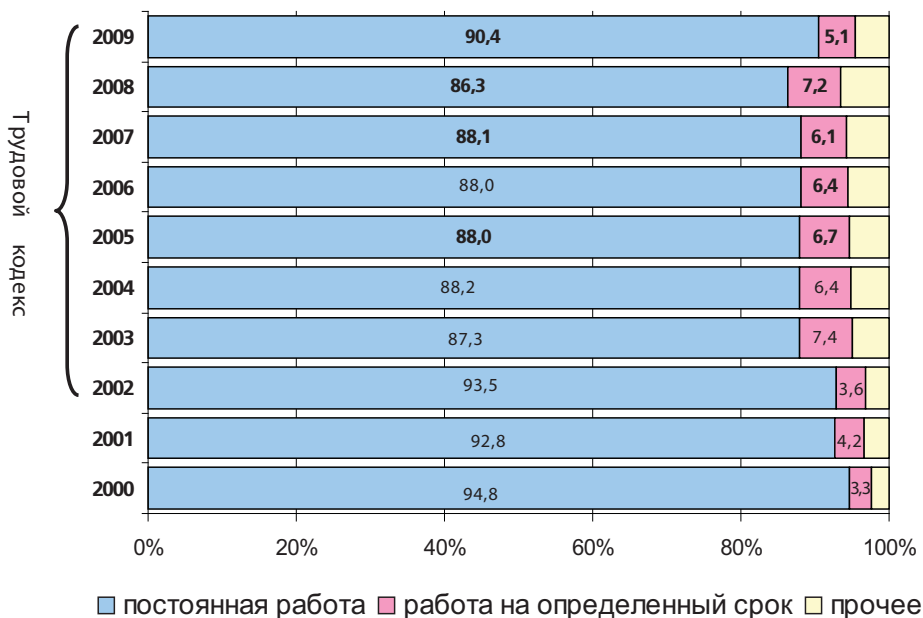
Хотя Трудовой кодекс расширил сферу применения срочных трудовых договоров, на практике по-прежнему доминируют бессрочные трудовые договоры, и их вес продолжает увеличиваться (рис. 4.9). Бессрочные трудовые договоры с соответствующими гарантиями стабильной занятости не создают у большинства работников стимулов к высокопроизводительному труду, повышению квалификации, приобретению новых компетенций. В конечном итоге это сдерживает рост производительности труда.

Излишняя зарегламентированность переводов на другую работу в связи с технологическими изменениями сдерживают инновации в произ-

⁶ Заработная плата в России: эволюция и дифференциация: Монография / Под ред. В. Гимпельсона и Р. Капелюшников / М.: ГУ ВШЭ, 2007

⁷ В. Гимпельсон, Р. Капелюшников. Нестандартная занятость в российской экономике / М.: ГУ ВШЭ, 2006

Рис. 4.9. Формы трудовых отношений до и после принятия Трудового кодекса



водстве для применения гибких графиков работы, неполной занятости, возможности упрощенных процедур приема и увольнения практически отсутствуют.

Предоставление Трудовым кодексом работникам большого объема гарантий⁸ лишает работодателя свободы маневра: невозможно гибко реагировать на меняющиеся условия рыночной конъюнктуры при необходимости заблаговременного предупреждения о предстоящем высвобождении. Это чрезмерно затрудняет перелив кадров в эффективные и инновационные отрасли экономики. В случае кризиса и возникновения объективных причин для значительных объемов высвобождения эта нагрузка многократно возрастает.

Отсутствие формальных инструментов для гибкости рынка труда компенсируется массовыми нарушениями трудового законодательства. Как и в большинстве экономически развитых стран, оно повернуто в сторону социальных гарантий лицам наемного труда. Однако реаль-

ное положение дел противоречит социальным интересам работников, когда именно они становятся жертвой неправомерных действий со стороны работодателей, лишенных формальных инструментов реагирования на изменяющуюся конъюнктуру рынка. В суде сильнее работник, в реальной жизни – работодатель. Но одно не компенсирует другого, во-первых, в силу массовости нарушений, во-вторых, в силу низкой юридической грамотности и активности работ-

ников, в-третьих, в силу того факта, что восстановленный на рабочем месте по судебному решению работник, выигравший тактически, теряет свою привлекательность для работодателя (нынешнего и последующих), то есть проигрывает стратегически.

В итоге чрезмерная жесткость трудового законодательства имеет своим следствием массовое его невыполнение всеми участниками рынка. В этом одна из причин существования и систематического воспроизводства неформальных трудовых отношений. В настоящее время численность занятых в неформальном секторе составляет 11,5 млн чел., что по своему масштабу сопоставимо с численностью занятых в такой крупной экономике, как экономика Австралии.

4.4 Модернизация рынка труда: институты и приоритеты

Модернизация рынка труда невозможна без изменения базовых принципов политики на рынке труда: от политики низкой безработицы – к политике эффективной занятости и от дешевых и

⁸ Т. Малева и др. Сколько стоит Трудовой Кодекс? // Московский центр Карнеги, 2001

Глава 4. Российский рынок труда: эффективность занятости или сокращение безработицы?

неквалифицированных рабочих мест – к рабочим местам с достойной заработной платой и высокой квалификацией труда.

Безработица опасна не своим масштабом, а продолжительностью⁹. В случае если идет интенсивный процесс создания новых рабочих мест, массовое высвобождение не будет иметь серьезных социальных и политических последствий по причине быстрого вступления безработных в новую занятость.

Создание рабочих мест должно стать главным политическим приоритетом на рынке труда. Главная сфера создания рабочих мест – развитие инфраструктурных проектов и производство услуг, что полностью соответствует постиндустриальному типу развития. Существует значительный потенциал создания рабочих мест в дорожно-транспортном, в строительном секторе, в секторе жилищно-коммунальных услуг, в сфере социальных услуг, в том числе посредством всемерного развития сектора некоммерческих организаций. В этих сферах могут быть созданы миллионы рабочих мест. Чтобы обеспечить высокое качество работ и услуг, производимых в этих секторах, необходимо преодолеть представление об их низком престиже, прежде всего за счет достойного уровня оплаты труда.

Как уже отмечалось в более ранних докладах ПРООН¹⁰, российский рынок труда развивается в условиях сокращения численности населения страны в целом и численности экономически активного населения в частности, и этот процесс неизбежен¹¹ (Вставка «Демографическое развитие России: тенденции, проблемы, пути решения»). В этих условиях главное требование к рынку труда и экономике в целом – выход на принципиально новый уровень производительности труда. Одновременно это дополнительные

вызовы к политике занятости: она должна иметь своей целью компенсацию сокращения населения в трудоспособном возрасте существующими резервами. Главный резерв – рост участия людей в экономической деятельности на протяжении всего жизненного цикла – от молодости до старости.

Занятость средних трудоспособных возрастов и сейчас находится почти на пределе возможного, однако на полюсах возрастной пирамиды имеются значительные возможности вовлечения в экономику дополнительной рабочей силы. Значительны резервы для повышения уровня занятости молодежи. На рынке труда России существуют «барьеры» на вход молодежи в формальную занятость. Снятие этих барьеров – реальный путь к росту занятости за счет молодых трудоспособных возрастов. Именно молодые работники – носители новых компетенций, которые соответствуют постоянно повышающимся требованиям современного экономического развития, и это определяет круг требований к «новым» рабочим местам для этой социальной группы.

Другой полюс возрастной структуры – лица пенсионных возрастов. В обществе идет острая дискуссия о необходимости и возможности повышения пенсионного возраста в России, где он является самым низким среди экономически развитых стран. Однако остается все меньше и меньше экономических и демографических причин для того, чтобы отказываться от повышения пенсионного возраста¹². Это – императивное требование времени. В этой связи возникает вопрос не столько о создании рабочих мест для «возрастных» работников (они уже действуют и, как правило, относятся к «прежней экономике»), сколько о необходимости институтов, которые позволяли бы работнику поддерживать свою квалификацию, компетенции, образование и в конечном счете конкурентоспособность на рынке труда на различных этапах трудовой жизни. Это требование активного развития всех форм дополнительного образования.

⁹ Ф. Прокопов, Т. Малева. Политика противодействия безработице // БЭА, М., РОССПЭН, 1999

¹⁰ Россия перед лицом демографических вызовов. Доклад о развитии человеческого потенциала в РФ / М., 2009

¹¹ Различные варианты демографического прогноза «спорят» между собой только о скорости этого сокращения. См.: Социальное и демографическое развитие России. Каирская программа действий: 15 лет спустя / Фонд народонаселения ООН, М., 2010

¹² Малева Т.М., Синявская О.В. Повышение пенсионного возраста: pro et contra // Журнал Новой экономической ассоциации, 2010, № 8

Необходим переход от жесткого трудового законодательства и слабой дисциплины экономических субъектов – к гибкому трудовому законодательству и высокой дисциплине участников рынка. Изменения в Трудовом кодексе должны коснуться расширения перечня оснований для заключения срочных трудовых договоров и расширения сферы их действия, введения гибких графиков работ, введения новых нетрадиционных видов занятости, включая дистанционную занятость, приведение норм, регулирующих рабочее время и время отдыха, а также предоставление работникам льгот и компенсаций, в соответствии с аналогичными нормами в законодательстве стран ОЭСР. Это минимальный, но остро необходимый перечень изменений в трудовое законодательство. Одновременно нужно понимать, что устарели не нормы Трудового кодекса, а его концепция и принципы, которые ориентированы на экономику прошлого. Для модернизации страны, экономики и рынка труда нужна разработка и введение в действие нового трудового законодательства, основанного на принципах, которые соответствовали бы постиндустриальному типу экономики и соответствующим видам экономической деятельности.

Изъяны действующего Трудового кодекса не являются единственной или даже доминирующей причиной низкой эффективности российского рынка труда. Его принятие стало результатом компромисса между участниками рынка (работодатели, профсоюзы, государство) и в целом соответствовало духу того этапа экономического развития, в который входила Россия в начале 2000-х гг., когда главным драйвером развития являлись наличие широкой сырьевой базы и добывающие отрасли экономики. Между тем сегодня перед российской экономикой стоит принципиально иная задача – экономическая реструктуризация и всемерное развитие инновационных секторов. И на пути к реализации этой цели сохранение действующего трудового законодательства станет реальным институциональным тормозом.

Эффективный рынок труда – это прежде всего мобильность. Для России в принципе ха-

рактерна низкая территориальная мобильность населения¹³. Ситуация усугубляется тем, что в настоящее время:

- трудоизбыточных регионов практически нет, за исключением некоторых республик Северного Кавказа (главным образом, Дагестан и Чечня)
- крайне ограничено число центров притяжения: практически это только Центральный федеральный округ, а внутри него – Москва
- миграционная мобильность в ближайшие годы будет сокращаться по демографическим причинам, поскольку в молодой трудоспособный возраст, то есть возраст с высоким миграционным потенциалом, вступают малочисленные поколения, родившиеся в середине 1990-х гг.

Конечно, эти проблемы имеют общий корень – крайне неравномерное социально-экономическое развитие российских регионов, отсутствие в большинстве из них удовлетворительной институциональной и социальной инфраструктуры, которая могла бы содействовать перемещению мигрантов и их обустройству на новых рынках труда и в новой социальной среде (доступность жилья, образования, здравоохранения, социальных услуг и пр.). Среди главных барьеров: 1) отсутствие единого банка данных о вакансиях и неразвитость других институтов трудоустройства, 2) слабое развитие рынка жилья и неотрегулированность отношений в жилищной сфере. Реализовать имеющийся миграционный потенциал для решения проблем, возникающих на рынке труда, невозможно, если не предпринять шаги по снятию этих барьеров.

Между тем наличие внутреннего миграционного потенциала не исчерпывает проблемы сжатия российского рынка труда. Демографическая и экономическая ситуация в России ставит в повестку дня вопрос о международной трудовой миграции, без которой смягчение ко-

¹³ Россия перед лицом демографических вызовов. Доклад о развитии человеческого потенциала в РФ / М., 2009

Глава 4. Российский рынок труда: эффективность занятости или сокращение безработицы?

личественных и структурных последствий сокращения численности трудовых ресурсов едва ли будет возможно. Трудовая миграция уже сегодня стала условием успешного функционирования российской экономики, особенно в регионах с ее динамичным ростом. Использование механизмов компенсирующей международной миграции позволит устранить или уменьшать демографические изъяны, возникающие вследствие убыли населения, неблагоприятных изменений его возрастной структуры или его размещения по территории страны. Однако эта цель будет достигнута только в том случае, если в стране будет создана система экономических, трудовых, юридических, социальных и пр. институтов по привлечению и регулированию трудовой миграции.

4.5 Выводы и рекомендации

В течение 20 лет государственная политика на рынке труда сводилась к действиям по регулированию безработицы, причем только в ее зарегистрированной части. Ни «скрытая» безработица, ни тем более занятость не являлись объектом государственного регулирования и политического воздействия.

В сфере занятости политика поддержания старых неэффективных рабочих мест явно превалирует над политикой создания новых эффективных рабочих мест. Следствием этой парадигмы являются низкий уровень заработной платы и низкая производительность труда, по которой Россия в разы отстает от стран – экономических лидеров.

Модернизация рынка труда невозможна без изменения базовых принципов политики на рынке труда. Главный вектор изменений в политике на рынке труда – это переход от политики низкой безработицы к политике эффективной занятости и от дешевых и неквалифицированных рабочих мест – к рабочим местам с достойной заработной платой и высокой квалификацией труда.

Эффективный рынок труда требует роста участия людей в экономической деятельности на

протяжении всего жизненного цикла – от молодости до старости.

Необходим переход от жесткого трудового законодательства и слабой дисциплины экономических субъектов – к гибкому трудовому законодательству и высокой дисциплине участников рынка.

Наконец, эффективный рынок труда – это, прежде всего, рост мобильности национальной рабочей силы и использование механизмов компенсирующей международной миграции.

Необходима смена общей парадигмы социальной политики – от политики борьбы с бедностью к политике стимулирования роста среднего класса. Это означает формирование новой или реструктуризацию прежней системы экономических, социальных, финансовых, политических и пр. институтов. Среди этих институтов ключевыми являются:

1. Рынок труда. В настоящее время сегмент рабочих мест, требующих высокой квалификации, и соответственно характеризующийся высокой оплатой труда, невелик. Без роста числа таких рабочих мест вход новых массовых групп населения в состав среднего класса будет крайне ограничен.
2. Потребительский рынок и рынок услуг. Потребительские ожидания и соответственно потребительская активность среднего класса зависят от соответствия ценовой ситуации и качества предоставляемых товаров и услуг.
3. Образование и здравоохранение. Средний класс – самый массовый потребитель образовательных и медицинских услуг. Образование и состояние здоровья – важнейшие нематериальные ресурсы, которые позволяют среднему классу поддерживать свою конкурентоспособность и высокую эффективность на рынке труда и в других сферах экономической деятельности. Формально большинство населения имеет доступ к этим социальным

ресурсам. Однако в реальном измерении существуют значительные барьеры в доступности качественных услуг со стороны образовательных и медицинских учреждений. Существование этих барьеров существенно усложняет рост среднего класса.

4. Рынок жилья. В системе потребительских приоритетов для среднего класса это наиболее важная сфера. Без преодоления барьеров доступа среднего класса на рынок современного жилья ожидания роста среднего класса и усиления его роли в социально-экономическом развитии страны окажутся неоправданными.
5. Институты страхования. Средний класс как никакая другая социальная группа заинтересован в сохранении стабильности своего социально-экономического положения и в существовании эффективных институтов страхования в обществе.
6. Пенсионная система. Средний класс заинтересован в гарантиях безбедного существования после окончания трудовой жизни и готов к софинансированию своих будущих пенсий. Повышение реального размера государственных пенсий может повысить уровень пенсий для низкообеспеченных групп населения или «класса ниже среднего», но практически не затрагивает интересы среднего класса. Необходимо стимулирование развития новых инструментов пенсионного страхования, в частности, добровольного пенсионного страхования.
7. Права собственности, административные барьеры, судебная система. Право собственности неотделимо от эффективной и независимой судебной системы, в которой средний класс мог бы отстаивать свои экономические и социальные интересы. Пока же обращение в суд (что должно быть типично для представителя среднего класса, ищущего справедливость в имущественных вопросах) зачастую беспо-

лезно из-за сомнений в его беспристрастности, особенно если тяжба ведется против представителей власти. В этом контексте судебная реформа – фактор развития среднего класса.

Социальные силы модернизации

Характер большинства социальных процессов и состояние институтов социальной сферы в России далеко отстоят от современных достижений стран – экономических лидеров. В этом отношении необходимость социальной модернизации очевидна. В то же время возникает вопрос: возможна ли она? И если да, то каковы ее движущие силы?

Если для старта модернизации принципиальное значение имеет коалиция экономических и политических элит¹⁴, то для успешного хода и достижения целей модернизации необходима весомая социальная поддержка. Эта поддержка зависит от сложившейся модели социальной стратификации, которая равным образом характеризует степень развитости действующей социально-экономической системы и потенциал будущих модернизаций.

Центральным элементом этой структуры выступает средний класс в силу тех функциональных характеристик, которые он призван играть в обществе и в экономике.

- Средний класс – это наиболее производительная, образованная и эффективная рабочая сила, концентрирующая человеческий и социальный капитал нации.
- Средний класс – класс, обладающий собственностью и заинтересованный в стабильности экономических, финансовых и социальных институтов, в том числе институтов, регулирующих отношения собственности.

¹⁴ Коалиции для будущего. Стратегии развития России / «СИГМА» – М., РИО-центр, 2007; Образ желаемого завтра

Глава 4. Российский рынок труда: эффективность занятости или сокращение безработицы?

- Средний класс – основной налогоплательщик и, тем самым, со-инвестор социальной сферы.
- Средний класс – активный экономический субъект потребительского рынка, и от его активности зависит состояние и перспективы развития этого рынка.
- Серединное положение среднего класса предопределяет его важнейшую роль в стабилизации общей социальной структуры и обеспечивает связь между различными группами общества.
- И наконец, главное: средний класс – проводник инновационных форм экономического, потребительского, финансового и пр. поведения.

Средние классы в современной России, определяемые как совокупность социальных групп с относительно высоким уровнем благосостояния, высоким социально-профессиональным статусом и обладающие устойчивостью этих характеристик, составляют около 20%¹⁵.

С точки зрения перспектив развития принципиальным является вопрос не сколько среднего класса в России, а каков его потенциал. Какие социальные слои (классы, группы) имеют шансы на приближение или вхождение в средние классы? И у каких групп таких шансов нет?

Слои, у которых все социально-экономические характеристики находятся на самом низком уровне, составляют чуть менее 10% от числа российских домохозяйств. С точки зрения материального положения эти семьи находятся за чертой бедности. Взрослые члены этих семей не обладают высшим образованием, тем самым, малоконкурентоспособны на рынке труда или же обречены на занятость на низкооплачиваемых и непрестижных рабочих местах. Они не испытывают иллюзий по поводу своего социального будущего – они не видят перспектив выхода из удручающего положения.

Между этими полюсами находится группа, занимающая промежуточное социальное положение, так называемый «класс ниже среднего». Его численность составляет подавляющее большинство – 70% от общего числа российских домохозяйств. Эта группа неоднородна. Чуть менее ее половины (30%) более походят на средний класс и, тем самым, обладают шансами на присоединение к нему. Эту группу условно можно назвать «рекрутами среднего класса». Оставшиеся 40% – «зона риска бедности».

Так выглядела социальная пирамида на пике экономического роста в конце 2007 г., который, как показал ход событий, оказался последним «безоблачным» годом устойчивого экономического роста, не деформированным мировым и последующим за ним российским кризисом.

Но истинный драматизм российской ситуации – отнюдь не в малочисленности среднего класса. Тревогу вызывает иное – невосприимчивость социальной структуры к изменениям внешних условий. Практически такая же социальная структура была характерна для российского общества в конце периода длительной рецессии 1990-х гг. и в преддверии экономического подъема 2000-х гг.¹⁶ А это означает, что вопреки массовым политическим и социальным ожиданиям, что экономический рост – уже сам по себе гарантия роста среднего класса и сокращения бедности, социальная ситуация в стране стагнирует. Причина – в слабом развитии социально-институциональной среды.

Невысокая доля среднего класса и преобладание в социальной структуре групп, которые относятся к «классу ниже среднего», означает, что в обществе социальная база модернизации крайне слаба. Но так ли уж очевиден вопрос о маломощности среднего класса?

¹⁵ Т. М. Малева, Л. Н. Овчарова. Российские средние классы накануне и на пике экономического роста // М., ИНСОР, 2009

¹⁶ Средние классы в России: экономические и социальные стратегии // Коллективная монография под ред. Т.М. Малевой / М., Гендальф, 2003

Средние классы составляют лишь пятую часть общества, но много это или мало – зависит от угла зрения. 20-процентная доля средних классов, хотя и уступает аналогичным оценкам размеров средних классов в развитых рыночных экономиках (60-70%), все же достаточно весома, чтобы не замечать факта его существования. Его главная «сила» – не в количестве, а в той роли, которую он играет в обществе. Эта роль – в восприимчивости к различного рода инновациям и способности транслировать инновационные практики всему обществу. Поскольку современный российский средний класс – социальная группа более молодая, хорошо образованная, лучше обеспеченная материально, живущая преимущественно в крупных и столичных городах, во множестве сфер она оказывается более активной. В инновационных формах деятельности на рынке труда, в экономической, предпринимательской и финансовой деятельности, на потребительском рынке и пр. активность среднего класса превышает активность более массовых слоев как минимум в несколько раз. Самим фактом приверженности к более активным социально-экономическим стратегиям средний класс доказывает свою способность вписаться в модернизационный процесс и поддержать его, если этот процесс отвечает его интересам.

В то же время не следует и преувеличивать его инновационность или приверженность модернизационному развитию. Средний класс обладает известной степенью консерватизма, причем чем многочисленнее средний класс, тем сильнее он демонстрирует свой консерватизм. И именно этот процесс происходит в современной России. Если в начале 2000-х гг. в портрете представителей средних классов явно выделялись признаки пассионарности – склонность к риску, попытки освоить новые сферы деятельности, в том числе за счет повышения квалификации, а иногда и приобретения новой профессии, – то сегодня портрет средних классов иной. Значительную часть современного среднего класса составляют госслужащие и чиновники, напри-

мер, массовый отряд работников госкорпораций, которым совершенно не присуща склонность к рискам и, соответственно, ответственность за результаты. Прежнее стремление к экономической активности уступило место тяготению к социальной стабильности¹⁷.

Средний класс практически никогда не выступает инициатором реформ, а может лишь поддержать их. В то же время опасность заключается в альтернативном сценарии: в случае несовпадения целей реформ и интересов среднего класса последний может отвергнуть их, в российском случае – не замечать, игнорировать, дистанцироваться от них. Кто как не средний класс, будучи неудовлетворенным состоянием институциональной среды, первым вступил в неформальные отношения с прочими агентами в сфере образования, здравоохранения, на рынке труда и пр., научился договариваться с бюрократией, словом, поддержал все формы теневых отношений в обществе? И здесь он тоже продемонстрировал свою реальную силу – умение транслировать свои практики всему обществу, в результате чего теневые отношения густой сетью опутали все российское общество.

Эти черты делают средний класс реальным актором в модернизационном процессе. Его экономические требования и социальные ожидания уже настолько высоки, что стагнация или откат от ранее достигнутых стандартов вряд ли его устроит. И хотя переговорная сила среднего класса крайне слаба, все же власти придется с ним договариваться. Вопрос в том, какую цену готовы заплатить оба субъекта – государство и средний класс – за издержки модернизации¹⁸.

¹⁷ А.Г. Левинсон. О категории «Средний класс» / SPERO, весна-лето 2009, № 10; Т.М. Малева, Л.Н. Овчарова. Российские средние классы накануне и на пике экономического роста // М., ИНСОП, 2009

¹⁸ Л.М. Григорьев и др. Средний класс после кризиса. Экспресс-анализ взглядов на политику и экономику / М, БЭА, 2010

Глава 5

Человек — образование — модернизация

В российском обществе все более крепнет понимание, что человек сегодня становится не только целью, но и ресурсом социально-экономического развития, что образование в дальнейшем будет играть роль важнейшего фактора и условия этого развития.

В мире Российская Федерация по индексу развития человеческого потенциала в истекшем десятилетии устойчиво числится в шестом-седьмом десятке. В 2010 г. его значение составляет 0,719.

Напомним, что этот индекс рассчитывается как среднеарифметическая сумма значений трех индексов: долголетия, образования и дохода. Индекс дохода России практически находится в диапазоне близких значений общего показателя ИРЧП. Заметно тянет его вниз (14-й десяток) индекс долголетия, который характерен для стран с низким уровнем ИРЧП. Однако компенсирует этот низкий уровень долголетия значение третьего компонента ИРЧП – индекса образования (Россия по нему в четвертом десятке), который комбинирует в себе уровень грамотности и степень охвата молодежи всеми уровнями образования. Получается, при среднем достатке мы хорошо образованны, но относительно недолго живем. Рост индекса образования, наряду с обозначившимся ростом продолжительности жизни и ВВП, может позволить улучшить в ближайшем будущем позиции страны по общему индексу развития человеческого потенциала.

В первую очередь это касается степени охвата образованием различных возрастных категорий населения. При достаточно высоком общем численном значении этой компоненты индекса образования в стране, как мы увидим далее, есть в этом отношении серьезные проблемы. Например, перепроизводство невостребованных знаний, когда часть специалистов готовится “в никуда”, или недостойно низкая для страны степень охвата населения так называемым дополнительным образованием.

5.1 Человеческое развитие и модернизация

Общепринятым стало считать, что поступательное развитие страны в ближайшее десятилетие возможно лишь при отказе от исчерпавшей себя сырьевой модели и изменении вектора экономической политики на постиндустриальную стадию развития. Наиболее привлекательный образ этой стадии в общественном сознании ассоциируется с понятием «общества знания» и соответствующей ему экономикой знания, в которой знание становится определяющим фактором и основным ресурсом социально-экономического развития. Продвижение к этому обществу предполагает всестороннюю модернизацию страны. Сама постановка задачи модернизации по определению в первую очередь касается образования, как общего, так и профессионального, призванного готовить новые кадры.

После недолгой дискуссии в стране по вопросу выбора между модернизацией и инновационным развитием общественное мнение склоняется к компромиссному широкому толкованию модернизации, включающей в себя инновационное развитие. Этот компромисс объясняется необходимостью завершения задержавшейся еще с советского периода реиндустриализации, которая должна была вывести страну на уровень пятого технологического уклада, с одной стороны, и одновременно включения страны в мировую гонку по ряду важнейших направлений науки и технологий широкого применения, соответствующих уровню шестого технологического уклада, с другой. Не завершив перевооружения широкого круга гражданских производств и отраслей в соответствии с императивами, как тогда говорили, научно-технического прогресса последней четверти ушедшего века, нельзя добиться широкого применения результатов прорывных направлений научного поиска, ведущегося в мире в наши дни. Признание такого характера модерниза-

Табл. 5.1. Уровень образования взрослого населения в России и некоторых странах ОЭСР: 2007

	Всего	Имеют образование				
		начальное общее и ниже	основное общее	среднее (полное) общее, начальное профессиональное и послесреднее неvyšшее	среднее профессиональное	высшее послевузовское и профессиональное
Россия*	100	1,0	5,7	40,3	26,1	26,9**
Австралия	100	8,3	23,5	34,4	9,6	24,1
Австрия	100	n(3)***	18,5	63,9	7,2	10,4
Бельгия	100	13,9	18,1	35,9	18,1	14,0
Великобритания	100	-	13,7	54,2	9,1	22,7
Германия	100	3,0	12,6	60,1	8,7	15,6
Греция	100	26,5	11,0	39,8	7,4	15,0
Испания	100	22,2	27,1	21,7	9,0	20,0
Италия	100	14,7	32,4	39,4	0,5	12,9
Канада	100	4,2	9,2	38,3	23,7	24,6
Нидерланды	100	7,1	19,8	42,4	1,7	29,1
Португалия	100	56,5	16,1	13,8	n(6)	13,7
США	100	4,4	7,7	47,6	9,4	30,9
Финляндия	100	9,6	9,9	43,7	15,4	20,9
Франция	100	13,0	18,4	41,8	10,9	15,9
Швейцария	100	3,3	9,3	56,0	10,0	21,3
Швеция	100	5,6	9,8	53,3	8,7	22,6
Япония	100	n(4)	n(4)	59,0	17,9	23,1

* Экономически активное и экономически неактивное население по данным выборных обследований населения по проблемам занятости на конец ноября 2008 г.
** Включая лиц, имеющих неполное высшее профессиональное образование.
*** Здесь и далее символ «n» в какой-либо графе означает, что данные из настоящей графы включены в другую графу, номер которой показан в скобках после «n». Например, n(3) означает, что данные включены в графу 3.

Табл. 5.2. Сравнительные данные о численности обучающихся по ступеням образования в расчете на 10000 человек населения в России и некоторых странах ОЭСР: 2007

	Всего	Образование						
		дошкольное	начальное общее	основное общее	среднее (полное) общее, начальное профессиональное и послесреднее неvyšшее	среднее профессиональное	высшее профессиональное	послевузовское профессиональное
Россия	2058	360	353	451	195	158	529	11
Австралия	2884	101	939	608	666	81	415	20
Австрия	2019	263	418	468	555	28	265	22
Бельгия	2673	389	692	403	818	190	175	7
Великобритания	2239	165	725	366	594	85	287	16
Германия	2025	294	402	622	420	40	237	-
Греция	1886	128	572	309	338	191	329	19
Испания	2050	351	607	442	250	53	330	16
Италия	1886	279	482	298	483	2	335	7
Канада	-	149	713	258	598	-	262	11
Нидерланды	2290	245	783	476	425	-	356	5
Португалия	2024	249	714	376	339	3	326	18
США	2497	250	816	433	406	124	454	13
Финляндия	2643	271	692	385	709	0	544	41
Франция	2349	409	648	513	433	85	247	11
Швейцария	2002	204	680	397	421	51	210	23
Швеция	2685	424	743	451	613	24	407	23
Япония	1717	239	565	284	298	72	237	6

ции имеет решающее значение в понимании характера преобразований в образовании. Недостаточно обеспечить кадрами исследования в области нано-, био- или информационных технологий, нужна глубокая модернизация всей системы образования.

Не противоречит ли это утверждение факту относительно высокого индекса образования? Зачем его модернизировать и реформировать, если показатели его и так достаточно высоки (табл. 5.1)?

Индекс образования при достижении в нем максимально возможного или близко к максимальному значению первой компоненты — уровня грамотности взрослого населения, достигшего у нас уже три десятилетия назад 99,5%, может меняться в лучшую сторону лишь за счет роста второй компоненты — степени охвата различными уровнями образования соответствующих возрастных когорт молодежи. Но уровень этой компоненты у нас тоже высок: ежегодный средний уровень охвата средним образованием в период 2001-2009 гг. составляет 84%, а высшим — 75%.¹ По критериям, принятым в ЮНЕСКО, у нас всеобщее среднее и всеобщее высшее образование (табл. 5.2).

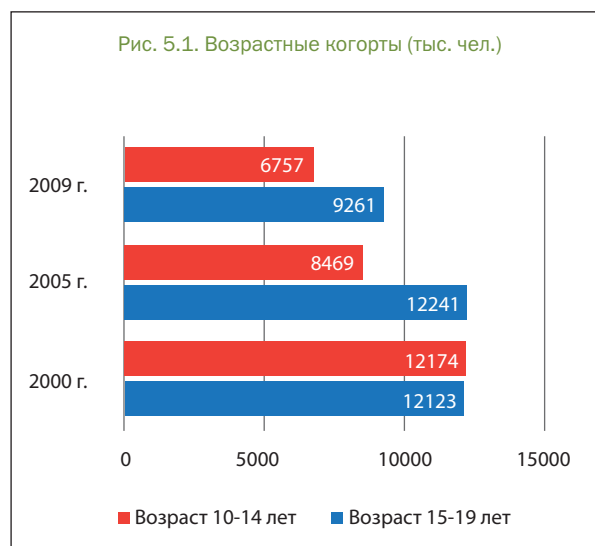
Расулу Гамзатову принадлежит фраза: «Сию в президиуме, а счастья нет». Применительно к образованию — достигнуты вершины, а у общества состояние образования не вызывает удовлетворения, наоборот, все чаще звучат тревожные ноты. Все дело в том, что количественные показатели не всегда, а в нашем случае уже давно не отражают истинного положения дел, если рассматривать образование с позиций его качества, соответствия социальным запросам и требованиям рынка труда.

Весьма устойчивым в стране является убеждение, что у нас в недалеком прошлом была едва ли не самая лучшая система образования,

которая позволила успешно справиться с задачей подготовки кадров для индустриализации экономики страны и решения грандиозных проектов освоения атомной энергии и космоса. Получается, что при охвате средним образованием 1/4 и высшим 1/6 соответствующих возрастных когорт образование справилось с поставленными задачами, а сегодня, став доступным и всеобщим, не вполне оправдывает ожиданий молодежи, семей, общества в целом, о чём свидетельствуют непрекращающиеся попытки его реформирования. Почему?

В объяснении причин сложившегося положения нужно учитывать как демографические изменения в численности и структуре населения, так и долговременные последствия в области реформирования самого образования.

Тенденции демографического развития показывают в последнее десятилетие абсолютное снижение численности молодежи тех возрастов, на которые приходятся годы школьной учёбы и поступления в профессиональные учебные заведения (рис. 5.1)



Прямым следствием этих тенденций стало сокращение численности обучающихся общеобразовательных учреждений с 20,6 млн в 2000 г. до 13,6 млн в 2010/2011 г. (на 34%), и сокращение количества общеобразовательных учреждений с 68,8

¹ Доклад о развитии человека, 2010, стр. 195

Табл. 5.3. Показатели развития общего образования

	1990	1995	2000	2005	2007	2008/2009	2009/2010	2010/2011
Число общеобразовательных учреждений (ед.)	69667	70257	68804	63174	57992	55792	52422	50128
в т.ч. общеобразовательные учреждения (без вечерних (сменных) общеобразовательных учреждений)	67571	68445	67063	61497	56407	54259	50977	48804
из них в сельской местности	48214	47569	45157	40367	36020	34309	32178	30326
вечерние (сменные) общеобразовательные учреждения	2096	1812	1741	1677	1585	1533	1445	1324
Численность обучающихся (тыс.чел.)	20851	22039	20554	15631	14174	13752	13619	13569
в т.ч. в общеобразовательных учреждениях (без вечерних (сменных) общеобразовательных учреждений)	20328	21567	20074	15185	13766	13363	13258	13244
из них в сельской местности	5797	6375	6015	4616	4138	3968	3854	3742
в вечерних (сменных) общеобразовательных учреждениях	523	472	480	446	408	389	360	325

тыс. до 50,8 тыс. (на 26%). Особенно заметным стало сокращение государственных и муниципальных общеобразовательных учреждений (без вечерних (сменных) общеобразовательных учреждений) в сельской местности (с 45,2 тыс. до 30,3 тыс., или на 33%) (табл. 5.3).

Понижительная тенденция вслед за школьным образованием затрагивает и все ветви профессионального образования.

Однако сами по себе демографические изменения носят преходящий характер и в известном смысле могут быть использованы к выгоде образования. Более важным для анализа его состояния представляется учет долговременных последствий мер образовательной политики предшествующего периода, в частности, связанных с массовизацией образования, а также последствий рыночных преобразований в стране.

По времени пик расцвета российского (советского) образования приходится на вторую половину 60-х годов, когда в стране в основном были решены задачи индустриального перехода, соответствующего уровню четвертого технологического уклада. В это же время в развитых странах набирал силу процесс реиндустриализации, или второй волны индустриального развития на почве начавшейся к этому времени научно-технической революции, т.е. процесс перехода к пятому технологическому укладу. В Советском Союзе, конечно,

не могли не заметить этого перехода, но недооценили масштаба усталости директивной хозяйственной системы, начавшей давать сбои после отказа от так называемых “косыгинских реформ” в пользу усиления топливно-сырьевой направленности экономики. На фоне военно-космической гонки и реальных успехов страны в этой сфере причины снижения хозяйственной эффективности нужно было компенсировать другими “достижениями”, по возможности с высокими политическими и идеологическими дивидендами. Школьное образование вполне подходило для этой цели.

5.2 Проблемы школьного образования

К началу 70-х годов в структуре населения страны стало преобладать городское население, в значительной мере вовлеченное в процесс индустриального развития и связанное с ним строительство промышленных объектов, жилья, инфраструктуры, объектов социально-культурного назначения. Возникла потребность более масштабного развития среднего образования. Ответом на нее стало решение 24-го съезда КПСС в 1971 г., поставившее задачу полного перехода молодежи ко всеобщему среднему образованию.

Своевременной ли была постановка вопроса о необходимости такого перехода? Да, своевременной. Но каким образом он осуществ-

влялся? Если в большинстве западных стран тоже актуальный для того времени переход ко всеобщему среднему образованию решался в течение 2-3 десятилетий и законодательно оформлялся как обязанность молодого гражданина находиться в школе до 16 или 17 лет, то в нашей стране он быстро превратился в гонку за увеличением и доведением до максимума процента выпуска обладателей аттестата зрелости. В условиях отсутствия единой национальной системы оценивания знаний выпускников и партийно-советского давления за увеличение этого показателя и началось снижение качества школьного образования. Соответствующего ресурсного, кадрового и методического сопровождения такого перехода практически не было. Учителя, прежде уделявшие основное внимание талантливым и трудолюбивым школьникам, вынужденно переключали внимание и время тем, кто не хотел учиться. Отчисления за неуспеваемость и второгодничество не поощрялись, ежегодные переводные экзамены были отменены, а выпускные сокращены и упрощены.

Практически на этот же и чуть более поздний периоды пришлось и другие так же плохо продуманные и поспешные реформы школьного образования. Достаточно отметить “фундаментализацию” школьного образования, направленную по замыслу на изучение фундаментальных основ научного знания, а на деле обернувшуюся наукообразием в изучении школьных предметов и перегруженностью их большим числом разрозненных частных научных сведений. Сегодня трудно дать рациональное объяснение маниакальному стремлению реформаторов навязать обязательное изучение наукообразных предметов всем школьникам, больше половины которых не могли и не хотели изучать эти премудрости, и которые, не будь всеобщности среднего образования, могли бы выбирать альтернативные варианты подготовки к миру труда. А ведь были еще и другие эксперименты — политехнизация, профессионализация, ввод-отмена одиннадцатилетки и т.д. Объективный анализ результатов школьных реформ еще ждет не-

предвзятых исследований, хотя некоторые авторы уже делают попытки такого анализа.² Здесь сделано небольшое отступление в эту историю лишь затем, чтобы показать неслучайный характер устойчивой тенденции снижения качества среднего образования.

Массовое и падающее в качестве среднее образование сделало лишь вопросом времени массовизацию высшего образования, с которой связаны проблемы социализации, качества образования, соответствия запросам рынка труда и другие. Снизившийся уровень подготовки на входе в систему высшего образования неизбежно вел к снижению уровня требовательности и качества подготовки в самой этой системе, который стал нормой с приходом в учителя и преподаватели поколения закончивших «всеобщую» школу. Трудно было ожидать, что высшее образование, еще недавно готовившее научно-техническую и управленческую элиту общества, сможет массово готовить элиту, да ещё на базе низкого стартового уровня подготовки вчерашних школьников.

В значительной мере это было связано и с тем, что доставшаяся современной России в наследство средняя школа подвергалась серьезным испытаниям в годы рыночной трансформации общества. Общеизвестным является серьезное снижение объемов финансирования и связанного с ним недостойно низкого уровня оплаты учителей, состояния школьных зданий и технического оснащения школ. Неизбежным стало снижение социального статуса и престижности труда учителей, следовательно, сокращение притока в школу молодых учителей.

Негативно встретило общество идею ваучеризации образования, нигде в мире до этого не проводившуюся в национальном масштабе. В усеченном виде она пока осталась в виде системы ЕГЭ, отношение к которому в обществе весьма неоднозначно из-за риска перерождения

² Л.Д. Кудрявцев. Среднее образование. Проблемы. Раздумья. М. 2003 г. М.В. Богуславский. Реформы российского образования XIX-XХ вв. как глобальный проект. “Вопросы образования”, №3, 2006 г.

развивающего школьного образования в ната-скивающего.

Тем не менее, рассматривая состояние среднего образования в проекции его роли в модернизации экономики можно предположить, что на его стороне не существует для этого непреодолимых препятствий. При сохраняющейся недостаточности финансирования в его развитии в целом в последние годы произошли известные перемены.

Заслуживают быть отмеченными меры Министерства образования и науки по четкой структуризации и восстановлению на новой и гибкой основе всеобщего характера среднего образования путем выделения основного 9-летнего обязательного школьного образования и полного среднего образования в вариантах 11-летнего школьного, начального и среднего специального образования. Положительно сказалась практика вариативности школьных программ и дифференциации типов школьных учреждений (лицеи, колледжи).

Повышена зарплата учительского состава и директоров школ. При всех недостатках ЕГЭ выпускники школ экзаменуются по единой для страны системе оценивания знаний. Появились новые школьные предметы, что явилось отражением потребности в улучшении содержания школьного образования, при этом значительно сокращена идеологическая нравоучительность. Благодаря национальному проекту «Образование» многие школы оснащены современным оборудованием и подключены к интернету, стало возможным перейти к новой системе оплаты труда учителей, стимулирующей новое качество и инновационные методы обучения. Проект и его первые результаты позволили привлечь внимание общества к школе, понять масштаб необходимой поддержки. В 2011 г. было принято реше-

ние о том, что расходы на ремонт школ и их оснащение будут финансироваться Федеральным центром и доведены до ежегодного объема 60 млрд рублей, при этом сохраняется финансирование на эти цели из региональных бюджетов в объеме 30 млрд. Для сокращения неравенства образовательных возможностей предложен ряд мер по решению проблем малокомплектных школ (на их долю приходится 80% начальных школ), в т.ч. путем создания базовых образовательных центров с филиальной сетью и использование современных технологий дистанционного обучения.

Эти и другие меры, безусловно, внесли в работу школьного образования много нового, но подлинной модернизации российской школы еще не произошло. Главным предназначением школы – вместо подготовки школьников к жизни в постоянно меняющихся социальных, экономических и технологических условиях – остается подготовка для поступления в вузы. Школе еще предстоит уйти от пассивно «знаниевого» уклона в направлении привития навыков деятельностного характера и большего внимания к трудовому воспитанию подростков. Родители и общество вправе рассчитывать на большую открытость и демократичность школы, ее способность учитывать индивидуальные особенности и развивать способности каждого ребенка. От страны и ее политического руководства, с другой стороны, школа вправе ожидать полного отказа от финансирования по остаточному прин-

Рис. 5.2. Число учреждений начального и среднего профессионального образования

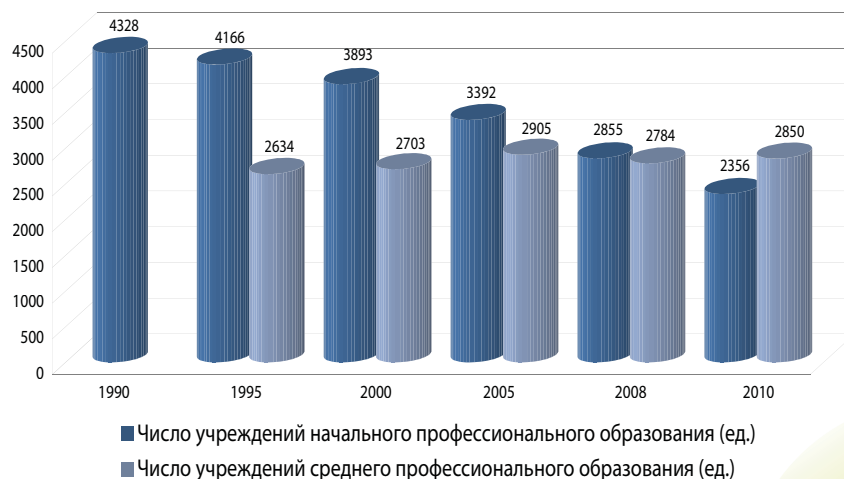


Рис. 5.3. Численность обучающихся в образовательных учреждениях начального и среднего профессионального образования



ципу, повышения оплаты учителей не менее чем до уровня средней зарплаты по стране. Наконец, просто понимания того, что модернизация страны начинается с модернизации школы.

5.3 Новый взгляд на профессиональное образование

Наибольшие потери в годы рыночной трансформации понесло профессионально-техническое образование. Как видно из рис. 5.2 и 5.3, с 1990 г. по 2010 г. число учреждений начального профессионального образования (НПО) сократилось с 4328 до 2356, или на 45,6%, а численность обучающихся, включая обучающихся по договорам, в них уменьшилась с 1,9 млн до 1,0 млн (на 46,1%).

В значительной мере это связано с сокращением в 90-е и более поздние годы общего числа предприятий (примерно на 70 тыс.), которые предъявляли спрос на квалифицированных рабочих и нередко сами их готовили, исчезновением ответственных за их подготовку промышленных министерств и ведомств, сокращением привлекательности ПТУ на фоне тяги к всеобщему среднему образованию. В последнее десятилетие снижение численности обучающихся было связано также с сокращением числа молодежи соответствующих возрастных когорт, хотя

уровень их охвата начальным профессиональным образованием сохранился и даже возрос (% охвата 15-17-летних вырос с 21,6 в 2002 г. до 22,0% в 2009 г.).

Свидетельством позитивных изменений, происходящих в этом секторе образования, является то, что оставшиеся образовательные учреждения этого типа значительно изменились по уровню подготовки. Если раньше большинство из них добавляли рабочую профессию к начальному

или семилетнему образованию, то, например, из всего выпуска дневных учреждений 2009 г. в 428,0 тыс. человек 270,2 тыс. выпущено на базе основного общего образования (63 %), а 103,4 тыс. – на базе полного среднего (24 %). Остались действующими, таким образом, лучшие учебные заведения с хорошими традициями подготовки и с квалифицированным обучающим персоналом, а многие из них еще и благодаря поддержке крупных современных предприятий. Во многие заведения в последнее время стали поступать современное техническое оборудование и компьютерная техника. Для более гибкого приспособления к запросам локальных потребностей в квалифицированной рабочей силе все заведения этого типа переданы в ведение региональных властей. Хотя модернизация этого уровня профессионального образования также не закончена и для улучшения его привлекательности многое предстоит сделать, в целом, положительные тенденции налицо.

Несколько по-другому складывалась ситуация в среднем профессиональном образовании, которое с превращением в обязательное среднее образование тоже становится массовым и популярным. Процент охвата этим образованием возрастной когорты 15-19 лет растет с 19,2% в 2000 г. до 25,2% в 2009 г. После пика абсолютного роста в 2005 г. (2905 учреждений и почти 2,6 млн обучающихся) в последующие годы на-

чалось его сокращение в силу демографического спада (абсолютное количество когорты 15-19 лет сократилось с 12,2 млн на 1 января 2005 г. до 9,3 млн на 1 января 2009 г.).

Из всего контингента 2010 г. 1129 тыс. чел. обучалось на базе основного общего образования, 997 тыс. чел. – на базе среднего (полного) общего образования. Выпуск в 2010 г. составил 572 тыс. чел. Получили дипломы о среднем профессиональном образовании базового уровня 471 тыс. чел.; повышенного уровня – 101 тыс. чел.

Многие техникумы к этому времени переименованы в колледжи (1413 из 2784, или 51%), а почти каждый десятый стал частным. Так, на 2010 г. из 2850 колледжей – 1569 частные (55%); а каждый одиннадцатый колледж – негосударственный. Весь сектор среднего профессионального образования по данным на 2010 г. обеспечивал 149 обучающихся на 10 тыс. человек населения. Этот сектор, в отличие от высшего образования, в основном сохранил традиции прикладного обучения практической направленности. Колледжи и техникумы, ведущие обучение на базе полного среднего общего образования, скорее являются частью высшего профессионального образования и заслуженно получили право готовить кадры по программам прикладного бакалавриата. Положительными можно считать и относительно небольшое число филиалов и долю обучающихся заочно (соответственно в 2010 г. – 489 и 23% – данные по государственным и негосударственным учреждениям). Шансы на модернизацию этого сектора образования в обозримо короткий срок представляется практически более реализуемой задачей в сравнении с модернизацией высшего образования.

С другой стороны, она и предстает сегодня задачей более актуальной. Превращение высшего образования, как мы увидим далее, из высшего профессионального в более престижное и доступное

массовое общее высшее, во-первых, наносит ущерб начальному и среднему профессиональному образованию, в известном смысле, замещая его собою, во-вторых, само становится все менее профессионально ориентированным. Обновление профессиональной подготовки всех уровней сегодня становится важнейшим вызовом для модернизации всей системы образования.

5.4 Задачи обновления высшего образования

Высшее образование для выполнения роли катализатора модернизации должно само значительно обновиться.

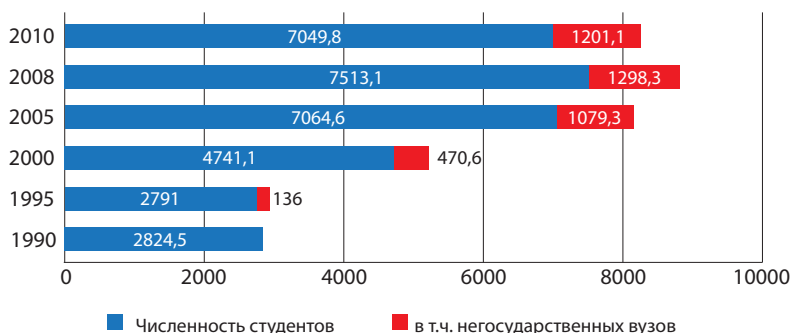
Наиболее заметной тенденцией в развитии высшего образования в последние два десятилетия стал его количественный рост. В последние годы советского периода перед ним ставилась задача увеличения доступности путем доведения числа студентов до 270 человек на 10 тыс. населения. В годы рыночной трансформации без всякого участия государства эта численность достигла к 2010 г. 493 человек, выведя страну по этому показателю на передовые позиции в мире. Однако этот рост не был связан с экономическим подъемом и пришелся как раз на годы рыночной трансформации, когда показатель объема ВВП снизился на 40%. В условиях массовой безработицы и падения рыночного спроса на специали-

Рис. 5.4. Число государственных (муниципальных) и негосударственных образовательных учреждений высшего профессионального образования



Глава 5. Человек – образование – модернизация

Рис. 5.5. Численность студентов образовательных учреждений высшего профессионального образования (тыс. чел.)



стов главной причиной роста числа студентов стал мощный социальный спрос на высшее профессиональное образование, усиливаемый сложившейся практикой отсрочек от призыва в армию. По социологическим опросам того периода, большинство семей и сами вчерашние школьники рассматривали поступление в вуз как единственный путь социального и профессионального продвижения. Достичь этой цели при сложившейся номенклатуре из более чем 550 узких, нередко устаревших, специальностей можно было единственным способом — получить любой диплом государственного образца безотносительно к специальности, а затем через систему второго высшего или дополнительного образования адаптироваться к рынку. Не удивительно, что 80% выпускников вузов (и до 50% выпускников военных вузов) не шли на работу по полученной специальности, т.к. она их не интересовала в большинстве случаев с самого начала.

Чтобы удовлетворить внезапно возросший социальный спрос на высшее профессиональное образование, последнее расширило предложение через открытие новых государственных и муниципальных и особенно негосударственных частных учебных заведений, а также путем расширения непрофильных видов подготовки, в частности, эко-

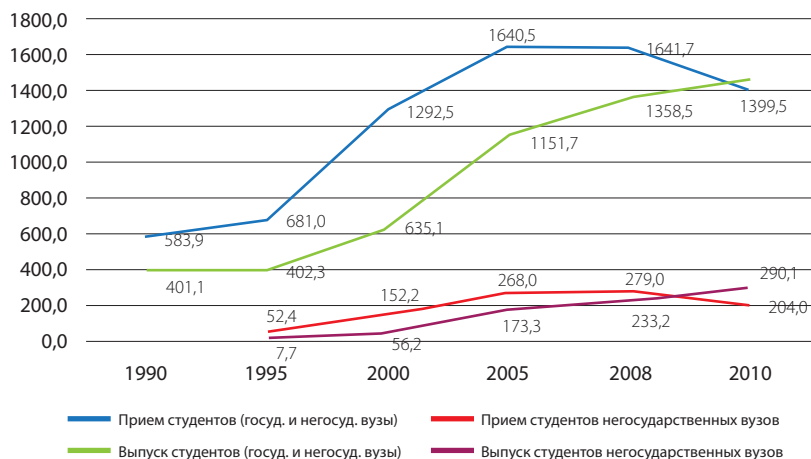
номистов, управленцев и юристов. Только в 1990-1999 гг. количество вузов в стране возросло на 83%, численность студентов выросла на 44%, а профессорско-преподавательского состава на 36%. За все послесоветские годы, до 2010 г. включительно, число студентов с 2,8 млн выросло до 7,0 млн, т.е в 2,5 раза (рис. 5.4, 5.5, 5.6).


Вузы ежегодно предлагают для поступления больше мест, чем число оканчивающих среднюю школу.

Высшее образование на 2009 г. охватывало более 70% возрастной когорты 17-22 года. Оно стало массовым и в значительной мере перестало быть профессиональным. Нередки утверждения, что оно превратилось в большинстве случаев в общее высшее образование.

При сохраняющемся низком уровне финансирования это неизбежно означало снижение величины расходов на одного студента (до уровня 40% от средних расходов по странам ОЭСР) и вследствие этого — снижение качества подготовки. Это снижение связано с невысоким уровнем оплаты труда преподавателей (компенсируемым нередко подработками в других

Рис. 5.6. Прием и выпуск в государственных и негосударственных вузах





вузах) и их социального статуса, что препятствует притоку на работу в вузы молодых и талантливых людей. А также с сокращением исследовательской деятельности вузов, устаревшим учебным оборудованием, отсталостью материальной базы и ее технического оснащения, социальной инфраструктуры вузов. В не меньшей мере, чем уровень финансирования, низкое качество вузовской подготовки объясняется слабой мотивацией к учёбе студентов. Будучи по-своему рациональными молодыми людьми, многие из них не считают возможным вкладывать энергию и время на изучение того, что не станет их профессией. К тому же рынок не даёт или даёт весьма общие сигналы относительно требуемого уровня, качества и профилей подготовки, вузы руководствуются собственными устаревшими представлениями на этот счёт. Не способствовал улучшению качества подготовки и рост удельного веса обучающихся по заочной форме обучения (50% в 2010 г.). К снижению качества подготовки вело и появление многочисленных филиалов (1668 в 2010 г.), а также новых вузов и непрофильных факультетов в старых учебных заведениях, учебные программы которых осуществлялись в основном за счет совместителей.

Среди причин ухудшения качества подготовки в вузах следует назвать и бюрократически жесткую систему сметного финансирования и сложившейся управленческой практики, в частности, систем отчетности и переизбрания, которые препятствовали многообразию видов образовательной деятельности.

Высшее образование в современном обществе призвано выполнять две миссии — социализация молодежи и профессиональная подготовка, т.е. подготовка гражданина и подготовка работника. Не выполняя в должной мере функции подготовки к миру труда, оно не может в полной мере готовить подрастающее поколение и к жизни в усложняющемся обществе в качестве его активных и созидательных граждан. Поэтому при всей важности задачи со-

циализации высшая школа должна быть сегодня в первую очередь ориентирована на достижение нового качества профессиональной подготовки. Для этого высшее образование должно быть обновлено по нескольким направлениям: обновление содержания и методов (технологии) обучения, структурные, институциональные преобразования, изменение практики финансирования и управления вузами.

Что касается главного направления — обновления содержания и способов обучения, то в этом отношении, во-первых, должен быть правильно понят и внедрен принцип непрерывности образования на протяжении всей жизни человека. Этот принцип впервые был провозглашен почти полвека назад и неоднократно был в центре внимания многочисленных, в т.ч. международных, публикаций и конференций. Однако у нас в стране он трансформировался в идею дополнительного послевузовского образования, не затрагивая базового высшего образования. Между тем, в первую очередь идея пожизненного образования касается базовой подготовки специалистов любого профиля. Лавинообразный рост объемов знания и развитие способов его передачи сделали невозможным раз и навсегда подготовить человека к профессиональной деятельности, как это было в недавнем прошлом, из-за быстрого устаревания знаний, а также сокращающегося жизненного цикла многих профессий на рынке труда и появления новых профессий. По этой причине бесперспективным стал «специалитет», и в обществе появился запрос на выделение базовой подготовки с разбивкой ее на отдельные циклы. Циклу общей профессиональной подготовки стал соответствовать бакалавриат, а углубленной и специализированной — магистратура. В европейских странах давно существовал в качестве цикла первый двухлетний период, и после присоединения к Болонскому процессу эта традиция закреплена путем выделения в качестве университетской квалификации и двухлетней подготовки *Foundation degree*. Но и без выделения этого двухлетнего периода базовое образование мыслится как часть и стартовая основа

дальнейшего обучения, не претендующая на исчерпывающую полноту и завершенность. Между тем, во многих наших вузах, особенно со сложившейся практикой выпускающих кафедр, преподавательский корпус руководствуется принципом «вложим в голову студента все, что знаем сами». Другим проявлением невнимания к необходимости формирования у студентов базового ядра знаний во многих вузах является стремление обеспечить работой всех преподавателей всех существующих кафедр, ведущее к перегрузке студентов из-за иррационально большого числа обязательных курсов. Сложилась своеобразная система перепроизводства невостребованных знаний, затратная и расточительная. Поэтому формирование достаточного по объему и оптимального по набору дисциплин базового уровня подготовки является важнейшей задачей обновления вузовской подготовки.

Во-вторых, вплотную связанным с этой задачей является изменение способов преподавания. В процессе обучения на базовом цикле студент должен не только получить новые знания, но и научиться учиться. Известно, что сложившаяся в образовании классно-урочная форма обучения и ее разновидность в высшей школе в виде лекционно-семинарских занятий хорошо отвечали задачам пассивной передачи информации и устоявшихся знаний, подкрепляемой периодически проверкой их запоминания в экзаменационные сессии. Сегодня в обучении важен не столько процесс запоминания, сколько размышления и поиски решения. Как пишет Г. А. Лукичев: «Быстрое устаревание приобретенных знаний ставит на повестку дня необходимость переноса акцента в подготовке кадров с методик освоения массивов формальных знаний на привитие культуры саморазвития, методов и подходов наращивания актуальных знаний и умений, т.е. инструментов непрерывного образования. В результате появляется качественно новый продукт образования – хорошо обучающийся профессионал».³

В-третьих, новое содержание и новые подходы к обучению должны быть связаны с формированием у выпускников профессиональных компетенций, т.е. способности применения полученных знаний для решения конкретных производственных, управленческих и иных задач. Продвижение в этом направлении также возможно при постоянной актуализации набора фундаментальных и прикладных знаний, широком использовании интерактивных методов обучения, организации эффективных практик и стажировок, взаимодействию с работодателями, учете запросов рынка и реагировании учебных программ на происходящие в нем изменения. По словам Т. П. Ищука, сегодня «на смену парадигме знаний приходит парадигма дееспособности»⁴, предполагающей наряду с профессиональными компетенциями целый ряд универсальных компетенций и ценностных ориентаций: владение универсальными способами деятельности, владение коммуникативными навыками, навыками коллективного труда, владение специфическими навыками учебного труда (способность к самообразованию и эталоны социальной жизнедеятельности (воспитанность)).

Второе направление обновления — структурные изменения. Их много. Выделим здесь наиболее важные — проблемы многоуровневого образования, дифференциации вузов и структуры готовящихся кадров.

Распространено мнение, что многоуровневая подготовка связана с Болонским процессом. Даже если бы это было так, ничего предосудительного в этом не было бы, т.к. изменения, предлагаемые в его рамках, вполне могли бы быть приняты в качестве программы реформ нашего высшего образования, доморощенный вариант которой в течение полутора десятков лет ничего внятного, кроме его ваучеризации, не предлагал. В конце концов, Гумбольдская модель тоже пришла из Европы. Но мало кто помнит, что переход к двухступенчатой системе начался еще

³ Г.А.Лукичев В поисках эффективного взаимодействия высшего образования и работодателей. Экономика образования, 2005 г., №4, стр.8.

⁴ Т. Л. Ишук. Трансформация содержания высшего образования в экономике знаний. Экономическое образование. 2010 г., №5

в советское время при министре Г. Ягодине и был приостановлен с началом рыночных преобразований и ситуацией выживания вузов. И нормативная база этой системы, кстати, в основном разработана в это же время. Этот переход давно назревал и отвечал внутренним потребностям развития. Существует множество аргументов в пользу такого перехода, но из соображений краткости изложения отметим, что в самом общем виде выделение магистратуры в качестве отдельной ступени в условиях массовизации высшего образования связано с необходимостью сохранения подготовки профессиональной элиты — исследователей, конструкторов, творцов. Без них невозможна модернизация страны. В условиях индустриализации роль профессиональной элиты выполняли фактически все обладатели дипломов о высшем образовании, сегодня ее могут выполнить лишь обладатели дипломов постбакалаврского уровня. Переход к двухступенчатой системе подготовки кадров — важнейшее направление модернизации высшего образования. Сегодня он становится реальностью, и важно, чтобы он не был скомпрометирован амбициозными намерениями открыть подготовку кадров высшей квалификации неподготовленными для этого вузами.

Дифференциация вузов также представляется важнейшим направлением модернизации высшего образования. Наследие прошлого хорошо известно: статусное равенство всех вузов, закрепленное правом выдавать дипломы единого государственного образца. Выделялись в этой массе лишь вузы, завоевавшие авторитет лучшей подготовкой кадров. В годы перехода к рынку и смены государственно-политического устройства многие вузы не устояли перед соблазном попытаться поднять авторитет путем самовольной смены формального статуса. В 2009 году в стране было 345 университетов, 177 академий и меньше всего — 140 — институтов. Свидетельством непродуманности и поспешности таких перемен являются парадоксальные названия типа «университет текстиля», «университет леса» или несоответствие названия типу заведения (финакадемия или высшая школа

экономики с приставкой ГУ). Хотя важно иметь критерии разграничения вузов по этим типам, дифференциация должна отражать реальный флагманский статус наиболее продвинутых вузов и их особую роль в развитии страны и регионов. В соответствии с этим подходом в последние годы 2 ведущих университета страны (МГУ и СПбГУ) были выделены в национальные университеты, созданы 7 федеральных университетов, 29 вузов получили статус национальных исследовательских университетов. Эти вузы первыми получают право выдачи собственных дипломов, и от них в первую очередь ожидается оживление инновационной активности. Думается, что процесс дифференциации будет продолжен, и что при этом удастся избежать монопольного закрепления за ведущими вузами отдельных привилегий, способного затормозить складывающуюся реальную конкуренцию между вузами.

Изменение структуры подготовки кадров по направлениям, группам специальностей и отраслей науки также необходимо в интересах модернизации экономики страны. О сложившемся переходе здесь свидетельствуют, например, такие данные: в рамках «специалиста» в 2010/2011 году из 6,3 млн студентов по физико-математическим наукам обучалось 50,2 тыс., по естественным — 65,1 тыс., по экономике и управлению почти 2,4 млн студентов. Учитывая инерционность структуры, трудно рассчитывать на эффективность ее рыночного регулирования. В интересах модернизации страны государство обязано корректировать социальный спрос населения и рыночное регулирование, используя имеющийся у него немалый арсенал средств непосредственного (госзаказ, дифференциация стипендий, уточнение обязательств обучающихся на бюджетной основе студентов и др.) и косвенного воздействия через структурную и промышленную политику.

К структурным преобразованиям вплотную примыкают многие назревшие институциональные изменения. В широком смысле — это обновление институтов, норм и правил в высшем

образовании. Также из соображений краткости остановимся лишь на некоторых из них.

– Статус вуза. Долгое время автономия вузов существовала лишь у немногих из них в урезанном виде, да и то применительно лишь к академическим вопросам. В административно-финансовом плане до недавнего времени централизация была более жесткой, чем, скажем, зависимость предприятия от Госплана в советское время. В сочетании с ограниченностью выделяемых ресурсов (и добавим, плотным, еще на памяти многих, партийным контролем) это гарантировало вузам оппортунистический стиль управления, исключавший или затруднявший инициативу, творчество и рациональный подход к управлению вузами. В несколько лучшем финансовом положении были вузы и факультеты, работавшие по оборонной тематике. Ситуация стала меняться к лучшему с появлением в 90-е годы платного образования, благодаря которому у многих вузов появилась возможность самостоятельно и гибко использовать дополнительные ресурсы. И хотя в большинстве случаев эти ресурсы лишь частично компенсировали нехватку бюджетного финансирования, эти возможности сделали очевидной пагубность сложившейся ригидной системы. Осторожные и постепенные меры в виде отказа от ЕТС, дифференциации финансируемой из бюджета зарплаты за счет стимулирующих надбавок, ухода от сметного финансирования и перевода большей части вузов в режим автономных бюджетных учреждений в целом изменяют их статус в направлении придания им большей гибкости, оперативности и ответственности в управлении. Разрешение создавать при вузах малые и средние инновационные предприятия позволяют включить личную заинтересованность и частную инициативу работников. Дальнейшие изменения в этом направлении будут, несомненно, способствовать увеличению вклада вузов в решение задачи модернизации страны.

– Статус преподавателя. Попадая, как и учитель школы, в категорию «бюджетников», преподаватель обречен на существование в усло-

виях весьма скромных доходов и возможностей (в частности, в решении жилищной проблемы), а также социального и пенсионного обеспечения. В порядке компенсации ему разрешено работать по совместительству, что многие и делают, работая в двух, трех и более вузах. Это ведет к перегрузке, отсутствию времени и стимулов к исследованиям, улучшению квалификации, развитию профессиональных контактов, в частности, с зарубежными коллегами. С другой стороны, в силу неэффективной и формальной системы конкурсного комплектования кадров при минимуме добросовестности ему гарантировано постоянное место. В условиях отсутствия возрастного ценза и защитительного трудового законодательства в структуре преподавательского корпуса растет доля пожилых людей, выход на пенсию которых обрекает их на нищенское существование. Эта ситуация серьезно ограничивает мобильность и профессионализм преподавательского корпуса, его восприимчивость к идеям модернизации и инновационного обучения. Для исправления ситуации нужны неординарные меры по нормированию, регулированию и повышению уровня оплаты труда преподавателей, по повышению до разумного предела коэффициента замещения при выходе их на пенсию, возможно, введению возрастного ценза и запрету на преподавание по совместительству при одновременном поощрении совмещения преподавания с участием в научных проектах и практическом консультировании.

- Нормы и правила. Обновление высшего образования в интересах модернизации ставит в повестку дня изменение многих действующих нормативных положений. Так, введению в качестве учетных единиц кредитов противоречит сложившаяся практика учета почасовой нагрузки, применение интерактивных методов обучения наталкивается на обязательные нормы выработки в виде лекций и семинаров (в частности, при переизбрании преподавателей), а балльно-рейтинговая система учета успеваемости противоречит положению о зачетах и экзаменах. Ввиду легкости поступления и фактически необременительного во многих

Табл. 5.4. Государственные расходы на образование в России и странах ОЭСР*⁶

	Расходы на образование в % от общего объема гос. расходов		Расходы на образование, в % к ВВП	
	2000	2006	2000	2006
Россия	11	12,4	2,9	3,9
Австралия	13,6	13,9	4,7	4,6
Австрия	10,7	11	5,6	5,4
Бельгия	12,1	12,4	5,9	6
Великобритания	11	11,9	4,3	5,5
Венгрия	14,1	10,4	4,8	5,4
Германия	9,8	9,7	4,4	4,4
Греция	7,3	-	3,4	-
Дания	15,3	15,6	8,3	8
Ирландия	13,6	14,4	4,3	4,9
Исландия	15,9	18,1	6,7	7,6
Испания	10,9	11,1	4,3	4,3
Италия	9,8	9,5	4,5	4,7
Канада	12,4	11,8**	5,1	5,1**
Корея	16,3	15	3,9	4,5
Люксембург	-	-	-	-
Мексика	23,4	22	4,4	4,8
Нидерланды	11,2	12	5	5,5
Новая Зеландия	-	18,9	6,8	6
Норвегия	14,5	16,2	5,9	6,6
Польша***	12,7	12	5	5,3
Португалия***	12,6	11,3	5,4	5,3
Словакия	14,7	19,5	3,9	3,8
США	14,4	14,8	4,9	5,5
Турция***	-	-	-	2,9
Финляндия	12,5	12,6	6	6,1
Франция	11,6	10,6	6	5,6
Чехия	9,5	10,1	4	4,4
Швейцария***	15,6	12,8	5,4	5,5
Швеция	13,4	12,6	7,2	6,8
Япония	9,5	9,5	3,6	3,5

* Данные по странам ОЭСР включают государственные субсидии домохозяйствам на поддержание уровня жизни студентов, не связанные с образованием; по России – расходы из средств консолидированного бюджета и государственных внебюджетных фондов

** 2005 г.

*** Расходы на государственные образовательные учреждения

вузах обучения при нежелании их терять часть студенческого контингента, снижается уровень требований на экзаменах, и все реже применяется практика отчисления нерадивых студентов. Ввиду этого неплохо бы узаконить повторное изучение дисциплин или курсов в целом. Многообразие образовательных программ (бакалавра, магистра, дополнительного образования и др.) ставит в повестку дня изменение роли и характера отношений между административными единицами — заказчиками и кафедрами-разработчиками учебных комплексов в дисциплины. Не нашло пока отражения в нормативных документах возрастание роли и сложности обслуживающего учебный процесс сервиса. Есть и другие нерешенные вопросы.

Наконец, серьезным вызовом модернизации образования выступает нерешенность вопросов формирования источников и порядка финансирования. В рыночной экономике, даже в сильной степени огосударственной, госбюджет не может быть единственным признаваемым источником ресурсного обеспечения образования. Ему не по силам вынести эту ношу. Доля расходов на образование в бюджете и доля их в ВВП у России значительно меньше показателей развитых стран (табл. 5.4). Объяснимую для 90-х годов, ее трудно понять для относительно благополучного прошлого десятилетия. При увеличении объема государственных расходов на образование в два с лишним раза за период 2001-2008 гг. они росли неравномерно, и этот рост не превышал в целом темпов инфляции. По этому поводу Т. Клячко и В. Мау пишут: «Объявление образования приоритетом или обеспечивало только компенсаторный рост расходов после значительных спадов 90-х годов, или было следствием политических решений в рамках избирательного цикла».⁵

Между тем, домохозяйства тратят на образование вполне сопоставимый с госрасходами объем средств, однако нередко в форме теневых или серых схем. В этих условиях задача государ-

⁵ Эксперт, №33, 2007, стр.94

⁶ Образование в РФ, 2010, Статистический сборник, ГУ-ВШЭ, 2010

ства состоит не только в увеличении собственных расходов, но и в правильной организации всех потоков ресурсов. В связи с этим заслуживает рассмотрения идея: если не совсем справедливо оплачивают свое обучение все студенты негосударственных вузов и 55% государственных, не лучше ли отказаться от советского мифа бесплатности высшего образования и сделать частично оплачиваемым обучение всех студентов. Скажем, в размере 20-25% от общего уровня финансирования. Тем более что по природе своей расходы на высшее образование представляют собою не только оплату общественного блага, но и инвестиции в человеческий капитал и будущие доходы обладателя диплома. Эта часть могла бы покрывать административные расходы на обучение, при необходимости обеспечиваться образовательным кредитом и попутно резко сократить иждивенческие настроения и нерадивость бюджетных студентов. Государственное финансирование могло бы обеспечить достойную оплату преподавательского труда и техническое оснащение учебного процесса, а местные (региональные) власти, если хотят процветания своих вузов, из своих бюджетов могли бы финансировать ремонт и содержание зданий.

Безотносительно к этой идее можно рассматривать возможность увеличения финансирования бизнесом за счет налоговых льгот и вычетов, как это делает, например, Франция.

Хотелось бы также отметить, что увеличение финансирования образования вообще и высшего в частности, не сопровождаемое институциональными реформами, не только не даст эффекта, но и может принести вред, поскольку будет означать, по словам И. В. Абанкиной, «цементирование индустриальной модели университета» и «финансирования образования низкого качества»⁷. Понимая это и поддерживая сложившийся уровень высшего образования, правительство в последние годы стало выделять большие средства на отдельные модернизацион-


ные проекты: программу поддержки национальных университетов – 10 млрд рублей, программу развития федеральных университетов – 18 млрд, национальных университетов – 20 млрд, программу поддержки взаимодействия вузов и корпораций – 19 млрд, поддержку программы привлечения в вузы крупных учёных – 12 млрд, развитие инфраструктуры инновационного предпринимательства – 8 млрд, на реализацию федеральной целевой программы (ФЦПР) «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» – 93,3 млрд, ФЦПР «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России» – 194,9 млрд. Хотя проектное финансирование по определению носит нерегулярный характер и нередко сопряжено с бюрократическими препонами, оно частично снимает проблему хронического недофинансирования высшей школы и способствует модернизации лучших вузов.

Таким образом, модернизация образования в России, при всех его достижениях в прошлом, сегодня выступает важнейшей национальной задачей. Без ее решения страна не сможет избавиться от «сырьевого проклятия», добиться модернизации всех сфер общественной жизни на пути постиндустриального развития. Ассоциируясь с обществом знания, этот путь предполагает создание современной системы производства, передачи и использования знания, широкую доступность для членов общества всех видов качественного образования. Особенно остро сегодня чувствуется необходимость подтягивания практико-ориентированного и профессионального образования, развития деятельности начальной в обучении. Модернизация образования в этом ракурсе позволит стране занять более достойные позиции в мировой конкуренции за лучшие показатели ИРЧП.

5.5 Выводы и рекомендации

Основным источником проблем развития всего образования страны выступает непрекраща-

⁷ И. В. Абанкина. Инновационная экономика и индустриальная модель университетов: тест на совместимость. Журнал Новой экономической ассоциации, №8, 2010г., с.143



ющееся уже на протяжении 40 лет снижение качества школьного образования вследствие бесконечных экспериментов и недостаточного внимания со стороны общества. Последний из этих экспериментов – попытка ваучеризации, побочным продуктом которой стал ЕГЭ. Нужны серьезная общественная дискуссия о будущем развитии школьного образования без навязывания очередных надуманных идей и непредвзятый анализ причин его деградации с целью выработки взвешенной политики.

Превращение по этим причинам школы в «преддверие» высшего образования в немалой степени объясняет дискредитацию начального и среднего профессионального образования, как незаменимого альтернативного пути подготовки молодежи к переходу в мир труда и последующего чередования периодов учебы и трудовой деятельности. Нужны более энергичные меры повышения привлекательности и эффективности этой ветви образования, ее отзывчивости на запросы рынка труда, предотвращения «тупиковости». Этому во многом могло бы помочь трудовое воспитание школьников.

Безусловно, требуется и продолжение усилий по переосмыслению советского по сути высшего образования, хотя и массового, но созданного в другое время и под другие задачи. В обновлении нуждается прежде всего содержание высшего образования, которое слабо обогащается исследованиями, не согласуется сегодня с императивами построения общества знания и принципами пожизненного образования. Профессиональная составляющая высшего образования нуждается в структурной реорганизации, развитии ступенчатости и гармонизации с возможностями дополнительного образования. Нужны серьезные перемены в организации и технологии обучения. Обновление высшего образования немыслимо без совершенствования статуса вузов в направлении усиления их академической автономии, изменения порядка и увеличения объемов финансирования, без серьезного повышения качества управления вузами. И все это вряд ли может быть реализовано без воссоздания достойных условий труда и оплаты преподавателей и других работников сферы образования.

Глава 6

Модернизация политики здорового образа жизни

Здоровье населения, его сохранение и укрепление, рост продолжительности жизни и сокращение смертности всегда были и остаются в центре внимания социальной политики государства, развития человеческого потенциала. В последние годы в России на эти цели выделялись значительные финансовые средства, в том числе в рамках Приоритетного национального проекта «Здоровье». Были достигнуты определенные успехи в сокращении общего уровня смертности, материнской и детской смертности, стали постепенно увеличиваться показатели ожидаемой продолжительности предстоящей жизни (вставка «Демографическое развитие России: тенденции, проблемы, пути решения»). Вместе с тем, по большинству показателей здоровья (младенческая смертность, материнская смертность, ожидаемая продолжительность жизни) Россия по-прежнему значительно отстает как от развитых европейских стран, так и от многих своих восточноевропейских соседей.

Между тем, здоровье человека, как хорошо известно, зависит не только и не столько от развития медицинской помощи, сколько от множества других факторов. Это и генетическая предрасположенность к определенным заболеваниям, и состояние окружающей среды, и образ жизни. По мнению экспертов ВОЗ, совместный вклад медицинской помощи и наследственных факторов в здоровье составляет не более 30%, тогда как 50% – это здоровый образ жизни. В большинстве развитых стран мира уже давно осознали, что болезни дешевле предотвращать, чем лечить. В отличие от современного здравоохранения, здоровый образ жизни не предполагает высоких затрат и дает более очевидный эффект, особенно в долгосрочной перспективе.

Понятие здорового образа жизни (ЗОЖ) определяется по-разному, в зависимости от области науки и конкретных задач исследования, различают «узкую» и «расширенную» (социологическую) трактовки. Первая включает набор индивидуальных практик, норм и личных поведенческих установок, ведущих к улучшению или

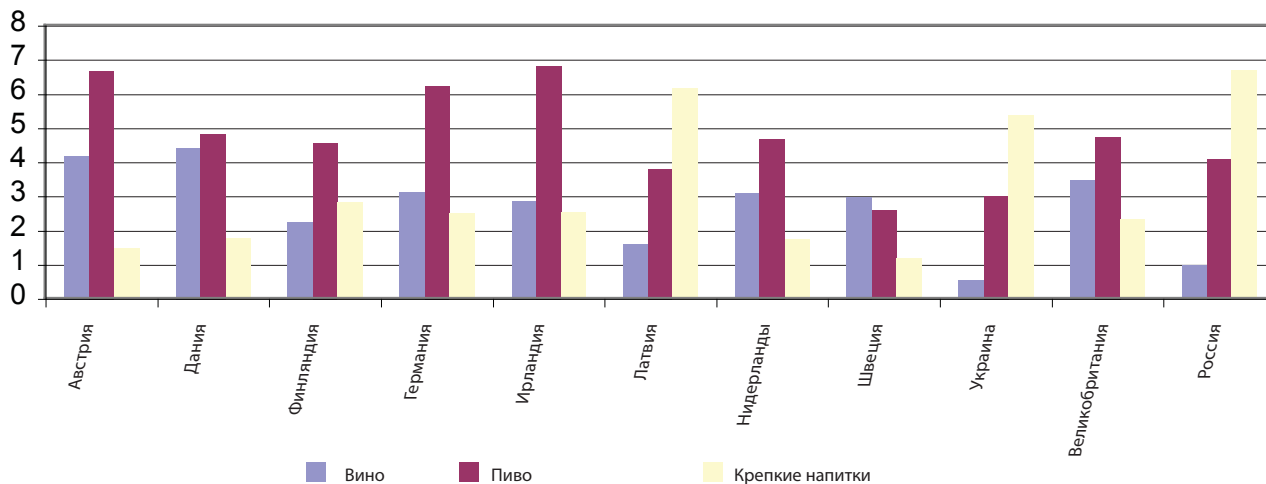
ухудшению здоровья (рисков для здоровья). К ним традиционно относят потребление алкоголя и курение, физическую активность и тип питания, реже включают безопасный секс, потребление наркотиков и другие индивидуальные поведенческие нормы. В отличие от узкой, расширенная трактовка ЗОЖ предполагает более широкий социальный контекст: условия жизни и работы, экологическую обстановку и т.п. Понятно, таким образом, что здоровый (нездоровый) образ жизни – в значительной мере выбор самого человека и общества в целом.

Сегодня политика здорового образа жизни начинает формироваться и в России: за последние два года приняты важные документы, такие как «Концепция государственной политики по снижению масштабов злоупотребления алкогольной продукцией и профилактике алкоголизма среди населения», «Концепция осуществления государственной политики противодействия потреблению табака», «Основы государственной политики в области здорового питания». Вместе с тем, для достижения поставленных целей нужно определить конкретные инструменты, которые будут работать в направлении формирования здорового образа жизни. А для этого надо, прежде всего, понять, от чего зависит образ жизни, какие факторы его определяют и, соответственно, могут быть объектами управляющего воздействия. Рассмотрим далее проблемы здорового образа жизни населения России в разрезе основных составляющих – потребления алкоголя, табака, здорового питания и физической активности, а также возможные меры государственной политики в этих направлениях.

6.1 Потребление алкоголя

По данным Росстата, в 2010 году потребление алкоголя в пересчете на чистый спирт составляло около 10,7 литров в расчете на одного взрослого россиянина, что существенно выше установленного ВОЗ опасного для здоровья уровня (8 литров в год). По различным оценкам, еще от 5 до 8 литров на душу составляет незарегистриро-

Рис.6.1. Структура употребляемых спиртных напитков, в литрах на человека, в пересчете на чистый спирт, 2006 год



Источник: WHO European Health for All Database.

ванное потребление. Помимо превышения средних годовых норм потребления алкоголя, в России высока доля населения, употребляющего алкоголь эпизодически, но с превышением разовых безвредных для организма доз. Так, по данным РМЭЗ¹, только среди молодых людей в возрасте 18-24 лет 6,9% мужчин и 4,6% женщин периодически злоупотребляют алкоголем.

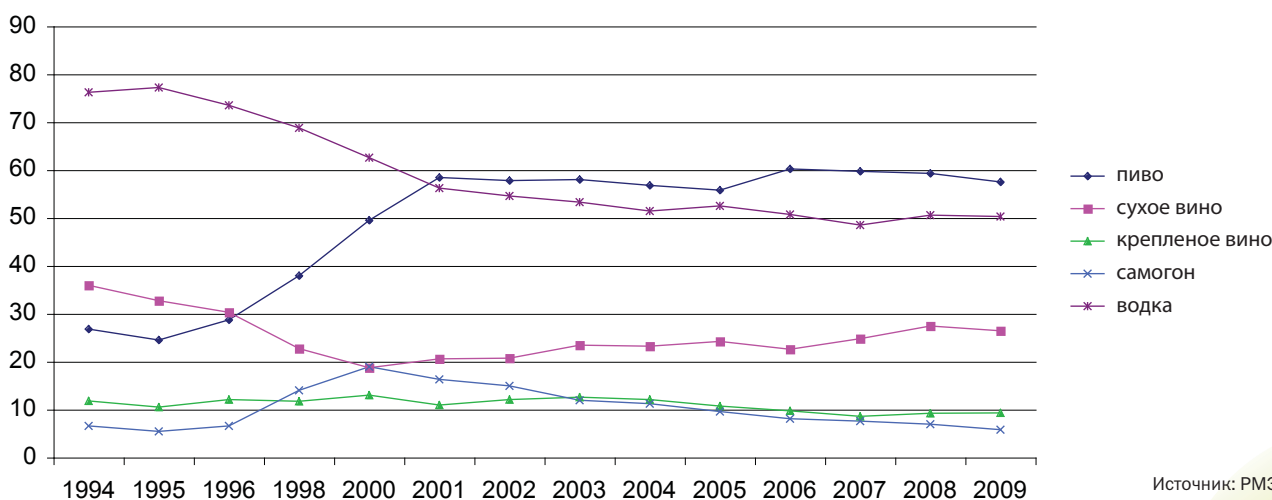
Другая отличительная особенность – преимущественная доля крепких алкогольных напитков в структуре потребления (рис. 6.1). Если в

традиционно «пивных» странах, таких как Великобритания, Дания, Германия, Нидерланды, Чехия, потребление пива в последнее десятилетие снижается и замещается вином, то в России оно растет бурными темпами, только с 2000 по 2008 год – более чем вдвое. Однако потребление крепких напитков сокращается совсем незначительно, так что суммарное потребление алкоголя неуклонно растет. Более половины выпиваемого в России алкоголя (в пересчете на литры чистого спирта) – это водка и другие крепкие напитки.

Важно отметить динамику: среди «пьющего» населения доля тех, кто употребляет водку,

¹ РМЭЗ (RLMS) – Российский мониторинг экономического положения и здоровья семьи.

Рис. 6.2. Доля употребляющих различные спиртные напитки среди взрослого населения, употребляющего алкоголь, %



Источник: РМЭЗ

Глава 6. Модернизация политики здорового образа жизни

действительно сокращалась с начала 1990-х гг. до начала 2000-х, доля пьющих пиво, напротив, росла. Однако в последние десять лет доли пьющих водку и пиво стабилизировались примерно на одном уровне (50-60%) (рис. 6.2). Причем исследования, сделанные на основе микроданных и региональной статистики, убедительно показывают, что это одни и те же люди – корреляция между потреблением водки и пива близка к стопроцентной². Пиво, таким образом, не замещает, а дополняет крепкие спиртные напитки. Однако именно употребление крепких напитков статистически значимо влияет на здоровье, в отличие от пива или вина³. Неудивительно, что в России злоупотребление алкоголем приводит ежегодно к преждевременной смерти около полумиллиона человек⁴. Вот почему проблему чрезмерного потребления алкоголя обычно ставят на первое место при обсуждении мер политики здорового образа жизни.

Инструменты антиалкогольной политики достаточно многочисленны и разнообразны. Многие из них давно используются в России. Прежде всего это лицензирование производства и торговли спиртными напитками. Оно не сокращает значительно объемов потребления, лишь несколько повышая отпускные цены, однако может до определенной степени гарантировать стандарты качества продукции. Ограничения на возраст покупателей – мера, по общему признанию, абсолютно оправданная и эффективная. Ряд исследований демонстрируют, что ограничение минимального возраста особенно эффективно для снижения смертности среди молодежи в дорожно-транспортных происшествиях и в результате самоубийств. То же относится и к установленным на региональном (муниципальном) уровне ограничениям времени и мест продажи, или отдельных дней,

когда проходят городские праздники, футбольные матчи и т.п. Подобные меры, как правило, понятны населению и поддерживаются большинством. Однако любые ограничения требуют не только принятия соответствующих поправок в законах, но и регулярного контроля.

Во всем мире наиболее эффективным инструментом борьбы с чрезмерным потреблением алкоголя считается ценовая политика. Именно сокращением относительной цены алкоголя, и прежде всего – водки, объясняют многие исследователи рост потребления спиртного, наблюдавшийся в России за последние 20 лет. Реальная цена алкоголя в стране постоянно снижалась в течение этих лет, делая его все более доступным. Так, в середине 90-х годов на среднюю заработную плату можно было купить 25 литров водки или 100 литров пива, а в 2009 году – уже 79 и 358 литров, соответственно. Свою роль сыграла здесь налоговая политика. Дело в том, что в розничной цене алкогольных напитков доля себестоимости невелика, в основном цена состоит из косвенных налогов – акцизов и НДС. Сегодня действующие в России ставки акцизов создают преимущество именно для производителей крепкого алкоголя – величина акциза в пересчете на чистый грамм спирта в водке существенно ниже, чем в вине или в пиве. С 1 января 2011 года акцизы на спиртные напитки проиндексированы таким образом, что налог на водку увеличился лишь на 10%, тогда как на сухие вина – на 40%.

Подобная практика идет вразрез с практикой других стран, замещающих в потреблении крепкие спиртные напитки слабыми – пивом и вином. Соотношение цен пива и водки в России равно примерно 1:4, тогда как в других странах оно достигает от 1:8 до 1:12. Поэтому в России замещения крепкого алкоголя слабым не происходит. Минимальная цена водки, установленная с 01.01.2010 на уровне 89 рублей и повышенная с 01.01.2011 до 98 рублей, как показывают данные торговой статистики за 2010 год, практически не изменила ситуации. Доля водки в общем объеме

² По данным исследования «Социально-экономические детерминанты здорового образа жизни», рук. Колосницына М.Г., Засимова Л.С., ЦФИ НИУ ВШЭ, 2010.

³ Denisova I. (2010). Adult Mortality in Russia. // *Economics of Transition*, vol.18(2), pp. 333-364.

⁴ Доклад Общественной палаты РФ «Злоупотребление алкоголем в Российской Федерации: социально-экономические последствия и меры противодействия», Москва, 2009 г.

потребления спиртного снизилась всего на 1% и по-прежнему составляет более 50%, что значительно выше, чем в большинстве развитых стран, где этот показатель варьирует от 12 до 22%. Вместе с тем, исследования показывают, что рост доходов населения всегда приводит к увеличению потребления спиртного (при прочих равных условиях), так что снижать потребление возможно, лишь радикально повышая цены. Поэтому существенное и дифференцированное повышение цен алкоголя за счет акцизов должно стать приоритетной мерой антиалкогольной политики. Потери бюджета от сокращения налоговой базы (объема продаж) будут компенсироваться за счет существенного роста налоговых ставок, так как спрос на алкоголь слабоэластичен по цене. В итоге доходы бюджета, по экспертным оценкам, могут увеличиться, в зависимости от роста акцизных ставок, на 150-450 млрд руб. в год, даже в предположении ежегодного 8-10-процентного падения рынка.

Безусловно, повышение акцизов на алкогольные напитки чревато опасностью перехода на нелегальную продукцию, которая зачастую не отличается высоким качеством. Однако, согласно российским и мировым исследованиям, рост потребления подпольной продукции оказывается гораздо ниже, чем снижение потребления легального алкоголя. Так, пример Польши, повысившей акцизы в 2,5 раза, показывает, что в результате действительно несколько выросли объемы самогонварения, подделка и контрабанда водки. Однако это не компенсировало падения потребления легальной водки, так что общий результат оказался положительным – продолжительность жизни польских мужчин увеличилась до 70 лет, и Польша первой из постсоветских стран преодолела кризис сверхсмертности⁵. История антиалкогольной политики в самой России показывает, что в те годы и в тех регионах, где водка стоила относительно дороже в сравнении со средней заработной платой, значительно снижался уровень смертности⁶.

⁵ Халтурина Д., Коротаев А. Алкогольная политика: мировой опыт и российские реалии, 2006.

⁶ Treisman D. (2010). Death and Prices: The Political Economy of Russia's Alcohol Crisis. // *Economics of Transition*, vol.18(2), pp. 281-331.

Таким образом, рост акцизов и цен на крепкие спиртные напитки в целом способен внести существенный вклад в улучшение здоровья населения, однако эта мера обязательно должна сопровождаться усилением борьбы с производством и продажей нелегальной алкогольной продукции.

Другая важная мера – ограничение мест употребления спиртных напитков и увеличение штрафных санкций за действия, предпринятые в нетрезвом виде. Оценки, проведенные на базе РМЭЗ, показывают, что объем употребления спиртных напитков резко возрастает в расчете на одного пьющего, если местом употребления выступает улица (парк, сквер, подъезд и т.д.). При прочих равных условиях, объем выпитого увеличивается на 800 г водки в месяц для женщин и на 1,5 литра водки в месяц для мужчин⁷. Соответственно, возрастает и число противоправных действий в результате опьянения, травм и смертельных случаев. Поэтому необходимы ужесточение законов и более жесткий контроль их исполнения.

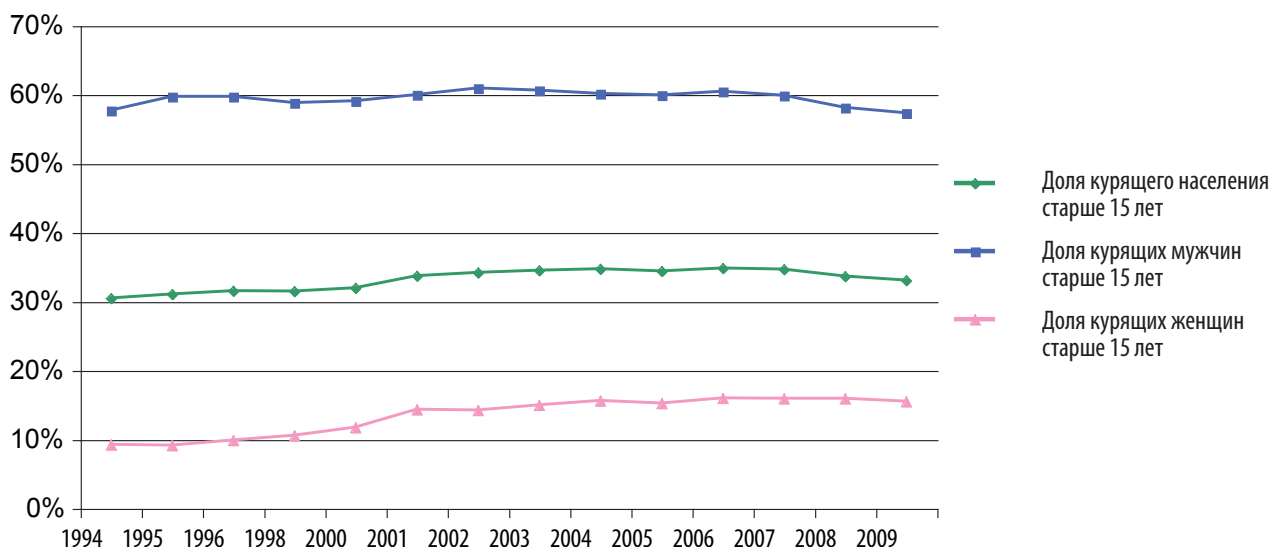
Эффективной мерой борьбы с потреблением алкоголя могло бы стать в ближайшие годы постепенное и существенное сокращение числа торговых точек, имеющих лицензию на торговлю спиртными напитками. Сегодня в России алкоголь является товаром шаговой доступности – в 2010 году на каждые 500 взрослых жителей страны приходилась 1 торговая точка. Для сравнения: в 2006 г. в Норвегии один магазин, торгующий напитками крепче 4,75°, приходился на 30 тысяч человек, в Швеции – на 23 тысячи⁸. Сокращение числа торговых точек позволит не только сократить объемы потребления, но и упростит контроль торговли нелегальной продукцией.

Что касается образовательных и просветительских мер, зарубежный и российский опыт показывает, что они обычно достаточно эффективны для расширения знаний о последствиях

⁷ По данным исследования «Социально-экономические детерминанты здорового образа жизни», рук. Колосницына М. Г., Засимова Л. С., ЦФИ НИУ ВШЭ, 2010.

⁸ Халтурина Д., Коротаев А. Алкогольная политика: мировой опыт и российские реалии, 2006.

Рис. 6.3. Динамика доли курильщиков среди взрослого населения России, %



Источник: РМЭЗ

чрезмерного употребления алкоголя, однако редко приводят к изменению фактического поведения потребителей. Само по себе образование, как показывают расчеты, сделанные на основе макроданных для 167 стран мира, лишь увеличивает потребление алкоголя, параллельно с денежными доходами⁹. Поэтому вряд ли можно ожидать существенного эффекта снижения потребления алкоголя от образовательных программ.

6.2 Курение

Россия сегодня – одна из самых курящих стран мира: по разным оценкам, в нашей стране курят от 60 до 70% взрослых мужчин и от 17 до 25% женщин, и в последние годы очевидна тенденция к росту доли курильщиков за счет молодежи и женщин (рис. 6.3). Так, исследование образа жизни студентов¹⁰, проводившееся в че-

тырех вузах Москвы, Перми и Самары, показало, что сегодня среди них курят 31% юношей и 23% девушек.

В отличие от большинства других стран, в России наблюдается не только рост доли курильщиков среди взрослого населения, но и увеличение объема употребляемого табака в расчете на одного курильщика (рис. 6.4, 6.5). Неудивительно, что потери России от курения сопоставимы с потерями от злоупотребления алкоголем и оцениваются, в терминах преждевременной смертности, от 330 до 400 тыс. человек ежегодно¹¹. Строгие эконометрические оценки, проведенные на макроданных РМЭЗ, показывают, что негативное влияние курения на продолжительность жизни в России не слабее, чем воздействие алкоголя¹².

Принятый в 2001 году закон «Об ограничении курения табака» (от 10 июля 2001 г. N 87-ФЗ) и частичный запрет на рекламу табачной продукции не отразились существенно на уровне и динамике показателей курения. Новым шагом антитабач-

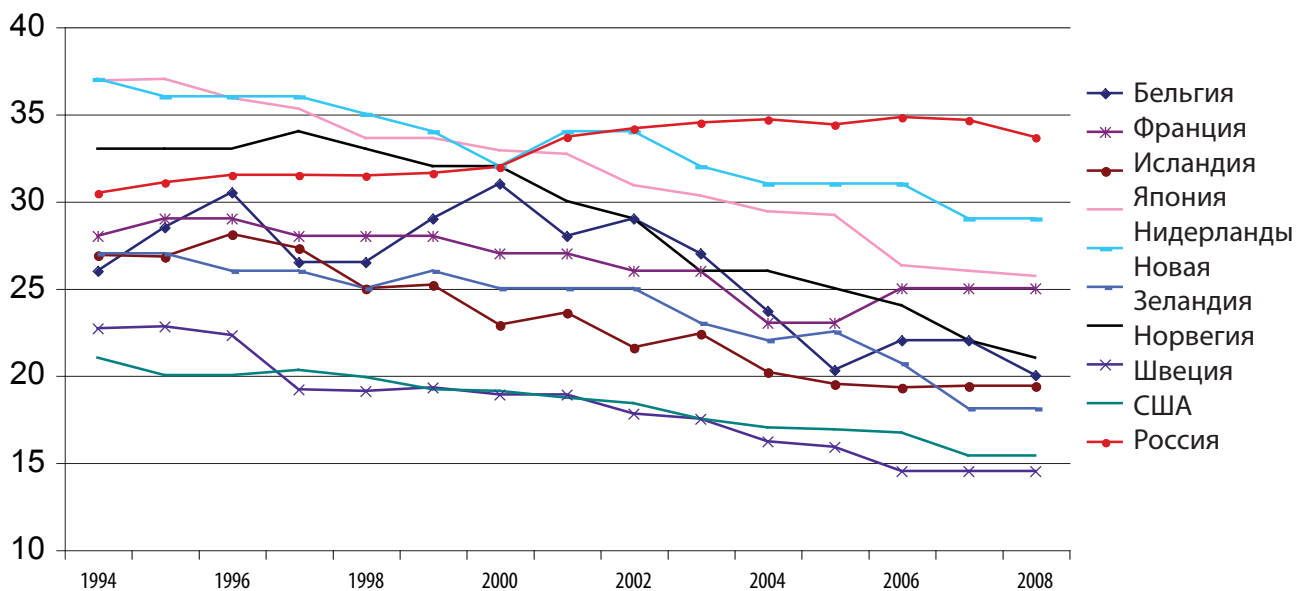
⁹ По данным исследования «Социально-экономические детерминанты здорового образа жизни», рук. Колосницына М. Г., Засимова Л. С., ЦФИ НИУ ВШЭ, 2010.

¹⁰ Опрос НИУ ВШЭ и СамГМУ «Отношение студентов к принципам здорового образа жизни», сентябрь-ноябрь 2010 г., выборка 914 человек.

¹¹ Доклад Общественной палаты РФ «Табачная эпидемия в России: причины, последствия, пути преодоления», Москва, 2009 г.

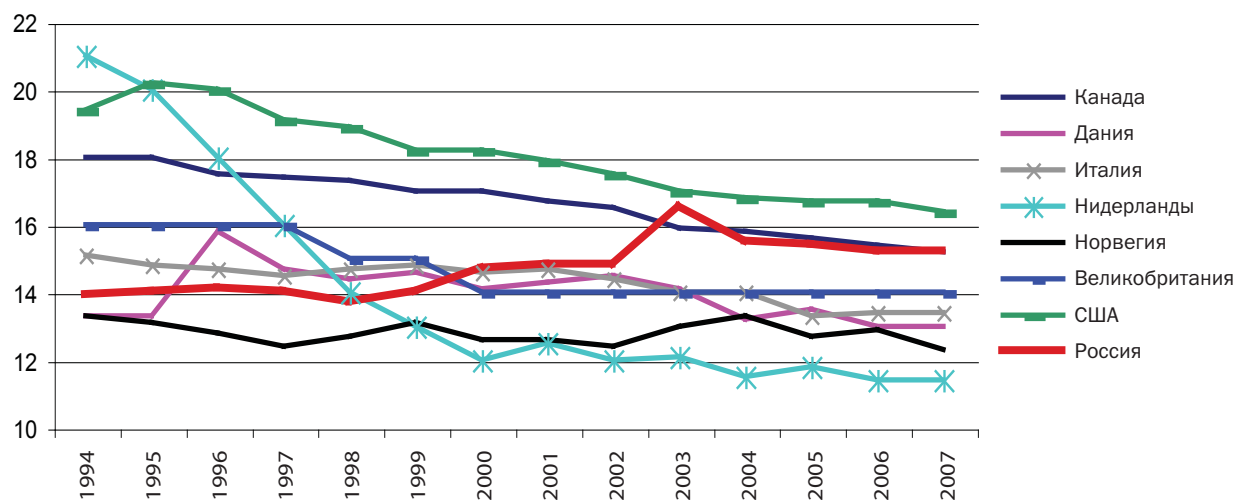
¹² Denisova I. (2010). Adult Mortality in Russia. // Economics of Transition, vol.18(2), pp. 333-364.

Рис. 6.4. Доля курильщиков в составе населения старше 15 лет, %



Источник: OECD Health Data; ПМЭЭ.

Рис. 6.5. Среднее число сигарет в день, в расчете на одного курильщика



Источник: OECD Health Data; ПМЭЭ.

ной политики России стало присоединение в 2008 году к Рамочной Конвенции ВОЗ по борьбе против табака (РКБТ)¹³. Согласно нормам Конвенции, Россия обязана поэтапно принять ряд экономических и административных мер, направленных на борьбу с курением.

В частности, в соответствии с требованиями РКБТ, России предстоит введение запрета на курение в общественных местах. Зарубежные исследования показывают, что только запрет на курение на рабочих местах может обеспечить сокращение употребления табака на рабочем месте на 29%, а абсолютной распространённости курения – на 4%, способствуя двукратному увеличению числа тех, кто хочет бросить курить¹⁴. В декабре 2010 года Российская экономическая школа провела опрос населения об отношении к мерам по борьбе с табакокурением. На вопрос о поддержке такой меры, как полный запрет на курение в общественных местах, включая бары и рестораны, ответили положительно 83% респондентов¹⁵. Более детальные данные Глобального опроса взрослого населения о потреблении табака (GATS)¹⁶ дают возможность оценить поддержку запретов на курение в различных местах: школах, вузах, больницах и т.п. По информации GATS, наибольшей поддержкой среди россиян пользуется идея запретов курения в медицинских и образовательных учреждениях, наименьшее число голосов отдано в пользу запретов курения в барах и ресторанах, однако и в этом случае большинство (77% опрошенных) поддерживают такую меру.

Опросы курильщиков во всем мире подтверждают, что большинство из них хотели бы

отказаться от этой привычки, и Россия здесь не составляет исключения – 65,5% курящих россиян хотели бы бросить курение¹⁷. Вместе с тем, многие не могут сделать это без посторонней помощи, специальных консультаций врача. Затраты на организацию подобных консультаций невелики, если они оказываются во время обычного визита пациента. Для этого достаточно организовать обучение врачей в рамках системы профессиональной переподготовки. Сегодня такое обучение проходят в вузах не более 20% студентов-медиков. Российские врачи, как показывают исследования, не прилагают специальных усилий, чтобы консультировать пациентов по вопросам отказа от курения. Так, в ходе опроса в российских вузах лишь 9% студентов утвердительно ответили на вопрос о том, предупреждал ли их врач об опасностях курения, притом что курильщиков среди студентов на самом деле 25%¹⁸. Таким образом, получали консультации при визите к врачу лишь около трети курящих.

В России в качестве успешного примера приводится работа портала www.takzdorovo.ru, где можно как получить профессиональную консультацию нарколога, так и обменяться опытом с другими посетителями. Не стоит забывать, однако, что в стране, по официальным данным на 2009 год, лишь 35,5% домохозяйств имели доступ в интернет, и кроме того, доля курильщиков относительно выше именно в низкодоходных группах населения, наименее обеспеченных услугами сети.

В 2010 году в рамках реализации РКБТ в России впервые появились текстовые предупредительные надписи на сигаретах размером не менее 30% пачки. Графические предупреждения, которые, как показывает мировой опыт, значительно эффективнее, в России пока не являются обязательными. Помимо предупреждений на пачках сигарет, к разряду мер повышения информированности населения относят и антитабачную

¹³ WHO Framework Convention on Tobacco Control (FCTC). Конвенция вступила в силу в феврале 2005 года, и с тех пор к ней присоединились 168 стран мира. <http://www.who.int/fctc/about/en/index.html>

¹⁴ Засимова Л.С. Государственная политика в области курения: какие меры наиболее эффективны? // Вопросы государственного управления, 2010, №4, с.68-81.

¹⁵ Результаты Всероссийского опроса населения об отношении к мерам по борьбе с табакокурением. РЭШ, апрель 2011

¹⁶ GATS – The Global Adult Tobacco Survey: <http://www.who.int/tobacco/surveillance/gats/en/index.html>

¹⁷ The Global Tobacco Surveillance System Atlas. CDC Foundation, 2009, P.91-92.

¹⁸ Опрос НИУ ВШЭ и СамГМУ «Отношение студентов к принципам здорового образа жизни», сентябрь-ноябрь 2010 г.

рекламу. В России она не отличается масштабами и интенсивностью. Так, студенческий опрос НИУ ВШЭ и СамГМУ показал, что молодые люди значительно чаще замечают рекламу табака, чем его антирекламу. Например, в метро и на уличных щитах рекламу сигарет видят 73% студентов, а антирекламу – только 41%, в интернете – 52% и 29%, в газетах и журналах – 69% и 17% соответственно. Телевидение, которое, казалось бы, должно быть наиболее мощным инструментом социальной рекламы, пока еще не стало таковым. Естественным образом, возникает другой вопрос – о запрете на рекламу. В России реклама табачных изделий регулируется специальной статьей Федерального закона N 38-ФЗ «О рекламе» 2006 года, который оставляет производителям значительную свободу действий. Между тем, сравнительный анализ, проведенный в 102 странах мира, показал, что там, где применялись всесторонние запреты, потребление сигарет снизилось примерно на 8%, в то время как частичные запреты не оказали существенного влияния. Именно поэтому в 2008 году в 26 странах мира действовал полный запрет на рекламу табачных изделий¹⁹. Надо отметить, что РКБТ предусматривает введение всесторонних запретов на рекламу, стимулирование продажи и спонсорство табачных изделий, так что России в ближайшем будущем придется изменить действующий закон.

Вместе с тем, сам по себе вопрос влияния информированности и – шире – знаний на поведение курильщиков остается открытым. Многие исследования показывают, что курение идет рука об руку с образованием. Можно было бы предположить, что более образованные люди будут курить меньше, так как лучше понимают последствия своих действий. Однако и макро-данные по странам мира с разным уровнем образования, и микро-данные различных страновых исследований часто дают обратные результаты. Например, на макроуровне выявлена ярко выраженная положительная связь индекса образования и доли курящих среди женского населения 135 стран мира.

19 Засимова Л.С. Там же.

Микро-данные говорят о том, что многие курильщики не считают свой образ жизни нездоровым, в том числе и те, у кого есть высшее и даже высшее медицинское образование. В ходе студенческого опроса 2010 года более 40% курящих студентов оценили свой образ жизни как здоровый. При этом доля курильщиков среди студентов-медиков составила 29%, а среди студентов-немедиков – 23%. Более отчетливые различия установлены в рамках международного исследования курения молодежи – данные для России за 2008 год показывают, что будущие врачи курят почти в 1,5 раза чаще, чем студенты, обучающиеся по другим направлениям²⁰. Подобное соотношение прослеживается и в когорте взрослых людей: курильщиков среди медиков гораздо больше, чем среди представителей других профессий (44% – среди стоматологов, 43% – среди фармацевтов, 39% – среди врачей другого профиля²¹, тогда как в среднем курят около 35% взрослых россиян). Таким образом, образование (даже специальное) не всегда меняет поведение курильщиков.

В отличие от информационной (в том числе рекламной и антирекламной) политики, ценовые меры по праву считаются наиболее действенными в борьбе с курением. Проблема в том, что сложившиеся в России цены на табачные изделия делают их доступными для всего населения и никак не ограничивают объемы потребления. Если в Европе средняя цена пачки сигарет составляет сегодня 3,7 доллара или – в пересчете – около 100 рублей, то в России она примерно в 4 раза ниже²². Даже с учетом разницы в реальных доходах, сигареты в России относительно намного дешевле. В первую очередь, это вызвано акцизной политикой – действующие сегодня налоги, даже с учетом их планируемого повышения в течение 2011-2014 гг., не приводят к радикальному повышению цен. Например, с начала 2011 г. акциз на табак составляет около 7 рублей в расчете на

²⁰ The Tobacco Atlas. 3rd edn. American Cancer Society, 2009. P.103.

²¹ Там же.

²² 2010 global progress report on the implementation of the WHO Framework Convention on Tobacco Control, p.10. <http://www.who.int/fctc/reporting/summaryreport.pdf>

пачку сигарет, тогда как в европейских странах (включая страны Балтии и Восточной Европы) он варьирует от 50 до 75% цены.

В то же время исследования показывают, что при увеличении розничной цены на 10% потребление сигарет сокращается примерно на 4% в странах с высоким уровнем доходов и примерно на 8% в странах с низким и средним уровнем доходов²³. Кроме того, сокращается распространенность курения, в первую очередь, за счет «новых» курильщиков. Важно отметить, что ценовые меры более всего воздействуют на молодых людей, чьи доходы еще невысоки и привычка курить не устоялась. Так, в ходе опроса НИУ ВШЭ и СамГМУ курящим студентам задавали прямой вопрос о том, как изменится их поведение, если их «привычные» сигареты подорожают в два раза. 24% ответили, что постараются меньше курить, 29% – что постараются бросить.

Увеличения цен на табачные изделия иногда опасаются из-за возможной негативной реакции населения, особенно если эта привычка широко распространена. Однако опыт всех стран Восточной Европы – новых членов ЕС показывает, что подобные опасения напрасны. Население в целом поддерживает эти меры, и не только некурящее, но даже курильщики. Есть основания утверждать, что и в России повышение цен не вызовет серьезного недовольства. Например, цитирувавшееся уже выше исследование РЭШ показывает, что эту идею в целом поддерживают 70% респондентов, причем среди случайных курильщиков таких 65%, среди постоянных курильщиков – около половины.

6.3 Питание и физическая активность

В отличие от потребления алкоголя и курения, такие составляющие ЗОЖ как питание и физическая активность попали в поле зрения исследователей относительно недавно. Лишь в 1995 году ВОЗ установила

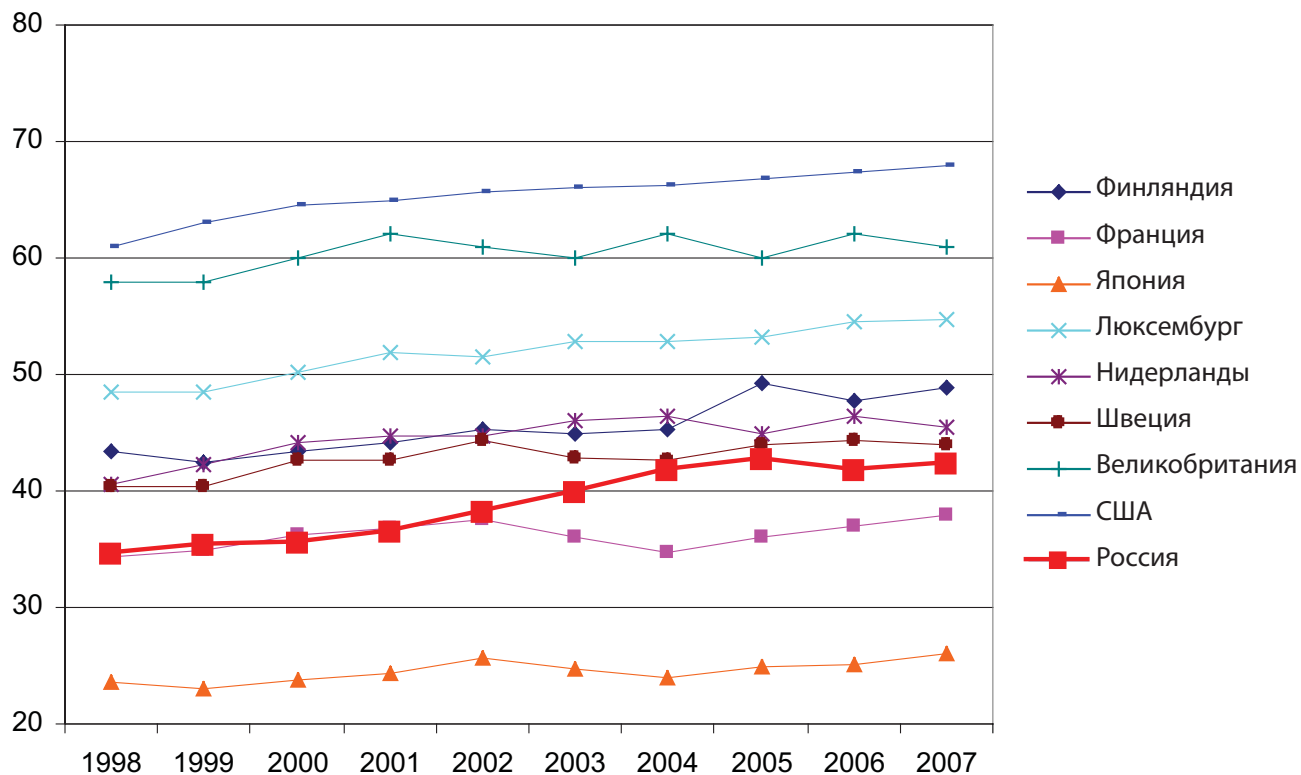
единые критерии определения избыточного веса и ожирения²⁴, признав, таким образом, существование проблемы, причиной которой физиологи единодушно считают именно несоответствие калорийности потребляемой пищи и расходуемой энергии. Измерение состава и калорийности дневного рациона, а также физической активности человека – достаточно сложный процесс, и поэтому соответствующие статистические данные весьма слабо представлены в информационных базах, многие из них сопоставимы по странам. В отличие от этого, показатели избыточного веса и ожирения, отражающие нездоровый образ жизни населения, универсальны и говорят о том, что для России эта проблема не менее остра, чем для развитых экономик Западной Европы – почти половина взрослого населения страдает избыточным весом или ожирением, и эти показатели стабильно растут (рис. 6.6). Важно отметить, что избыточный вес – не только индикатор неправильного питания и низкой физической активности, он сам по себе повышает риск развития многих заболеваний: сахарного диабета II типа, гипертонической болезни, артрита, некоторых видов новообразований.

В последние годы избыточный вес в России все более становится проблемой не только женщин, но и мужчин (рис. 6.7). Сдвиг структуры занятости в направлении сферы услуг, сидячий образ жизни, урбанизация, технологические изменения – развитие транспорта, общепита (в том числе фаст-фуда), относительное удешевление продуктов питания – это причины, которые обычно называют, объясняя растущий вес. Во многих развитых странах отмечают уже обратную тенденцию – относительное снижение веса в группах населения с более высоким уровнем образования. Однако в России мы пока не наблюдаем такой зависимости. Лишь в группе женщин с высшим и послевузовским образо-

²³ Засимова Л. С. Там же.

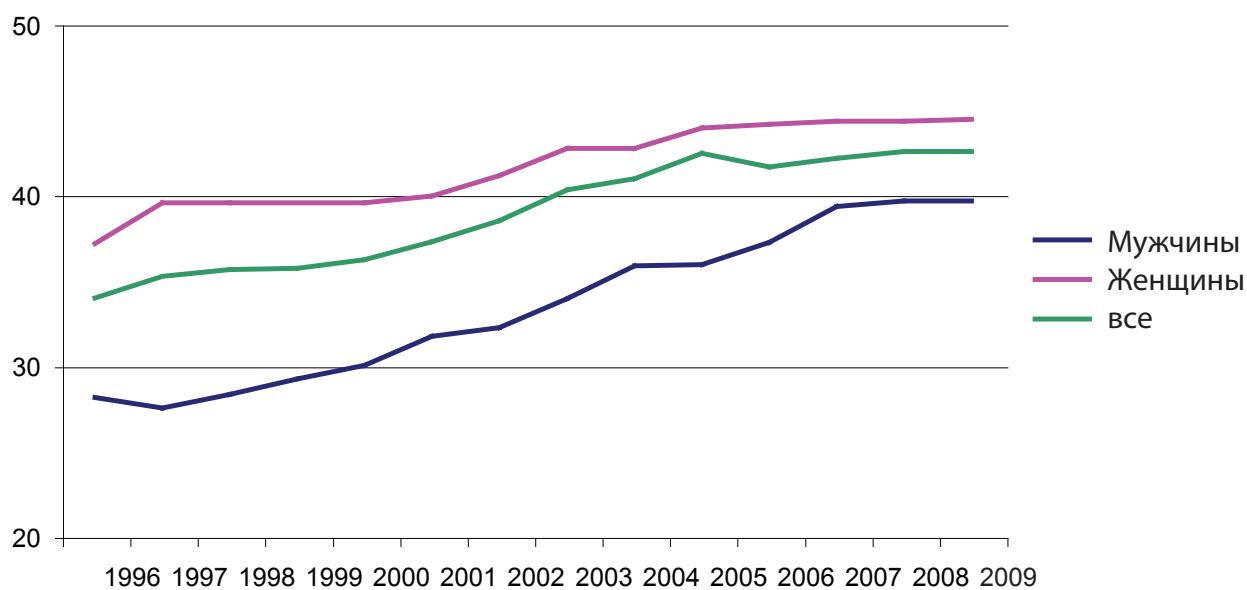
²⁴ Для оценки используется показатель индекса массы тела (ИМТ), равный частному от деления веса человека в килограммах на квадрат его роста в метрах. При $30 > \text{ИМТ} \geq 25$ говорят об избыточном весе (overweight); при $\text{ИМТ} \geq 30$ – об ожирении (obesity).

Рис. 6.6. Динамика доли взрослого населения с избыточным весом в странах ОЭСР и России, 1998-2007 гг. (%)



Источник: OECD Health Data; РМЭЗ

Рис. 6.7. Динамика доли взрослого населения с избыточным весом в России, 1996-2009 гг. (%)



Источник: рассчитано по данным РМЭЗ

ванием значимо сокращается доля страдающих избыточным весом и ожирением, для тех, чье образование ниже, различий не наблюдается. Что касается мужчин, то здесь пока очевидна прямо противоположная тенденция – чем выше уровень образования, тем выше доля людей с избыточным весом²⁵.

Важным фактором, влияющим на избыточный вес населения, выступает благосостояние. С одной стороны, рост доходов позволяет больше тратить на продукты питания в тех семьях (или странах), где раньше имело место недоедание. С другой стороны, со временем достижение определенного порога дохода (и веса) побуждает к тому, чтобы контролировать вес, покупая более полезные продукты, занимаясь спортом. Вот почему во многих исследованиях обнаруживается немонотонная связь доходов и избыточного веса²⁶. Если попытаться проследить такую связь на макроуровне, оказывается, что России еще далеко до той точки, в которой рост доходов останавливает ожирение. И действительно, данные о питании населения, доступные на микроуровне, свидетельствуют о том, что потребление почти всех пищевых продуктов в последние годы стабильно растет, причем во всех доходных группах, даже самых обеспеченных (рис. 6.8).

И хотя потребление хлебопродуктов и особенно картофеля стало в последние годы сокращаться, а сахара и кондитерских изделий – стабилизировалось, в целом структура питания российского населения все еще весьма далека от рациональной. Так, более половины суточного потребления энергии поступает именно за счет относительно недорогих хлебопродуктов, кондитерских изделий и картофеля, то есть так называемых «плохих» углеводов (рис. 6.9).

Наблюдаемый с 2005 года заметный рост потребления фруктов и ягод на самом деле

объясняется изменением статистической методики: с этого года начали учитывать потребление соков в пересчете на фрукты. Тем не менее, даже сопоставимые данные по этой позиции говорят о том, что Россия в среднем вдвое-втрое отстает от большинства европейских стран, даже от соседней Финляндии, природные условия которой ничуть не лучше. И наоборот, по потреблению хлебопродуктов Россию опережают только страны СНГ. Кроме того, наблюдается сильная дифференциация внутри страны в зависимости от доходов: по данным выборочного обследования бюджетов домашних хозяйств Росстата, в 2009 году душевое потребление мясных и молочных продуктов, фруктов и овощей было в 2-3 раза ниже в двух самых бедных децильных группах, чем в двух самых богатых.

Помимо состава пищевого рациона, надо отметить также нерациональную организацию питания. Проведенное в 2009 году Социологическим центром РАГС исследование здорового образа жизни²⁷ показало, что не соблюдают режим питания 49% респондентов. Главными причинами называют при этом отсутствие времени и привычки (первое более важно для людей с высшим образованием, второе – для менее образованных респондентов). 16% регулярно питаются всухомятку; организованное питание по месту работы скорее редкость, чем правило. Меньше половины респондентов (44,3%) имеют представление о сбалансированном рациональном питании, ничего не знают почти 20%.

По данным исследования РАГС, регулярно (не реже 2-3 раз в неделю) занимаются физкультурой и спортом всего 16,9% населения. Эта доля значительно колеблется в зависимости от возраста, образования и дохода. Так, наблюдается существенное сокращение доли тех, кто регулярно занимается, в возрастных группах после 30 и особенно – после 40 лет (30-39 лет – 19,6%, 40-49 лет – 12,4%, 50-59 лет – 10,8%).

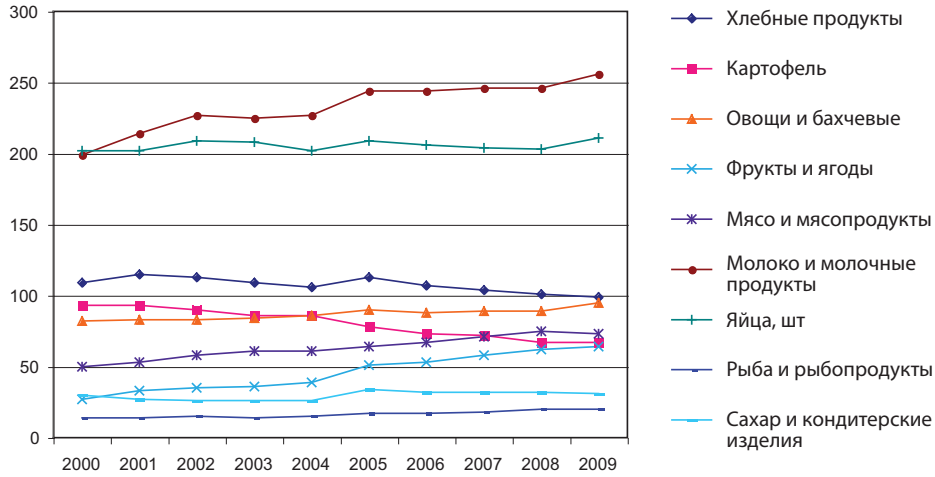
²⁵ Колосницyna М., Бердникова А. (2009). Избыточный вес: сколько это стоит и что с этим делать? // Прикладная эконометрика, №3 сс.72-93.

²⁶ Rosin O. (2008). The economic causes of obesity: a survey. // Journal of Economic Surveys. Vol.22, No.4. P.617-647.

²⁷ «Здоровый образ жизни как социальная ценность и реальная практика». Рук. – В.Э.Бойков. М.: РАГС, 2010. Опрос проводился в 24 регионах, выборка составила 2400 человек (взрослое население).



Рис. 6.8. Динамика потребления основных продуктов питания в расчете на душу населения в России, 2000-2009 гг., кг



Источник: Росстат, ОБДХ

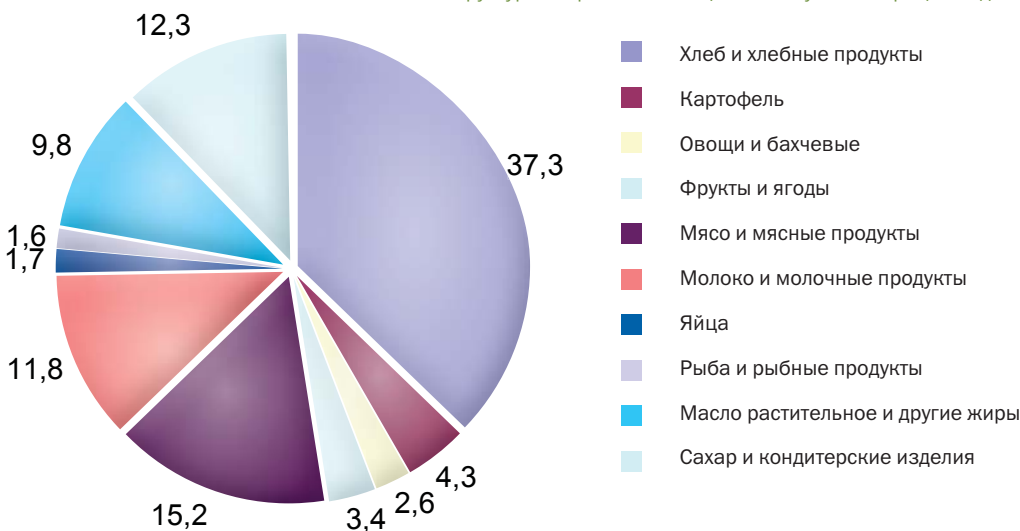
Люди с высшим образованием чаще занимаются физкультурой на регулярной основе (24,7%). Для сравнения – среди тех, кто имеет неполное среднее образование, эта доля составляет всего 12,4%. Среди наиболее обеспеченных респондентов регулярно занимаются физкультурой 25%, среди наименее обеспеченных – 11,4%. Однако в числе причин, более всего мешающих регулярным занятиям, называют (в порядке убывания) отсутствие времени, затем – лень, отсутствие желания, плохое здоровье, и лишь потом – недостаток денег. Важно, что уже начиная с 40 лет среди препятствий называют «отсутствие

возможностей заниматься людям моего возраста», особенно часто – те, кому за 50.

Какие меры могут стимулировать правильное питание и достаточную физическую активность, и какие из них более эффективны?

В отличие от алкоголя и табака, введение дифференцированных косвенных налогов на отдельные «вредные» продукты питания может привести к нежелательным последствиям. Ведь в структуре потребления бедных семей большую долю составляют именно те продукты, которые станут дороже, и наоборот. Наилучшим

Рис. 6.9. Структура энергетической ценности суточного рациона домашнего питания, 2009 г., в %



Источник: Росстат, ОБДХ

вариантом, с теоретической точки зрения, было бы введение нелинейной шкалы налога, так чтобы по более высокой ставке облагалось потребление «излишних» объемов пищи, но практически такое предложение трудно реализуемо. Проще ввести субсидии на производство/продажу полезных продуктов – например, фруктов, ягод (как сделали многие скандинавские страны). Пока в России такие меры даже не обсуждаются, как и прямые законодательные методы регулирования в части ограничения численности предприятий фаст-фуда, их доступности (географического местоположения); запрет продажи фаст-фуда, шоколада, газированных напитков и т.п. в школах и вузах. Подобные меры не требуют практически никаких затрат от государства, кроме принятия соответствующих законов. Сегодня же вся государственная политика России в области питания сводится фактически к контролю качества продуктов, что безусловно необходимо, но никак не достаточно.

Наиболее перспективным направлением – как в области правильного питания, так и физической активности – по мнению специалистов, является образование (консультации, лекции, уроки). Формы могут быть самыми различными, в зависимости от целевой аудитории и степени ее охвата – в школах, клубах по месту жительства и т.п. Практика других стран показывает, что именно в этой области ЗОЖ обучение оказывается особенно эффективным. Подавляющее большинство тех, кто неправильно питается, считают свой образ жизни здоровым. При этом более половины людей, получивших консультации по правильному питанию, действительно меняют свой рацион. Наиболее результативными считаются школьные уроки для детей от 7 до 11 лет, эта мера не требует высоких затрат (обучение учителей), но дает долгосрочный эффект. Предпринятая в России попытка проводить консультации на базе поликлиник (в т.н. центрах здоровья) лишней раз продемонстрировала низкую эффективность такого подхода – медицинские учреждения посещают, как правило, те, кто уже болен; политика правиль-

ного питания и физической активности должна быть нацелена на широкие слои населения, в том числе тех, кто практически здоров.

Изменение условий и среды проживания требует специальных мероприятий на уровне города, поселка, района, которые делают выбор здорового образа жизни проще и дешевле для всех местных жителей. Это, например, строительство и содержание спортивных и детских площадок, беговых и велосипедных дорожек, организация различных соревнований. Такие меры могут финансироваться из местных бюджетов, софинансироваться в рамках крупных государственных программ, а также за счет привлечения спонсоров. Осознание роли городской среды в формировании здорового образа жизни дало старт проекту ВОЗ «Здоровые города» в конце 80-х годов прошлого века. Сегодня движение объединяет более 1800 городов, однако в европейской сети ВОЗ аккредитованы всего 7 российских участников – Ижевск, Чебоксары, Ново-Чебоксарск, Ставрополь, Кинель-Черкассы, Череповец и Димитровград. Их опыт мог бы стать хорошим примером и для других российских городов, при условии его распространения и адаптации к местным условиям.

Программы, реализуемые по месту работы, пока еще не очень популярны. Так, упоминавшееся выше исследование РАГС показало, что организация спортивных занятий работодателем – скорее редкость (отметили 16,6% респондентов), так же, впрочем, как и наличие на предприятии организованной системы питания (16,3%). Еще реже упоминается такая мера, как «материальное стимулирование отказа от вредных привычек» (2,3%). Работодатель сам финансирует подобные меры, если осознает их отдачу – ведь он получает здоровую рабочую силу. Однако возможно создание стимулов для работодателя в форме сокращения обязательных отчислений на социальное страхование или вычета соответствующих расходов из налогооблагаемой базы.

Необходимо расширять и социальную рекламу, нацеленную на пропаганду здорового образа жизни, в первую очередь – телевизионные кампании. И если в случае табака и алкоголя лучше всего «работает» антиреклама, то есть создание негативного образа, то в отношении правильного питания и спорта это должна быть именно реклама, создающая «моду на здоровье».

6.4 Выводы и рекомендации

Сегодня финансирование мер здорового образа жизни не адекватно их роли, в сравнении с финансированием собственно медицинской помощи. Между тем, вклад здорового образа жизни в итоговые показатели здоровья существенно больше, а упоминавшиеся выше меры не столь затратны и могут даже приносить непосредственный финансовый эффект в форме роста налоговых поступлений. В долгосрочной перспективе улучшение здоровья населения даст не только эффект роста трудовых ресурсов и экономической активности, но и позволит сократить расходы на лечение. Поэтому именно формирование здорового образа жизни представляется в ближайшие годы наиболее перспективным направлением политики здоровья.

Целевыми группами программы формирования здорового образа жизни должны стать, в первую очередь, подростки и молодежь. С одной стороны, это возраст, в котором формируются привычки, с другой стороны, молодежь – это будущие работники и будущие родители. Кроме того, помощь нужна людям, уже имеющим вредные привычки и не способным самостоятельно от них отказаться. Работа с этими группами населения не может эффективно проводиться в медицинских учреждениях, которые посещают уже больные люди, поскольку речь идет как раз о еще здоровых. Нужны другие формы – клубы по

месту жительства, школьные уроки и объединения, кружки и клубы по месту работы, обучающие программы, телереклама и т.п. Нужно расширять предложение специальных форм досуговой активности для молодежи, с тем чтобы «замещать» вредные привычки – увеличивать доступность спортивных сооружений, площадок во дворах, беговых и велосипедных дорожек и пр.

Для разработки и реализации программ здорового образа жизни необходима статистическая информация, которая сейчас не собирается на регулярной основе. Потребление алкоголя и табака оценивается по данным статистики продаж, что дает достаточно грубые оценки (не включается теневая составляющая, можно оценить только среднее потребление в расчете на душу населения). Питание отражается статистикой лишь в форме суммарного потребления отдельных укрупненных групп продуктов. Охват населения физкультурой и спортом оценивается только в части посетителей спортивных сооружений, ни самостоятельные занятия, ни занятия в частных секциях, спортивных клубах, фитнес-центрах, ни занятия в спорткомплексах вузов не отражаются при таком учете. Поэтому необходимо регулярное статистическое наблюдение физической активности и стиля питания населения, включая потребление алкоголя и табака, на основе выборочных опросов, с тем чтобы можно было отслеживать динамику и результаты проводимых мер.

И, наконец, сложность и многогранность самого понятия «здоровый образ жизни» требует системного и вневедомственного подхода к разработке единой политики. Не может быть в принципе одного ведомства, «ответственного за здоровый образ жизни», политика должна реализовываться в формате межведомственной комплексной программы, с участием всех заинтересованных сторон, и прежде всего – институтов гражданского общества.

Вставка

ДЕМОГРАФИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ РОССИИ: ТЕНДЕНЦИИ, ПРОБЛЕМЫ, ПУТИ РЕШЕНИЯ

Демографическая проблема в современной России – одна из острейших проблем, от решения которой зависят перспективы модернизации и конкурентоспособность экономики, социальное развитие, геополитическая стабильность. Продолжающаяся убыль населения России, вызванная как низкой рождаемостью, так и слишком высокой для развитых стран смертностью, старение населения и сокращение трудоспособной его части в сочетании с относительно низкой внутренней мобильностью и пока недостаточно эффективной миграционной политикой ставят под угрозу будущее страны.

Сокращение населения становится фактором, угрожающим национальной безопасности. Снижение численности трудовых ресурсов, рост иждивенческой нагрузки, в сочетании с высоким уровнем смертности в трудоспособных возрастах (прежде всего мужской), несомненно, станут препятствием экономическому росту. Старение населения приведет к неизбежному кризисному состоянию пенсионного фонда и в целом пенсионной системы. Сокращение призывных контингентов сильно затруднит нормальное комплектование Вооруженных Сил. Быстрое сокращение числа выпускников средней школы создает проблемы для выживания многих вузов, прежде всего негосударственных.

Демографическое развитие в России имеет много общего с общеевропейскими тенденциями (низкая рождаемость, изменение структуры семьи, старение населения и т.д.). В то же время, ускоренное нарастание кризисных явлений в 90-е годы XX века определялось особыми условиями и трудностями так называемого переходного периода (падение реальных доходов, нарастание масштабов бедности, рост неравенства, высокий уровень безработицы, сокращение объема социальных гарантий, бесплатных услуг в здравоохранении и образовании и т.п.).

Данные демографической статистики за 2007-10 гг. говорят о росте числа родившихся, со-

кращении смертности и естественной убыли, но принципиальная оценка ситуации не меняется: относительно благоприятная динамика может сохраняться еще несколько лет, а затем по большинству вариантов прогнозов, сделанных в последние годы разными экспертами (российскими и международными), убыль, скорее всего, начнет расти.

Пока нет оснований полагать, что удастся быстро преодолеть кризис и стабилизировать численность населения. В этом вопросе трудно разделять оптимизм официальных лиц, полагающих, что уже к 2015 г. в России удастся остановить убыль населения, а к 2025 г. увеличить население до 145 млн человек.¹

Это будет сложно еще и потому, что возрастно-половая структура населения сильно деформирована воздействием социально-экономических и политических факторов в прошлом, что сказывается и будет сказываться далее на воспроизводстве населения.

Демографическое развитие России в настоящем и будущем определяется следующими тенденциями:

Убыль населения (депопуляция). Россия уже давно (со второй половины 60-х годов XX века) относится к числу стран с низкой рождаемостью, не обеспечивающей в перспективе воспроизводства населения. В сочетании с более высокой, чем в других развитых странах, смертностью, низкая рождаемость привела к наблюдающейся с 1992 г. устойчивой депопуляции, масштабы которой определяются как колебаниями в уровнях рождаемости и смертности, так и размерами миграционного прироста, замещающего часть естественной убыли населения.

Максимальная численность населения России была достигнута к началу 1993 г. и составила 148 562 тыс. чел., оценка на начало 2011 г. – около 141,9 млн чел. (без учета данных переписи 2010 г.) и около 142,9 млн чел. (с учетом данных переписи 2010 г.).

Число умерших превышает число рождений с 1992 г. За 18 лет (1992 – 2010 гг.) разница между

¹ Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 г.
http://www.rost.ru/news/2007/09/101451_10753.shtml

числами родившихся и умерших в России составила более 13,1 млн человек. Эта убыль была более, чем на половину, компенсирована миграционным приростом. Абсолютная убыль населения составила за этот период около 6,7 млн чел. (5,6 млн человек с учетом данных переписи 2010 г.) (табл. 1).

Сохранение нынешних тенденций воспроизводства населения (низкая рождаемость и высокая смертность) может привести к тому, что численность населения России к началу 2030 г. может сократиться до 130-135 млн. человек (табл. 2).

Доля России (если динамика будет соответствовать среднему варианту прогноза ООН) в мировом населении уменьшится с 2,2% в 2005 г. до 2,0% в 2010 г., до 1,8% в 2020 г. и до 1,6% в 2030 г.

При активной демографической политике и улучшении социально-экономического положения страны можно ожидать меньшей убыли, масштабы которой будут зависеть от объемов замещающей миграции.

Деформированность возрастнополовой структуры населения. Возрастная структура

на населения России несет на себе отпечаток как трагических событий XX века (голод, война), так и существенных для судеб страны решений в социальной и экономической политике. (рис. 1).

Главная причина сохранения крайне неравной возрастной структуры в нижней половине пирамиды – **демографическая волна**, волнообразное изменение числа родившихся.²

Изменения в численности отдельных возрастных групп происходят достаточно быстро, влияют на динамику трудоспособного населения, на величину иждивенческой нагрузки. Перепады в численности разных поколений очень болезненны для экономики из-за больших колебаний «входа» и «выхода» из трудовых ресурсов. Эти перепады влияют и на численность пенсионеров, расходы пенсионного фонда и фонда обязательного медицинского страхования, на изменение численности детей – дошкольников и школьников и расходы на дошкольное и школьное образование, на численность студентов и призывников и т.п.

² Число рождений сократилось с 2,8 млн. чел. в 1960 г. до 1,8 млн. в 1968 г., затем выросло до 2,5 млн. в 1986-87 гг., упало до 1,2 млн. в 1999 г. и увеличилось до 1,8 млн. в 2010 г.

Табл. 1. Компоненты изменения общей численности населения (тыс. человек)

Годы	Численность населения на 1 января	Изменения за год			Численность населения на 31 декабря	Общий прирост за год, %
		общий прирост	естественный прирост	миграционный прирост		
1990	147665,1	608,6	333,6	275,0	148273,7	0,41
1991	148273,7	241,0	104,9	136,1	148514,7	0,16
1992	148514,7	47,0	-219,2	266,2	148561,7	0,03
1993	148561,7	-205,8	-732,1	526,3	148355,9	-0,14
1994	148355,9	104,0	-874,0	978,0	148459,9	0,07
1995	148459,9	-168,3	-822,0	653,7	148291,6	-0,11
1996	148291,6	-263,0	-776,5	513,5	148028,6	-0,18
1997	148028,6	-226,5	-740,6	514,1	147802,1	-0,15
1998	147802,1	-262,7	-691,5	428,8	147539,4	-0,18
1999	147539,4	-649,3	-918,8	269,5	146890,1	-0,44
2000	146890,1	-586,5	-949,1	362,6	146303,6	-0,40
2001	146303,6	-654,3	-932,8	278,5	145649,3	-0,45
2002	145649,3	-685,7	-916,5	230,8	144963,6	-0,47
2003	144963,6	-795,4	-888,5	93,1	144168,2	-0,55
2004	144168,2	-694,0	-792,9	98,9	143474,2	-0,48
2005	143474,2	-720,7	-846,6	125,9	142753,5	-0,50
2006	142753,5	-532,5	-687,0	154,5	142221,0	-0,37
2007	142221,0	-212,2	-470,4	258,2	142008,8	-0,15
2008	142008,8	-104,8	-362,0	257,2	141904,0	-0,07
2009	141904,0	10,5	-248,9	259,4	141914,5	0,01
2010	141914,5	-81,5	-239,6	158,1	141833,0	-0,06
ИТОГО за 1992-2010 гг.		-6681,7	-13109,0	6427,3		

Примечание: Без учета данных переписи 2010 г.

Источники: Демографический ежегодник. 2010. М., 2010, с.26; Естественное движение населения РФ за 2010 г.; данные Росстата за 2010 г. -http://www.gks.ru/bgd/free/b11_00/IssWWW.exe/Stg/dk01/7-0.htm

Демографическое развитие России: Тенденции, проблемы, пути решения

Табл. 2. Прогнозные оценки численности населения России, тыс. чел.

Кем и когда сделан прогноз	Варианты прогноза	Годы			
		2010 г.	2020 г.	2030 г.	2050 г.
ООН, 2010 г. ^а	Высокий	142 958	144 334	143 742	145 257
	Средний	142 958	141 022	136 429	126 188
	Низкий	142 958	137 710	129 126	108 941
	С постоянной рождаемостью	142 958	139 279	132 314	114 125
ООН, 2008 г. ^б	Высокий	140 367	138 447	135 368	133 535
	Средний	140 367	135 406	128 864	116 097
	Низкий	140 367	132 263	122 109	100 477
	С постоянной рождаемостью	140 367	133 780	125 088	105 205
PRB, США, 2010 г. ^с		141900	2025 г. – 140 800		127 600
PRB, США, 2009 г. ^д		141900	2025 г. – 133 300		116 900
PRB, США, 2008 г. ^е		141900	2025 г. – 129 300		110 100
Росстат, 2010 г. Прогноз до 2030 г. ^ф	Высокий	142121,5	145307,1	147589,9	
	Средний	141996,1	141908,0	139371,8	
	Низкий	141760,0	137015,1	127910,1	
Росстат, 2009 г. Прогноз до 2030 г. ^г	Высокий	141876,2	143670,4	146515,2	
	Средний	141820,5	141525,4	139366,4	
	Низкий	141655,9	137387,5	128511,9	
Росстат, 2008 г. Прогноз до 2025 г. ^з	Высокий	141807,2	143848,2	145119,0 – 2026 г.	
	Средний	141539,8	139227,0	137047,9 – 2026 г.	
	Низкий	140871,3	134622,5	129366,6 – 2026 г.	
Дем. развитие России. 2009 г. ^и	Вариант 1	141666,9	138107,1	132017,8	114060,7
	Вариант 2	141674,2	141362,2	141362,2	141794,9

- a) World Population Prospects: The 2010 Revision.- Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat. -<http://esa.un.org/unpd/wpp/index.htm>
- b) Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, World Population Prospects: The 2008 Revision. – <http://esa.un.org/unpp/>
- c) Population Reference Bureau. 2010 World Population Data Sheet. – http://www.prb.org/pdf10/10WPDS_Eng.pdf
- d) Population Reference Bureau. 2009 World Population Data Sheet. – http://www.prb.org/pdf09/09WPDS_Eng.pdf
- e) Population Reference Bureau. 2008 World Population Data Sheet. – http://www.prb.org/pdf08/08WPDS_Eng.pdf
- f) Демографический прогноз до 2030 г. Изменение численности населения по вариантам прогноза. http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/demo/progn1.htm
- g) Предположительная численность населения Российской Федерации до 2030 г. – http://www.gks.ru/bgd/regl/b09_105/Main.htm
- h) Демографический ежегодник России. 2008. М., 2008, с. 532-533.
- i) См. Демографическое развитие России в XXI веке. М., 2009, с.244-245. Расчеты Архангельского В. Н. (Центр по изучению народонаселения ЭФ МГУ).

Табл. 3. Возрастная структура населения и иждивенческая нагрузка

Возрастные группы населения тыс.чел.	2002 г. (перепись)	2007 г. (на 1.01)	2010 г. (на 1.01)	2020 г.***	2030 г.***
моложе трудоспособного	26327	22718	22854	25935,1	22845,4
в трудоспособном*	88942	90152	88360	79033,2	76770,5
старше трудоспособного	29778	29351	30700	36939,7	39755,9
Все население	145167	142221	141914	141908,0	139371,8
Нагрузка** в %%	631	578	606	796	815
моложе трудоспособного	18,2%	16,0%	16,1%	18,3%	16,4%
в трудоспособном	61,3%	63,4%	62,3%	55,7%	55,1%
старше трудоспособного	20,5%	20,6%	21,6%	26,0%	28,5%
Все население	100	100	100	100	100

* Мужчины в возрасте 16-59 лет + женщины в возрасте 16-54 года

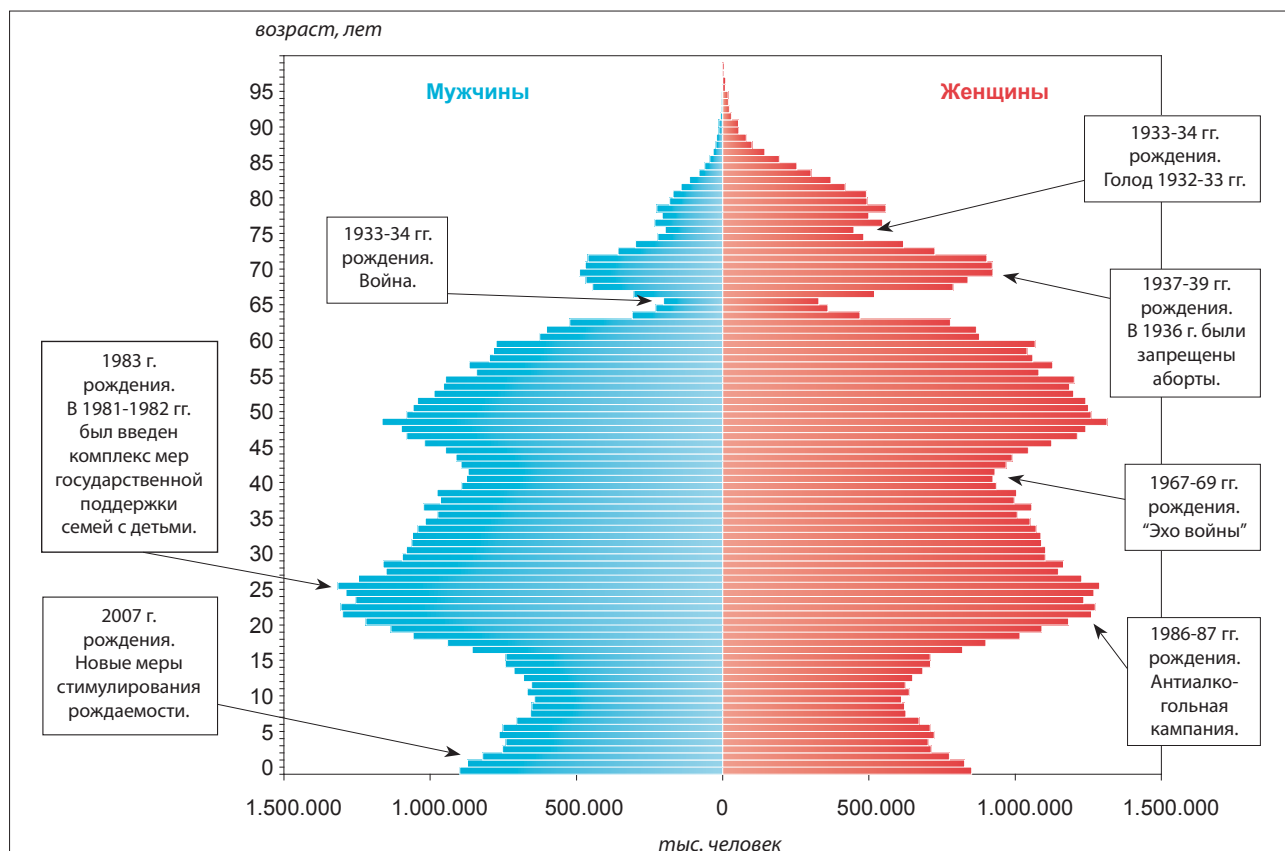
** На 1000 лиц трудоспособного возраста приходится нетрудоспособных (дети + пенсионеры)

*** 2020 и 2030 – прогноз Росстата (2010 г., средний вариант)

Источники: Демографический ежегодник 2010. М., 2010. С.41

Прогноз Росстата – http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/demo/progn3.htm

Рис. 1. Возрастно-половая структура населения России на начало 2010 г.



В России существует огромная диспропорция в численности мужчин и женщин. Одна из причин – «сверхсмертность» мужчин. При этом мальчиков рождается всегда больше, чем девочек (в среднем примерно 105-106 на 100), и это достаточно устойчивая пропорция. Выравнивание численности мужчин и женщин, родившихся в один год, наступает примерно к 30 годам и зависит от изменений в уровнях возрастной смертности. В возрасте активного формирования семьи дефицита «женихов» нет. В старших возрастных группах трудоспособного населения, в предпенсионных и пенсионных возрастах нарастает превышение численности женщин: чем старше, тем больше. Среди лиц старше трудоспособного возраста на 100 мужчин приходится около 260 женщин. А в возрастах старше 80 лет – почти 380 женщин на 100 мужчин.

Старение населения. Основная причина старения – долговременное снижение рождаемости, которое ведет к сокращению числа и доли детей. Продолжается, хотя и медленнее, чем в 60-90-е

годы, рост численности и доли пожилых и старых. Доля лиц старше трудоспособного возраста составляла по данным переписей: в 1989 г. 18,5%, в 2002 г. – 20,5%, а на начало 2010 г. – 21,6%. (табл. 3).

В ближайшие годы старение продолжится. К 2020 г. доля лиц пенсионных возрастов достигнет 26%, а к 2030 г. превысит 28%. В связи с этим уже в ближайшее время актуальным станет вопрос о необходимости повышения пенсионного возраста, либо существенного увеличения отчислений в пенсионные фонды. Отдельной проблемой является привлечение на рынок труда дополнительных контингентов населения старше трудоспособного возраста. Хотя резервы этого невелики из-за плохого состояния здоровья пожилых. Влияние постарения населения на динамику рынка труда и объемов финансирования социальных программ еще предстоит оценить.

Сокращение трудовых ресурсов. Результатом прошлых демографических тенденций (низкая рождаемость) будет неизбежное сокращение суще-

ственной численности трудоспособных – до 1 млн в год. За 2011-2020 гг. их численность (по среднему варианту прогноза Росстата) уменьшится на 8,5 млн человек.³ Это может стать серьезным фактором торможения экономического роста, если не будет обеспечен адекватный рост производительности труда. Демографические ограничения становятся в значительной степени определяющими для средне- и долгосрочных перспектив развития российского рынка труда. **Уже в 2012–2014 гг. проявится дефицит труда, увеличивающийся со временем.** В зависимости от сценария развития, дефицит может составить до 20% от прогнозируемой потребности в рабочей силе. В экономике уже не хватает квалифицированных рабочих кадров. Весьма проблематичны перспективы омоложения кадрового состава на предприятиях высокотехнологической промышленности, в том числе предприятий оборонно-промышленного комплекса.

Рост иждивенческой нагрузки. Численность и доля населения трудоспособных возрастов достигли своего максимума в 2006-2007 гг., а иждивенческая нагрузка (соотношение между детьми и пенсионерами и трудоспособными – минимума. Показатель иждивенческой нагрузки пожилыми (рассчитанный по сегодняшним границам пенсионного возраста) в ближайшие годы будет быстро расти (табл. 3). Соответственно будет расти общий показатель иждивенческой нагрузки с **606** в 2010 г. до **700** к 2015 г., а в перспективе и до **800-820** и более к 2020-25 гг., что неблагоприятно скажется на формировании рынка труда и темпах экономического роста.

Сокращение нагрузки за счет снижения рождаемости, как правило, опережает возрастание нагрузки за счет увеличения доли пожилых и старых. Этот феномен получил название «**демографического окна**».⁴ Окно, как правило, открывается на небольшой период (10-20 лет) и дает шанс тем или иным странам на своеобразный «**демографический бонус**» – возможность ускорения экономического роста за счет снижения иждивенческой

нагрузки. Для России «демографическое окно» уже давно открыто. Россия в 2011-2015 гг. еще будет находиться в относительно благоприятной ситуации из-за пока еще невысокой нагрузки. Это могло бы стать фактором экономического роста и более высокой конкурентоспособности. Параметры демографической нагрузки и временные границы «окна» могут отличаться, если за границы трудоспособного возраста брать не принятые в прогнозах ООН (15 и 65 лет), а используемые в отечественной демографической и трудовой статистике – мужчины: 16-60 лет, женщины: 16-55 лет. Изменение границ пенсионного возраста в сторону повышения автоматически и существенно уменьшит размеры иждивенческой нагрузки, оптимизирует доходы и расходы пенсионного фонда и может стать одним из факторов экономического роста и повышения конкурентоспособности российской экономики.

Вслед за «демографическим окном» наступает фаза ускоренного старения населения и соответствующего роста иждивенческой нагрузки, роста расходов на пенсии и содержание пожилых нетрудоспособных. Поэтому для любой страны очень важно максимально эффективно использовать «демографическое окно». Упущенные возможности обернутся замедлением экономического роста и торможением роста уровня жизни и продолжительности жизни.

Низкая рождаемость. Рождаемость в России уже 45 лет, с середины 60-х годов, не обеспечивает уровень простого воспроизводства. Неттокоэффициент воспроизводства лишь в 1986-88 гг. достигал 1⁵. Суммарный коэффициент рождаемости, достигнув минимума в 1999 г. (1,157), рос на протяжении последних 10 лет, достигнув величины 1,537 в 2009 г. Это меньше, чем в странах Северной и Западной Европы, в 1,4 раза меньше, чем в США. Наиболее существенный прирост уровня рождаемости был в 2007-2008 гг., что, безусловно, связано с началом реализации в 2007 г. новых мер государственной помощи семьям с детьми.

³ http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/demo/progn3.htm

⁴ См. Народонаселение мира в 2002 г. Ежегодный доклад ЮНФПА. С.23-25.

⁵ Нетто-коэффициент, равный 1, означает возможность замещения поколения женщин их дочерьми при длительном сохранении существующих уровней рождаемости и смертности. Величина коэффициента меньше 1 свидетельствует о суженном воспроизводстве.

По данным переписи 2002 г., среди всех семей с детьми до 18 лет семьи с одним ребенком составили 65,1%, а среднее число детей было 1,44 (для сравнения – по данным переписи 1989 г., среди всех семей с детьми до 18 лет семей с одним ребенком было меньше половины – 50,8%, а среднее число детей составило 1,63).

Факторы, которые вызвали подъем рождаемости в 2006 – 2010 гг.⁶, себя практически исчерпали⁷, и после 2011-2012 гг. неизбежно начнется следующая фаза падения рождаемости (числа рождений), вызванная прежде всего неизбежным сокращением численности молодых женщин в наиболее активном репродуктивном возрасте (20-34 лет) – за последующие 15 лет более чем на 6 млн человек. Развивая и совершенствуя демографическую политику на федеральном и региональном уровне, надо успеть подготовиться за 3-4 года к качественному улучшению политики за пределами 2014-2015 гг. Если мы это не сделаем, то нас будет ожидать еще один спад рождаемости, более глубокий, чем в конце 90-х. Так, число рождений может уменьшиться с 1,8 млн в 2009-2010 гг. до 1 млн и менее к 2025 г. Даже массовая двухдетность не остановит снижение числа рождений. Выход – в постепенной ориентации общественного мнения и формировании у молодых семей установок на рождение не только второго, но и третьего ребенка.

Высокая смертность и низкая продолжительность жизни. Ожидаемая продолжительность жизни при рождении (ок. 69 лет в 2010 г.) на 8-9 лет ниже, чем показатель в наиболее развитых странах. Смертность мужчин в трудоспособных возрастах чрезвычайно высока, в 2-3-4 раза превышая показатели для мужчин в развитых странах. Особенно высоки показатели смертности от сердечно-сосудистых заболеваний и внешних причин. Сокращение смертности в последние годы идет, но крайне неустойчиво и неравномерно. Достижение уровня в 70 лет намечено Концепцией демографической политики России на 2015 г., в то время как два десятка

развитых стран уже либо превзошли рубеж в 80 лет (Япония, Исландия, Швеция, Испания, Франция, Италия и др.), либо вот-вот достигнут и перешагнут этот престижный рубеж, свидетельствующий о высоком качестве жизни в этих странах. Из стран близких к России по уровню жизни (ВВП на душу населения) Россия имеет наихудшие показатели продолжительности жизни.

Для России характерны огромная разница в смертности и продолжительности жизни у мужчин и женщин, а также мужская сверхсмертность в трудоспособных возрастах. Так, продолжительность жизни женщин на 12 лет больше, чем у мужчин. Возрастные коэффициенты смертности мужчин в трудоспособных возрастах в 3–3,5 раза выше, чем у женщин. Из общего числа умерших в 2009 г. 28,2% умерли в трудоспособном возрасте, при этом у мужчин на трудоспособные возраста пришлось 43% смертей, у женщин – лишь 12,1%. Большая часть умерших в этих возрастах умирает от болезней системы кровообращения и внешних причин (отравление алкоголем, убийства, самоубийства, транспортный травматизм). У мужчин, умерших в трудоспособном возрасте, 32,0% умерли от болезней системы кровообращения, 31,0% – от внешних причин. У женщин, умерших в трудоспособном возрасте, три главные причины смертности: 25,7% умерли от болезней системы кровообращения, 23,5% – от внешних причин и 21,7% от новообразований.⁸

Если оценивать потери в продолжительности жизни (и, соответственно, экономические потери), то большая часть потерь приходится на внешние причины. Объяснение простое – от внешних причин умирают и в молодых и средних возрастах, а от болезней системы кровообращения, в основном в старших. Так, средний возраст смерти в 2009 г. от внешних причин у мужчин составил 44,9 года, у женщин – 51,6 года, в то время как средний возраст смерти от болезней системы кровообращения у мужчин – 69,4 года, у женщин – 79,0 лет.⁹

Влияние на демографическое и экономическое развитие миграции и миграционной политики. Миграция в современной России явля-

⁶ Суммарный коэффициент рождаемости (число детей на 1 женщину), который был менее 1,3 в 2005-2006 гг., вырос почти до 1,6 в 2010 г.

⁷ За январь-сентябрь 2011 г. число рождений сократилось на 8,7 тыс. чел., по сравнению с соответствующим периодом 2010 г.

⁸ Демографический ежегодник. 2010. М., 2010. С.101, 180, 184, 332, 333.

⁹ Демографический ежегодник. 2010. М., 2010. С.358, 359, 365.

ется одним из важнейших факторов, определяющим экономическое и социальное развитие.

Международная миграция сдерживает убыль населения и трудовых ресурсов России. Мигранты в условиях глобализации – это ценнейший ресурс, за привлечение которого с Россией будут конкурировать не только страны ЕС, но и Украина и Казахстан. Россия сегодня объективно заинтересована в приеме самых разных контингентов мигрантов: ориентированных на постоянное жительство и получение российского гражданства; временных работников, включая как краткосрочную (сезонную), так и более продолжительную трудовую миграцию; приезжающих на учебу; переезжающих к родственникам в рамках программ воссоединения семей и др. Активизировавшаяся в последние годы миграция в Россию на постоянное место жительство (миграционный прирост в 2008-2009 гг. – более 200 тыс. человек в год, 2010 г. – ок. 160 тыс.) позволяет компенсировать более половины естественной убыли, однако огромное количество временных трудовых мигрантов (в том числе неучтенных, нарушающих миграционное законодательство и нелегальных) и связанные с этим проблемы (низкая цена неквалифицированной рабочей силы, социальная незащищенность мигрантов, межэтнические конфликты, криминал и т.п.) создают в целом в обществе негативное отношение к мигрантам. Мигранты в основном сосредоточены в низовых секторах рынка труда, занимаясь тяжелой и непрестижной для россиян работой в строительстве, транспорте, промышленности, сельском хозяйстве, сфере услуг.

Проблемы демографического развития России во многом усугубляются процессами **внутренней миграции**, последствия которой весьма противоречивы. В условиях экономического подъема снижение активности населения во внутренних перемещениях должно смениться ее ростом. Этому способствует возрастающий дефицит на рынках труда, особенно в динамично развивающихся регионах. Активизации перемещений населения в России прежде всего препятствует низкая доступ-

ность жилья в крупных городах: быстрый рост цен на приобретаемое и арендуемое жилье, неразвитость кредитных механизмов покупки жилья и недоступность их для многих категорий населения. Необходимо перенаправить потоки инвестиций на создание рабочих мест в тех регионах и городах, откуда в настоящее время мигранты уезжают в крупнейшие города России в поисках заработка.

Демографическая политика России. В 2010 г. завершился 1-ый этап реализации Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 г. (утверждена Указом Президента № 1351 от 9 октября 2007 г.). В Концепции было предусмотрено, что реализация демографической политики Российской Федерации будет осуществляться в три этапа: 2007-2010 годы, 2011 – 2015 годы; 2016 – 2025 годы. Для каждого этапа были определены основные направления деятельности и ожидаемые результаты.

На первом этапе были реализованы меры, направленные на снижение уровня смертности населения в результате дорожно-транспортных происшествий и от сердечно-сосудистых заболеваний, меры по повышению качества оказания медицинской помощи женщинам в период беременности и родов, по развитию перинатальных технологий, уменьшающих риск неблагоприятного исхода беременности и родов, по оказанию государственной адресной материальной поддержки семьям, имеющим детей, включая проведение индексации пособий с учетом темпов роста потребительских цен, по психолого-педагогическому и медико-социальному сопровождению и материальной поддержке замещающих семей и др.

В 2008-2010 гг. в субъектах Российской Федерации были разработаны региональные демографические программы, направленные на улучшение демографической ситуации, учитывающие специфику каждого региона, осуществлялся мониторинг этих программ, их обеспеченности финансированием, методическим и информационным сопровождением.

В результате реализации мероприятий первого этапа предполагалось снизить темпы естественной убыли населения и обеспечить миграционный прирост. Эти задачи были выполнены.

На втором этапе (2011-2015 годы)

Концепцией предусмотрено продолжить осуществление мероприятий по стабилизации демографической ситуации.

Несмотря на кажущуюся масштабность принятых в 2007-2010 гг. мер, по нашему мнению, их явно недостаточно для того, чтобы молодые семьи могли принимать более свободные и ответственные решения о рождении детей. Анализ показывает, что даже удвоение расходов на поддержку семьи в 2007 г. (в сравнении с 2006 г.) и их индексация в 2008-2010 годах оставляет этот показатель (в % к ВВП) на уровне в 1,5-2 раза меньшем, чем был в России в 1995 г., и в 4-5 раз меньшем, чем был в 1990-1991 гг. Вклад пособий в доходы семей по-прежнему незначителен.

Той помощи, которая сегодня предоставляется семьям с детьми, и тех средств, которые планируется выделять в 2012-2015 гг., **явно недостаточно как для более полной реализации сложившихся установок на рождение второго и последующих детей, так и для стимулирования рождаемости, изменения системы ценностей, повышения престижа семьи с несколькими детьми.**

Семьи с несовершеннолетними детьми имеют повышенные риски бедности, как результат низкой заработной платы и невысоких размеров материнских и детских пособий. Рождение ребенка для большинства молодых семей ведет к резкому снижению уровня жизни. Число детей стало одним из главных факторов бедности.

Чем больше в семье детей, тем ниже ее среднедушевые доходы, тем больше доля семей бедных, с доходами ниже прожиточного минимума. В особенно трудной ситуации находятся семьи, в которых мать получает пособие по уходу за ребенком в возрасте до полутора лет, а также семьи с детьми дошкольного возраста с одним работником. Из-за огромного дефицита мест в дошкольных учреждениях и невозможности обеспечить качественный и недорогой уход за детьми многие матери не могут приступить к работе после окончания отпуска по уходу за ребенком до полутора лет. Накопившийся дефицит (около 1,8 млн мест) столь велик, что преодолеть его в ближайшие годы невозможно.

Только дальнейшее развитие гарантированных государством экономических мер поддержки семей с детьми в сочетании с пропагандистскими мерами, направленными на упрочение семейных ценностей, позволит создать среду, в которой решения о рождении детей (и не только первых, но и вторых, и третьих) будут приниматься более свободно и более ответственно.

Необходимо принять закон «О государственных гарантиях поддержки семей с детьми», устанавливающий понятную, доступную и реально обеспеченную систему гарантий государственной поддержки при рождении и воспитании детей; предусмотреть поэтапное увеличение затрат на поддержку семей с детьми (до 1% от ВВП к 2012 г., до 1,5% к 2015 г., до 2,0% к 2020 г. и до 2,5% к 2025 г.); расширить направления использования материнского (семейного) капитала; привести планы увеличения минимального размера оплаты труда (МРОТ) в соответствие со статьей 2 Трудового кодекса РФ, предусматривающей, что зарплата должна обеспечивать достойный уровень существования **работника и его семьи**; увеличить налоговые льготы семьям с детьми. Для снижения смертности предстоит продолжить развитие высокотехнологичной медицинской помощи, усилить роль профилактической медицины, регулярных диспансеризаций, формировать установки на здоровый образ жизни у детей и молодежи.

Для научного обеспечения разработки новых мер демографической и семейной политики очень важно восстановить демографическую статистику в объеме, существовавшей до 1998 г., для чего внести необходимые изменения в Закон «Об актах гражданского состояния»; активизировать научные исследования социально-демографических проблем, проводить мониторинг результативности реализуемых мер демографической политики.

И, наконец, необходимы повышение демографической грамотности всех уровней управления, а также квалифицированная социально-демографическая экспертиза (оценка последствий) проектов стратегий, решений, законов, программ, бюджетов – всего, что прямо или косвенно влияет на воспроизводство населения (рождаемость, формирование семьи, здоровье, смертность, миграцию), на положение семей с детьми.

Глава 7

Модернизация экономики и устойчивое развитие

7.1 Модернизация и экологизация экономики

Суть и направления модернизации (при всей важности задачи обеспечения технологического прогресса и конкурентоспособности) определяются ее конечной целью, которой – при всей важности экономического роста – является улучшение условий жизни каждого человека уже сегодня и обеспечение благоприятных условий для будущих поколений. Эта задача обычно определяется как обеспечение устойчивого развития. Переход к устойчивому развитию тесно связан с процессами модернизации и экологизации экономики. В документах ООН рост благосостояния на планете тесно связан с реализацией Цели 7 Целей развития тысячелетия «Обеспечение экологической устойчивости»¹.

Все нарастающие природные и социальные аномалии есть следствие неверного поведения человечества, ответ на недооценку важности экологических приоритетов. В связи с финансово-экономическим кризисом, обострением глобальных проблем, необходимостью формирования нового типа экономики в мире оживленно обсуждается необходимость выработки «зеленого» экономического курса. Для постиндустриальных стран «позеленение» экономики из желательного, но вторичного эффекта превращается в основную цель. Для обозначения процесса экологизации в мире все чаще используют понятия «зеленая экономика» (green economy) и «зеленый рост» (green growth). Начиная с 2009 г. эти термины все более активно входят в основные документы и терминологию международных организаций. В качестве ключевых терминов для дальнейшего развития человечества и отдельных стран особенно комплексно они рассматриваются в документах структур ООН² и ОЭСР³.

Зеленая экономика определяется как экономика, которая повышает благосостояние людей и обеспечивает социальную справедливость и при этом существенно снижает риски для окружающей среды и ее деградации⁴. Важными чертами такой экономики являются:

- низкие углеродные выбросы,
- эффективное использование природных ресурсов;
- сохранение, увеличение и восстановление природного капитала;
- предотвращение утраты биоразнообразия и экосистемных услуг;
- рост доходов и занятости.

Зеленая экономика часто рассматривается в контексте борьбы с глобальным изменением климата (рис. 7.1) и перспективного направления преодоления глобального экономического кризиса. Приоритетной чертой ее роста является радикальное повышение энергоэффективности. В дальнейшем предлагается мобилизовать и перестроить глобальную экономику в направлении увеличения инвестиций в чистые технологии и «природную» инфраструктуру, стимулировать экологизацию экономики, вернуть рынки к нормальному функционированию и избежать катастрофических последствий глобального изменения климата. Реализация нового зеленого курса предполагает минимизацию использования невозобновимых полезных ископаемых для производства электроэнергии за счет инвестиций в возобновляемые энергоносители, а также обязательность энергосбережения. Все эти мероприятия позволят снизить спрос и затраты на энергию, а также ее стоимость. По оценкам ЮНЕП, достаточно 2% мирового ВВП в «озеленение» 10 секторов для изменения характера мирового развития, снижения выбросов парниковых газов и эффективного использования ресурсов.

¹ Доклад о развитии человеческого потенциала в Российской Федерации за 2010 год / под ред. С. Н. Бобылева. М.: ПРООН, 2010

² См., например, Навстречу «зеленой экономике»: пути к устойчивому развитию и искоренению бедности. ЮНЕП, 2011.

³ См., например, Declaration on Green Growth. OECD, 25 June 2009; Green Growth: Overcoming the Crisis and Beyond. OECD, 2009;

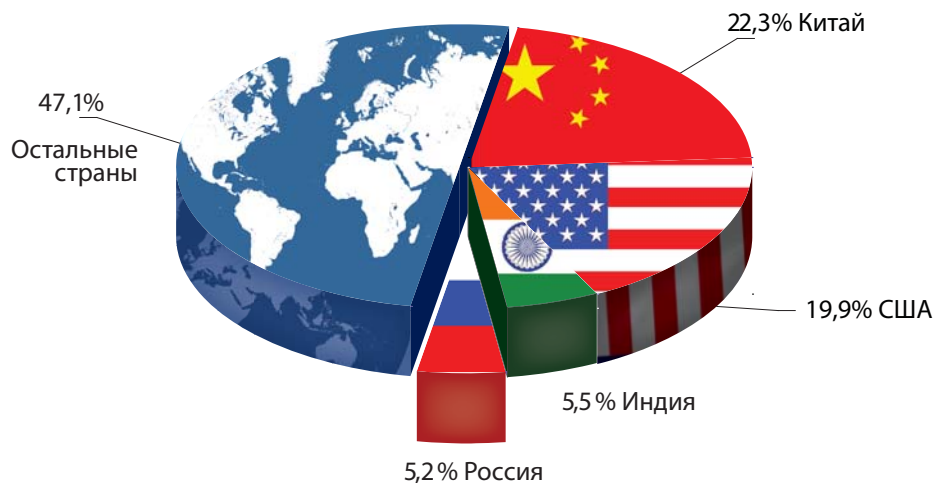
Sustainable Development and Eco-innovation: Towards a Green Economy. OECD Policy Brief, June 2009

⁴ Навстречу «зеленой экономике»: пути к устойчивому развитию и искоренению бедности. ЮНЕП, 2011

Можно долго обсуждать, идут ли климатические изменения, но в ближайшие десятилетия развитые страны будут иметь экономику с новой инновационной и технологической основой, важнейшей характеристикой которой будет минимальное воздействие на окружающую среду. Многие страны уже вложили десятки и сотни миллиардов долларов в переход к новой экономике (особенно это заметно в США, Германии, Японии, Южной Корее, Китае и др.), используя для этого также антикризисные программы. Ключевым определением для передовых экономик мира станет «низкоуглеродная экономика» с ее высокой энергоэффективностью и минимальным воздействием на климатическую систему. А реализация энергетических и климатических приоритетов автоматически означает резкое снижение экологического давления в силу тесной корреляции величин энергопотребления, использования природных ресурсов, выбросов парниковых газов и объемов загрязнений. Кому из развитых стран через два-три десятилетия будут нужны в больших объемах нефть и газ? Ответ на этот вопрос является чрезвычайно важным для России в связи с необходимостью колоссальных инвестиций в новые сложные и малорентабельные месторождения.

Важным результатом модернизации и критерием перехода к устойчивому развитию является эффект дикаплинга, отражающий рассогласование трендов роста экономики, с одной стороны, и потребления природных ресурсов и загрязнения окружающей среды, с другой, – экономические результаты должны расти быстрее, чем потребление и экологическое воздействие. В лексиконе ученых и политиков термин «дикаплинг» стал в последнее время общепотребимым. Эффект дикаплинга особен-

Рис. 7.1. Доля стран в мировой эмиссии парниковых газов, %



Источник: United Nations Statistics Division, Millennium Development Goals indicators: Carbon dioxide emissions (CO₂), thousand metric tonnes of CO₂ (collected by CDIAC).

но желателен для актуальной в мире ситуации в энергопотреблении и макроэкономических трендах – он отражается в опережении темпов роста ВВП над темпами потребления энергетических ресурсов. Этот важный эффект достигнут практически во всех развитых странах. Например, Дания за последние три десятилетия смогла удвоить ВВП при сохранении объемов потребления энергоресурсов.

Для реализации идей устойчивого развития необходим переход от гуманитарных призывов к экономической заинтересованности, поддержке экологической направленности модернизации. Это должно войти в «правила игры» для бизнеса, что обеспечит развитие экономики в верном направлении. При определенной значимости приоритета повышения ценности природы движение в этом направлении должно быть выгодно (что обеспечивается экономическими рычагами) и престижно (что определяется уровнем культуры).

Намеченный сейчас магистральный путь, нацеленный на снижение природоемкости и повышение энергоэффективности экономического роста, есть реализация приоритета повышения ценности природы. В решении этой задачи объединяются экологические и экономические интересы. Разная мотивация обеспечивает главное – повышение ценности природы как условие устойчивого развития.

Общая тенденция повышения ценности природы в развитии человечества не вызывает сомнений и не имеет отношения к кратковременным флуктуациям рыночных цен на определенные природные ресурсы. Становится все более очевидным, что такое повышение становится важнейшим приоритетом для мировой экономики. Фактически усилия человечества за последние два десятилетия были направлены на его реализацию. Особенно ярко это проявилось в развитых странах. Глобальная модернизация технологий, направленная на уменьшение использования традиционных природных ресурсов и загрязнений, радикальное увеличение конечного выхода товаров и услуг из единицы сырья, зеленый рост и экологизация экономики, повышение внимания к ценности климатической системы, энергоэффективность и возобновимые источники энергии, расширение спектра экономических и правовых инструментов для перехода к экологически устойчивому развитию и многое другое – все это звенья цепи, с помощью которой человечество пытается вытянуть общество и экономику к новому типу развития.

Россия, желая стать членом ОЭСР и активно участвовать в деятельности ООН (в частности, глобальной конференции ООН Рио+20), в любом случае будет обязана использовать концептуальный аппарат ведущих международных организаций и развитых стран. Внимание к экологическим проблемам в стране за последние два года возросло. В выступлениях Президента РФ, премьер-министра РФ отмечается «запущенность» этих проблем, необходимость экологизации экономики и «зеленого» роста.

Новые возможности для страны дает начавшийся в мире процесс «Рио+20» к Всемирной конференции ООН по устойчивому развитию в 2012 году, через 20 лет после встречи в Рио-де-Жанейро. Россия сегодня среди стран, для которых это особенно актуально. На то есть ряд оснований. Это и экономический рост, и богатые природные ресурсы, и постановка вопроса о поисках оптимального пути развития. Приоритеты

страны в инновационной политике, в энергоэффективности, в модернизации экономики в соответствии с современными требованиями естественным образом определяют движение в направлении устойчивого развития. Россия, совместно с другими странами БРИК (включая Бразилию, Индию и Китай), могла бы выступить в качестве лидера движения в направлении устойчивого развития.

Лидировать в этом процессе должен тот, для кого это особенно актуально. Это предполагает осознание необходимости такого пути развития и определенные экономические возможности для его реализации. Ряд развитых стран активно включились в процесс после Конференции ООН в Рио-де-Жанейро в 1992 г. Так, появились новые стратегии развития – «Устойчивая Америка», «Устойчивые Нидерланды» и другие. Сейчас они ставят более конкретные задачи, связанные с зеленым ростом, предотвращением изменений климата. Многие другие страны, всецело сконцентрированные на обеспечении экономического роста для решения крайне острых социальных проблем, не смогли полноценно откликнуться на этот призыв мирового сообщества. При всей актуальности идей устойчивого развития для любой страны и необходимости совместных усилий всего мирового сообщества всерьез продвижение в этом направлении могут обеспечить лишь страны с достаточно развитой экономикой. Подключение других стран возможно по мере их роста и при поддержке со стороны развитых стран.

Успех в распространении идей устойчивого развития и обеспечении активного участия в процессе предполагает их адаптацию с учетом специфики каждой страны. Сами представления об устойчивом развитии и путях его достижения различны у разных стран и, несомненно, будут меняться и дальше. На международном уровне это предполагает, в дополнение к официальному сотрудничеству мирового сообщества по линии ООН, неформальное партнерство представителей разных стран.

В России необходима оценка успехов и проблем на пути обеспечения устойчивого развития, разработка и принятие национальной Стратегии устойчивого развития. Большое значение имеет обобщение богатого регионального опыта.

7.2 Политика «двойного выигрыша» – и экономика, и экология

В отличие от сложившихся тенденций в мировой экономике, в России после кризиса сохраняются и закрепляются антиустойчивые тенденции. Россия попала в сырьевую ловушку, связанную с формированием в стране экспортно-сырьевой модели экономики. Сейчас более половины экономики составляют сектора с большим воздействием на окружающую среду – энергетика и металлургия. К сожалению, во время кризиса правительство было вынуждено спасать крупных «экспортных» игроков, которые взяли большие кредиты за рубежом, тогда как в мире многие правительства использовали это время для модернизации и экологизации экономики. В перспективе в стране ожидается наращивание производства углеводородов (Северный и Южный потоки, шельфы, Ямал). Все эти тенденции могут сделать экономику страны еще более высокоуглеродной и неустойчивой.

Обеспечение экономического роста в стране сегодня связано с ростом загрязнения и деградации среды, исчерпанием природных ресурсов, нарушением баланса биосферы, изменением климата, что ведет к ухудшению здоровья человека и ограничивает возможности дальнейшего развития. Это означает, что решение крайне важной задачи повышения благосостояния населения не обеспечивает необходимого качества жизни.

Все это и определяет важнейшую черту модернизации как обеспечение технологического прогресса для экономического развития и поддержания благоприятной окружающей природной среды для развития человеческого потенциала

(экологической безопасности, которая становится определяющей для экономического роста и существования человека).

Глобальный кризис и борьба с ним продемонстрировали наличие ряда серьезных рисков устойчивости экономического и социального развития на предстоящий период. В частности, в современной российской ситуации доминирующим настроением остается рентоориентированное поведение, стремление к посткризисному статус-кво, что означает ожидание восстановления цен на товары российского экспорта (топливно-энергетические ресурсы и металлы), финансовых потоков предыдущего десятилетия и возврата к докризисной экспортно-сырьевой модели роста. Политические риски современной ресурсной зависимости очень велики, поскольку ее результатом становится деградация основных общественных институтов. Это принципиально новое явление.

Необходима поддержка модернизации экономики на пути реализации политики так называемого двойного выигрыша, связанной с обеспечением как экономической эффективности, так и с обеспечением неистощительного использования природных ресурсов, сокращением вредных выбросов. В связи с этим реализация экологических приоритетов должна сочетаться с экономическими задачами страны: экономические мероприятия должны давать как экономические, так и экологические выгоды. В России огромные резервы получения экологических эффектов («снятия экологических сливок») – в виде сэкономленных природных ресурсов и снижения загрязнений – за счет стандартных и сравнительно недорогих экономических мероприятий (в том числе внедрения многих энергоэффективных и экологически чистых технологий). Таких экологических резервов лишены развитые страны, так как эти резервы уже использованы, и получение новых экологических эффектов очень дорого (например, борьба с климатическими изменениями и реализация Киотского протокола).

Глава 7. Модернизация экономики и устойчивое развитие

В России направления перехода к инновационной социально-ориентированной экономике и к экологически устойчивому развитию в ближайшие годы фактически совпадают. Достаточно привести только пример необходимости радикального повышения энергоэффективности (на 40% к 2020 г.), что даст огромный экологический эффект. Такая тесная связь между энергетической и экологической эффективностью отмечена в Указе Президента РФ (2008). Таким образом, в ближайшие 10-20 лет важным принципом социально-экономической политики и основой экологической политики должна стать политика «двойного выигрыша».

Необходимо стимулировать создание, распространение и использование инноваций для обеспечения роста результатов в природно-продуктовых цепочках, связывающих первичное сырье с конечными товарами и услугами, и «подавления» видов деятельности, истощающих природный капитал и загрязняющих окружающую среду. На этом направлении в мире накоплен обширный экономический инструментарий, позволяющий реализовывать подобного рода инновации, снизить давление на окружающую среду при росте конечных результатов, т.е. обеспечить дикаплинг. Многие из действующих экономических инструментов уже показали свою эколого-экономическую эффективность в развитых странах. Здесь можно отметить роль налоговой системы, которая должна ограничивать развитие природоэксплуатирующих и загрязняющих отраслей и стимулировать рост обрабатывающих отраслей и инфраструктуры, обеспечивающих эффективное использование природного сырья и высокую добавленную стоимость товаров и услуг, получаемых на его основе.

Мировой и российский опыт модернизации экономики на основе политики двойного выигрыша показывает не только улучшение экономических показателей, но и существенное улучшение условий жизни людей (положительный опыт Томской и Кемеровской областей по утилизации попутного газа при добыче нефти,

производстве кокса). Необходима поддержка и распространение такого опыта. Это является центральной задачей современного инновационного развития. А для этого необходимы как строгие экологические требования, так и экономическая заинтересованность, включая все возможные механизмы – помимо осознания важности, – экономические стимулы – модернизация должна быть выгодна. Такая выгодность должна быть поддержана государством через систему налогов, кредитов, льгот, субсидий, тарифов, пошлин, страхования, инвестиционного климата.

Это предполагает в перспективе переход на политику ресурсосберегающих (наилучших доступных) технологий, а уже сегодня – законы о платежах и штрафах за загрязнение окружающей среды, обеспечение мониторинга, устранение практики временных согласованных разрешений на выбросы, устранение прошлого экологического ущерба, закон о зонах экологического неблагополучия. В частности, одной из достаточно простых, малозатратных и показавших свою эффективность в мире мерой, способствующей решению проблемы отходов и развитию необходимого для этого производства, было бы принятие закона о залоговой стоимости тары.

Необходимость модернизации обусловлена и развитием антиустойчивых тенденций, которые во многом связаны с природоемкой реструктуризацией экономики в 1990-е гг. в пользу сырьевых и загрязняющих окружающую среду секторов, происшедшей на фоне деградации ресурсосберегающих и высокотехнологичных производств. «Утяжелению» структуры российской экономики способствовали и высокие цены на энергоносители, огромный рост цен на нефть в 2000-е гг. После 1990 г. удельный вес энергетики и металлургии, т.е. секторов, оказывающих наибольшее среди промышленных отраслей воздействие на окружающую среду, значительно вырос. За этот же период существенно снизилась доля отраслей, оказыва-

Рис. 7.2. Износ и обновление основных фондов



ющих небольшое воздействие на окружающую среду, в частности, машиностроения. В целом в экономике произошел значительный сдвиг в пользу природоёмких отраслей. Российская экономика становится все больше сырьевой экономикой. По оценкам Минэкономразвития, она становится также все более уязвимой и все сильнее зависит от мировых цен на энергоносители в период после 1998 года⁵.

В связи с этим главной экологической опасностью посткризисного периода представляется дальнейшее закрепление сложившейся экспортно-сырьевой модели развития, которая себя исчерпала. В экономике может произойти дальнейшее уменьшение удельного веса технологических отраслей (машиностроение, различные виды обрабатывающей промышленности и т.д.). Все это может привести к дальнейшему загрязнению окружающей среды и увеличению объемов нерационального использования природных ресурсов. В этих экономических условиях любая экологическая политика будет малоэффективна, затратна и фактически лишь попытается смягчить последствия техногенного и антиустойчивого развития.

Важным аргументом модернизации является необходимость радикального технологического обновления всей материальной базы экономики страны. Старое оборудование не способно обеспечить эффективное использование природных ресурсов и приводит к росту загрязнения окружающей среды. Необходимость скорейшей модернизации хорошо видна на примере физической и моральной деградации основных фондов (машины, оборудования, здания, сооружения, инфраструктура и т.д.) (рис. 7.2). В России фактически половина основных фондов промышленности физически изношена. Массовое старение производственных фондов приводит к негативному влиянию на природопользование, росту загрязнения окружающей среды, увеличению числа экологических аварий и катастроф. Старое оборудование слабо заменяется новым из-за недостаточного инвестирования. Коэффициент обновления составляет около 4%, что означает необходимость десятков лет для обновления основных фондов (рис. 7.2). Речь не идет о простой необходимости замены фондов – она неизбежна в силу их физической изношенности, – необходимо обеспечить технологическое качество такой замены. Для радикального изменения сложившейся ситуации с деградацией физического капитала

⁵ Из выступления замминистра Минэкономразвития А. Клепача (Известия, 7 октября 2010 г.)

необходимы значительные инвестиции и быстрое распространение прогрессивных ресурсосберегающих технологий.

Колоссальный потенциал модернизации в переходе к экологически и экономически устойчивому развитию заключен в структурно-технологической перестройке экономики, позволяющей осуществить эффективное ресурсосбережение, снизить загрязнение окружающей среды. Здесь модернизация играет особую роль. Внедрение инноваций, развитие научно-технического прогресса, информационные технологии, новые материалы, продукты и технологии и пр. способны снизить затраты природных ресурсов и объемы загрязнений на единицу выпускаемой продукции и услуг в несколько раз. Технологическая рационализация экономики и ее структуры может позволить высвободить 30-50% всего объема используемых сейчас неэффективно и теряемых природных ресурсов при увеличении конечных результатов, существенном снижении уровня загрязнения. В стране можно стабилизировать добычу и площади разработок энергетических ресурсов, полезных ископаемых, территории обрабатываемых сельскохозяйственных угодий, вырубку леса и т.д. и за счет улучшения использования и углубления переработки природных и сырьевых ресурсов значительно повысить уровень благосостояния населения. Так, в соответствии с Энергетической стратегией Российской Федерации на период до 2030 г. на основе распространения достаточно простых энергосберегающих технологий можно сберечь почти половину потребляемой сейчас энергии.

Другими словами, при уже достигнутом в стране уровне добычи и использования природных ресурсов за счет модернизационных структурно-технологических сдвигов, позволяющих вовлечь в экономику и/или экспортировать сэкономленные гигантские объемы сырья, можно увеличить ВВП в 2–3 раза, значительно повысить благосостояние, социальное и экологическое качество жизни населения.

В контексте модернизации и теории технологических укладов, сформулированных С. Ю. Глазьевым (Введение), для России важно отметить, что в процессе замещения старых укладов отстающие страны могут получить определенное преимущество, поскольку они не обременены перенакоплением капитала в рамках устаревших технологических структур экономики⁶. И при формировании нового уклада могут ориентироваться на уже накопленный инвестиционно-технологический опыт развитых стран в области инноваций и их распространения.

Инвестируя ресурсосберегающую структурную перестройку экономики, радикально меняя ее технологический базис, добиваясь ее экологизации, устойчивости и сокращения природоемкости, тем самым минимизируются затраты на ликвидацию негативных экологических последствий техногенного экономического развития в будущем.

Возможности огромной экономии природных ресурсов делают необходимой разработку и проведение эффективной модернизационной и инновационной политики в экономике, что должно проявляться в практической реализации достижений научно-технического прогресса в области технологий, продуктов и услуг. Все новые технологии, которые внедряются и распространяются в экономике, должны соответствовать необходимым экологическим стандартам и нормативам, быть экономически выгодными. Государство должно стимулировать такую технологическую модернизацию и предоставлять государственную поддержку всем спектром накопленных в стране и мире экономических и правовых инструментов.

С широким распространением ресурсосберегающих и экологически чистых технологий и соответствующих экологически благоприятных технологических сдвигов в экономике тесно связано значительное уменьшение затрат природных ресурсов и производимых загрязнений на

⁶ См. Глазьев С. Ю. Мировой экономический кризис как процесс смены технологических укладов // Вопросы экономики, №3, 2009.

единицу конечного результата (на макроуровне – на единицу ВВП), выражающееся в уменьшении показателей природоёмкости (в частности энергоёмкости) и интенсивности загрязнений. В настоящее время в России затраты природных ресурсов и загрязнения на единицу ВВП превышают показатели развитых стран.

Вместе с тем нельзя и идеализировать новые технологии. Они способны усилить экологическое воздействие и деградацию окружающей среды. Потенциальные опасности новых технологий хорошо видны на примере ядерных катастроф в Чернобыле (1986) и Фукусиме (2010), аварии нефтяной платформы в Мексиканском заливе (2010). В целом значительная часть достижений научно-технического прогресса, технологических нововведений, инновационная активность человечества часто приводят к необратимым последствиям воздействия экономики на окружающую среду.

Для России является перспективным подход к технологической модернизации на основе широко распространенной в мире концепции «наилучшей доступной/существующей технологии», задающей высокие научно-технические стандарты для используемого оборудования, в том числе в области ограничений на потребление природных ресурсов и производимых загрязнений. В России эта концепция была законодательно введена в Федеральном законе от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды». С точки зрения экономических методов регулирования охраны окружающей среды, важным положением Закона является отмеченная в нем необходимость предоставления налоговых и иных льгот при внедрении наилучших существующих технологий, возобновимых (нетрадиционных) видов энергии, использовании вторичных ресурсов и переработке отходов и т.д. (статья 14). К сожалению, это конструктивное экономическое положение остается декларативным, так как стимулы и льготы за внедрение экологически приемлемых технологий фактически отсутствуют.

7.3 Энергетика и устойчивое развитие

Узловым сектором для страны является энергетика. Это объясняется ведущей ролью этого сектора в российской экономике, в формировании ВВП, налогов, доходов бюджета, занятости, доходов от экспорта. На перспективу роль энергетического сектора в экономике сохраняется при планах увеличения добычи энергоресурсов. Вместе с тем нужно отметить самый большой вклад энергетического сектора в загрязнение окружающей среды России, истощение природных ресурсов и деградацию огромных девственных территорий. Энергетический сектор – крупнейший загрязнитель, выбрасывающий около 50% всех вредных веществ в атмосферу, 12% загрязненных сточных вод, примерно 90% отходов производства и потребления и четыре пятых общего объема парниковых газов. Также следует отметить значительное негативное влияние энергетики на здоровье населения.

Для России угроза истощения разведанных и доступных нефтяных ресурсов в ближайшие 20-30 лет стала ощутимой. Приближаются сроки истощения рентабельных эксплуатируемых запасов многих полезных ископаемых. Истощаются запасы полезных ископаемых (в первую очередь, нефти и газа) Волго-Уральского и Западно-Сибирского регионов. Так, выработанность запасов основных нефтегазоносных провинций составляет на Северном Кавказе 70-80%, в регионах Урало-Поволжья 50-70% и Западной Сибири – свыше 45%. В основном это связано с низким уровнем геологоразведочных работ десятилетия и усложнением условий добычи, необходимостью работать в трудных и отдаленных районах. Даже в условиях подъема с 2002 г. по 2008 г. временной горизонт истощения запасов нефти сократился с 26,3 до 21,9 лет. Процесс пополнения известных резервов нефти пока идет крайне невысокими темпами, и кризис явно ухудшает

ситуацию. Ситуация с природным газом лучше, в первую очередь, за счет его значительных запасов (около 70 лет добычи). А дальше все будет очень дорого – шельфы Баренцева моря, Сахалина, вечная мерзлота Сибири. Уже сейчас для освоения этих месторождений требуются десятки миллиардов долларов инвестиций и достаточно большой период времени.

В энергетическом секторе необходимо обеспечение безопасности использования традиционных видов ресурсов и обеспечение энергоэффективности. На этом пути возможна реализация огромных резервов: Россия может сэкономить 45% своего полного потребления первичной энергии, что равно годовому потреблению первичной энергии такой страны как Франция. Это обуславливается низкой энергоэффективностью, которая из-за технологической отсталости в 2-4 раза меньше, чем в развитых странах. Необходимо также увеличение отдачи действующих месторождений с помощью дифференцированной налоговой системы: сейчас компании снимают «сливки» и добывают около 30% запасов месторождений, при СССР этот показатель составлял 50%.

Важно также четко определить: как обеспечивать энергетический базис дальнейшего развития страны и ее роли энергетического донора. С теоретической точки зрения есть, по крайней мере, два ответа: увеличивать валовое производство энергоносителей или использовать резервы. Здесь государство должно жестко определить приоритеты развития, так как инвестиций у государства и компаний не хватит на оба этих достаточно затратных направления. В условиях трансформирующейся российской экономики очевидна необходимость ориентации развития энергетики на конечные, а не промежуточные результаты в виде добычи энергоресурсов и производства энергии и тепла. Нужно ли стремиться добывать больше? Энергоемкая и отсталая структура нашей экономики сама является огромным альтернативным месторождением энергоресурсов,

из которого их можно добывать ежегодно сотни миллионов тонн. Можно сказать, что главные запасы энергоресурсов страны находятся в Европейской части страны, где формально кладовая месторождений нефти, газа, угля минимальна. Однако здесь находится подавляющая часть объектов промышленности, энергетики, жилищно-коммунального сектора, транспорта, которые из-за устаревших технологий перепотребляют и растрачивают впустую сотни миллионов тонн ценного сырья. Именно из этого источника страна может в ближайшие 10-15 лет брать энергоресурсы для своего развития.

Реализация огромных возможностей для повышения энергоэффективности предполагает срочное внедрение мер для обеспечения экономической заинтересованности в энергосбережении на всех уровнях – от развития отраслей до домохозяйства (включая установку счетчиков воды и тепла в домах и введение льгот для энергосбережения на предприятиях). Стимулирующую, регулирующую и даже принуждающую роль государства для повышения энергоэффективности сложно переоценить. Сейчас валовое увеличение производства энергии поддерживают многие лобби (нефтяные, газовые, атомные, электропроизводящие и пр.), у энергосбережения нет реальной группы поддержки в бизнесе, властных структурах, обществе.

Снижение же энергоемкости может позволить сэкономить до 240 млрд м³ природного газа, что составляет более трети его добычи в нашей стране⁷, и обеспечить потребности в газе как внутри страны, так и за ее пределами.

Для реализации потенциала повышения энергоэффективности необходимы инвестиции частных и государственных организаций, а также домохозяйств в размере 320 млрд долл. Это в более чем в 3 раза меньше, чем затраты в добычу новых энергоресурсов (свыше 1 млрд долл.). Инвестиции в энергоэффективность да-

⁷ Отчет «Энергоэффективность в России: скрытый резерв». Всемирный банк, ЦЭНЭФ, 2009. www.cenef.ru/file/FINAL_EE_report_rus.pdf

дуют эффект для всей экономики на сумму 120-150 млрд долл. в год и могут окупиться за два-три года. Это очень эффективный показатель, который в 3-4 раза ниже среднемирового.

При реструктуризации «портфеля проектов», финансируемых с использованием государственных средств, целесообразен отказ, в первую очередь, от масштабных энергетических и инфраструктурных природоёмких проектов с высокими экологическими рисками. Огромные резервы энергосбережения позволяют не форсировать компаниями разработку новых месторождений на Крайнем Севере и шельфах – такие месторождения требуют десятки миллиардов долларов инвестиций и при современных колебаниях цен на энергоносители имеют высокий риск нерентабельности, значительны экологические риски такой добычи в условиях глобального изменения климата (необходимость увеличения инвестиций в инфраструктуру в условиях таяния вечной мерзлоты), вероятность аварий, что показала катастрофа платформы «Бритиш Петролеум» в Мексиканском заливе. При этом геолого-разведочные работы в перспективных регионах необходимо продолжать.

Стабилизация объемов природоэксплуатации, экологически целесообразное уменьшение в структуре экспорта доли сырья не означает автоматического сокращения экономических выгод от использования природного капитала, естественных преимуществ страны. Более того, здесь возможны два направления получения дополнительных экспортных выгод. Во-первых, только повышение энергоэффективности и реализация потенциала энергосбережения внутри страны позволит дополнительно экспортировать энергоресурсов на сумму до 100 млрд долл. ежегодно. В русле этого направления находится и широкое распространение возобновимых источников энергии. Во-вторых, модернизация и технологическая реструктуризация экономики страны, в частности, увеличение доли перерабатывающего и обрабатывающего секторов, углу-

бление переработки сырья, развитие инфраструктуры, способны принести дополнительно десятки миллиардов долларов за счет продажи за рубеж продукции с более глубокой степенью переработки первичного природного сырья и большей добавленной стоимостью. По оценкам Министерства финансов РФ и Экономической экспертной группы, из-за низкой глубины нефтепереработки страна теряет до 3% ВВП.

Модернизация должна учитывать огромные возможности страны для использования возобновляемых источников энергии (ВИЭ). Экономический потенциал ВИЭ, освоение которого выгодно уже на современном уровне технологического развития и рыночных условиях, составляет около 300 млн тонн у.т./год. Это соответствует 30% ежегодного потребления первичных энергоресурсов России. (В частности, страна занимает лидирующее положение в мире по потенциалу развития ветровой энергетики).

Такой потенциал предполагает стимулирование производства энергии на основе возобновляемых источников энергии и поддержку отечественного производства необходимого оборудования. Необходима минимальная поддержка ее развития, как свидетельствует современный опыт Западной Европы – после запуска процесса он развивается с нарастающим ускорением, как снежный ком, превосходя все прогнозы. Это направление развития не противоречит, а укрепляет современные позиции страны, как поставщика углеводородов сегодня, высвобождая дополнительные возможности для экспорта и обеспечивая национальную независимость и перспективы дальнейшего развития.

Это прежде всего обеспечение внутренних нужд, включая малонаселенные районы (до 70% территории страны), обеспечение заинтересованности населения в использовании ВИЭ в качестве дополнительных источников, вспомогательных источников в промышленности, при добыче углеводородов (последний опыт Ямала).

7.4 Экосистемные услуги и модернизация

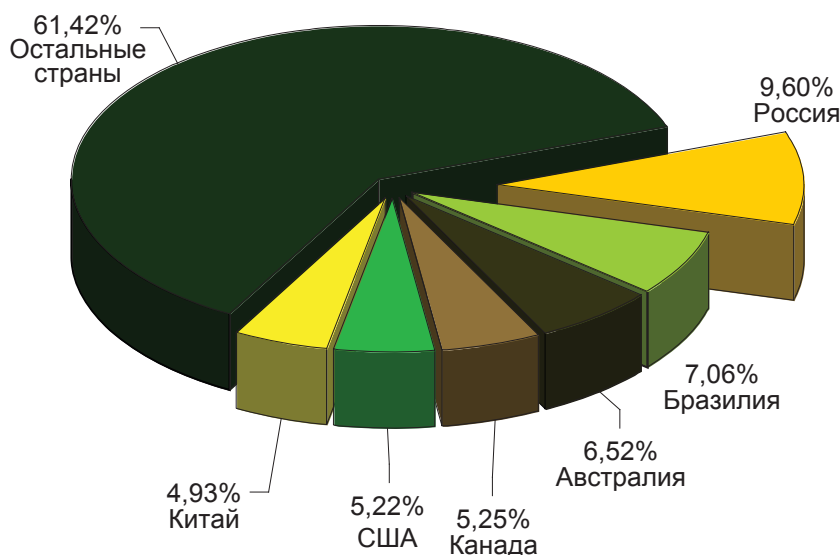
Модернизация предусматривает не только радикальные технологические сдвиги в экономике, но и модернизацию самой традиционной рыночной модели. Для совершенствования этой модели позитивным является появление рынков новых товаров и услуг, связанных с не имеющими цены природными функциями. Крупнейшим в этой области прорывом 2000-х гг. стало появление глобальных и национальных рынков на углеродные квоты после ратификации Киотского протокола (2004). Регулирующие функции многих экосистем по связыванию парниковых газов получили свою цену и рынки (леса и сельскохозяйственные угодья).

На расширении рыночного охвата, повышении ценности природных ресурсов и услуг строится современная концепция платежей за экосистемные услуги, реализуемая в экономике многих стран.

Подход, аналогичный механизмам Киотского протокола, должен быть распространен на все виды природных ресурсов и услуг, а не только те, которые уже сегодня «на рынке». Организация платежей за экосистемные услуги определяет новые перспективы для развития России – страны самых богатых природных ресурсов.

Решение задачи модернизации экономики для России должно учитывать и огромные возможности страны в плане экосистемных услуг, включая глобальную экосистемную роль ее лесов, болот и других природных экосистем. Экосистемные услуги – это выгоды, которые по-

Рис. 7.3. Вклады экосистем отдельных стран в сохранение устойчивости биоты суши



лучают люди от экосистем. Россия является экологическим донором планеты и должна пытаться капитализировать, получать выгоды от своих экосистемных услуг (рис. 7.3). Можно выделить ряд факторов, обуславливающих важную роль экосистем России в глобальном регулировании: самая крупная в мире по площади не нарушенная хозяйственной деятельностью территория, составляющая примерно 60-65% площади страны; самый крупный среди стран мира массив лесов; большая площадь водно-болотных угодий – болот, заболоченных и переувлажненных земель; на территории России находятся уникальные экосистемы, сохраняющие редкие виды флоры и фауны, являющиеся планетарным достоянием.

Большие возможности здесь есть для развития рынка экосистемных услуг и экологических инвестиций как на международном, так и на внутреннем рынке. В России многие территории, сохраняющие богатую природу, являются экологическими донорами не только России, но и всей планеты. Однако часто для регионов верно положение «богатая природа – бедное население» (Бурятия, Алтай, Камчатка и др.). Очевидно, что для сохранения природы регионы должны идти на определенные экономические

жертвы, ограничивая свою экономическую активность в области природоэксплуатирующих производств, которые составляют подавляющую часть российской экономики. В связи с этим в стране целесообразно создание специального экономического компенсационного механизма, который позволял бы учитывать и компенсировать позитивный экологический вклад отдельных субъектов Российской Федерации. Фактор регионального «экологического неравенства» необходимо учитывать при разработке такого механизма. Сохранение природы в регионах-экодонорах должно учитываться при разработке всей системы дотаций регионам в стране, стимулироваться государством через материальную поддержку местного населения и считаться видом экономической деятельности.

Важным направлением является поддержка инициативных проектов, направленных на устойчивое природопользование в регионах и на локальном уровне. Государство должно сформировать механизмы стимулирования таких проектов. Инвестициями и разнообразными экономическими инструментами должны поддерживаться устойчивое лесопользование (включая недревесные ресурсы леса), продуктивное «экологически чистое» сельское хозяйство, традиционное природопользование, рекреация и экологический туризм и др.

Формирование рынков квот на использование природных ресурсов и загрязнений/выбросов в регионах, между соседними регионами и отдельными предприятиями может дополнить компенсационный механизм. Такие рынки могут развиваться, в частности, на основе механизмов, аналогичных Киотскому протоколу. Как показал мировой опыт, рынки квот позволяют быстрее и с меньшими затратами частного сектора и государства добиться снижения экологической нагрузки.

Может стать перспективным обеспечение кооперации регионов на основе оценки природных услуг (повышение ценности природного богат-

ства и превращение в товар того, что раньше таковым не являлось) с выходом на международный рынок для компенсации.

Значительные выгоды для ускорения модернизации может принести активизация экономического участия России в механизмах предотвращения глобального изменения климата, в частности в Киотских и посткиотских соглашениях, что может привлечь сотни миллионов долларов иностранных инвестиций. Это важно для поддержания государством и бизнесом модернизационных процессов, выхода из кризиса, структурно-технологической перестройки экономики, получения мультипликативного эффекта в различных отраслях. Здесь страна может получить значительные выгоды за счет, в частности:

- привлечения инновационных и экологических технологий, прежде всего в сферу повышения энергоэффективности. Здесь возможно использование международных фондов чистых технологий и климатических инвестиционных фондов (данные фонды позволяют привлечь дешевые инвестиционные ресурсы и инновационные подходы в сферу повышения энергоэффективности);
- получения дополнительных средств на поддержание и сохранение экосистемных услуг (в частности, экосистем в лесном и сельском хозяйствах).

Только в 2008 г. оборот мирового углеродного рынка превысил 100 млрд долл. Имея свободный запас квот порядка 5 млрд тонн CO₂, Россия так и не выработала эффективный механизм конвертации этого актива в деньги для поддержки российского бизнеса, а также приоритетных инвестиций и инноваций, отвечающих современным энергетическим и экологическим требованиям. Начатые Сбербанком России конкурсы по продаже углеродных квот представляются запоздалыми. О возможной величине упущенной страной выгоды свидетельствует пример Украины – эта страна продаст только

Японии свои квоты на сумму 300 млн евро за 2009-2010 гг.

В дальнейшем России целесообразно стать одним из лидеров по разработке условий «послекиотских соглашений» до 2050 г. У страны есть сильные аргументы в виде огромного потенциала экосистемных услуг для регулирования климата (леса, болота, сельскохозяйственные земли и т.д.). Эти услуги, имеющие глобальный характер, необходимо включить в будущие соглашения, что может принести огромные денежные и политические выгоды, ускорить технологическое обновление экономики.

Актуальной задачей является разработка российской национальной системы торговли правами на выбросы и поглощение парниковых газов, без создания которой у российских компаний не будет достаточных стимулов сокращать выбросы и переходить на низкоуглеродные технологии. Кроме того, без национальной системы торговли, гармонизированной с другими национальными системами, российским компаниям-экспортерам может быть сложно избежать протекционистских действий со стороны правительств, где национальные системы торговли будут действовать.

7.5 Модернизация и экологическая политика

Для модернизации и перехода к устойчивому развитию необходимы сбалансированные социальная, экономическая и экологическая политики. Необходимость модернизации и обостряющиеся экологические проблемы предполагают разработку и реализацию эффективной экологической политики. Как это парадоксально ни звучит, лучшая экополитика – это политика, не только и не столько сформулированная отдельно, но органично инкорпорированная в социально-экономическую политику. Это должно означать, что экономическая политика должна быть экологически устойчивой, не допускать

потерь природных ресурсов, загрязнения окружающей среды. В свою очередь социальная политика должна способствовать охране здоровья населения, для сохранения которого чистая окружающая среда играет важную роль. Если всего этого не происходит, то, очевидно, необходима сильная экополитика, которая по сути своей является компенсаторной, «подчищающей» по отношению к экологически неэффективным экономической и социальной политикам. Фактически в большинстве стран мира современная экологическая политика вынуждена бороться с последствиями экологически несбалансированной экономической политики.

При всей важности политики модернизации – это долгосрочная задача, а природоресурсная политика нужна сейчас, поскольку именно природные ресурсы и наше отношение к ним определяют развитие страны сегодня и в ближайшей перспективе. Но политика сегодня нужна не в смысле деклараций – они уже сделаны и были давно даны в Экологической доктрине – а как целенаправленная деятельность, последовательность шагов, исходя из нынешней реальной ситуации, и с видением перспектив ее желательного развития. При всей важности внятной политики в этом направлении, ее реализация не должна быть в отрыве от магистрального пути развития и должна быть инкорпорирована в стратегии, планы, программы и механизмы развития страны. При наличии отдельных программ они все равно, несмотря на любые декларации их важности, будут рассматриваться как дополнительные и финансироваться по остаточному принципу. Все должно быть включено в общие планы развития, нацеленные на решение социально-экономических задач, которые и волнуют всех в первую очередь. Даже обеспечение собственно природоохранных мер (организация ООПТ, сохранение биоразнообразия и пр.) целесообразно включить в понятные всем рыночные механизмы – в виде платежей за экосистемные услуги. Это же касается и других аспектов экологической политики, включая законодательство, образование,

культуру, развитие гражданского общества – все должно быть включено в общие стратегии и программы развития (примеры – несоблюдение экологического законодательства, отсутствие реальной поддержки экологического движения, безуспешность декларирования важности экологического образования и формирования экологической культуры).

Целесообразно институциональное закрепление экологической тематики в качестве приоритетной сферы деятельности правительства РФ, что в частности предполагает:

- обеспечение общественной и аналитической поддержки реформы при широком участии представителей общественности (НПО и общественные палаты), бизнеса (ТПП, РСПП) и экспертного сообщества (РАН и высшая школа);
- активизация участия страны в международном сотрудничестве;
- разработку официальных стратегических документов в сфере экологии и планов действий по их реализации (стратегию устойчивого развития, национальную экологическую политику и план действий по модернизации и реформе системы управления окружающей средой);
- использование в качестве показателей развития не только ВВП или ВРП, а показателей, учитывающих «цену» экономического роста для природы и человека (индикаторов устойчивого развития, скорректированных чистых накоплений).

7.6 Индикаторы устойчивого развития

Первоочередное мероприятие для модернизации и экологизации экономики – введение системы индикаторов устойчивого развития.

К типичным недостаткам современного процесса принятия решений можно отнести аб-

солютизацию экономического роста и его традиционных показателей. Необходимо изменить взгляды большинства политиков и ученых на саму проблему развития. В этих утверждениях экономический рост обычно отождествляется с ростом ВВП, максимизацией прибыли, финансовых потоков и прочих финансовых показателей, а качество роста и его издержки (экологические и социальные) обычно игнорируются. В мире широко признано, что ВВП является неадекватным показателем для отражения многих важных аспектов социально-экономического развития, в частности социальных и экологических факторов. В России изменение ВВП жестко связано с ценами на нефть. По расчетам Минэкономразвития, изменение цены на нефть на 10 долларов за баррель приводит к изменению роста ВВП российской экономики примерно на 0,4-0,5% процентного пункта. Несложно подсчитать, что посткризисный рост связан прежде всего с ростом мировых цен, а не с реальными изменениями в экономике.

Использование официальных показателей международных организаций (в частности индексов развития человеческого потенциала ООН (Human Development Index) и скорректированных чистых сбережений Всемирного банка (Adjusted Net Savings)) показывает значительные экологические и социальные проблемы развития страны еще в докризисный период. В частности, в успешном 2006 г., несмотря на 6,7%-ный рост ВВП, показатель скорректированных чистых накоплений был, тем не менее, отрицательным (-13,8%), во многом из-за истощения природных ресурсов. Среди свыше 150 стран, для которых исчисляется показатель скорректированных чистых накоплений, только около 30 стран, включая Россию, характеризуются отрицательным значением чистых накоплений, тогда как не только развитые страны, но и другие страны БРИК (Китай, Индия и Бразилия) демонстрируют их положительное значение.

Прежде всего в стране необходимо официально публиковать и использовать в отчет-

ности на федеральном и региональном уровнях показатели природо- и энергоемкости, удельных загрязнений.

На федеральном уровне и в регионах надо шире использовать индикаторы из Целей развития тысячелетия ООН (в частности Цели 7 «Обеспечение экологической устойчивости»).

Кроме того, нужны индикаторы накопленного ущерба (загрязнение и отходы), истощения ресурсов (что в долгосрочной перспективе никак не компенсируется разведкой новых запасов), влияния загрязнения окружающей среды на здоровье человека, деградации ландшафтов, использования ВИЭ, оценки экосистемных услуг (лес, вода, биота) (ООПТ, кооперация регионов (обоснование дотационности регионов, обеспечивающих экосистемные услуги) – международные возможности – включение в рынок).

Начало положено – указы Президента РФ по экологической и энергетической эффективности (2008 г.), отчетность регионов по энергоэффективности (2010 г.). К позитивным шагам следует отнести Постановление Правительства РФ от 4 марта 2011 г. о внесении дополнительных показателей «Охрана окружающей среды» для оценки эффективности деятельности исполнительной власти субъектов РФ в Постановление Правительства РФ № 322 (от 15 апреля 2009 г.).

7.7 Устойчивое развитие и общество

Важнейшую роль в модернизации и обеспечении устойчивого развития должно сыграть гражданское общество. Это и распространение идей, и обеспечение поддержки и активного участия в их реализации, и, в конечном счете, делегирование власти обеспечения продвижения страны в этом направлении. Гражданское общество могло бы выступить в качестве инициатора процесса, который после проведения необходимых оценок и определения приоритетов действий мог бы продемонстрировать заинтересованность населения и делегировать

власти обеспечение активного участия страны в продвижении мирового сообщества в направлении устойчивого развития. Прежде всего, это предполагает широкую просветительскую деятельность по распространению идей устойчивого развития. Сегодня не только широкие слои населения, но и многие лица, принимающие решения, имеют весьма смутные представления о том, что такое устойчивое развитие и почему его обеспечение является приоритетом мирового сообщества.

Успех реализации идей модернизации экономики, энергоэффективности, устойчивого развития зависит от активной позиции и личной заинтересованности каждого. Это определяет необходимость образовательной и просветительской деятельности, целенаправленной работы СМИ и работников культуры, социальной рекламы. Государство должно содействовать обеспечению повышения эколого-экономической культуры населения для реализации задачи повышения энергоэффективности и экоэффективности (включая практические меры сбережения воды, газа, электричества, обеспечения экологических требований при использовании личного транспорта, продовольствия, утилизации отходов и пр.). Необходимо незамедлительное обеспечение экологических знаний – предмет в школе и просвещение, обязательность освещения тематики в СМИ и определение обязательных лимитов для социальной рекламы. Большую роль здесь должны сыграть структуры гражданского общества, включая как массовые общественные организации, молодежные движения, так и профессиональные институты устойчивого развития (как институты общественной политики, работающие в контакте с общественными палатами). Развитие таких институтов как в центре, так и в регионах способствовало бы консолидации усилий экспертного сообщества и вовлечению гражданского общества для определения путей и реализации конкретных задач модернизации экономики для обеспечения устойчивого развития.

7.8

Выводы и рекомендации

Процесс модернизации должен позволить заложить основы для экологически устойчивого инновационного развития страны. Среди первоочередных мер, которые должны быть реализованы:

- Разработать и принять Стратегию устойчивого развития страны.
- Экономическая поддержка экологизации экономики и «зеленого роста», включая страхование, налоги, кредиты, субсидии, тарифы, пошлины и пр.
- Использовать в качестве показателей развития не только ВВП/ВРП, а и показатели, учитывающие «цену» экономического роста для природы и человека. Это индикаторы устойчивого развития – показатели, отражающие истощение природных ресурсов и ущерб от загрязнения окружающей среды.
- Поддержка бизнеса со стороны государства в посткризисных условиях должна сопровождаться обязательным соблюдением экологических требований, развитием «зеленого» производства и инноваций.
- Следует отказаться от высокочрезмерных мегапроектов по использованию природных ресурсов с непредсказуемыми последствиями для природы и человека, форсирования разработки сложных новых месторождений.
- Обеспечить радикальное улучшение использования природного сырья, повышение отдачи действующих месторождений, обновление оборудования, использование инноваций, «наилучших доступных технологий».
- Обеспечить энергосбережение и использование возобновляемых источников энергии, углубление переработки сырья, в том числе и для экспорта.
- Поддержка локальных инициатив устойчивого природопользования (инвестиционные проекты): устойчивое лесопользование (включая недревесные ресурсы леса), высокопродуктивное «экологически чистое» сельское хозяйство, традиционное природопользование, развитие экотуризма и др.
- Необходима разносторонняя оценка природных ресурсов и услуг, развитие механизмов платежей за экосистемные услуги.
- Широко использовать возможности взаимовыгодного сотрудничества с международным сообществом для повышения энергоэффективности, сокращения выбросов, перевооружения производства и сохранения природного богатства.

Глава 8

Модернизация и российское пространство

Модернизация имеет и пространственную проекцию. Во-первых, это скорость распространения по территории страны разнообразных инноваций – от новых технологий до современного образа жизни. История показывает, что российское пространство всегда было барьером для модернизаций вследствие огромной территории и слаборазвитой инфраструктуры. Масштабы отсталой экономической периферии огромны, даже в более плотно заселенной европейской части она составляет более 40% территории. Для снижения барьера расстояния необходимо развитие транспортной инфраструктуры и крупных городов, которые способны транслировать инновации на периферию, но эти направления так и не стали приоритетами региональной политики.

Во-вторых, это рост мобильности населения и трансформация расселения. Люди хотят жить там, где им лучше – комфортнее климат и среда обитания, больше возможностей найти хорошо оплачиваемую работу, получить качественные социальные услуги и т.д. При росте мобильности меняется система расселения, население концентрируется в городах и пригородных зонах, в местах с более комфортными условиями жизни. С учетом устойчивой депопуляции обитаемое пространство страны неизбежно будет сжиматься.

В-третьих, это улучшение условий для бизнеса и максимальное использование региональных и локальных конкурентных преимуществ. Конкурентоспособность зависит от многих объективных факторов и барьеров, поэтому пространственное развитие всегда неравномерно. Бизнес концентрируется в территориях, обладающих конкурентными преимуществами: близостью крупных рынков сбыта, высокой обеспеченностью инфраструктурой или ресурсами, квалифицированной рабочей силой и т.д. Разная конкурентоспособность российских регионов приводит к сильной дифференциации по уровню социально-экономического развития.

В России доминирует представление, что большие региональные различия в уровне социально-экономического развития недопустимы, нужно в первую очередь поддерживать периферийные и слаборазвитые территории, чтобы они включились в процесс модернизации. Но такой подход чрезвычайно затратен из-за низкой конкурентоспособности и объективных барьеров развития периферийных территорий. Следовательно, еще одно направление модернизации – оптимальный баланс выравнивающей и стимулирующей региональной политики.

Институциональным барьером является также чрезмерная централизация власти и финансовых ресурсов на федеральном уровне и отсутствие эффективного механизма согласования интересов центра и регионов. Региональные власти и бюджет так же централизуют полномочия и налоговые доходы, чтобы контролировать муниципалитеты. Неэффективные институты порождают иждивенчество и борьбу за бюджетные трансферты вместо конкуренции регионов и городов за инвестиции бизнеса и человеческий капитал. В результате дефекты системы управления наряду с объективными барьерами развития препятствуют модернизации пространства.

8.1 Факторы модернизации

В «новой экономической географии» выделяются две группы факторов, стимулирующих пространственное развитие¹.

1. Факторы «первой природы»:

- высокая обеспеченность природными ресурсами (минеральными, земельными), востребованными мировым рынком;
- выгодное географическое положение (в пределах агломераций или на путях глобальной торговли), снижающее транспортные издержки.

¹ Krugman, P.R. First nature, second nature, and metropolitan location. Journal of Regional Science. 1993, Vol. 33, 129-144.

2. Факторы «второй природы»:

- агломерационный эффект, т.е. территориальная концентрация населения и экономики в крупных городах, обеспечивающий экономию на масштабе;
- развитая транспортная инфраструктура, сокращающая экономическое расстояние;
- высокий человеческий потенциал (образование, здоровье, трудовые мотивации, мобильность и адаптивность населения);
- эффективные институты, способствующие улучшению предпринимательского климата, распространению инноваций, росту территориальной мобильности населения.

Чем более развита страна или регион, тем выше вклад факторов «второй природы». Следовательно, модернизация пространства обеспечивается развитием агломераций, инфраструктуры, человеческого потенциала и улучшением институтов. Однако в России важнейшим фактором остается богатство сырьевыми ресурсами, востребованными глобальным рынком. Незрелые факторы «второй природы» остаются барьером развития для российских регионов.

8.2 Тенденции развития регионов в периоды роста и кризиса

Выделенные выше факторы и барьеры влияют на развитие российских регионов. Их ведущая роль проявилась и в период экономического роста, и в кризис 2008-2009 годов.

В период экономического роста более устойчиво развивались несколько групп территорий. Прежде всего, это агломерации федеральных городов благодаря не только агломерационному эффекту, но и особым институциональным преимуществам. Столичный статус Москвы при российской сверхцентрализованной системе управления обеспечил концентрацию в городе штаб-квартир крупнейших российских компаний, огромный приток налоговых доходов

в бюджет города, большое количество высокооплачиваемых рабочих мест и значительно более высокие доходы населения. В 2000-е годы ускорилось развитие Московской области благодаря агломерационным преимуществам и перетoku капитала из столицы. В Санкт-Петербурге эффект масштаба проявлялся слабее, хотя федеральные власти стимулировали развитие города особыми институциональными мерами, переводя туда штаб-квартиры части крупных компаний для повышения доходов бюджета города и создания высокооплачиваемых рабочих мест. Более динамично развивалась Ленинградская область, используя двойные выгоды приморского географического положения на путях торговли с Европой и агломерационного эффекта. Но этих факторов хватило только для ускоренного развития западной приморской части вблизи Санкт-Петербурга. Следствием динамичного развития двух крупнейших агломераций страны стала концентрация в них в 2007-2009 годах 75-80% всей чистой миграции в России, в том числе в Московской агломерации – 55-60%.

Вторая группа – 10-12 регионов с экспортной структурой экономики (ресурсодобывающие отрасли, металлургия). Среди них лидируют главные центры добычи нефти и газа – автономные округа Тюменской области. Сама область развивалась за счет институционального фактора – больших налоговых доходов от округов и зарегистрированных на территории области крупных компаний, ее собственная экономика слаба. Лидеры второго эшелона – республики Татарстан и Башкортостан, Красноярский, Пермский края, Самарская область и несколько ведущих металлургических регионов. Доходы их населения и бюджета росли благодаря быстрому росту мировых цен на сырье и продукцию первого передела. Высокими темпами экономического роста выделялся Татарстан благодаря ресурсным и институциональным преимуществам: наличию региональной нефтедобывающей компании и особой финансовой поддержки федерального бюджета. Еще один лидер роста

Глава 8. Модернизация и российское пространство

– Свердловская область, ей помогли хорошая конъюнктура цен на металлы в 2000-е годы и агломерационный эффект, ускоривший развитие сектора услуг в Екатеринбурге.

Роль ресурсного фактора сильнее всего проявилась в регионах реализации новых проектов добычи нефти и газа (Сахалинская область и Ненецкий АО), темпы их экономического роста были самыми высокими. Объем промышленного производства Сахалинской области за десять лет вырос почти вдвое в сопоставимых ценах, а ВРП – в 1,8 раза. Сахалинское «экономическое чудо» основано на масштабных иностранных инвестициях, составлявших в первой половине 2000-х годов до 20% всех иностранных инвестиций в Россию. Это следствие институционального фактора – заключения соглашений о разделе продукции.

Позитивное влияние фактора выгодно приморского и приграничного положения на путях глобальной торговли проявилось только в 2000-е годы и локализовано в нескольких западных и южных регионах России. Сам по себе этот фактор пока не способен стимулировать развитие регионов из-за других барьеров, особенно на востоке страны. Нужны дополнительные «подпорки»: либо институциональные – статус особой экономической зоны (Калининградская область), либо выгоды крупной агломерации (Ленинградская область). Для регионов российского Юга (Краснодарский край) факторами роста стали выгоды положения, лучшие земельные и агроклиматические ресурсы, более плотное расселение и относительно развитая инфраструктура, мобильное и адаптивное население. Институциональный фактор – проведение Олимпиады – может привести к сверхконцентрации инвестиций в одной точке вместо развития всей территории юга.

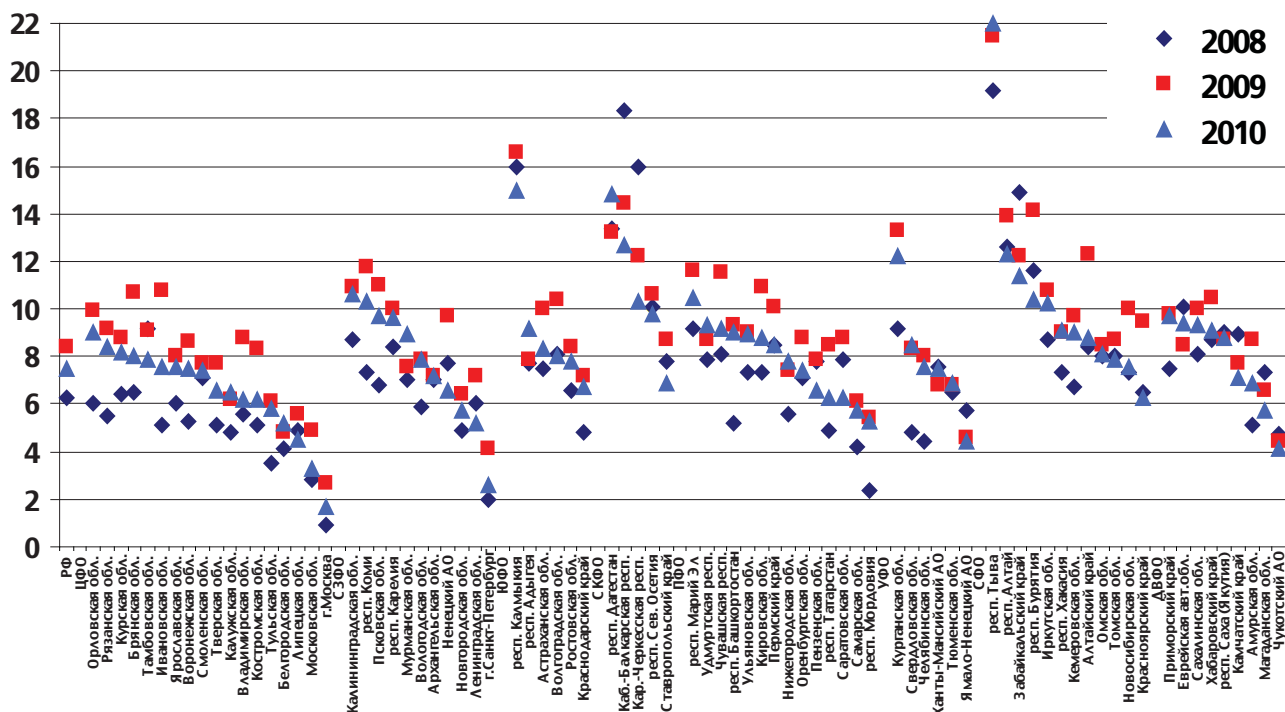
В крупнейшей группе «срединных» по уровню развития регионов (почти 2/3 субъектов РФ) трудно выделить очевидные факторы, стимулирующие развитие и модернизацию. Эти регионы чаще показывали средние темпы эко-

номического роста. В группе слаборазвитых республик доходы бюджетов и населения росли значительно быстрее, но за счет масштабной финансовой помощи из федерального бюджета. Такой рост не может быть устойчивым.

Региональные особенности кризиса 2008-2009 годов также обусловлены базовыми факторами развития, в том числе институциональными. Менее всего он затронул слаборазвитые и высокодотационные регионы, в легальной экономике которых преобладает сектор бюджетных услуг, финансируемый за счет федеральных трансфертов. Относительно стабильной была динамика промышленного производства на Дальнем Востоке, где самые неконкурентоспособные предприятия прекратили существование еще в период кризиса 1990-х годов. В среднеразвитых регионах глубина кризисного спада и скорость выхода из него были обусловлена структурой экономики. Сильнее всего пострадали регионы неконкурентоспособной машиностроительной и текстильной специализаций, расположенные в Европейской части страны, они медленно выходят из кризиса. Среди более развитых регионов, которые интегрированы в глобальную экономику, раньше и сильнее испытали кризисный спад регионы металлургической специализации, особенно Вологодская и Челябинская области. Спад в развитых регионах с более диверсифицированной экономикой был менее сильным, в 2010 году его удалось почти полностью преодолеть, за исключением Самарской области. Еще быстрее преодолели спад привлекательные для инвесторов регионы «новой индустриализации» (Калужская, Ленинградская, Белгородская области). Ведущие регионы нефтедобычи почти не имели кризисного спада промышленности, а там, где реализуются новые проекты по добыче нефти и газа, продолжался экономический рост, однако доходы населения снизились практически во всех нефтегазодобывающих регионах.

Географически наиболее кризисными по темпам промышленного спада и по состоянию рынков труда оказались регионы Поволжья,

Рис. 8.1. Уровень безработицы по методологии МОТ в регионах России, % (без Чеченской Республики и Республики Ингушетия)



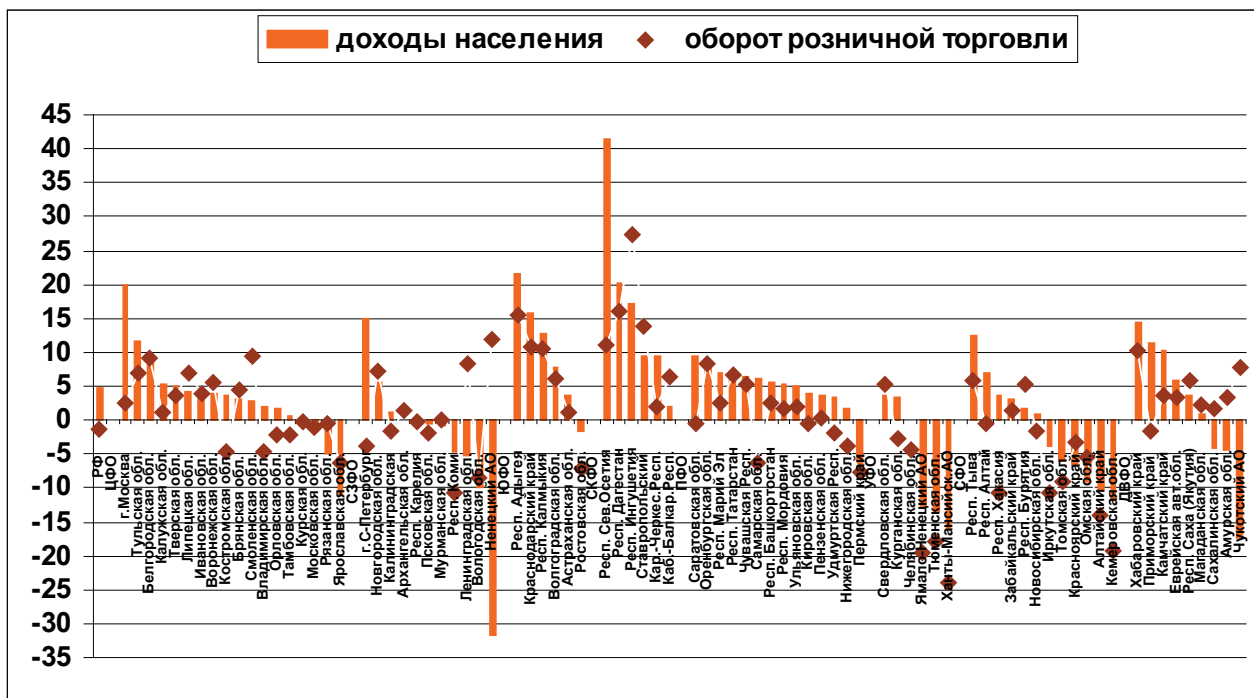
Урала и Центра (рис. 8.1). Чтобы не допустить роста социальной напряженности, власти с помощью административных запретов и финансовых вливаний пытались сохранить занятость на промышленных предприятиях. В результате уровень скрытой безработицы (неполная занятость и занятость на общественных работах) в этих регионах превышал официально регистрируемую безработицу. Если суммировать все формы открытой и скрытой безработицы, то в наиболее проблемных регионах Поволжья и Урала ее уровень в начале 2009 г. достигал показателей безработицы кризисного 1998 года. Но влияние кризиса 2008-2009 гг. иное, и оно не способствует модернизации рынка труда регионов: не произошло санации неэффективной занятости, а на выходе из кризиса создавалось мало новых рабочих мест.

Отличие кризиса 2008-2009 гг. от предыдущего еще и в том, что он слабо повлиял на доходы населения, если сравнивать данные в целом по стране. После небольшого падения они восстановились до докризисного уровня к концу 2009 г. Это следствие политики государства, на-

копившего в период экономического роста большие финансовые средства и использовавшего часть этих средств на смягчение социальных последствий кризиса. В 2009 г. расходы бюджетов субъектов РФ на социальную политику выросли на 29% благодаря росту федеральных трансфертов на эти цели, и в 2010 г. темпы роста этих расходов были такими же. Но региональная картина разная (рис. 8.2). Быстрее всего росли доходы и потребление населения слаборазвитых высокдотационных республик. Кризисное снижение доходов населения произошло в регионах с сильным промышленным спадом и значительной открытой и скрытой безработицей, а также в ведущих нефтегазодобывающих регионах, где существенно сократилась переменная часть заработной платы (доплаты, бонусы и премии). Рынки труда крупных агломераций с высокой занятостью в секторе рыночных услуг более гибко реагировали на кризис – сначала снижением занятости и уровня оплаты труда, а затем их быстрым ростом в 2010 г.

Наибольший кризисный спад в реальном секторе экономики испытали (и будут испы-

Рис. 8.2. Динамика реальных денежных доходов населения и оборота розничной торговли, 2010 г. в % к 2008 г.



тывать при новых кризисах) монопрофильные города с неконкурентоспособной обрабатывающей промышленностью. Они расположены в основном в Центре, Поволжье и на Урале. Множество монопрофильных городов – сильный барьер для российской модернизации, просто и быстрого решения этой проблемы не существует. Еще один барьер – нереформированные региональные рынки труда с малым предложением качественных рабочих мест, а также неразвитые рынки жилья. Без модернизации этих институтов невозможен рост трудовой мобильности населения регионов и городов с неконкурентоспособными отраслями экономики.

8.3 Региональное неравенство

Проблема сильного социально-экономического неравенства регионов считается барьером модернизации, но этот традиционный взгляд не учитывает научные знания о развитии пространства и реальные тенденции. Экономическое неравенство регионов России по душевому ВРП, измеряемое индексом Жи-

ни, в переходный период росло, но с середины 2000-х гг. стало сокращаться вследствие бума нефтяных доходов и возросших масштабов перераспределения бюджетных средств (рис. 8.3). Различия регионов по уровню безработицы усиливались весь период экономического роста, новый кризис смягчил их только временно. Однако межрегиональные различия в доходах населения имели явный тренд выравнивания, особенно в последние докризисные годы благодаря перераспределительной политике и росту трансфертов из федерального бюджета. Перераспределение помогло смягчить и региональное неравенство по уровню бедности. Таким образом, социальное неравенство регионов сокращалось более устойчиво.

Модернизация, как правило, сопровождается ростом региональных различий, от нее в первую очередь выигрывают более развитые регионы с конкурентными преимуществами. При успешной модернизации экономическое неравенство регионов будет расти, но существуют возможности и механизмы смягчения социального неравенства. Международный опыт пока-

зывает, что для перелома тренда и некоторого снижения социального неравенства регионов нужны два условия. Первое – достаточно высокий уровень экономического развития страны, обеспечивающий финансовые ресурсы для перераспределения. Второе – эффективная социальная политика государства, направленная на рост человеческого потенциала и на поддержку уязвимых групп населения. Именно сильная социальная, а не региональная политика позволяет смягчить социальное неравенство регионов.

Оценим сначала экономические ресурсы. В исследовании Всемирного банка² показано, что региональные различия доходов населения развитых стран Европы начали смягчаться при душевом ВВП более 10 тыс. долл. по ППС. Душевой ВВП России в 2008 г. достиг 20,3 тыс. долл. по паритету покупательной способности (ППС), в кризисном 2009 г. он сократился до 18,9 тыс. долл. ППС (табл. 8.1 с ИРЧП для регионов). Однако среднероссийский ВВП показывает «среднюю температуру по больнице», суммируя Москву, экспортные регионы и множество менее развитых. Тем не менее, в 2009 г. в 50 регионах (60% от общего их числа) душевой валовой региональный продукт (без дооценки на

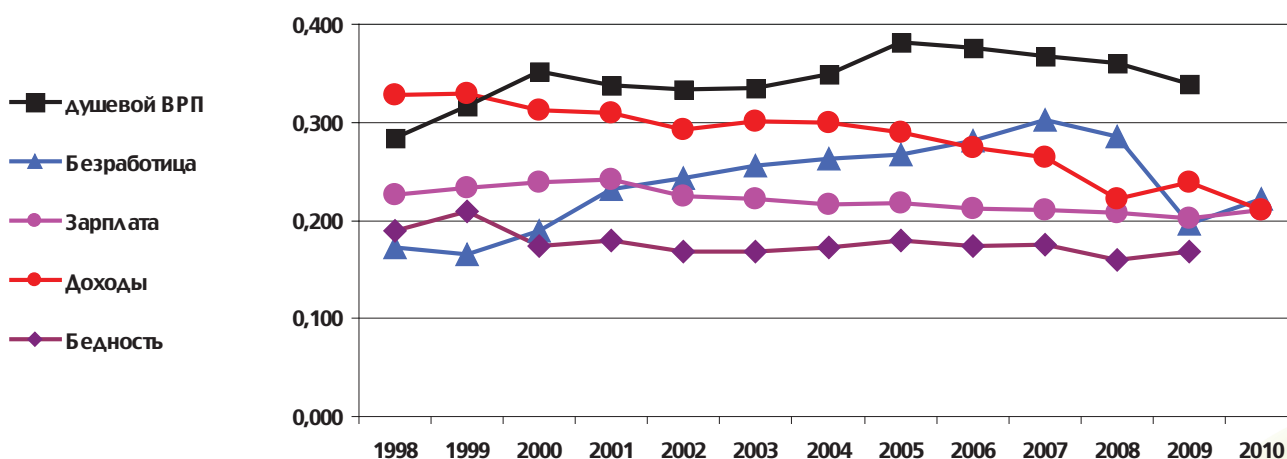
нераспределяемую часть ВВП) был выше 10 тыс. долларов ППС.

Но следует учитывать российские барьеры развития. Самый очевидный – объективный барьер огромного пространства и, как следствие, низкой плотности населения, слаборазвитой инфраструктуры и разреженной сети городов-центров, что повышает стоимость социальных услуг государства. Не менее важным барьером является сильнейшая поляризации населения по доходу, замедляющая модернизацию образа жизни и снижающая доступность многих социальных услуг для значительной части россиян. Третий барьер – сильные региональные и поселенческие различия человеческого потенциала, качества и образа жизни населения – от модернизации до деградации. Но, тем не менее, в России и в большинстве ее регионов есть экономические ресурсы для проведения более эффективной социальной политики.

Второе условие – масштабная и эффективная социальная политика. Масштабности она уже достигла: доля расходов на социальную политику во всех расходах консолидированных бюджетов регионов выросла за 2000-2010 гг. с 7 до 18%, уступая только расходам на образование. Но с эффектив-

² World Development Report - 2009. World Bank, 2009.

Рис. 8.3. Коэффициент Джини для регионального неравенства в России



ностью большие проблемы из-за сильных институциональных барьеров. Прежде всего это барьер сверхзатратных механизмов – неадресного характера социальных трансфертов и, в целом, неэффективного расходования бюджетных средств, преимущественно на содержание социальной инфраструктуры. Смягчению пространственных социальных различий препятствуют также некомплексность и невнятные цели социальной политики, попытки решать с ее помощью конъюнктурно-политические задачи, что характерно и для федеральных, и для региональных властей. Пока институциональные барьеры целей и инструментов не будут преодолены, к более жестким объективным барьерам пространства бессмысленно даже подступаться. Но смягчать региональные социальные различия раньше или позже придется, без этого российская модернизация не будет устойчивой.

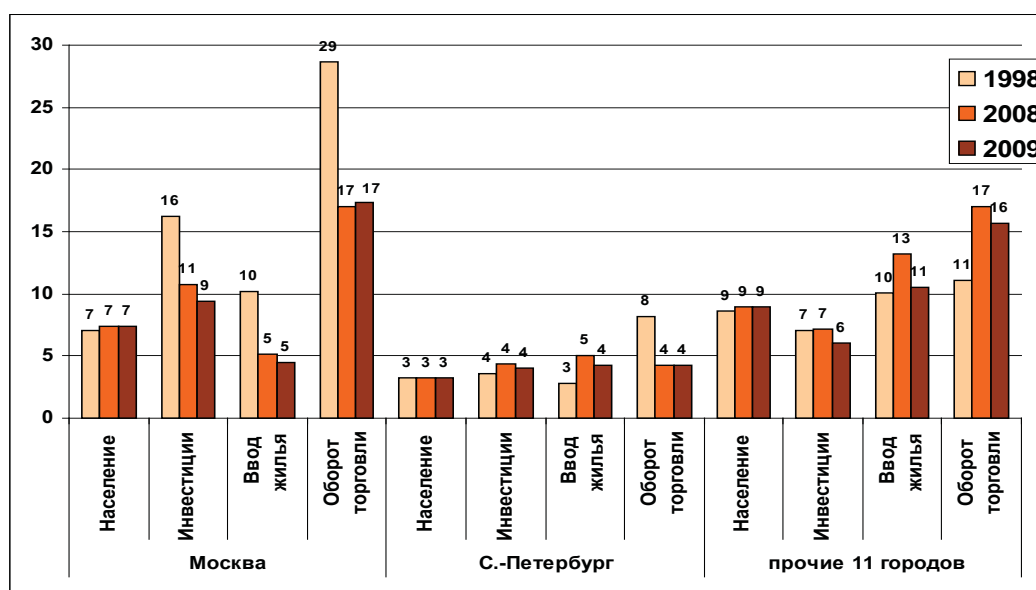
8.4 Развитие агломераций

Поддержка развития городов крайне важна для модернизации. Распространение инноваций в пространстве идет по иерархической си-

стеме городов – от крупнейших к менее крупным, а также в пригородные зоны. В России городов мало, особенно крупных с населением более 250 тыс. чел. (74 из 1090 российских городов). Росту населения городов препятствует депопуляция в 3/4 регионов страны. В результате агломерационный эффект проявляется сильно только в двух крупнейших агломерациях страны – Московской и Санкт-Петербурга. Они стягивают и население, и бизнес. В 2008 г. Москва концентрировала 24,3% (в 2009 г. – 22,3%) суммарного ВРП регионов, более 20% доходов всех россиян, такую же долю доходов бюджетов всех субъектов РФ, а вместе с Подмосковьем – четверть оборота розничной торговли страны, пятую часть жилищного строительства, более половины чистой миграции в России. Причиной сверхконцентрации стал не только агломерационный эффект, притягивающий бизнес и население, но и институциональные преимущества столичного статуса. Санкт-Петербург существенно отстает от столицы, но намного опережает любой из остальных городов-миллионников (рис. 8.4).

Помимо федеральных городов, в период экономического роста быстрее развивались круп-

Рис. 8.4. Доля крупнейших городов, в % от показателя в целом по России¹ (прочие 11 городов – все города с численностью населения более миллиона человек на 1990 г.)



¹ По городам-региональным центрам Росстат публикует объем инвестиции только по крупным и средним предприятиям и организациям, поэтому их доля в общероссийском объеме инвестиций, который измеряется по полному кругу предприятий и организаций, немного занижена. Суммарная доля этих городов в обороте розничной торговли страны рассчитана с использованием показателя доли в обороте своего региона.

ные региональные центры с населением от 700 тысяч до полутора миллионов человек. Среди них лучшими социально-экономическими показателями (душевой объем торговли, строительства жилья и др.) выделялись Краснодар и Екатеринбург. За 2000-е годы доля городов-миллионников (без федеральных) выросла в розничной торговле страны и в жилищном строительстве, хотя новый кризис несколько ее снизил. В этих городах сильнее действует агломерационный эффект, дополняемый преимуществом статуса региональной столицы. Однако притягивать инвестиции им пока не удается, мешают институциональные барьеры. Региональные центры являются муниципалитетами и имеют очень небольшие доходы бюджета по сравнению с федеральными городами, поэтому не могут вкладывать необходимые ресурсы в развитие городской среды. Препятствуют также монополизм и коррумпированность рынков земли, строительства, барьеры для развития малого предпринимательства и миграций. Снятие институциональных барьеров ускорит процесс модернизации крупных региональных центров, вырастет их способность транслировать инновации в менее крупные города.

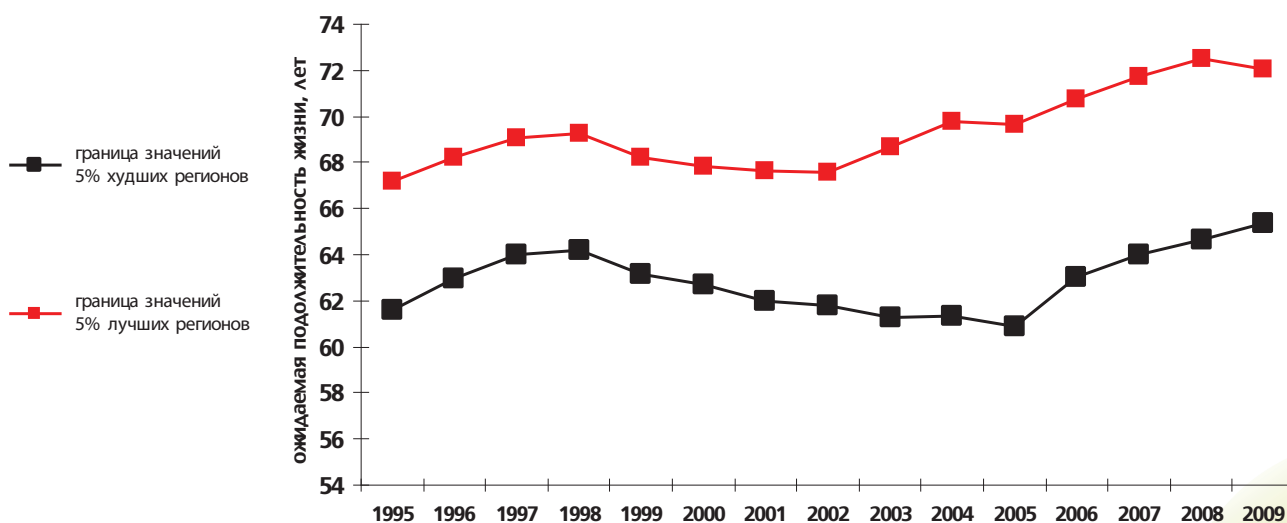
Пока же небольшие периферийные города, расположенные вне пределов агломераций, деградируют. Кроме того, кризис 2008-2009 гг. показал неустойчивость развития индустриальных монопо-

родов, даже городов крупного бизнеса и госкорпораций со специализацией на экспортных отраслях промышленности. В докризисный период моногорода экспортных отраслей были лидерами роста и отличались более высокими доходами населения и местных бюджетов, но это преимущество с каждым годом становится все менее заметным.

8.5 Человеческий потенциал в регионах

В 2000-2009 гг. Россия занимала место в шестом-седьмом десятке стран по индексу развития человеческого потенциала (ИРЧП). С 2006 г. она вошла в группу стран с высоким индексом (более 0,800) благодаря росту доходов. Среди трех компонентов ИРЧП – доходов, образования и здоровья – самым проблемным остается здоровье. Только с 2006 г. начался рост показателя ожидаемой продолжительности жизни. Этому способствовало увеличение расходов государства на здравоохранение, в том числе финансирование национального проекта «Здоровье». Показатели долголетия заметнее всего улучшились за 2006-2008 гг. в проблемных регионах (рис. 8.5). Рост ожидаемой продолжительности жизни продолжался и в кризисном 2009 г., но его темпы замедлились.

Рис. 8.5. Перцентили ожидаемой продолжительности жизни (взвешенные на численность населения значения индикаторов, отделяющие 5% крайних регионов), лет



Глава 8. Модернизация и российское пространство

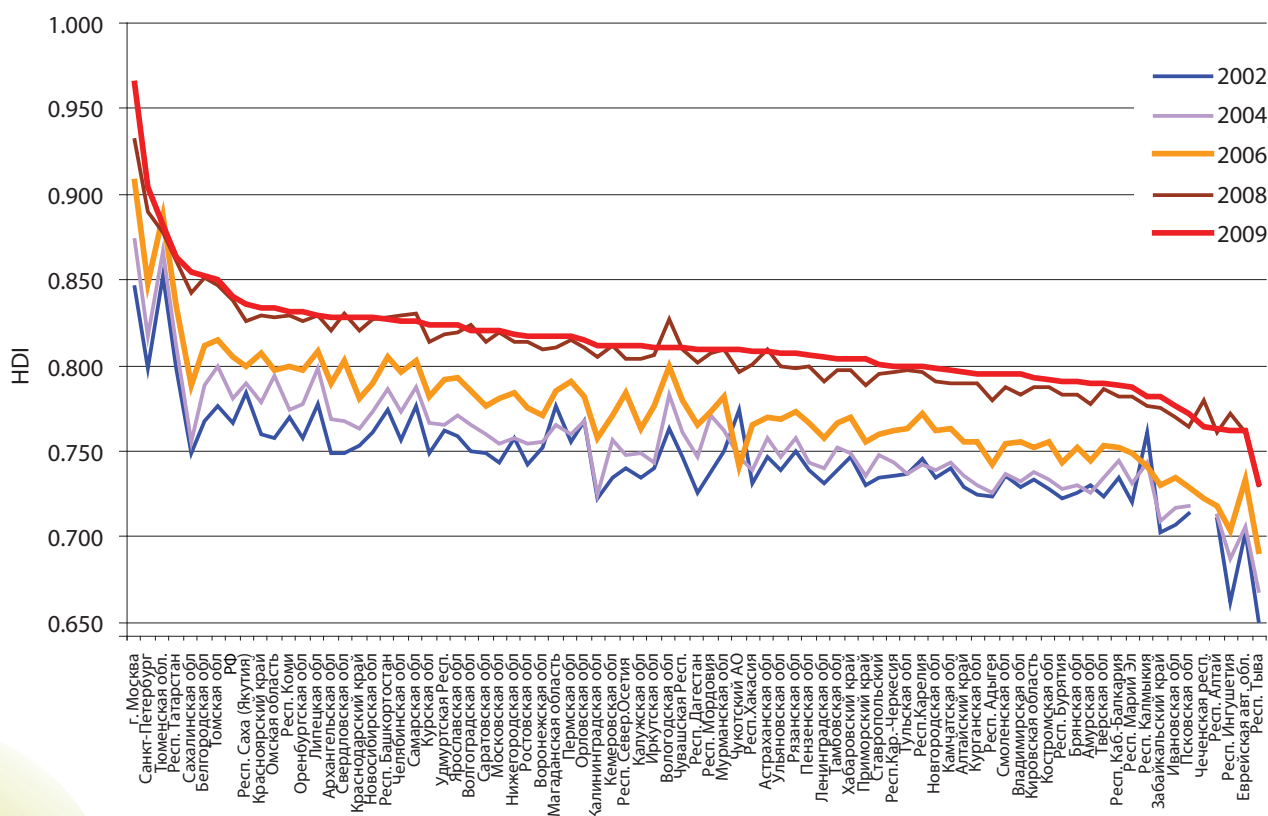
Для развития человеческого потенциала в регионах необходим рост финансирования здравоохранения и образования и повышение эффективности расходов. Но в кризисный период этого сделать не удалось. В 2009 г. суммарные расходы консолидированных бюджетов субъектов РФ на здравоохранение, физкультуру и спорт и территориальных фондов обязательного медицинского страхования выросли только на 2% к предыдущему году, в 2010 – на 5%. Рост за два года составил 7%, что вдвое ниже темпов инфляции. В 19 субъектах РФ расходы на здравоохранение в 2010 г. были ниже, чем в 2008 г. В основном это регионы, наиболее пострадавшие от кризиса. Из-за сильного промышленного спада сократились собственные доходы бюджета и расходы на здравоохранение в Брянской, Новгородской, Липецкой, Вологодской, Самарской, Свердловской, Челябинской областях, Чувашской республике и др. Снижение поступлений налога на прибыль и других налогов привело к такому же результату в Пермском, Хабаровском краях, Ханты-

Мансийском АО, Иркутской, Тюменской, Калининградской, Ленинградской, Белгородской областях и др. Здравоохранение стало жертвой оптимизации бюджетных расходов.

Тем не менее ИРЧП в 2009 г. немного вырос (с 0,838 до 0,840), несмотря на кризисный спад душевого ВРП в большинстве регионов (табл. 8.1). Позитивная динамика обеспечена ростом ожидаемой продолжительности жизни и охвата образованием детей и молодежи. Только в некоторых регионах с сильным промышленным спадом ИРЧП в 2009 г. снизился (Вологодская, Самарская, Свердловская, Челябинская, Волгоградская и Астраханская области).

Тенденции за более длительный период (2002-2009 гг.) показывают, что максимальный рост ИРЧП имели регионы с динамично растущей экономикой (рис. 8.6). В их числе новые регионы добычи нефти и газа (Сахалинская область и Архангельская область с нефтегазодобывающим Ненецким АО), федеральные города

Рис. 8.6. Индекс развития человеческого потенциала регионов России

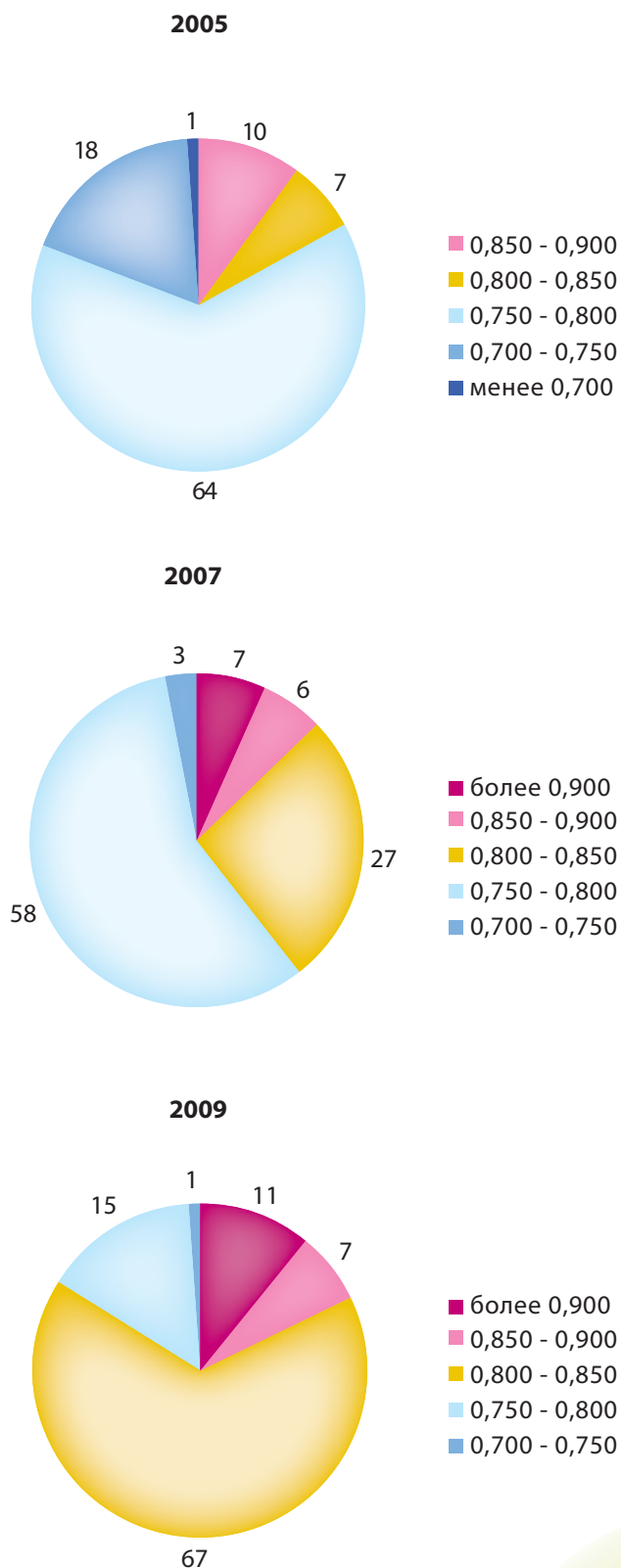


(особенно Санкт-Петербург, переместившийся на 2-е место в России по ИРЧП), регионы новой индустриализации (Калининградская область). Слаборазвитые республики (Дагестан и Ингушетия) и депрессивный Забайкальский край также оказались лидерами по темпам роста ИРЧП, но это следствие увеличения федеральных трансфертов. Медленный рост ИРЧП Тюменской области объясняется формулой расчета индекса: при душевом ВРП более 40 тыс. долл. ППС индекс дохода не меняется.

В целом человеческий потенциал регионов существенно увеличился. За 2005-2009 гг. заметно выросла доля населения, проживающего в регионах с высоким ИРЧП и резко сократилась доля живущих в регионах с низкими показателями, в этой группе осталась только республика Тыва. В 2005 г. в регионах с высоким ИРЧП (более 0,800) проживало 17% населения страны, в 2009 г. – 85% (рис. 8.7). В России не осталось регионов с низким ИРЧП (менее 0,700), хотя в 2005 г. в них проживало 19% населения страны.

Позитивные изменения ИРЧП регионов за 2000-е годы не стоит переоценивать. Рост нефтяных доходов вряд ли может быть устойчивой основой для модернизации. Под вопросом и устойчивость роста ожидаемой продолжительности жизни из-за проблем финансирования здравоохранения. Индекс образования продолжает медленно расти, но качество российского образования все чаще подвергается сомнению. В результате рост человеческого потенциала регионов России недостаточен для ускорения диффузии инноваций, создания условий для конкуренции регионов и городов за инвестиции и человеческий капитал, повышения мобильности населения. Модернизация и российское пространство все еще далеки друг от друга.

Рис. 8.7. Доля населения, проживающего в регионах с разным ИРЧП в 2005, 2007 и 2009 гг.,%



8.6 Выводы и рекомендации. Приоритеты модернизации пространства

Анализ мировых и российских тенденций развития позволяет выделить приоритеты, снижающие барьеры российского пространства и способствующие модернизации.


1. Ускорение диффузии инноваций (технологических, информационных, потребительских, образа жизни и др.). Как уже отмечалось, процессы диффузии инноваций в пространстве идут по иерархической системе городов (от крупнейших к менее крупным) и в пределах агломераций – от городов-центров в пригородные зоны. Есть еще один путь – от приграничных регионов с интенсивными глобальными контактами в глубь страны, но в России он менее развит. Для ускорения диффузии инноваций необходимо снижать институциональные и инфраструктурные барьеры. Инвестиции в современную транспортную инфраструктуру «сшивают» пространство: центр агломерации и его пригороды, крупные города между собой и с менее крупными, а также с портовыми городами – «воротами» в глобальный рынок. Для ускорения модернизации приоритетны инфраструктурные инвестиции государства в те территории, где концентрируются крупные города и население. Тем самым быстрее снижается экономическое расстояние для бизнеса и большинства жителей страны.

Институциональные механизмы, расширяющие каналы диффузии инноваций и усиливающие агломерационный эффект, хорошо известны. Это городское планирование, горизонтальная координация развития муниципалитетов в составе агломераций, снижение коррупционных барьеров для бизнеса при выделении земли и выдаче разрешений на строительство, рост финансовой самостоятельности городов, а также реально избираемое и подотчетное населению местное самоуправление. Во всем мире эти «рецепты» работают.

2. Стимулирование конкуренции регионов и городов за инвестиции и человеческий капитал. Без конкуренции не может развиваться и модернизироваться не только рынок, но и пространство. Она улучшает предпринимательский климат и стимулирует модернизацию институтов, лучшие регионы выигрывают. В России есть несколько регионов (Калужская, Ленинградская области и др.), улучшивших институциональную среду для привлечения частных инвесторов, хотя главным преимуществом остается их выгодное географическое положение. Конкуренция за инвестиции из федерального бюджета также может способствовать улучшению институциональной среды в регионах, но только если средства распределяются по прозрачным критериям. Пока же приоритетами государства и госкомпаний являются добыча нефти и газа, строительство нефтепроводов и реализация политических проектов, модернизационный эффект которых сомнителен. Инвестиции в добычу сырья вообще нечувствительны к качеству региональных институтов: для крупных ресурсодобывающих компаний региональные риски минимальны, все проблемы решаются на федеральном уровне. Высокодотационным регионам конкуренция и улучшение институтов не нужны, если трансферты из федерального бюджета поступают бесперебойно. Только при децентрализации межбюджетных отношений им придется быть более активными.

Конкуренция за человеческие ресурсы будет расти по мере усиления депопуляции. Конкурируют прежде всего крупные города, но преимущества столичной агломерации настолько велики, что она стягивает большую часть трудовой миграции. Города-миллионники и близкие к ним по численности слабо притягивают население из других регионов, не имея необходимых ресурсов для развития инфраструктуры и городской среды; создания качественных рабочих мест.

Для роста конкуренции, стимулирующей модернизацию институциональной среды реги-



онов и городов, необходима децентрализация управления, изменение пропорций распределения налоговых поступлений в пользу регионов, а внутри них – в пользу муниципалитетов. Конкуренция должна дополняться развитием горизонтальных связей регионов и муниципалитетов, входящих в агломерацию, для решения общих инфраструктурных задач.

3. Рост мобильности населения. Проблема низкой мобильности российского населения обусловлена не только экономическими, но и социальными причинами. Большинство россиян хотят создания новых рабочих мест там, где они проживают, вне зависимости от того, насколько конкурентоспособна территория. Но при этом большинство семей поддерживает миграцию своих выросших детей в крупные города на учебу и поиск более высокооплачиваемой работы. Растут и трудовые миграции (маятниковые, сезонная работа, вахтовая занятость и т.д.). Эти формы миграций не требуют затрат на переезд всей семьи и снижают напряженность на рынках труда слаборазвитых и депрессивных территорий, моногородов. Учебные и трудовые миграции снижают давление на рынке труда и поэтому нуждаются в поддержке государства.

Условия для роста миграций домохозяйств пока не созданы, и вряд ли они появятся в ближайшие годы. Подтверждением стали скромные результаты программы переселений, реализуемой Рострудом в рамках антикризисной политики на рынке труда. Необходим более высокий уровень доходов населения, ликвидация института регистрации, развитие рынков жилья с низкими барьерами «входа», широкая и гибкая система жилищного кредитования, создание новых качественных рабочих мест в крупных городах. В ближайшие годы лучше поддерживать более жизнеспособные формы трудовой миграции, одновременно снижая барьеры для переселения домохозяйств из депрессивных периферийных территорий.

Пространственная диффузия инноваций, конкуренция регионов и городов, мобильность населения модернизируют пространство и без поддержки государства, но медленно. В России нужно сделать очень многое, чтобы они заработали в полную силу. В связи с этим одна из важнейших задач – развитие человеческого потенциала.

Глава 8. Модернизация и российское пространство

Табл. 8.1. Индекс развития человеческого потенциала регионов РФ

	ВВП долл. ППС	Индекс дохода	ОПЖ	Индекс долголетия	Грамот- ность	Доля учащихся в возрастах 7-24 лет	Индекс образования	ИРЧП 2009	Место	Справочно: ИРЧП 2008
Российская Федерация	18869	0,875	68,67	0,728	99,4	0,766	0,918	0,840		0,838
г.Москва	40805	1,000	73,61	0,810	99,8	1,254	1,083	0,964	1	0,932
г.Санкт-Петербург	25277	0,923	71,19	0,770	99,8	1,064	1,020	0,904	2	0,890
Тюменская область	57175	1,000	69,49	0,742	99,2	0,732	0,905	0,882	3	0,878
Республика Татарстан	23290	0,910	70,82	0,764	99,0	0,772	0,917	0,864	4	0,861
Сахалинская область	43462	1,014	64,83	0,664	99,4	0,673	0,887	0,855	5	0,842
Белгородская область	19569	0,881	71,07	0,768	98,6	0,754	0,909	0,852	6	0,851
Томская область	19064	0,876	68,06	0,718	98,9	0,888	0,955	0,850	7	0,847
Республика Саха (Якутия)	21159	0,894	66,45	0,691	99,0	0,786	0,922	0,836	8	0,826
Красноярский край	20779	0,891	67,63	0,711	99,0	0,721	0,900	0,834	9	0,829
Омская область	16213	0,849	68,72	0,729	98,7	0,795	0,923	0,834	10	0,828
Республика Коми	22335	0,903	66,54	0,692	99,2	0,717	0,900	0,832	11	0,829
Оренбургская область	19507	0,880	67,86	0,714	98,9	0,721	0,900	0,831	12	0,826
Липецкая область	17902	0,866	68,44	0,724	98,4	0,727	0,898	0,829	13	0,829
Архангельская область	19310	0,878	67,62	0,710	99,2	0,705	0,896	0,828	14	0,820
Свердловская область	15811	0,845	68,39	0,723	99,2	0,765	0,916	0,828	15	0,830
Краснодарский край	13899	0,824	70,66	0,761	99,0	0,720	0,900	0,828	16	0,820
Новосибирская область	13383	0,817	68,94	0,732	98,8	0,828	0,935	0,828	17	0,827
Республика Башкортостан	15797	0,845	69,01	0,734	98,8	0,729	0,902	0,827	18	0,828
Челябинская область	15098	0,837	68,26	0,721	99,1	0,778	0,920	0,826	19	0,829
Самарская область	14520	0,831	68,2	0,720	99,2	0,792	0,925	0,825	20	0,830
Курская область	12860	0,811	68,06	0,718	98,5	0,856	0,942	0,823	21	0,814
Удмуртская Республика	15290	0,839	68,26	0,721	99,0	0,748	0,909	0,823	22	0,818
Ярославская область	14760	0,834	68,59	0,727	99,2	0,745	0,910	0,823	23	0,819
Волгоградская область	13200	0,815	69,49	0,742	98,9	0,739	0,906	0,821	24	0,824
Саратовская область	12812	0,810	69,1	0,735	99,2	0,763	0,916	0,820	25	0,814
Московская область	17255	0,860	68,21	0,720	99,6	0,650	0,881	0,820	26	0,819
Нижегородская область	14709	0,833	67,06	0,701	98,9	0,783	0,920	0,818	27	0,814
Ростовская область	11302	0,789	69,54	0,742	99,1	0,782	0,921	0,818	28	0,814
Воронежская область	11036	0,785	68,94	0,732	98,3	0,838	0,935	0,817	29	0,809
Магаданская область	16748	0,855	64,06	0,651	99,6	0,845	0,946	0,817	30	0,811
Пермский край	16642	0,854	66,56	0,693	98,9	0,734	0,904	0,817	31	0,815
Орловская область	11214	0,788	68,68	0,728	98,9	0,806	0,928	0,815	32	0,810
Калининградская область	14136	0,826	67,67	0,711	99,4	0,708	0,899	0,812	33	0,805
Кемеровская область	18721	0,873	65,37	0,673	98,9	0,691	0,890	0,812	34	0,811
Респ. Сев.Осетия-Алания	9343	0,757	71,93	0,782	99,1	0,703	0,895	0,812	35	0,804
Калужская область	14500	0,831	67,56	0,709	99,2	0,698	0,894	0,811	36	0,804
Иркутская область	15987	0,847	65,45	0,674	99,1	0,751	0,911	0,811	37	0,806
Вологодская область	14327	0,829	67,27	0,705	98,8	0,715	0,897	0,810	38	0,827
Чувашская Респ.	10971	0,784	68,98	0,733	99,0	0,758	0,913	0,810	39	0,809
Республика Дагестан	9337	0,757	73,98	0,816	98,4	0,600	0,856	0,810	40	0,801

	ВВП долл. ППС	Индекс дохода	ОПЖ	Индекс долголетия	Грамот- ность	Доля учащихся в возрастах 7-24 лет	Индекс образования	ИРЧП 2009	Место	Справочно: ИРЧП 2008
Республика Мордовия	11394	0,790	69,06	0,734	97,9	0,751	0,903	0,809	41	0,807
Мурманская область	15555	0,842	67,19	0,703	99,6	0,654	0,882	0,809	42	0,810
Чукотский АО	39220	0,997	58,22	0,554	99,4	0,642	0,877	0,809	43	0,796
Республика Хакасия	13680	0,821	67,25	0,704	98,8	0,728	0,901	0,809	44	0,800
Астраханская область	12610	0,807	68,31	0,722	98,6	0,714	0,895	0,808	45	0,810
Ульяновская область	11794	0,796	68,75	0,729	98,6	0,719	0,897	0,807	46	0,799
Рязанская область	11510	0,792	67,69	0,712	98,7	0,781	0,918	0,807	47	0,798
Пензенская область	10764	0,781	69,38	0,740	98,4	0,724	0,897	0,806	48	0,799
Ленинградская область	21549	0,897	66,73	0,696	99,5	0,478	0,823	0,805	49	0,790
Тамбовская область	11469	0,791	68,78	0,730	98,1	0,709	0,890	0,804	50	0,797
Хабаровский край	12320	0,803	66,33	0,689	99,5	0,768	0,919	0,804	51	0,798
Приморский край	12574	0,807	66,72	0,695	99,5	0,736	0,909	0,804	52	0,788
Ставропольский край	8725	0,746	70,28	0,755	98,6	0,736	0,903	0,801	53	0,795
Карачаево-Черкесская Респ.	8669	0,745	71,54	0,776	98,4	0,670	0,879	0,800	54	0,796
Тульская область	12671	0,808	66,69	0,695	99,1	0,705	0,896	0,800	55	0,797
Республика Карелия	12931	0,812	66,56	0,693	99,2	0,697	0,894	0,799	56	0,796
Новгородская область	16397	0,851	64,47	0,658	98,9	0,677	0,885	0,798	57	0,790
Камчатский край	12931	0,812	66,06	0,684	99,7	0,696	0,897	0,798	58	0,789
Алтайский край	10295	0,773	68,52	0,725	98,2	0,707	0,890	0,796	59	0,790
Курганская область	10833	0,782	67,38	0,706	98,4	0,727	0,898	0,796	60	0,789
Республика Адыгея	8583	0,743	69,97	0,750	98,7	0,705	0,893	0,795	61	0,780
Смоленская область	11845	0,797	65,55	0,676	98,9	0,759	0,912	0,795	62	0,787
Владимирская область	11666	0,794	66,23	0,687	99,4	0,720	0,903	0,795	63	0,783
Кировская область	9634	0,762	67,92	0,715	98,4	0,730	0,899	0,792	64	0,787
Костромская область	10941	0,784	67,17	0,703	98,8	0,691	0,889	0,792	65	0,788
Республика Бурятия	11148	0,787	65,27	0,671	98,8	0,769	0,915	0,791	66	0,783
Брянская область	9345	0,757	67,86	0,714	98,6	0,731	0,901	0,791	67	0,783
Амурская область	13115	0,814	64,41	0,657	99,3	0,707	0,898	0,789	68	0,777
Тверская область	12228	0,802	65,3	0,672	99,1	0,700	0,894	0,789	69	0,786
Кабардино-Балкарская Респ.	7666	0,724	72,08	0,785	98,8	0,592	0,856	0,788	70	0,782
Республика Марий Эл	10265	0,773	67,08	0,701	98,8	0,690	0,889	0,788	71	0,782
Республика Калмыкия	8087	0,733	68,61	0,727	98,2	0,694	0,886	0,782	72	0,776
Забайкальский край	11926	0,798	64,67	0,661	98,8	0,684	0,887	0,782	73	0,775
Ивановская область	7425	0,719	66,72	0,695	99,3	0,755	0,914	0,776	74	0,770
Псковская область	9877	0,767	64,52	0,659	98,9	0,696	0,891	0,772	75	0,764
Чеченская Республика	5023	0,654	73,22	0,804	96,0	0,590	0,837	0,765	76	0,779
Республика Алтай	7520	0,721	65,82	0,680	98,3	0,695	0,887	0,763	77	0,761
Республика Ингушетия	3494	0,593	78,31	0,889	96,2	0,487	0,804	0,762	78	0,772
Еврейская авт.область	9849	0,766	63,34	0,639	99,1	0,657	0,880	0,762	79	0,761
Республика Тыва	7578	0,722	60,04	0,584	99,1	0,683	0,888	0,732	80	0,730

Методика измерения индекса развития человеческого потенциала для субъектов Российской Федерации

Индекс развития человеческого потенциала (ИРЧП) состоит из трех равнозначных компонентов:

- дохода, определяемого показателем валового внутреннего продукта (валового регионального продукта) по паритету покупательной способности (ППС) в долларах США;
- образования, определяемого показателем грамотности (с весом в 2/3) и доли учащихся среди детей и молодежи в возрасте от 6 до 23 лет (с весом в 1/3);
- долголетия, определяемого через продолжительность предстоящей жизни при рождении (ожидаемую продолжительность жизни).

Для каждого из частных индексов установлены фиксированные минимальные и максимальные значения:

- Продолжительность предстоящей жизни при рождении 25 и 85 лет;
- Грамотность взрослого населения: 0% и 100%;
- Совокупная доля учащихся среди детей и молодежи: 0% и 100%;
- Реальный ВВП на душу населения (ППС): 100 и 40000 долл.

Частные индексы рассчитываются по следующей формуле:

$$\text{Индекс} = \frac{\text{факт.знач. } X_i - \text{мин.знач. } X_i}{\text{макс.знач. } X_i - \text{мин.знач. } X_i}$$

Индекс дохода рассчитывается несколько иначе, в нем используется десятичный логарифм реального душевого дохода в соответствии с принципом убывающей полезности дохода:

$$W(Y) = \frac{\log y_i - \log y_{\min}}{\log y_{\max} - \log y_{\min}}$$

Итоговый индекс развития человеческого потенциала (ИРЧП) рассчитывается как среднеарифметическая сумма значений трех компонентов: индекса долголетия, индекса образования (состоящего из индекса грамотности с весом в 2/3 и индекса охвата обучением с весом 1/3) и индекса дохода.

При расчете индекса дохода для субъектов РФ вводятся дополнительные процедуры:

- корректировка (пропорциональное увеличение) валового регионального продукта (ВРП) каждого субъекта РФ на нераспределенную часть ВВП страны;
- корректировка ВРП на разницу в ценах путем умножения на отношение среднероссийского прожиточного минимума к прожиточному минимуму в регионе;
- пересчет в доллары США по паритету покупательной способности (ППС) для данного года.

При расчете индекса образования уровень грамотности определяется в 99,5% населения. Охват образованием рассчитывается как отношение числа учащихся учебных заведений всех видов (школы, начальные, средние и высшие профессиональные учебные заведения) к численности населения в возрастах 6-23 года.

Значения индекса развития человеческого потенциала могут меняться в пределах от 0 до 1. Значение 0,800 является нижней границей уровня развитых стран.

ДЛЯ ЗАМЕТОК

ДЛЯ ЗАМЕТОК

Темы Докладов о развитии человеческого потенциала в Российской Федерации за предыдущие годы:

- 2010** Цели развития тысячелетия в России: взгляд в будущее
- 2009** Энергетика и устойчивое развитие
- 2008** Россия перед лицом демографических вызовов
- 2006/2007** Регионы России: цели, проблемы, достижения
- 2005** Россия в 2015 году: цели и приоритеты развития
- 2004** На пути к обществу, основанному на знаниях
- 2002/2003** Роль государства в экономическом росте и социально-экономических реформах
- 2001** Человеческое развитие и поколения в России
- 2000** Влияние глобализации на развитие человеческого потенциала
- 1999** Социальные последствия кризиса 1998 года
- 1998** Региональная дифференциация российского общества
- 1997** Развитие человеческого потенциала в условиях политических и экономических преобразований
- 1996** Бедность: причины и последствия
- 1995** Концепция человеческого развития и ее применение в российских реалиях





Россия

Программа развития ООН
в Российской Федерации
125009, Москва, Леонтьевский пер., 9

Тел.: +7 (495) 787-21 00

Факс: +7 (495) 787-21 01

<http://www.undp.ru>

office@undp.ru